

# Počátky regionální politiky v České republice

Zdenka Vajdová, Sociologický ústav AV ČR  
prosinec 2001, prosinec 2006

## Úvod

V roce 2000 byl jednou z aktivit EastWest Institute Praha a Centra pro komunitní práci (CpKP) výzkumný projekt s tématem „neziskové organizace v regionálním rozvoji“. Byla to další aktivita těchto institucí orientovaná na dva zanedbané problémy české společnosti: reformu veřejné správy a regionální politiku. Cílem bylo upozornit veřejnost a povzbudit jednotlivé aktéry k diskuzi o těchto dvou problémech, způsob jejich řešení a řešení samo bude nadlouho ovlivňovat společenskou a ekonomickou situaci země. V souvislosti s tímto projektem byla v letech 2000-2001 vytvořena podstatná část textu, který dále představuji. Některé části byly zveřejněny<sup>1</sup>, ale jako celek nebyl text publikován. Domnívám se, že podrobné zaznamenání událostí 90. let, které vedly k řešení oněch dvou problémů, jak je známe v roce 2006, představuje chybějící článek v řadě prací, které se podobným tématem zabývají.<sup>2</sup> Text byl upraven a rozdělen do následujících kapitol chronologicky sledujících události na regionální scéně.

1. Období do schválení ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků na podzim 1997
2. Období 1998 – 2000
  - 2.1. Územní reforma veřejné správy – fáze krajské zřízení
  - 2.2. Příprava regionální politiky ČR
3. Poslední události – rok 2001
4. Účast na rozhodování o regionálním rozvoji - Nevládní neziskové organizace
  - 4.1. Vývoj, historie účasti NNO v regionálním rozhodování
  - 4.2. Anketa v květnu a červnu 2001 na téma „účast NNO v regionálním plánování“.
5. Kalendář událostí

Text je přiřazen k projektu The Challenge of Socio-Economic Cohesion in the Enlarged European Union (SOCCOH). Představuje vstupní informaci k regionální politice ČR.

---

<sup>1</sup>Vajdová, Z. 2001. „Krajské volby v roce 2000.“ SoÚ, edice *Data Fakta*, <http://datafakta.soc.cas.cz>;  
Vajdová, Z. (ed.) 2001. *Volby do zastupitelstva Ústeckého kraje - 2000*. Ústí n.L., FSE UJEP, 167 str. ISBN 80-7044-381-2;  
Vajdová, Z. 2001. „Birth of Ústí Region in November 2000: General Regional Context and Local Political Scene.“ In Šašek, M. (editor): *Regional Interests in the Ústí nad Labem Region and their Holders*. Ústí nad Labem, FSE UJEP. ISBN 80-7044-382-0.

<sup>2</sup> Např. projekt Neziskovky a regionální rozvoj, jehož zadavatelem bylo CpKP; byla to analýza spolupráce NNO a veřejné správy na tvorbě krajských rozvojových dokumentů, případně dalších dokumentů relevantních pro EU; terén v červnu 2003; autor Gabal, Analysis & Consulting.

## 1. Období do schválení ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků na podzim 1997

Existence vyšších územních samosprávných celků (dále VÚSC) byla parlamentem schválena v počtu 14 krajů, jedním z nich je hl.město Praha. Území krajů jsou určena tak, že každý kraj se skládá z několika okresů. Hlasování proběhlo nejprve 23. října 1997 v Poslanecké sněmovně, velmi brzy poté, 3. prosince, i v Senátu. Celkový dojem z parlamentních jednání ve 2. polovině roku 1997 je, že poslední hlasování bylo ani ne tak o počtu krajů, jako o tom, jestli poslanci jsou ochotni připustit, že určité typy rozhodovacích procesů mají být přeneseny na samosprávu v území, kterého se rozhodování týká.<sup>3</sup> Hlasování bylo v podstatě o tom, zda decentralizovat moc a prostředky do území, anebo udržet tvrdý centralizovaný stát.<sup>4</sup> Argumenty předkládané v rozpravách buďto podporovaly přijetí zákona o VÚSC jako prvního kroku ke zřízení samosprávných krajů a naplnění ústavy, anebo zdůvodňovaly odložení nebo odmítnutí reformy vůbec. Nedá se říci, že by v tomto období v táboře jedněch převažovaly hlasy určitých politických stran. Snad jenom mezi přednosty OkÚ častěji zněly argumenty pro odložení zákona o VÚSC.<sup>5</sup> Uplynulo tedy téměř 5 roků od schválení ústavy, v níž byla existence vyšších územních samosprávných celků zakotvena. Položme si otázku, proč to trvalo tak dlouho? Parlament, vláda, místní samospráva a veřejnost, jak se o to zasloužily?

Lze připustit názor, že vláda České republiky neměla téměř pět let zájem na zřízení regionální samosprávy v krajích nebo v zemích, přestože takovýto cíl byl obsažen jak v programovém prohlášení vlády z roku 1992 tak i v obdobném programovém dokumentu z roku 1996?<sup>6</sup> Provéřit oprávněnost názoru, že vláda neměla zájem na vytvoření VÚSC, museli bychom říci nejprve, co vyplývá z toho, když vláda nemá zájem o nějakou záležitost. Například počet dokumentů vztahujících se k dané záležitosti je malý, nebo nejsou vůbec žádné. A malý počet by mohl malý ve srovnání s dokumenty jiných aktérů, kteří mají co k dané záležitosti říci. V našem případě jistě vláda, poslanci a prezident, všichni, kteří mají právo podávat návrhy zákonů parlamentu. Když se podíváme na přehled legislativních návrhů týkajících se vytvoření samosprávy v krajích, předložených Poslanecké sněmovně v letech 1993 – 1997<sup>7</sup>, zjistíme, že nejvíce návrhů bylo podáno v roce 1994. Bylo to celkem pět vládních návrhů a pět poslaneckých. První vládní návrh je z ledna 1994 a týká se zásad ústavního zákona o VÚSC. Poslední dva vládní návrhy, předložené v září 1994, byly návrh ústavního zákona o působnosti VÚSC a Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy. V roce 1993 byl podán jeden a v roce 1995 také jeden poslanecký návrh. Aktivita na tomto poli utichly jak ve vládě, tak ve sněmovně až do června 1997, kdy se znova vrátilo do debaty vytvoření VÚSC. Dva poslanecké návrhy na vydání ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků předcházely vládnímu návrhu. V červenci byl pak podán ještě jeden poslanecký návrh. Posléze byl schválen zmíněný vládní návrh.

Ať měly vládní návrhy jakoukoliv kvalitu, nebylo jich v roce 1994 méně než poslaneckých. V celku vládních návrhů předložených poslanecké sněmovně např. v roce 1994 to je pravděpodobně jenom zlomek; ale to tady nehraje roli. Z počtu podaných návrhů tedy nevyplývá, že by vláda (vláda premiéra V. Klause z let 1992 až do rozpadu vládní koalice a demise této vlády v prosinci 1997) neměla zájem na vytvoření VÚSC. Programové dokumenty vlád svěčí spíše o zájmu na VÚSC. V Programovém prohlášení vlády ČR, vzešlé z voleb v roce 1992, je „reforma státní správy a její decentralizace“ mezi vyhlášenými úkoly.

<sup>3</sup> Michal Prokop v Poslanecké sněmovně při 2. čtení zákona o VÚSC.

<sup>4</sup> Martin Hampl na semináři pozvaných odborníků k zákonu o VÚSC 20. listopadu 1997 v Senátu.

<sup>5</sup> Přednostové OkÚ na zmíněném semináři v Senátu.

<sup>6</sup> Podle Josefa Ježka, poslance parlamentu do roku 1996.

<sup>7</sup> Podkladové studie pro Národní fórum o regionální samosprávě v ČR, 31. 3. – 1. 4. 1999, vydal EWI v Praze.

Programové prohlášení vlády Václava Klause z roku 1996 vyhláší za prioritu „racionalizaci veřejné správy“; té se má dosáhnout zřízením regionální samosprávy, „založené na odpovídající míře decentralizace rozhodování, na respektování přirozených regionálních vazeb uvnitř Českého státu a na výrazném omezení byrokracie.“

Za indikátor nezájmu vlády o reformu veřejné správy lze považovat zrušení Úřadu pro legislativu a veřejnou správu v říjnu 1996. Posláním úřadu bylo připravit koncepci reformy veřejné správy a realizovat ji. Od 93. roku připravil Úřad 26 koncepčních dokumentů a návrhů zákonů. Podle Olgy Vidlákové<sup>8</sup> se řada těchto dokumentů nedostala ani na pořad jednání vlády. Víme, že v těch letech předložila vláda do parlamentu 5 dokumentů k reformě – v tehdejší dikci – územní správy. Zrušení Úřadu považuje O. Vidláková za velmi neprozíravé ve své době a zdůvodněné lichými argumenty. (Přestože Olga Vidláková byla náměstkyní ředitele Úřadu, nelze její zhodnocení ignorovat jako výsledek zaujatosti.) Po zrušení Úřadu převzalo jeho legislativní funkce ministerstvo spravedlnosti. Funkce související s veřejnou správou nepřevedla vláda na žádné ministerstvo se zdůvodněním, že jde o průřezovou agendu. Ministerstvu vnitra byla tato agenda svěřena až v 98. roce.

Vláda Václava Klause po volbách v roce 1996 byla koaliční vládou. Členem vládní koalice byla i ODA, politická síla prosazující reformu veřejné správy, jejíž předseda vedl Úřad pro legislativu a veřejnou správu. Lze položit otázku, jestli se dá mluvit o nezájmu vlády nebo spíše některých členů vlády.

Na základě výše popsaných událostí můžeme usuzovat, že pro vládu neexistovaly až do roku 1997 pádné důvody k činnosti v této oblasti. Svoji roli sehrála také skutečnost, že v polovině roku 1995 už byly parlamentní volby v dohledu. A před parlamentními volbami v roce 1996 se již stávalo zvykem, že poměrně dlouhou dobu před volbami i po volbách jsou pozastavena jednání a rozpravy, které mají vést k rozhodnutí o věcech, na něž existují různé, protichůdné až konfliktní názory v parlamentě i ve vládě; přičemž rozdílnost názorů nemusí být založena na rozdílné stranické příslušnosti. Debaty o VÚSC dokonvergovaly už v polovině roku 1997 k tomu, že se uzákonění kompetencí krajů přestalo spojovat s ústavním zákonem. Všechny čtyři návrhy zákona o VÚSC se týkaly pouze jejich vytvoření. Rozsah kompetencí a systém veřejné správy na krajské úrovni vůbec, zůstaly otevřenou záležitostí. Tím se vláda i parlament vyhlí pro tuto chvíli řešení zásadního problému: jaký systém veřejné správy na krajské úrovni zvolit a které kompetence přenést na územní orgány veřejné správy.

Názory na vytvoření VÚSC zůstaly v parlamentě od doby schválení ústavy ČR zákonem č.1/1993 Sb. téměř dichotomické, ve smyslu vytvořit co nejdříve VÚSC, anebo to odložit, případně zrušit příslušné paragrafy Ústavy. Je to zřejmé ze situace v parlamentě před schválením zákona v roce 1997 i z rozprav, které se k návrhům zákona až do té doby vedly. Po dlouhou dobu zřejmě nebyla na české politické scéně síla, která by nutila parlament k dohodě, a konsenzuálnímu rozhodnutí. Jediná politická síla, která se zřetelně zasazovala o reformu veřejné správy a naplnění ústavy vytvořením VÚSC, byla ODA. V průběhu času a v důsledku některých trapných událostí mizela z centrální politické scény (a posléze i ztratila podporu voličů v parlamentních volbách v roce 1998). Co se změnilo, jaké nové síly se objevily, že v polovině roku 1997 se oživily aktivity související se zákonem o VÚSC a parlament posléze dospěl ke konsenzu, dostatečnému k přijetí zákona? Odpověď se pokusíme najít v dikci důvodových zpráv předkládaných návrhů ústavního zákona o vytvoření VÚSC (dále „zákon“) v roce 1994, resp. 1995 a v roce 1997.

Prvním je důvodová zpráva k vládnímu návrhu předloženému parlamentu v červenci 1994. Hlavním důvodem k přijetí „zákona“ je to, že je základní právní normou podmiňující

---

<sup>8</sup> Olga Vidláková: Reforma veřejné správy ČR v období 1990-1998.

*pokračování reformy územní správy* v ČR. Reforma byla podle tohoto dokumentu zahájena po listopadu 1989 zrušením soustavy národních výborů, ustavením obecní samosprávy a vytvořením okresních úřadů jako orgánů státní správy se všeobecnou působností. Takto je reforma osvětlena i v dalších dokumentech. Reforma územní správy je důležitá jednak proto, že vláda se *k reformě a decentralizaci státní správy* zavázala ve svém Programovém prohlášení (vláda z roku 1992), neboť chce *dbát základního demokratického požadavku*, tj. „přenesení rozhodovací pravomoci a odpovědnosti co nejbližší občanovi“ a tomu by mělo odpovídat i územní uspořádání státu. Naplnění Ústavy zde není vzpomenu.

Druhým dokumentem je důvodová zpráva k návrhu poslanců Josefa Ježka a dalších, předložený parlamentu v říjnu 1995. Tady je hlavním důvodem k přijetí „zákona“ to, že je právní normou, „která zcela zásadně podmiňuje další postup *v reformě územní správy*“. Dále v textu lze najít, že *návrh naplňuje ústavu ČR*.

Když se vláda i poslanecká sněmovna znova vrátily k tématu VÚSC v červnu 1997, bylo to nejprve návrhem poslance Dušana Kulky a dalších poslanců. Dá se předpokládat, že tento návrh byl iniciativou ODA. V důvodové zprávě jenom zdánlivě není nic nového; opakují se zde důvody stejné, jako v předcházejících dvou návrzích. Přijetí „zákona“ je *důležitým předpokladem pokračování reformy veřejné správy*. Reforma má umožnit *decentralizaci rozhodování* ve věcech regionálního významu a *reorganizaci systému správních úřadů*. Toto má vést k omezení byrokracie v úřadech. Návrh má *realizovat příslušný článek Ústavy*. Nezměnily se důvody, nezměnil se obsah reformy, ale pojmenování toho, co mělo být reformou dotčeno. Spojení „*reforma územní správy*“ v důvodových zprávách návrhů z roku 1994 a 1995 byla nahrazena lépe odpovídajícím spojením „*reforma veřejné správy*“. Tento fakt lze interpretovat tak, že teprve v průběhu času se poslanci naučili rozumět, a nejenom poslanci, tomu, co představuje pojem veřejná správa a s jakými procesy mají co do činění, když jednájí o reformě veřejné správy nebo decentralizaci. Vyrostlí za vlády národních výborů, dávno jsme zapomněli, nebo nikdy neobjevili, co znamená samospráva. Neboť národní výbory byly „*samy orgány státní moci*“ a šlo o to, „*aby nebyly navráceny do zatlačeného postavení obecních zastupitelstev, závislých na státní správě, nýbrž aby se ve stále větším rozsahu stávaly samy státní správou*.“<sup>9</sup> Zrušení systému národních výborů a ustavení obecního zřízení s jeho samostatnou a přenesenou působností bylo nejen prvním krokem reformy veřejné správy, ale také prvním krokem v učení rozlišovat, co je státní správa a co samospráva; jaké mocenské nástroje tyto dvě části veřejné správy představují, jaké vztahy mezi nimi existují. Starostové a zastupitelé obcí, vzešli z prvních komunálních voleb na podzim 1990, podstoupili proces učení mezi prvními. Ve své každodenní praktické činnosti byli nuceni rozlišovat, komu jsou odpovědni za konkrétní rozhodnutí; zákonu (v samostatné působnosti) nebo okresnímu úřadu (v přenesené působnosti).

Další návrh v červnu 1997 podali poslanci Václav Grulich a další. Důvodová zpráva uvádí, že návrh je iniciován poslanci ČSSD. Hlavním důvodem je *politická naléhavost naplnění Ústavy*. O ostatních důvodech si předkladatelé myslí, že je není třeba opakovat, protože jsou obsaženy v programových dokumentech vlády. Apel na *politickou naléhavost* si lze vysvětlit tím, že jde o vyjádření faktického pocitu odpovědnosti vůči naplnění Ústavy a připomenutí této odpovědnosti všem ostatním. Záměrem návrhu je „*i vyvolat praktickou legislativní i další činnost příslušných státních orgánů k celkové reformě veřejné správy*. Je dobré si uvědomit, že návrh podává ČSSD jako opoziční strana v té době, a že spojení o *reforma veřejné správy* je i v tomto návrhu, že se „*vžilo*“.

Zdůvodnění všech předcházejících návrhů uvádí tytéž důvody v rozpětí několika let. To je, proč soudíme, že po dlouhou dobu necítili ani poslanci ani vláda dostatečně silný tlak

<sup>9</sup> Z řeči poslance za KSČ s. Dubského na schůzi Zemského národního výboru v Praze v září 1947.

k rozhodným krokům ve věci VÚSC. Důvody pro přijetí „zákona“, vycházející z věci samé, tedy upevnění demokracie, nebyly dostatečné, aby vyvolaly aktivitu. Naplnění ústavy, zajištění podmínek pro pokračování reformy veřejné správy, zajištění podmínek pro decentralizaci rozhodovacích procesů do území, tedy pro decentralizaci moci, tyto důvody nepředstavovaly v politické kultuře představitelů veřejné správy na centrální úrovni tak silný imperativ, aby je přiměl k jednání a politickému konsenzu potřebnému pro rozhodnutí. Hypotézu lze vyslovit o slabé závaznosti zákona pro vládu a zákonodárce, a také hypotézu o paternalistických rysech, které spočívají v neochotě omezit rozsah záležitostí, o kterých se doposud rozhoduje v centru. Jenom o ČSSD by se dalo říci, že z jejího návrhu lze usuzovat na silnější imperativ normy než u ostatních politických stran v parlamentu a na slabší paternalistické postoje.

Poslední návrh na přijetí „zákona“ je vládní návrh a je z téže doby. Vedle opakovaného důvodu o naplnění Ústavy, se poprvé objevují nové důvody. Jejich společnou charakteristikou je, že nevycházejí z věci samé, že mají svůj základ ve vztahu České republiky ke světu za jejími hranicemi: „Ve většině evropských států“ mají několikastupňový systém „administrativně územního a především samosprávného členění“. Není to řečeno otevřeně, ale zřejmě z tohoto konstatování vyplývá, že takový systém potřebuje i Česká republika. A podmínkou pro jeho vybudování je přijetí zákona o VÚSC. K čemu to bude dobré? „... má to význam pro naše působení v Radě Evropy, zejména z hlediska přistoupení ČR k Evropské chartě místní samosprávy. Opomenout nelze ani spolupráci samosprávných korporací sousedících států ...“, které při neexistenci VÚSC nemají v ČR partnera. Tyto formulace lze považovat za náznaky toho, že se něco děje v rámci procesu přistoupení k Evropské unii. Zdá se, že teprve tyto „vnější“ důvody přiměly vládu k práci na návrhu zákona. A zdá se, že tyto důvody přiměly i poslance, aby o návrhu jednali a posléze schválili jako ústavní zákon. Pragmatické postoje jsou zcela zřetelné v tomto případě.

A jak se v tomto zdoluhavém procesu naplnění Ústavy ČR přijetím zákona o VÚSC uplatnila místní samospráva a veřejnost?

Na jaře 1997 jenom třetina starostů a starostek považovala neexistenci přímo voleného samosprávného orgánu stojícího mezi obecními a centrálními orgány veřejné správy za důležitý.<sup>10</sup> Pro 59% to nebylo důležitým problémem, ostatní neuměli posoudit. Při analýze se ukázalo, že některé další postoje se častěji vyskytují ve skupině těch, kteří považují za problematickou neexistenci samosprávy mezi obcí a krajem. Tito starostové a starostky vidí i něco pozitivního na případném slučování obcí, dávají přednost většímu počtu zastupitelů ve své obci. Nepovažují za důležité, aby zastupitel byl členem politické strany, ani aby měl kontakty na vyšších stupních veřejné správy. Jinými slovy – jsou ochotni ke kooperaci ve větším celku, dávají přednost širší demokratické kontrole své činnosti, nepovažují ani klientelismu ani úzké stranictví za žádoucí pro práci v obecní samosprávě. Zajímavé také je, že nebyly regionální rozdíly v těchto postojích a nesouvisely s nimi ani velikost obce, ani velikost rozpočtu, se kterým obec hospodařila.

Svaz měst a obcí byl vždy konstruktivní ve věci reformy veřejné správy. V průběhu deseti let své existence získal respekt jako obhájce zájmu obcí a měst i jako partner státní správy. Byl přizván k diskusi o dokumentech připravovaných státní správou. V létě 1997, když se oživily aktivity ve věci reformy veřejné správy, byly postoje SMO velmi věcné. SMO doporučil stanovit termín, ve kterém mají zaniknout okresní úřady a dbát na soulad převodu kompetencí a příslušných financí.

---

<sup>10</sup> Podle výzkumu starostů v obcích a městech s více jak 2000 obyvateli na jaře 1997. Vajdová, Z., 1999. Starostové v obcích a městech v sedmém roce existence samosprávy. Cahier du CEFRES, No. 16, Praha, str. 31-46.

Chceme vyslovit hypotézu, že veřejnost byla o reformě veřejné správy špatně informovaná, že komunikace vláda – parlament a občané byla nedostačující, aby reforma veřejné správy získala podporu široké veřejnosti. „Široká veřejnost“ má možnost se projevit jenom ve výzkumech veřejného mínění. Jinak je to vždy člověk vevázaný do společenství jiných lidí.

Na veřejnosti, tzn. v mediích, byla živá debata o veřejné správě krátce po roce 1989. Tématem bylo státoprávní uspořádání republiky na centrální úrovni (unitární stát, země Moravská, federace, spolkový stát), ale také osamostatňování obcí na lokální úrovni. Reprezentativní výzkumy k prvnímu tématu naznačovaly, že lidé se v této problematice špatně orientují, a jejich názory jsou protichůdné. Pokud jde o samosprávu mezi obcí a centrem, byly jejich postoje pozitivní; 67% občanů tuto myšlenku podporovalo. Na lokální úrovni nešlo o názory, ale o skutečné činnosti. Osamostatňování obcí pokračovalo a proces byl ukončen zhruba k 1. 1. 1992, kdy počet obcí dosáhl počtu 6 237 (ze 4 120 v roce 1989) a dále se měnil jen velmi málo. Otázka územního uspořádání státní správy a samosprávy byla ještě v roce 1993 důležitá pro 56% občanů<sup>11</sup> To bylo nadlouho naposledy, kdy byla ve výzkumech zmiňována územní samospráva. V dalších letech byli občané dotazováni jenom na názor na důležitost územního členění státu a většinou jenom ve výzkumech veřejného mínění. To, že reforma veřejné správy má v této fázi za cíl decentralizaci rozhodování z centra do území a nástrojem je ustavení samosprávy mezi obcí a centrem, se z veřejného povědomí úplně vytratilo. Pokles zájmu o územněsprávní členění je nasnadě. Před rozdělením republiky v roce 1992 se každého nějak dotýkalo, jestli zůstane Česká a Slovenská republika v jenom státním útvaru, i když nebylo na první pohled zřejmé, co všechno s tím souvisí. Dá se předpokládat, že proto ještě v lednu 1992 považovalo řešení problému územněsprávního členění za naléhavý problém 45% občanů ČR.<sup>12</sup> Do února 1997 klesl tento počet na 20% české dospělé populace. V roce 1995 bylo pro občany nejčastějším důvodem naléhavosti řešení problému územněsprávního členění vyjádření „aby byl klid a řešení této věci nezdržovalo od řešení ostatních problémů“. Po schválení zákona o VÚSC na konci roku 1997 získal IVVM ve svém pravidelném šetření názorů obyvatelstva odpovědi na otázku, jestli nové územněsprávní uspořádání přinese občanům výhody nebo nevýhody. Nerozhodnou odpověď daly 62% respondentů. Na postoji občanů se až do voleb do zastupitelstev krajů na podzim roku 2000 nezměnilo nic: účast ve volbách byla v průměru 33,6% oprávněných voličů.

Kromě „široké veřejnosti“ je ve společnosti ještě neziskový sektor: soubor nevládních neziskových organizací, dobrovolných, samosprávných a sebeorganizujících. V demokratických státech bývá tento sektor bohatý, autoritářské režimy jej potlačují, případně likvidují. Od 90. roku se neziskový sektor v ČR rozvíjí pod vlivem směsice různých tradic, které na území ČR zanechalo střídání autoritářských a demokratických režimů<sup>13</sup>, ale i pod vlivem evropského kontextu, kterému se ČR otevřela. Vyvíjí se i vztah vlády k neziskovému sektoru. Odmítavý vztah v důsledku chápání transformace společnosti především jako ekonomické transformace v první polovině 90. let, se stává vstřícnějším. Samozřejmost principu partnerství v dokumentech Evropské unie i vnitřní vývoj neziskového sektoru, přiměl vládu brát tento sektor na vědomí. Rétorika vztahu stát resp. vláda a neziskový sektor je jedna věc. Druhou věcí je, že ekonomická podpora státu neziskovým organizacím trvá celé desetiletí a spolupráce neziskových organizací s představiteli veřejné správy v centru, v okrese i v obci je v prostředí neziskového sektoru hodnocena spíše kladně.<sup>14</sup>

V roce 1996 bylo založeno občanské sdružení Centrum pro komunitní práci. Jeho posláním je zvýšit zájem a podíl občanů na rozhodování o věcech, které se jich dotýkají, podporovat

<sup>11</sup> Výzkum Postoje k životnímu prostředí a k místní politice 1993, realizovaný Sociologickým ústavem.

<sup>12</sup> Tato informace a další pocházejí z tiskových zpráv IVVM v období 1992-1997.

<sup>13</sup> Pavol Frič, 1999. Stát a neziskový sektor v ČR. Cahier du CEFRES, No. 16, Praha, str.47-58.

<sup>14</sup> Viz pozn.11.

v občanech zodpovědnost k místu, kde žijí.<sup>15</sup> Je to právě ten typ organizace, který svoji činností dělá ze „široké veřejnosti“ občanskou společnost, kvalifikovanou k podílu na rozhodování o veřejných záležitostech i v období mezi volbami.

Pro pokračování územní reformy veřejné správy byla splněna první podmínka – byla stanovena území krajů. Byl tu počátek jednání o penězích, o kompetencích, personálu, budovách, kterými mají být kraje vybaveny, a také o tom, jak a koho budeme do samosprávných orgánů nových krajů volit. VÚSC nebyly vítány s velkým nadšením v parlamentu, ani na lokální úrovni nebylo nadšení příliš velké. Samospráva nezaručuje automaticky demokratické řízení věcí veřejných, ale je toho nutnou podmínkou. Vyšší územní samosprávné celky skýtají naději na udržení demokratického vývoje v zemi a kultivaci politických elit ve smyslu demokratických ctností.

## 2. Období 1998 – 2000

Po mimořádných volbách na jaře 1998 se ujala vlády ČSSD. Vstup do Evropské unie byl deklarován jako nepochybná priorita vlády. ČR už bylo kandidátskou zemí a vyjednávání o přístupu k Evropské unii začalo na jaře 1998. Bylo jasné, že vláda musí v této souvislosti splnit řadu úkolů a že jejich plnění bude předmětem každoročního hodnocení Komise EU. Finanční podpora plynula z EU už od 90. roku. Hlavním nástrojem finanční asistence EU v ČR je program Phare. V letech 1990 – 1999 přišlo touto cestou do ČR 629,1 milionů Eur. Kromě jiného, hrál (a hraje) program Phare mimořádnou úlohu v oblasti rozvoje občanské společnosti i v oblasti regionálního rozvoje. Program poskytl pomoc Ministerstvu pro místní rozvoj při přípravě zásad regionální politiky kompatibilních s praxí v EU, podpořil přípravu ČR na přijetí strukturálních fondů a za jeho podpory bylo vybudováno několik Regionálních rozvojových agentur v ČR. V roce 1999 dala EU ještě dalších 29,4 milionů na program CBC – přeshraniční spolupráce.<sup>16</sup> Program Phare ještě pokračuje, stejně i CBC v roce 2001. Jiným nástrojem pomoci EU kandidátským zemím je předvstupní partnerství a od roku 2000 předvstupní fondy SAPARD a ISPA, a podpora pilotních operačních programů.

Události příštích tří let, které se odehrávaly na regionální scéně, vyvolávaly dojem chaotičnosti. S obtížemi bylo možné rozlišit, co všechno se odehrává a jaký to má řád. Vznikaly jakési orgány na území krajů, Regionální koordinační skupiny, o kterých se pak ukázalo, že jsou jmenovány Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen MMR). Sotva byly s obtížemi schváleny v parlamentu kraje, schválila vláda rozčlenění ČR na větší územní celky nazývané NUTS II, sestávající z jednoho až tří krajů. I pro tato území jmenovalo MMR jakési orgány, Regionální řídicí a monitorovací výbory. Obojí orgány, na území kraje i na území NUTS II, měly své koordinační orgány na centrální úrovni, Národní koordinační skupinu a Národní programovací výbor a Monitorovací výbor pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti. Úkolem všech bylo plánování pro dané území. Příprava plánovacích dokumentů se rozběhla s velkou intenzitou. Do tohoto všeho nebo vedle těchto aktivit, připravovalo Ministerstvo vnitra koncepci a harmonogram reformy veřejné správy a zpřístupnilo tyto dokumenty diskuzi. Konkrétně pro území krajů, tedy pro územní část reformy, šlo o to, kdo bude kraje řídit a co bude v krajích řídit: jaký systém veřejné správy na úrovni krajů se zvolí (tzn. jaký vztah státní správy a samosprávy), jaké budou volby do krajské samosprávy a jaké budou kompetence krajských orgánů. Teprve když se podíváme na všechny tyto události a procesy z úhlu pohledu „předvstupních“ aktivit vlády, tedy plnění úkolů vyplývajících z přihlášení se ČR do EU, začnou být srozumitelné a dostanou řád. Můžeme sledovat dva

<sup>15</sup> Dokumenty CpKP, [www.cpkp.cz](http://www.cpkp.cz)

<sup>16</sup> Regular Report 1999 from the Commission on the CR, Progress towards accession.

procesy: územní reforma veřejné správy – fáze krajské zřízení a příprava regionální politiky ČR.

## 2.1. Územní reforma veřejné správy – fáze krajské zřízení

Už v březnu 1998 byla agenda reformy veřejné správy přikázána ministerstvu vnitra tzv. úřednickou vládou Tošovského. Po mimořádných volbách se ujala vláda ČSSD. Vzhledem k tomu, že to byli právě poslanci ČSSD (Grulich a další), kteří v létě 1997 podali v parlamentu návrh na přijetí zákona o VÚSC, očekávání mohla být velká. Programové prohlášení vlády opět zahrnuje reformu veřejné správy mezi své priority. Ale tak to bylo u každé předchozí vlády. Konkrétní impuls znamenalo institucionální zabezpečení reformy v ustavení funkce náměstka pro reformu veřejné správy na podzim 1998.<sup>17</sup> Pod vedením Yvonne Streckové v této funkci zpracovalo MV dokument Návrh reformy<sup>18</sup>. Bylo v něm rozpracováno několik variant vztahu státní správy a samosprávy v kraji a také časový harmonogram. Doporučena k přijetí byla varianta oddělené státní správy a samosprávy, tzn. duální systém veřejné správy.<sup>19</sup> Návrh reformy byl předložen široké diskuzi, což bylo prezentováno jako nový prvek v chování MV<sup>20</sup>.

Dokument projednaly relevantní výbory Parlamentu, zvláště Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Vládní seminář v únoru 1999 byl věnován reformě veřejné správy. Svaz měst a obcí měl společné jednání se zpracovateli Návrhu v únoru 1999, projednával dokument na předsednictvu a posléze i na Sněmu SMO v dubnu 1999. Na těchto fórech byla nejvíce diskutovanou otázkou vztahu státní správy a samosprávy v kraji, tedy jaký model, jaký systém veřejné správy bude zvolen. Šlo o problém oddělení nebo neoddělení státní správy a samosprávy do samostatných organizačních struktur. Do diskuze se zapojil i East West Institute pořádáním workshopů Regionální samospráva na různých místech ČR. Na jejich organizaci se podílela nevládní nezisková organizace Centrum pro komunitní práci<sup>21</sup>. Těchto setkání se účastnili představitelé samosprávy obcí a měst, podnikatelé a především neziskové nevládní organizace působící v nejrůznějších oblastech lidských činností. Hlavním tématem diskuze byly kompetence, které by měly být krajské samosprávě svěřeny. Diskuze se odehrávala také na stránkách časopisu Veřejná správa a Moderní obec. Instruující články státních úředníků z centra, diskuzní příspěvky z okresních úřadů,<sup>22</sup> obcí a dalších zainteresovaných subjektů. Takový formát diskuze o dokumentu státní správy byl do té doby vskutku nevídaný. Náměstkyně ministra vnitra na úseku reformy veřejné správy MV byla rozhodnuta dodržet časový harmonogram této fáze územní reformy veřejné správy, ať budou výsledky diskuze jakékoliv<sup>23</sup>: k 1. 1. 2001 zřídit kraje.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Olga Vidláková, citována práce.

<sup>18</sup> Návrh koncepce reformy veřejné správy. MV, Úsek pro reformu veřejné správy. Leden 1999

<sup>19</sup> Každý reálně existující systém veřejné správy se dá přiřadit k některému ze tří modelů podle vztahu státní správy a samosprávy na jednotlivých úrovních: 1. duální nebo oddělený, kdy výkonem státní správy jsou pověřeny zvláštní úřady státní správy, existující v území odděleně od úřadů vykonávajících funkce úkoly uložené samosprávou; příkladem je systém veřejné správy zvolený na Slovensku. 2. Spojený model, v němž úřady samosprávy jsou pověřeny i výkonem státní správy, příkladem jsou obce v Česku. 3. Smíšený model, kde na některé úrovni jsou jenom úřady státní správy, na některé fungují samosprávné orgány nebo se na některé úrovni uplatňuje některý z předchozích modelů. Leemans, A., F., 1970. Changing Patterns of Local Government. The Hague, the Netherlands

<sup>20</sup> Y. Strecková, Obec a Finance 1/1999, rovněž ve Veřejné správě '99 č. 12.

<sup>21</sup> O této NNO byla zmínka již výše. Připomínáme, že byla založena v roce 1996 a že jejím cílem je zajišťovat transparentnost rozhodovacích procesů a přístup k informacím. Má místní zastoupení pro Západní Čechy, Střední Moravu, Jižní Čechy a Moravskoslezský kraj.

<sup>22</sup> Obsahová analýza tisku Lenky Buštkové v: Podkladové studie pro Národní fórum o regionální samosprávě v ČR, 31. 3. – 1. 4. 1999, vydal EWI v Praze.

<sup>23</sup> Y. Strecková ve Veřejné správě '99, č. 12, str. 7.



Reformou veřejné správy se také zabýval projekt Phare. Realizoval ho Národní vzdělávací fond. Řada analytických studií končila listopadu 1998 Návrhem strategie reformy veřejné správy v ČR.<sup>24</sup>

Výsledkem diskuze v roce 1999 bylo doporučení ministerstvu vnitra, aby rozpracovalo variantu modelu spojené státní správy a samosprávy a příslušné zákony předložilo parlamentu. Šlo o celý balík zákonů, které souvisely s ustavením krajského zřízení. Některé byly nové, některé bylo třeba v nové souvislosti nově formulovat. Šlo o zákony organizační a kompetenční, především v gesci MV, a o zákony finanční a majetkové, především v gesci MF.<sup>25</sup> Zákony byly předloženy parlamentu k projednávání na podzim 1999. V listopadu zahájil parlament jejich projednávání v 1. čtení. Zákony byly schváleny 8. a 9. března 2000.

**Rozprava v poslanecké sněmovně**  
(Zdroj: webová stránka parlamentu.)

Hlavní tíha projednávání zákona o obcích, o krajích, o okresních úřadech a o hl. městě Praze ležela na Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí (dále jen Výbor), jehož předsedou byl Miroslav Beneš<sup>26</sup>. Zpravodaji těchto zákonů byli poslanci z Výboru a ve svém úvodním vystoupení doporučili zákon do 2. čtení s výhradou zapracování pozměňovacích návrhů; zpravodajem pro zákon „o přechodu majetku“ byl poslanec z výboru rozpočtového a doporučil zákon odmítnout<sup>27</sup>. Ve vystoupení zpravodajů a pak i poslanců v rozpravě po 1. čtení zaznělo několik zajímavých věcí:

- že vládní návrhy zákonů získaly na kvalitě v průběhu tříměsíční diskuze ještě před podáním do parlamentu  
- že při přípravě zákonů bylo vynaloženo velké úsilí  
- že zákony musí doznat ještě podstatné změny  
- že na zákonech lze pozorovat nedůvěru k samosprávě<sup>28</sup>  
- návrh na odmítnutí zákonů<sup>29</sup>.

Nejvíce vystoupení poslanců (cca 5-7) bylo v rozpravě k zákonu o obcích, o krajích a „o přechodu věcí“. Závěr z rozpravy byl, že Výbor připraví komplexní pozměňovací návrhy k projednávaným předlohám pro 2. čtení a bude prodloužena lhůta k projednávání o 20 dnů. Ještě v prosinci, před projednáváním zákonů ve 2. čtení, přišla skupina poslanců s návrhem, který znovu otevíral otázku počtu krajů.<sup>30</sup> Záměrem návrhu bylo sladit počet krajů s počtem celků NUTS II. Návrh byl zamítnut.

<sup>24</sup> Návrh strategie reformy veřejné správy ČR. „Zdokonalování veřejné správy České republiky“, projekt Phare. NVF, říjen 1998

<sup>25</sup> Zákony a jejich parlamentní zpravodajové

- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, Tom Zajíček (ODS)

- Zákon č. 129/2000 o krajích, Jiří Drda (ODS)

- Zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů, Miroslav Beneš (ODS)

- Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, Tomáš Kvapil (KDU-ČSL)

- Zákon č. 147/2000 Sb. o okresních úřadech, Radko Martínek (ČSSD)

- Zákon č. 157/2000 Sb. o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, Vlad. Doležal (ODS)

<sup>26</sup> ODS, dříve primátor Českých Budějovic

<sup>27</sup> Podle slov zpravodaje se tímto zákonem vnucuje majetek krajům, nerespektuje se právo krajů na vyjádření, situaci komplikují resituční nároky na dotčený majetek, („chce se stát tohoto majetku zbavit“). K zamítnutí se připojil i předseda Výboru, který považoval návrh za nerealizovatelný. Reakce poslance Martínka (parafráze vystoupení): už je to tu zase, co má být dříve, vejce nebo slepice; kraje musí mít nějaký majetek; reforma není uzavřený proces... bude docházet k převodu dalších kompetencí na kraje; „A v tom je podstata demokracie a decentralizace tohoto státu“.

<sup>28</sup> Předseda Výboru M. Beneš k zákonu o obcích i o krajích.

<sup>29</sup> Poslanec Pejřil (ODS) u zákona o obcích a o OkÚ; poslankyně Vlčková (KSČM z Výboru navrhla vrácení zákona o krajích předkladateli.

<sup>30</sup> Za skupinu poslanců přednesl návrh Zdeněk Koudelka (ČSSD).

Do 2. čtení uvedl ministr vnitra zákony za minimální pozornosti poslanců a napomínání sněmovny předsedajícím.<sup>31</sup> Zpravodajové doporučili k jednání a poté k postoupení do dalšího čtení komplexní pozměňovací návrhy Výboru, které byly připraveny za spolupráce odborníků MV. Tak se i stalo. Ve vystoupeních některých poslanců v rozpravě ještě zazněla snaha oddálit přijetí zákonů ustavujících krajské zřízení.<sup>32</sup> Posléze však byly předlohy zákonů postoupeny do 3. čtení. Jenom jednání o zákonu o přechodu některých věcí z majetku ČR na kraje bylo odloženo a jednalo se o něm v dubnu. I zde byl základem jednání komplexní pozměňovací návrh Výboru.

Závěrečné hlasování o jednotlivých zákonech bylo přerušováno různě dlouhými přestávkami, které si poslanecké kluby střídavě vyžádaly. Zákony byly schváleny, ale ne všichni byli pro. Zákon o obcích: přítomno 184, pro 149, proti 30 (23 KSČM, 7 ODS). Zákon o krajích: přítomno 184, pro 118, proti 59 (52 ODS, 6 KSČM, 1 nezař.). Zákon o OkÚ: přítomno 176, pro 114, proti 53 (50 ODS, 2 KSČM, 1 KDU-ČSL). Zákon o Praze: přítomno 182, pro 120, proti 54 (19 KSČM, 18 KDU-ČSL, 17 US).

Před závěrečným hlasováním o volbách do krajských zastupitelstev došlo ještě k výměně názorů mezi stranami. Poslanec za ODS Petr Nečas se rozhodl připomenout ostatním poslancům, o jak důležité hlasování se jedná a varoval<sup>33</sup> Reagovala Petra Buzková (ČSSD), poslanec Filip (KSČM), poslanec Kasal (KDU-ČSL). V podstatě byla ODS obviněna z nevěle ustavit krajské zřízení<sup>34</sup>, a ještě k tomu z farizejství<sup>35</sup>. Předkladatel zákonů, ministr vnitra Grulich, se ohradil proti tomu, aby poslanci strašili občany ať už nárůstem úřednictva nebo výdajů. Unie svobody nereagovala. Výsledek hlasování byl tento: přítomno 173 poslanců, pro 102, proti 54 (50 ODS, 2 KSČM, 1 US, 1 nezař.), 16 poslanců za KSČM a 1 za ODS se zdrželi. Poslanci ČSSD a KDU-ČSL byli všichni přítomní pro.

Výsledky hlasování se zdají potvrzovat, k čemu jsme dospěli analýzou dokumentů souvisejících se zákonem o VÚSC a dalšími: ODS neměla zájem na reformě veřejné správy, neměla zájem na ustavení samosprávných krajů. Na druhé straně je ČSSD, která od roku 1997 udělala všechno potřebné k tomu, aby se reforma rozběhla a držela se vymezeného časového harmonogramu. Otázka proč se ODS stavěla k reformě s takovým nezájmem, není zodpovězena důvody, které Petr Nečas uvedl v parlamentu před hlasováním o krajských volbách.

### **Volby do zastupitelstev krajů.<sup>36</sup>**

V neděli 12. listopadu 2000 se konaly první krajské volby v České republice. Tímto byl dokončen další krok reformy územních orgánů veřejné správy - ustavení krajského zřízení. Ve

<sup>31</sup> Webová stránka parlamentu, záznamy jednání.

<sup>32</sup> Poslanec Milan Zuna (ODS) navrhuje účinnost zákona o krajích až „od voleb v roce 2002“; poslanec Payne odmítá všechny předkládané zákony jako socialistické (po svém dlouhém chaotickém vystoupení byl pokárán za nedůslednost ve vystoupení, ze sněmovny odešel v průběhu jednání); ale ani předseda Výboru Miroslav Beneš nevyslovil předlohám jednoznačnou podporu a u tzv. kompetenčního zákona navrhoval spolu s poslanci Brouskem a Bartošem vrátit předlohu Výboru k dopracování.

<sup>33</sup> Poslanec Nečas říkal „Bože, odpusť jim, co činí“ a měl na mysli všechny, kteří pro zákony hlasovali a chystali se hlasovat i pro zákon o volbách; „vy volíte nerozum a budete muset přiznat tuto chybu“.

<sup>34</sup> Petra Buzková: „... nemá-li někdo odvalu k politickému rozhodnutí, hovoří o rozumu, rozvážnosti či nedostatku času ... oni prostě takovéto rozhodnutí udělat nechtějí... jsem přesvědčena ... tato sněmovna je povinna učinit své politické rozhodnutí ...“ ODS může za to, že otázka krajů se tak dlouho neřešila, vytýká Jan Kasal a pokračuje - KDU-ČSL měla decentralizaci v programu. „... každé torpédování našeho rozhodnutí bude znamenat znejištění občanů“ a odpovědnost zůstane i na těch, kteří dnes hlasují proti.

<sup>35</sup> Filip sdílí řadu obav P. Nečase, ale „... jeho vyjádření považují za velmi neupřímné a vůči sněmovně za nespravedlivé.“ Protože na podzim 1999 mohla ODS hlasovat pro zákon, kterým by se vytvoření krajů odložilo na rok 2002, ale nehlasovala.

<sup>36</sup> Vajdová, Z. Krajské volby. Webová stránka Sociologického ústavu, edice Data-fakta, únor 2001.

13ti krajích, jejichž území a sídelní města byla vymezena Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., zvolili občané zastupitelstva krajů. Území Hlavního města Prahy, které je definováno jako samostatný kraj, je Zastupitelstvo hl. m. Prahy současně zastupitelstvem kraje hl. m. Praha. V Praze se bude znovu volit v roce 2002.

V proporčním volebním systému se volilo 45, 55, a 65 zastupitelů, podle počtu obyvatel kraje. Mandáty byly rozděleny v jednom skrutiniu. Voleb se mohly účastnit jenom politické strany, hnutí a jejich koalice. Občan volil, podobně jako do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a na rozdíl od voleb do obecního zastupitelstva, výběrem hlasovacího lístku jedné volební strany, na němž mohl uplatnit 4 preferenční hlasy. Do skrutinia postoupily ty volební strany, které získaly aspoň 5% platných hlasů v kraji. Pro jednotlivého kandidáta bylo získání mandátu definováno počtem hlasů, které získala volební strana, pořadím kandidáta na volebním lístku a počtem preferenčních hlasů, které kandidát obdržel; preferenční hlasy mohly změnit pořadí kandidáta, jestliže jejich počet přesáhl 10% z celkového počtu hlasů odevzdaných této volební straně.

O hlasy voličů se ucházelo 41 volebních stran (v jednotlivých krajích 11 - 14) - 28 politických stran a hnutí a 13 koalic s cca 7 760 kandidáty. Účast voličů byla 33,64 %. Mandáty byly rozděleny mezi 9 politických stran a hnutí a 1 koalici. V ČR tak bylo zvoleno 675 zastupitelů ve 13ti krajích. Preferenční hlasy měly účín jenom u osmi kandidátů. Na to, kdo kandidoval a kdo byl zvolen, lze nahlédnout z několika stran:

- a) z hlediska sociální reprezentativity
- b) z hlediska zkušenosti ve veřejné správě
- c) z hlediska potenciální identifikace s územím kraje

a) Jak jsou v zastupitelstvech krajů reprezentovány základní demografické skupiny obyvatelstva, které mají své specifické zájmy, jako muži a ženy nebo mladí a staří? *V souboru kandidátů bylo 78% mužů, 22% žen, v zastupitelstvech je 86% mužů a 14% žen. Mezi zvolenými muži a ženami je poměr ještě méně příznivý než mezi kandidujícími. Jsou zde však regionální rozdíly. Jednak jsou rozdíly mezi kraji již v tom, kolik žen kandidovalo. V Českobudějovickém kraji bylo na kandidátkách 25% žen, zatímco v Karlovarském kraji jenom 17%. Jednak jsou rozdíly v tom, jak se změnil podíl žen na získaných mandátech oproti jejich podílu na kandidátce - většinou klesl na polovinu až na třetinu; v Ostravském kraji zůstal úplně stejný - 20% žen mezi kandidáty i mezi zastupiteli. Přítomnost žen v zastupitelstvech je od 29% v Plzeňském kraji po 7% žen ve Zlínském kraji.*

*Průměrný věk kandidátů byl 46,9 roků, v rozpětí 18 až 86 let. Průměrný věk zastupitel je 47,1 roků, v rozpětí 24 až 73 let.*

Jsou však i ve věkových kategoriích kandidátů a zastupitelů regionální rozdíly. Pokud jde o povolání těch, kteří se ucházeli o hlasy ve volbách, resp. těch, kteří je získali, dá se říci, že nejúspěšnější skupinou byli kandidáti v kategorii vyšší odborný: mezi zastupiteli je 85% lidí této kategorie (ale tato kategorie je velmi široká, dá se předpokládat vysokoškolské i středoškolské vzdělání a především závislá činnost). Další byli v úspěšnosti podnikatelé nebo sebezaměstnávající: mezi zastupiteli je jich 11%. I zde jsou značné rozdíly mezi regiony v tom, jak volba změnila podíl kategorií povolání v souboru zastupitelů.

Je nutné připomenout, že o úspěšnosti některé skupiny kandidátů ve volbách - mužů či žen, věkové kategorie nebo povolání - rozhodovaly strany při sestavování kandidátek a rozhodování o pořadí jednotlivých kandidátů.

b) Můžeme si také položit otázku, kolik lidí z veřejné správy bylo zvoleno v krajských volbách?

*Ve volbách byli nejúspěšnější skupinou ti, kteří již ve veřejné správě pracovali - ze všech kandidujících starostů, přednostů OkÚ a pod., byly zvoleny 22 % a tedy v nových zastupitelstvech jsou lidé se zkušeností z veřejné správy, zastoupení ve 34%.*

Pohled z jiné strany představuje v této souvislosti údaj o tom, kolik kandidátů z veřejné správy měly na kandidátkách ty strany, které získaly mandáty a kolik těchto kandidátů bylo na prvních místech. Čtyřkoalice a ODS měly na kandidátkách 52%, KSČM 33% a ČSSD 16% lidí z veřejné správy. Přičemž Čtyřkoalice měla na 1. místě kandidáta z veřejné správy v 11ti krajích, ODS v sedmi, ČSSD v šesti a KSČM v žádném kraji, teprve na 3. místě pak ve třech krajích. Politické hnutí Nezávislí kandidovalo v šesti krajích s 38% kandidátů z veřejné správy, ve třech krajích na 1. místě; a Sdružení nezávislých, kandidující ve třech krajích, mělo mezi kandidáty 60% lidí z veřejné správy, ve všech třech krajích také na 1. místě.

c) Mezi 41 volebními subjekty bylo 8 regionálních. *Je výrazný rozdíl mezi kraji moravskými a českými: na Moravě vstoupilo do krajských voleb více regionálních subjektů. Ve všech moravských krajích kandidovala koalice Moravské demokratické strany a Hnutí za samosprávnou Moravu a Slezsko - Moravské národní sjednocení ( MDS a HSMS-MNS), i když registrovaná pod různými jmény: v Jihlavském kraji pod jménem Prosperita Vysočiny, v krajích střední Moravy pod jménem Moravská koalice a v Ostravském kraji jako Moravskoslezská koalice. V žádném kraji však nezískala ani jeden mandát. Dále to bylo politické hnutí Nešťanici pro Moravu kandidující v Brněnském kraji - získali mandát, Zlínské hnutí nezávislých ve Zlínském kraji - získalo mandát, a v Olomouckém kraji ještě Šance pro Olomoucký kraj - bez mandátu.*

V českých krajích je situace úplně jiná. Pouze ve dvou krajích kandidovaly regionální strany. V Pardubickém kraji kandidovalo Sdružení pro Pardubický kraj a získalo 2 mandáty; v Libereckém kraji kandidovaly tři regionální subjekty - Liberecká unie pro sport a zdraví, Demokratická regionální strana a Strana svobodných severu -, avšak mandát nezískaly.

*Pokud bychom chtěli mluvit o rodící se identitě nových krajů, pak je pozorovatelná jenom velmi slabě a spíše v krajích moravských.*

**Zastupitelstva krajů** (ovšem i rady a hejtmani) - první subjekt v rozhodování o rozvoji kraje - jsou zvolena. Jsou zde však další orgány, které se budou podílet na rozhodování o rozvoji kraje. Zastupitelstvo zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány **výbory**<sup>37</sup>, předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Rada zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány **komise**. Vzhledem ke komplexnímu rozvoji krajů a náročnosti úkolů krajské reprezentace v období přistupování k Evropské unii je jen přirozené, že tyto výbory a komise si budou vytvářet pracovní skupiny pro řešení specifických problémů. Je důležité, že členové těchto orgánů jsou jmenováni a nejen ze souboru zastupitelů. Záleží na zastupitelstvu a radě, pro jaký klíč se při jmenování členů výborů a komisí rozhodnou. *Zde je jedna příležitost pro participaci neziskového sektoru přímo v orgánech kraje.* Analogické orgány existují podle nového zákona o obcích i na obecní úrovni a představují pro neziskový sektor analogickou příležitost.

## 2.2. Příprava regionální politiky ČR

Evropská unie podporuje prostřednictvím strukturálních fondů regionální politiku členských států. V období přípravy vstupu do EU má kandidátská země možnost využívat tzv. předvstupní pomoc EU. ČR se stala kandidátskou zemí v roce 1997. Aby mohla využívat předvstupní pomoc EU v podobě předstrukturálních fondů od roku 2000, bylo nutné co nejdříve připravit *vlastní regionální politiku, vlastní plánovací a programové dokumenty a*

<sup>37</sup> Podle zákona o krajích zastupitelstvo vždy zřizuje výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost.

*institucionální nástroje k jejich přípravě a realizaci a kontrole.* Přitom bylo nutné respektovat a vtělit do dokumentů zásady regionální politiky, které jsou v členských státech EU obecnými zásadami obsaženými v právu nebo jsou respektovanou zvyklostí. Jsou to především principy subsidiarity, partnerství, solidarity a adicionality.<sup>38</sup> V roce 1998 se rozběhly pod gescí Ministerstva pro místní rozvoj *práce na přípravě regionální politiky.* Rozhodující pro další události byla v této chvíli skutečnost, že již existovala ústavním zákonem vymezená území krajů v počtu 13+1 a že orgány, které by měly určovat politiku rozvoje kraje, budou zvoleny teprve na konci roku 2000. Ukázalo se, že území krajů jsou pro přijetí strukturálních fondů EU malá. A že momentálně neexistují v území žádné regionální orgány, schopné připravit plánovací a programové dokumenty při dodržení principů EU. Příprava regionální politiky se od té chvíle až do roku 2001 ubírala po dvou liniích.

- *A. Aktivity související s přípravou vlastní regionální politiky ČR a (jde v podstatě o přípravu plánovacích dokumentů pro ČR)*
- *B. Aktivity související s přípravou podmínek pro přijetí podpory z předstrukturálních fondů EU v roce 2000 (jde v podstatě o přípravu plánovacích dokumentů pro EU).*

### ***A. Příprava vlastní regionální politiky ČR a jejích institucionálních nástrojů.***

Zásady regionální politiky vlády byly přijaty již na počátku roku 1998. Hlavním cílem zásad bylo, aby regionální politika v ČR respektovala základní principy regionální strukturální politiky Evropské unie. Byl to však jenom provizorní dokument. V roce 1999 začala příprava návrhu zákona, který měl oblast regionální politiky regulovat. Posléze byl v roce 2000 schválen jako Zákon o podpoře regionálního rozvoje s platností od 1. 1. 2001. Na začátku však bylo potřeba připravovat strategické a programové dokumenty ČR. Nejprve **Strategii regionálního rozvoje ČR**, jejíž přípravu koordinovala a metodicky vedla **Národní koordinační skupina** jmenovaná ministrem pro místní rozvoj.

Z iniciativy Ministerstva pro místní rozvoj byly v roce 1998 založeny **Regionální koordinační skupiny (dále RKS)** pro území krajů, tak, jak byly schváleny zákonem o VÚSC. *Prozatímně nahrazovaly orgány krajů.*<sup>39</sup> K zastoupení ve skupinách měly být vyzvány různé subjekty podle principu partnerství. Členy RKS a také členy jejich pracovních skupin jmenovalo MMR. Hlavním úkolem RKS, a kvůli němu byly jmenovány, byla analýza regionálního rozvoje a na jejím základě vytvoření **Strategie rozvoje kraje**. Strategie z jednotlivých krajů pak byly podkladem pro **Strategii regionálního rozvoje ČR**, která je považována za základní koncepční dokument regionální politiky. Každý kraj si počínal při založení RKS trochu jinak: RKS nebyly založeny ve stejném čase, např. v Jihlavském kraji naposledy (jméno Vysočina přijal kraj později), a tak i práce na strategiích rozvoje byly v jednotlivých krajích zpracovávány v různém tempu; skladba RKS byla rozmanitá (zástupci OkÚ, podnikatelská sféra, Regionální rozvojové agentury, zástupci vysokých škol, neziskový sektor).<sup>40</sup>

Dokument Strategie regionálního rozvoje ČR byl předložen vládě ČR v červnu 1999. Vláda vzala Strategii na vědomí a uložila předložit novou verzi v červnu 2000. V červenci 2000 vláda schválila (usnesení č.682) Strategii regionálního rozvoje ČR. Je považována za

<sup>38</sup> Již dříve v tomto textu bylo řečeno, že EU poskytla pomoc MMR při zajištění kompatibility zásad české regionální politiky s právem a zvyklostmi v EU.

<sup>39</sup> V květnu-červnu 1998 vyšel pokyn MMR, jak sestavit RKS, kdo tam má být zastoupen. Pokyn byl poslán na OkÚ v sídlech krajů a okresní úřad oslovil různé instituce a navrhnul členy RKS.

<sup>40</sup> Zastoupení neziskového sektoru v RKS bylo v té době malé. Lidé z neziskového sektoru byli jmenováni do RKS resp. jejich pracovních skupin v Ostravském, Olomouckém a snad Plzeňském kraji. V polovině roku 1998, kdy se vlastně RKS utvářely, možná na OkÚ nevěděli, koho v neziskovém sektoru oslovit.

střednědobý programový dokument, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje.

Strategie se stala východiskem pro přípravu dalšího dokumentu a sice Programu rozvoje územního obvodu kraje, zkráceně **Program rozvoje kraje (PRK)**. Tento je definován jako taktický dokument, „který konkretizuje strategické cíle a rozvojové aktivity kraje ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace“<sup>41</sup>. PRK zpracovávají v roce 2000 znovu RKS, až do doby zvolení zastupitelstev krajů.

### ***B. Příprava podmínek pro přijetí regionální pomoci z předstrukturálních fondů EU v roce 2000***

Vzhledem k velikosti krajů, velmi brzy se začalo mluvit o vymezení jednotek NUTS2. Jsou to územní jednotky, které mají tři účely: - jsou jednotkou regionální statistiky EU, - jsou územím regionálních analýz v demografické, sociální a ekonomické oblasti, - slouží potřebám regionální politiky EU.

EU resp. Eurostat byl připraven vzít jako NUTS2 území osmi krajů, které existovaly na území ČR od roku 1960. Když ale byl schválen zákon o krajích, které byly menší, vznikla potřeba poskládat těchto 14 krajů do nových NUTS2. Přitom byla sledována kritéria Eurostatu. Bylo sestaveno nových osm jednotek, přijato českou vládou (Usnesení vlády z 26. 10. 1998 č. 707) i Evropskou komisí. Pomoc ze strukturálních fondů bude do ČR směřovat výhradně prostřednictvím regionálních jednotek NUTS2.<sup>42</sup> Výchozími dokumenty pro vymezení NUTS2 byly Regionální a odvětvová analýza ČR, zpracovávaná v roce 1998 až do března 1999; dalším dokumentem zakládajícím existenci NUTS je Hospodářská strategie vstupu do EU. Kromě vymezení území NUTS2 bylo potřeba vybudovat instituce, které budou odpovědné za přípravu programových dokumentů pro Evropskou unii. Hlavním dokumentem pro vyjednání podpory ze strukturálních fondů EU bude **Národní rozvojový plán**.

**Regionální řídicí a monitorovací výbory (RŘMV):** Usnesením vlády ze 17.6.1998 č. 417 k zabezpečování institucionálního rámce účasti ČR na programech Strukturálních fondů EU, bylo rozhodnuto o ustavení Monitorovacích a řídicích výborů pro úroveň NUTS2. V regionálním řídicím a monitorovacím výboru zaujmou místo zástupci všech významných regionálních aktérů: územní samospráva, instituce státní správy působící na centrální i regionální úrovni, podnikatelská sféra, vzdělávací instituce a podle principu partnerství i neziskový sektor. MMR jmenovalo členy těchto výborů. Byly odpovědné za přípravu **regionálních konzultačních dokumentů** pro každý NUTS2. Měly vycházet ze strategií rozvoje kraje, které již byly zpracovávány Regionálními koordinačními skupinami na úrovni krajů. Současně byl jmenován ústřední orgán. V roce 1998 byl jmenován **Národní programový výbor pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti** = NPC-ESC a také **Monitorovací výbor pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti** = MC-ESC. V lednu 1999 NPC-ESC schválil dokument Metodika přípravy Národního rozvojového plánu. **Přípravný výbor:** V únoru 1999 začaly pracovat Přípravné výbory pod vedením určitých ministerstev (které se posléze ukázaly být odpovědné za prioritní osy NRP) zpracovávat tzv. **sektorové konzultační dokumenty** pro 7 stanovených sektorů (v závorce je uvedeno zodpovědné ministerstvo): Rozvoj lidských zdrojů (MPSV, MŠMT), Průmysl (MPO),

<sup>41</sup> Metodická příručka PRK, Praha, únor 2000, finální verze.

<sup>42</sup> Území státu je v terminologii Eurostatu NUTS1, kraje NUTS3, dosavadní okresy NUTS4 a území obce NUTS5.

Doprava a spoje (MDS), Životní prostředí (MŽP), Rozvoj multifunkčního zemědělství (MZe), Rozvoj venkova (MMR), Cestovní ruch (MMR)<sup>43</sup>.

**Realizační skupina:** Výběrové řízení na realizátora projektu Národní rozvojový plán vyhrálo konsorcium VŠE a Terplan. Tato realizační skupina měla připravit svodné části plánu, provázanost územních a sektorových dokumentů. Na základě konzultačních dokumentů sektorů - podepsaných příslušnými ministry, a konzultačních dokumentů regionů, podepsaných RŘMV příslušných NUTS2,<sup>44</sup> - byly navrženy priority a zpracován dokument *Návrh sektorových a regionálních priorit RDP na roky 2001-2006*. Návrh byl nejprve projednán na odpovídajících ministerstvech, a RŘMV. Potom v červnu 1999 doporučil NPV vládě dokument schválit.

Usnesení vlády ze 14. července 1999 č.714 vzalo na vědomí - návrh sektorových dokumentů, které byly zpracovány pod gescí Přípravných výborů několika ministerstev a regionálních konzultačních dokumentů, zpracovaných pod gescí Regionálních řídicích a monitorovacích výborů, jmenovaných MMR; - návrh sektorových a regionálních priorit, tj. 5 prioritních os sektorových + osa specifických priorit jednotlivých NUTS II: Podpora rozvoje ekonomické základny a posílení její konkurenceschopnosti, Rozvoj technické infrastruktury, Rozvoj lidských zdrojů, Ochrana a zkvalitňování životního prostředí, Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, Specifické priority regionů NUTS2; - návrh pilotních operačních programů (regionální operační programy (ROP) pro NUTS II Severozápad, Ostravsko a Střední Morava, a sektorové operační programy (SOP) „konkurenceschopnost“ a „lidské zdroje“. Vláda uložila zpracovat další verzi NRP do 15. 9. 1999. Národní rozvojový plán v angličtině je postoupen Evropské komisi. Další verze reflektuje připomínky Komise, inovuje se na základě nových verzí regionálních a krajských plánovacích dokumentů, pro něž je ve své předchozí podobě východiskem (NRP je základním dokumentem pro **Regionální operační programy (ROP)** a pro **Sektorové operační programy (SOP)**, které však mají brát v úvahu i PRK). Definitivní verze NRP má být hotová k 30. 6. 2002.

Ve 2. polovině 1999 proběhlo výběrové řízení na úkol SEA RDP, tj. „*Posouzení vlivu NRP na životní prostředí*“, které vyhrálo **konsorcium** Regionální environmentální centrum a AV ČR a připravilo dokument téhož jména.

### 3. Poslední události – rok 2001

V průběhu roku 2001 měly kraje především práci se zajištěním svého vybavení: budovy, komunikační zařízení i personál. Přesto hned na začátku roku, po určitém nedorozumění s ministerstvem vnitra o počítačovém vybavení úřadů, založili hejtmani Asociaci krajů. V současnosti má každý kraj svoji webovou stránku, i když různého obsahu a různě podrobnou. Všechna zastupitelstva krajů mají zřízeny ze zákona povinné výbory; zastupitelstva některých krajů mají i další výbory, např. v Moravsko-Slezském kraji je dalších 7 výborů; rada v Jihomoravském kraji má 9 komisí např. apod. Dále, čtyři kraje požádaly o změnu názvu a byla schválena jejich nová jména: Jihočeský pro kraj Českobudějovický, Jihomoravský pro kraj Brněnský, Vysočina pro kraj Jihlavský a Moravsko-Slezský pro kraj

<sup>43</sup> Podle Mgr. Tomáše Nejdla (<http://WWW.mmr.cz/cz/rdp/priprava.html>, sejmuto 26.4.2000) „V srpnu (má se na mysli 99.) proběhlo veřejné projednávání sektorových a regionálních konzultačních dokumentů, jehož cílem bylo nalézt a odstranit střety, které by bránily v posouzení dokumentů z hlediska jejich dopadu na životní prostředí.“

<sup>44</sup> Jak píše René Wokoun, garant zpracování NRP za realizační skupinu, ve VS'99 č.36.

Ostravský. O přeřazení do jiného kraje požádaly některé obce a mikroregiony. Většinou ty, které již dříve dávaly najevo nespokojenost s příslušností ke kraji.

Od 1.1.2001 platí zákon o podpoře regionálního rozvoje č.248/2000 Sb. Definiuje NUTS2 jako “**region soudržnosti**” a stanovuje jeho orgány:

**Regionální rada:** působí v území regionu podle pravidel o přenesené působnosti; je zvolena členy zastupitelstev krajů z jejich středu, za každý kraj v počtu 10; pokud je NUTS2 jeden kraj, je Radou zastupitelstvo tohoto kraje. Znamená to, že v tomto orgánu budou zastoupeni lidé, již zvolení.<sup>45</sup> Regionální rada zřizuje **Výbor regionálního rozvoje**. Je složen z lidí, které zvolí Rada ze zástupců krajů, obcí, správních úřadů, podnikatelů, odborů a NNO, případně dalších osob.(Viz §17, odst.2. uvedeného zákona, vyhovění principu partnerství). A tady je další příležitost pro neziskové organizace: *mohou se ucházet o přímou participaci v orgánu regionu soudržnosti.*

Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje statut regionální rady, probíhá připomínkové řízení k dokumentu.

Všechny dokumenty, o kterých jsme mluvili výše, Strategie regionálního rozvoje a Strategie rozvoje kraje a Programy rozvoje kraje, a Národní rozvojový plán a Regionální operační programy a Sektorové operační programy, se zaklínají tím, že “byly vypracovány za široké spolupráce veřejných, zájmových a i neziskových organizací, podnikatelských i profesních svazů a dalších organizací”, budeme-li ještě jednou citovat René Wokouna (Wokoun -příloha VS’99 č.36). Na konci uvedené přílohy ještě jednou opakuje: “Na závěr je třeba zdůraznit široké partnerství při zpracování dokumentů a rozsáhlý konzultační proces (ministerstva a jejich regionální pracoviště, obce a města, okresní úřady, úřady práce, university, agentury, hospodářství a sociální partneři a široká veřejnost prostřednictvím Internetu).” V následující části studie prověříme, do jaké míry zahrnuje deklarované „široké partnerství“ i neziskový sektor.

## **4. Účast na rozhodování o regionálním rozvoji - Nevládní neziskové organizace**

### **4.1. Vývoj, historie účasti NNO v regionálním rozhodování**

Význam událostí odehrávajících se na regionální scéně si uvědomil neziskový sektor velmi brzy. Oborová konference aktivit místních, regionálních a komunitních (OKAMRK) byla ustavena už v květnu 1998 jako otevřená platforma pro setkávání a výměnu informací a zkušeností neziskových organizací zabývajících se komunitními aktivitami, místním a regionálním rozvojem ČR. Ustavení dalších institucí zabývajících se regionálním rozvojem pak následovalo a jejich iniciátorem bylo Centrum pro komunitní práci. V roce 1999 se začala scházet pracovní skupina NNO a regionální rozvoj, která má dvě části. Je to pracovní skupina pro regionální rozvoj Rady vlády pro NNO a pracovní skupina OKAMRK, zabývající se účastí NNO v regionálním rozvoji. Pravidelná pracovní setkání mohla konstatovat výsledky v překonávání konfrontačních vztahů veřejné správy a NNO na počátku. Také se dařilo osvojovat si nekonfrontační komunikaci a kooperativní způsoby práce. Hmatatelné výsledky pro NNO byly ve jmenování jejich zástupců do centrálních i regionálních skupin připravujících plánovací dokumenty krajů i NUTS2. Nebylo to ovšem nijak slavné a dá se pochybovat o oprávněnosti tvrzení, týkajících se „širokého partnerství při zpracování dokumentů“.

---

<sup>45</sup> Podle Ústeckého deníku se konalo 1. Ustavující zasedání Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad. O ostatních nevím. Možná si pospíšili proto, Severozápad má pilotní ROP.



Tak např. 14. ledna 1999 se konal pracovní seminář Zapojení NNO do přípravy a posuzování regionálních rozvojových strategií (dále RRS) v ČR. Konal se pod záštitou Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí Senátu Parlamentu ČR. Seminář organizoval Centrum pro komunitní práci. Cílem semináře byla diskuse o tom, jak se zapojit do právě probíhajících aktivit - do tvorby regionálních rozvojových strategií, čímž jsou pověřeny Regionální koordinační skupiny (RKS). Aby se NNO podařilo "proniknout" do RKS, uzavíral seminář, měly by mít dobré informace o postupu přípravy RRS, dohodnout metodiku zapojení NNO do přípravy RRS, vypracovat situační analýzu, čili zpracovat objektivní studie a zmapovat problémy příslušných regionů, definovat globální cíle. NNO se zde dohodly, že osloví jednak MMR a Radu vlády pro NNO při Úřadu vlády, které aktivně pomohou začlenění NNO do RKS. Výsledek v březnu 1999 byl tento:

- tehdy Jihlavský kraj: zde vznikla RKS jako poslední v ČR; je složena pouze ze zástupců MěÚ, OkÚ, HK a Agrárních komor všech okresů; počet lidí v RKS je pevně stanoven, není ochota ke spolupráci s dalšími subjekty.
- Středočeský kraj: zaměřuje se jenom na životní prostředí, NNO se zatím nezapojily;
- tehdy Ostravský kraj: RKS má 8 pracovních skupin, NNO zapojeny, nejméně 15 lidí, schůzka s primátorem, propagace v médiích;
- Praha: primátor byl osloven, nereagoval.
- Liberecký kraj: orientace RKS zatím jenom na ekonomiku, zatím bez účasti NNO;
- Olomoucký: 3 lidé z NNO v RKS, 2 lidé jsou v poradním týmu přednosty OkÚ Olomouc.
- Budějovický: ustaveno 7 pracovních skupin RKS, osloveni byli přednostové OkÚ, nikoliv NNO; ty se dohodly o kontaktování RKS a připojení se k přípravě RRS.
- Plzeňský: v pracovní skupině RKS jsou 2 lidé z NNO.

V roce 2001 se staly pro účast v rozhodování o regionálním rozvoji Zastupitelstva a rady krajů, jejich výbory a komise a přepokládané pracovní skupiny. Na konci roku 2001 je v jednotlivých krajích situace velmi různorodá. Některé kraje zvolily pro jmenování členů svých výborů a komisí politický klíč a člen NNO se mohl ocitnout v daném orgánu jenom jako člen politické strany, nebo politickou stranou navržen. Někde vyhradili 1 místo pro zástupce NNO. Spektrum pokračuje a končí ve Zlínském kraji, kde zastupitelstvo ustavilo výbor pro NNO a zástupce NNO je mu předsedou, a v Olomouckém kraji, kde ve výborech a komisích mají NNO 14 lidí, tj. 1-3 lidé v každém z poradních a iniciativních orgánů. Jeden vyslovený důvod pro neúčast NNO v těchto orgánech je nedostatek peněz; práce v těchto orgánech je totiž finančně odměňována. Je však nasnadě jiný důvod. A to je stále nepřekonaná nedůvěra mezi veřejnou správou a NNO. Konečně lze připustit i ten důvod, že v orgánech kraje se neví, na koho se obrátit, aby zástupce NNO navrhnul.

V souvislosti s účastí NNO v rozhodování o regionálním rozvoji, přesněji s ucházením se o podíl na něm, vystoupily do popředí stále nedořešené problémy NNO: reprezentace sektoru a s tím související „síťování“. Prostřednictvím ankety byl učiněn pokus dovědět se, jaké mají názory na tuto věc, a na některé další otázky, lidé pracující v neziskovém sektoru.

## **4.2. Anketa v květnu a červnu 2001 na téma „účast NNO v regionálním plánování“.**

Anketní lístek měl pět věcných otevřených otázek k tématu a byl uzavřen žádostí o několik osobních údajů a údajů o NNO, v níž odpovídající působí. Ani tato poslední položka nebyla formalizovaná. Znamená to, že kdo se rozhodl odpovědět, měl širokou škálu formy odpovědi na výběr, podle své chuti a času: od jednoslovné přes jednoduchou větu až ke složitějším několikavětným výpovědím; všechny formy byly využity. Často je uváděna citace z odpovědí

účastníků ankety, aniž by bylo uvedeno, či zkušenost to je. Ostatně, anketa byla pojata jako anonymní, i když řada lidí na tuto skutečnost rezignovala a své jméno uvedla.

Anketní lístek byl distribuován dvěma způsoby. Jednak byli o vyplnění anketního lístku požádáni účastníci OKAMRK v Plzni 19. května; z cca 80 účastníků odpovědělo 11. jednak, za pomoci pana Balka z CpKP Přerov, byl anketní lístek distribuován pomocí emailu v konferenci „regiony“ v červnu. V rozsahu týdne přišly odpovědi od 17 lidí. Následující poznámky jsou tedy založeny na těchto 28 anketních listcích.

Anketní lístek začínal otázkou, která reflektovala jedno z nejžhavějších témat v neziskovém sektoru té doby: „Mají se NNO sdružovat a vytvářet koalice nebo jiné typy sdružení, případně svou reprezentaci?“ **Zobecněná a stručně vyjádřená odpověď na uvedenou otázku má formu „ano, ale...“.**

„ano, sdružovat“ je vyslovováno velmi rozhodně a stojí za ním důvody: posílení vlivu neziskového sektoru, efektivity jeho usilování, větší popularita sektoru, lepší distribuce informací a zdrojů pro společné akce, platforma pro diskusi a zjednodušení komunikace s ostatními sektory. Jenom několik lidí uvedlo argument, který je nasnadě, jestliže se podíváme na neziskový sektor z vně: sdružováním „... lze pomalu, ale nejistě, získat mandát za NGOs do rozhodovacích orgánů“, a také „nelze počítat s tím, že vznikne v kraji 6 různých koalic a každá je krajská, že se s nimi bude někdo moc bavit“. Někteří mluví rovnou o požadavku „státu a nadací“, obecně řečeno světa mimo neziskový sektor, na potřebu určité organizovanosti NNO a byrokratizace jejich práce. Shrnutí: „Klady z vytvoření těchto uskupení silně převažují nad zápory.“ Ovšem pro někoho jsou zápory tak vážné, že jejich úvaha o sdružování NNO ústí do odpovědi „spíše ne, bylo by to sice dobré, ale...“.

Za oním „ale“ jsou v odpovědích vyjádřeny obavy především z nebezpečí, že formalizované trvalé struktury vedou k uniformitě a jsou ohroženy byrokratizací, která potlačí „přednosti neziskového sektoru, tj. nezávislost, pružnost a pestrost“. Další obavy vyplývají z vědomí rozporu mezi potřebou silné osobnosti pro fungování sdružení a nebezpečím ze zneužití společenství právě touto silnou osobností, případně ve prospěch úzké skupiny lidí nebo organizací, nebezpečím manipulace. Mementem je Národní fronta minulého režimu.

Důvody pro sdružování jsou jasné a naléhavé. Obavy z nebezpečí, které sdružování NNO může představovat pro práci neziskového sektoru, jsou pochopitelné a oprávněné. Většina těch, kteří odpověděli na otázky položené v anketním lístku má, i když převážně jenom částečnou představu, jak by se těmto nebezpečím dalo čelit; ať už pokud jde o podobu sdružení nebo podmínky, za kterých má vzniknout a pracovat: a) sdružení ano, reprezentace spíše ne („není zatím ani doba přijmout určitá „etická“ pravidla pro např. národní reprezentaci“), a jenom tehdy, je-li to účelné; nemusí mít vždy formu organizace s právní subjektivitou; koalice je vhodný způsob; b) sdružení na bázi kraje nebo oboru nebo konkrétního problému, pro společné akce, pro společné řešení závažného problému; c) při zachování autonomie organizací; sdružení by měla být velmi otevřená, volná.

Následující citaci dvou příspěvků do ankety lze považovat za shrnutí: „Myslím, že není dobré nalinkovat jenotné řešení pro všechny kraje a pro všechny oblasti činnosti NNO. Myslím, že je dobré (ponechat) volný průběh spojování a setkávání. Potřeba spolupráce a volná kapacita pro spolupráci se dle mého názoru u organizace projeví až na určitém stupni rozvoje. Jen ať vznikají koalice v rámci činností, oborů, regionů a ČR, jen ať se vzájemně propojují, rozdělují a spolupracují.“ „... Časem asi dojde k plošnému zorganizování všech NNO do různých národních sítí. Tento proces by bylo dobré postavit na dobrovolnosti a podpořit informačními kampaněmi. ...“

Pojem spolupráce je frekventovaný v mnoha odpovědích. Spolupráce se chápe jako „dobrá podmínka“ pro sdružování. Jako další podmínky jsou jmenovány – dostatek aktivních organizací, vzájemná důvěra a relativní dostatek financí na fungování organizace. Jeden anketní lístek popisuje dohodu o spolupráci neziskových organizací v mikroregionu překračujícím hranici; dohoda se osvědčuje tím, že je právě jen vyjádřením vůle ke spolupráci. „Tvrdě institucionalizovaná spolupráce bude asi ve většině případů značně formální. ...“

Poslední informace, kterou lze vyčíst z odpovědí na výše uvedenou otázku, je o vědomí společného zájmu neziskového sektoru. Vědomí společného zájmu je implicitně přítomno právě v souhlasu se sdružováním NNO. Máme-li však na mysli stovky dobrovolných pracovníků v různých neziskovkách v obcích a městech, kteří se soustředí na naplňování poslání „té své neziskovky nebo nevládky“, je dobře rozumět i názoru „... většina pracovníků NNO se necítí součástí světa NNO a obhájcem zájmů NNO, ale zastáncem např. ekologické výchovy“ nebo čehokoliv jiného.

Problémem sdružování NNO „k naplňování společných cílů a zájmů na celostátní úrovni“ se zabývala anketa RANO, realizovaná v březnu t.r. Ze 162 organizací, které se ankety zúčastnily, 91% řeklo ano, sdružovat; asociace na principu regionálním, případně oborovém, byla nejčastěji navrhovaná forma. Když k tomuto výsledku vezmeme v úvahu závěr OKAMRKu v Plzni o ustavení pracovní skupiny pro vybudování členské asociace NNO s celostátní působností, zdá se, že vůle k vytvoření asociace NNO je v prostředí neziskového sektoru již velmi silná. Ve veřejné správě na centrální i na lokální úrovni se o potřebě partnera představujícího neziskový sektor mluví již dávno a netrpělivě se na něj čeká. Překotné události, odehrávající se na regionální scéně už třetím rokem, brání tomu, aby se uplatnil čas, jako pozitivní faktor rozvoje neziskového sektoru a jeho vztahů k sektorům ostatním. Ve smyslu „to chce čas“, „časem asi dojde k ...“, apod. Čas je to, čeho se nedostává. Možná se dá nahradit intenzivnější debatou (informační kampaní), která bude ústít do všeobecného konsensu o formě sdružení NNO, jeho poslání a funkci. Dobře zvolená forma sdružení je však jenom možností vyhnout se nebezpečím, která si lidé v této souvislosti uvědomují. Konečně, žádoucí rovnováha mezi organizovaností neziskového sektoru a podržením si jeho předností není trvalý stav. Na jedné straně působí železný zákon oligarchie, (podle R. Michelse se dříve nebo později koncentruje moc ve společenství lidí i skupin do rukou malé skupiny reprezentující aktivní část společenství). Snaha vyhnout se jeho působení zakládá na druhé straně trend k atomizaci skupin (v případě NNO každá sama pro sebe a své klienty, bez vzájemné informovanosti a možností spolupráce mezi sebou a sektory dalšími). Udržovat a znovu nacházet onu žádoucí rovnováhu nebude věcí jenom orgánů asociace, ale všech NNO.<sup>46</sup>

Od roku 1998, kdy se začaly připravovat první plánovací dokumenty rozvoje regionů, získal neziskový sektor značné zkušenosti v nalézání cest, jak se do procesů odehrávajících se na regionální scéně zapojit. Jednak vlastní praxí, jednak poznáváním zkušeností z podobných procesů v zemích Evropské unie. Ostatně publikace, vydaná CpKP v Přerově, „Zapojení veřejnosti do plánování regionálního rozvoje“ obsahuje základní metodická doporučení. Ale zkušenost, zobecněná do základního metodického doporučení, postrádá barvitost osobní zkušenosti a nebere v úvahu různorodost situací, ve kterých se má metodika využít. Na osobní zkušenost v práci v orgánech zodpovědných za přípravu regionálních plánovacích dokumentů jsme se zeptali v naší anketě. Odpovědi v anketě tak poskytují hlubší vhled do toho, „jak to ve skutečnosti bylo“. Představují také dost širokou paletu zkušeností, aby bylo možné vzít si i

---

<sup>46</sup> Mezičase byl připraven návrh stanov takového sdružení. Jednalo se o něm na pracovní konferenci NNO 1. prosince 2001.

nějaké poučení. Podstatnou součástí položené otázky bylo „jak jste se k této práci dostali?“. Konečně jsem se zeptali také na názor, jestli a případně jak by měla být účast neziskového sektoru v plánování regionálního rozvoje zajištěna.

První popsané zkušenosti pocházejí z práce v RKS nebo RŘMV; tedy v orgánech, jejichž členové byli v roce 1998 jmenováni ministrem pro místní rozvoj k přípravě prvních strategických a plánovacích dokumentů regionů. Připomínám, že v té době ještě nebyla zvolena zastupitelstva krajů, která by byla jinak nejpočetnějším orgánem k převzetí odpovědnosti v této věci.

Jenom v několika případech šlo o přímé členství v těchto orgánech, většinou se jednalo o práci v pracovních skupinách těchto orgánů nebo jako „externí poradci za NNO“. Snad všichni, kteří se práce účastnili, k ní měli mandát, získaný zvolením na regionálních fórech neziskového sektoru, většinou na Regionálních konferencích NNO; anebo souhlasem takového fóra s iniciativním přihlášením se k práci. Co takový mandát může obsahovat, je, jak se ukazuje, předmětem další diskuse a patří do okruhu debat o sdružení organizací neziskového sektoru a jeho reprezentaci. Tenkrát tomu lidé rozuměli tak, že mají získávat a předávat informace o tvorbě ROP, SOP, PRK, konzultačních dokumentů; že mají zasáhnout do tvorby dokumentů v souladu s principy oboru, který představují (životní prostředí, sociální péče, péče o mládež, účast veřejnosti na rozhodování); že mají korigovat „úzký profesionalismus“ takových pracovních skupin, v nichž působí experti na tutéž problematiku, jak se říká v jednom anketním lístku „V každé by mělo sedět i několik lidí, jejichž profese a zkušenosti jsou spíš zvenčí daného zaměření.“

K účasti na přípravě strategických a plánovacích dokumentů nestačilo jenom zvolení na regionálním fóru NNO. Byla tady právě druhá strana, která rozhodovala o tom, kdo bude přizván. „Naše zkušenost je otřesná ve všech směrech. K práci jsme se dostali tak, že jsme si ji museli vynutit. Zdálo se, že nás vyhodí, ale nakonec, museli jsme se odvolávat na demokracii, nás tam nechali. Bylo vůbec problém se dozvědět, že něco takového vzniká.“ Tam, kde je lidem ve veřejné správě myšlenka partnerství blízká, mohla být účast zajištěna neproblematicky: „K účasti na této práci mne přímo vyzval tajemník této pracovní skupiny, úředník OkÚ.“ „K práci na Strategii kraje jsem se dostal díky přednostovi OkÚ a dřívějším kontaktům.“ Někdy lidé ani nevěděli, kudy vedla jejich cesta do pracovní skupiny, RKS nebo RŘMV. Je za tím málo průhledný systém navržení a jmenování. Nedalo moc práce zjistit, že ministr pro místní rozvoj je tím, kdo jmenuje členy RKS a RŘMV; také bylo zřejmé, že existovala představa, jaká pozice nebo funkce by měla být zastoupena v komisi nebo výboru; bylo jasné že by složení orgánu mělo respektovat princip partnerství. Oslovit neziskový sektor? A tady jistě nastal problém. Neziskový sektor nebyl v roce 1998 tím, čím je dnes, ještě neměl za sebou práci, setkání a diskuse, které z něj dělají pomalu důvěryhodného a čím dál častěji ceněného partnera ve veřejných záležitostech. Zdá se, že **„dřívější kontakty“, při jejichž budování se ze strany veřejné správy překonává původní nedůvěra k neziskovému sektoru, ale také nedůvěra neziskového sektoru k „těm papalášům“, jsou rozhodujícím klíčem při zaujímání místa v rozhodovacích procesech, jejichž předmětem je rozvoj kraje.**

Funkce dočasných orgánů na regionální scéně skončila, zvolená zastupitelstva krajů jmenují své výbory, rada kraje jmenuje své komise, regiony soudržnosti volí svou radu a ta volí svůj výbor. Každý ze zmíněných orgánů kraje a regionu soudržnosti je příležitostí pro zástupce neziskového sektoru. V případě výborů, komisí a jejich pracovních skupin má zastoupení NNO opět dvě strany. Na jedné straně je třeba „mít mandát k účasti od ostatních NNO“ (nejlépe „na základě volby na regionální či krajské nebo oborové konferenci NNO“); na druhé straně je rozhodnutí veřejné správy přizvat ke spolupráci někoho z NNO. Otázkou je, jestli má rozhodnutí o zastoupení NNO zůstat na dobré vůli a osvědčení veřejné správy, která správně

chápe dokumenty domácí i evropské, které vyzývají k uplatnění principu partnerství. Na jednom kraji spektra je názor, že účast NNO na rozhodování o rozvoji regionu, resp. členství v příslušných orgánech kraje i regionu soudržnosti, je třeba zajistit nějakou normou, tedy „oficiálně učinit NNO partnerem krajských orgánů“. Na druhé straně spektra je názor „musí to být přirozený proces a to chce čas“ nebo „neformální spolupráce je rozhodující“. Mezi krajními názory jsou názory připouštějící v té či oné míře jedno i druhé. Dobrou ilustraci představuje následující citace: „Myslím, že dobrou cestou je usilování jednotlivých organizací o zastoupení a jejich spolupráce při ovlivňování krajů. ...Norma myslím by nic neřešila: pokud to nebude zákon, tak je norma pro veřejnou správu „doporučením“; navíc by se ji úřady naučily obcházet.“ Výsledek usilování je zřetelný rok po krajských volbách, kdy v řadě krajů již jsou NNO zastoupeny ve výborech a komisích. A dlouholetá zkušenost v práci v neziskovém sektoru dokládá hypotézu o přenosu důvěry, která vzniká na personálním vztahu lidí obvykle v lokalitě: „Pokud NNO dosáhne v očích starostů důvěryhodnosti a dobrých výsledků, může prosazovat různé zájmy a projekty i na úrovni kraje.“

Zcela všeobecný a nekompromisní je názor na zaručení přístupu k informacím. Mezi dostupnými informačními kanály je velká role přisouzena Internetu a internetovým konferencím, kterých by se měli účastnit všichni partneři. Samozřejmým připadá nárok, zabývat se a odpovědět na vyžádané připomínky.

Jaké tedy byly zkušenosti z konkrétní práce? Byly hodnoceny většinou jako „neocenitelné“, právě ve smyslu překonávání počáteční nedůvěry ostatních. A jako konkrétní zkušenost vybírám dvě citace. „Poučení pro sebe jsem si vzal jednoduché: je třeba se obrnit antibyrokratickou trpělivostí a spolupracovat.“ Druhé poučení vypovídá o celém procesu regionálního plánování a „nevládkách“ v něm: „Ač na papíře je v každém regionu NNO celá řada, jen poměrně malý počet z nich je ochoten a schopen účastnit se práce na těchto dokumentech; i proto, že celý proces přípravy regionálních a sektorových dokumentů je neprůhledný, složitý a uplatňuje se v něm celá řada různých ekonomických a politických vlivů, takže výsledky nebývají vždy povzbuzující.“

Poslední otázka se ptala na úlohu neziskového sektoru v české společnosti.

Úloha neziskového sektoru v české společnosti má být taková „jako v EU“. To znamená, že neziskový sektor má být považován za partnera.

Většina vyjádření v anketě však byla širší než právě citované a obsahovala současně několik názorů: a) jaké postavení má mít neziskový sektor ve společnosti, b) jakou úlohu má plnit vůči občanům a c) jakou úlohu má plnit vůči státu. Názory na postavení NNO ve společnosti lze shrnout a interpretovat takto: NNO jsou přirozenou součástí společnosti; vyplňují prostor, který není ani organizován ani řízen ani státem ani samosprávou. NNO jsou tady a naplňují tu část lidských životů, na kterou si nedělá nárok ani veřejná správa, ani intimní lidská skupina, jako např. rodina. Jako instituce organizující lidská společenství, jsou NNO rovnocenným partnerem institucí veřejné správy a podnikatelského sektoru.

Pokud jde o úlohu NNO vůči občanům, pak „NNO posilují občanské vědomí, zapojují občany do veřejného života, posilují a rozvíjejí demokracii, kontrolují ve jméno občanů dodržování demokratických principů“. Za těmi zdánlivě povšechnými formulacemi se skrývají zcela konkrétní aktivity jednotlivých NNO s důsledky pro život jednotlivců i obcí. Třetí skupina názorů obráží v podstatě zkušenost jednotlivých NNO z jejich působení a uplatnění ve společnosti. Nejčastějším je názor, že úloha NNO spočívá v zabezpečení těch veřejných služeb, které stát nestačí nebo neumí zajistit, anebo je nezajišťuje efektivně. NNO mají také „vytvářet oponenturu státním, politickým a privátním strukturám“. Je pozoruhodný názor, že NNO plní integrující úlohu ve společnosti, neboť „nevládka“ anebo sdružení občanů, je místem, kde se vytváří důvěra mezi lidmi a zprostředkovaně důvěra lidí k organizaci.

Úloha neziskového sektoru v české společnosti není dána jednou provždy. Bude doznávat změn tak, jak se bude celá společnost měnit. Ale jak je to teď a v této zemi, vystihuje snad dobře následující citace: „...jeho úloha (neziskového sektoru) je stejná, jako u sektorů ostatních. Má vést k rozmanitosti názorů, k toleranci, k radosti ze života, k probuzení komunismem zemdlené společnosti.“ Konkrétněji je úloha neziskového sektoru v české společnosti popsána jako realizace zájmů členů, zlepšení kvality života; jako kultivace společnosti, vytváření komunity, protiváha oficiálních struktur a spočívá v činnostech, „které lépe povedou občané – sousedé než instituce či stát.“

Odpovědět na to, jaký by měl být vztah NNO k samosprávě v obci a v kraji, bylo poněkud konkrétnější úlohou, protože nejčastějším prostorem, kde organizace působí, je území obce; ať je to Praha, Tachov nebo Pomezí. **NNO by měly být respektovaným a podporovaným partnerem, úzce spolupracujícím ve věcech veřejného zájmu v obci i v kraji.** Respekt si NNO získávají svými aktivitami. Podporou se rozumí dotace činnosti obcemi a kraji, případně přístup k veřejným zakázkám. Řada měst a obcí má zformulovanou svoji dotační politiku, kraje před tímto úkolem většinou teprve stojí. Spolupráce mezi samosprávou a neziskovou organizací, která je obvykle vystavěna na neformálních a neformalizovaných vztazích lidí, kteří mají společný zájem na prospěchu obce a jejích občanů, a která se pak formalizuje, má řadu forem. Jednou z nich je členství zástupců NNO v poradních a iniciativních orgánech samosprávy v obci a v kraji nebo účast v ad hoc pracovních skupinách ustavených k řešení aktuálních problémů obce. Prostředí NNO je totiž považováno členy těchto organizací nejen za zdroj náhledů překračujících a doplňujících úzce profesionální soudy, ale také za potenciální zdroj motivovaných odborníků, kteří jinak nejsou samosprávě k dispozici. Rovněž vedení veřejné diskuse, kulatých stolů, setkání se zastupiteli, jsou formalizované aktivity, považované na straně NNO za osvědčené formy spolupráce. Konečně aktivní účast na jednání zastupitelstev je také formou spolupráce, byť v té velmi jednoduché podobě. Ve všech těchto formách spolupráce NNO

- plní roli prostředníka mezi problémy občanů a záměry samosprávy;
- plní roli konstruktivního oponenta v procesu vyjednávání, které předchází vlastnímu rozhodnutí samosprávy v určité věci;
- aktivizuje lidi, probouzí jejich zájem o veřejné záležitosti obce, připomíná lidem, co všechno a jak se jich týká.

Kromě vztahu NNO a samosprávy v obci a v kraji, zajímali jsme se v anketě o názor na vztah NNO a politických stran. Odpovědi se dají vyjádřit stručně a většinou i takto stručné byly: **měl by to být vztah nezávislosti a spolupráce.** Pokud jde o nezávislost, účastníci ankety opakovaně uváděli, že „politické strany a NNO jsou vzájemně nezávislí účastníci veřejné debaty, NNO by neměly brát peníze od politických stran, nedělat za ně ani kampaň ani za ně nekandidovat...“. Měly by být nestranické, ztěží však mohou být apolitické. Pokud jde o spolupráci, pak měli účastníci ankety na mysli, že „NNO mohou být pro politické strany zdrojem informací o potřebách lidí, měly by upozorňovat na témata veřejného zájmu, případně je prosazovat do volebních programů politických stran a kontrolovat volební sliby“. Nejobecněji vyjádřeno – „NNO a politické strany mají spolupracovat při vytváření demokratické společnosti“. Zdá se mi, že takovéto chápání vzájemného vztahu politických stran a NNO je vyjádřeno i v Brandýské deklaraci (viz Grantis 10/2001). V anketě se vyskytl i názor, že NNO mohou být alternativou politických stran. Mohou?

Nedávno jsme oslavili výročí založení Československé republiky. Jednou z událostí té doby bylo založení Národního výboru československého 13. července 1918. Byl založen na stranách, tzn. skládal se z členů politických stran podle zvoleného klíče; tenkrát to byl výsledek posledních voleb do říšské rady v roce 1911. Jeho úkolem byla příprava na převzetí moci. Jak píše Peroutka v Budování státu: založen na stranách, „byl Národní výbor založen

celkem nejsolidněji ... Tu poprvé byla dána stranám veškerá moc a poprvé prohlášeno, že národ se zakládá na stranách, jako bylo později prohlašováno, že na stranách zakládá se stát a že vše, co pro strany se děje, pro stát se děje.“ (F. Peroutka, Budování státu, Praha 1998, NLN, str.20) Tento náhled na politické strany se praxí demokratických států jenom vytříbil a posílila se dělba práce v politickém systému. Politické strany soutěží o moc ve státě, o to, aby mohly rozhodovat o politice a aktivitách státu. Na rozdíl od nevládních neziskových organizací, které nevyvíjejí činnosti ani za účelem získání finančního zisku ani získání moci. NNO jsou však prostředím, kde se v personálních vztazích utvářejí a ovlivňují politické postoje s důsledky pro voličské chování. Občan, na kterého se politické strany obracejí, o jehož hlas se ve volbách ucházejí, není abstraktní jednotlivec, ale vždy člověk mezi jinými lidmi, vždy ve vztahu vzájemné závislosti s ostatními, vždy součást nějakého společenství, k němuž je loajální; ať už se jedná o sportovní klub, divadelní spolek, občanské sdružení Pomoc nezaměstnaným nebo CpKP. Jestliže politická strana odmítá prostor NNO jako pro společnost zbytečný, existující jenom z vůle státu, nelze to chápat jinak, než jako dobrovolnou rezignaci na hlasy dosti značné a občansky kvalifikované části společnosti.

NNO nebudou alternativou politických stran, ani jejich protivníkem, ale zůstanou prostředím, kde se lze ucházet o spolehlivější podporu, než může poskytnout abstraktní občan.

Nakonec už zbývá jenom přetlumočit, co je na práci v neziskové organizaci uspokojující, co deprimující, podle účastníků ankety.

„Na práci mi vyhovuje, že dělám to, co je podle mého názoru správné a potřebné; deprimuje mne občas nepoměr mezi cíli a prostředky.“ „Deprimuje mě vědomí, kolik je toho potřeba udělat a jak málo času na to mám,...“ I dále je to pocit potřebnosti, který uspokojuje, smysluplnost té práce, „motivuje mě služba a pomoc lidem v nouzi“; ale i svoboda v časovém rozvrhu, příležitost k realizaci vlastních nápadů; množství kontaktů s lidmi, kteří o něco usilují. „...vědomí společných cílů při rozdílnosti výchozích postojů“ je uspokojivé.

Rozčilující jsou dotazníky, předpisy, tak zvaně nutné pro chod organizace, úřady vyžadovaná přebujelá administrativa. Jak říkají „Jde převážně o práci sisyfovskou – boje s politiky, úřady, nerovnoprávné postavení vůči státním institucím...“. Ale jako všude jinde „každá změna k lepšímu se musí prosazovat trpělivě, překážky, omyly, lhostejnost a únava patří k normálnímu životu.“ „Příjemné je to, že naše spolky jsou zámkou pro spojování lidí, že motivují i ty, kteří by jinak sami byli pasivní, že mnohým dávají životní náplň.“ Nepříjemná je nejistota financování, která neumožňuje dlouhodobější projekty a komplikuje spolupráci přes hranici.“ Ba co víc, pracovat v NNO jako profesionál, to člověka neuživí.

Rozladující jsou momenty vycházející nejenom od organizací a světa mimo neziskový sektor, ale i ze sektoru samotného: „...neschopnost NNO sjednotit se na věcech společného zájmu, jako jsou zákony, finanční podpora, atd.“. Pak také „spory s kolegy, žárlivost jiných NNO“. „Rozčiluje mě nedodržování slova mnoha lidmi právě v tomto sektoru...“, často se vedou jenom „plané řeči“. „Deprimuje mě pasivita pracovníků v NNO.“

Práce v NNO tedy vyžaduje hodně času, finančně je nemotivující; podceňovaná, bez zájmu zodpovědných – „může ji dělat jenom blázen“. Tak proč ji lidé dělají? Odpovědí může být příběh jedné paní, která založila občanské sdružení Pomoc nezaměstnaným. Říká, že od té doby se její život zásadně změnil. V práci v organizaci využije všechny pozitivní i negativní zkušenosti, kterými v životě prošla. O této práci říká: „Miluji ji. Jinak to ani nejde. Práce s lidmi to předpokládá“.

I poslední slovo ať má jeden z účastníků ankety. „Na této práci se mi líbí, když lidi začínají samostatně a svébytně rozhodovat o sobě. Rozčiluje mě, když někdo zneužívá toho, že to

zatím neuměj... Velmi mě uspokojuje, když mohu napomoci tomu, aby se někomu práce dařila.“

## 5. Kalendář událostí

Podzim 1997 - schválení ústavního zákona č.347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

8. 4. 1998 usnesením vlády (č.235) schválený dokument Zásady regionální politiky vlády ČR. V tomto dokumentu je poprvé pojata oblast regionální politiky a regionálního rozvoje komplexně. Usnesení ukládá ministru pro místní rozvoj ve spolupráci s vybranými rezorty, přednosty OkÚ a primátory velkých měst předložit do 30.6. 1999 návrh Strategie regionálního rozvoje ČR.

11. 6. 1998 rozesílá MMR přednostům OkÚ v sídle kraje dopis obsahující organizační pokyny k zabezpečení přípravy Strategie („ OkÚ a výše zmíněná statutární města musí v dohodě s řadou dalších regionálních aktérů zabezpečit ...“). Dopis obsahuje pokyn k ustanovení Regionálních koordinačních skupin – RKS: „ Jednotlivé OkÚ , sdružení obcí a další regionální aktéři (v úrovni VÚSC) vytvoří RKS, která bude odpovídat za organizační a věcné zajištění prací spojených s přípravou strategie. Vytvoření skupiny nutno organizačně zajistit do konce července 1998. RKS musí sestávat ze zástupců:

- OkÚ (za každý jeden zástupce), případně i dalších zástupců státní správy v regionech (zejména Úřady práce);
- zástupců obcí a měst (sdružení měst a obcí, euroregiony-cca 1 zástupce za každý okres);
- podnikatelské sféry (HK, AK, sdružení podnikatelů, RPIC aj.);
- RRA (pokud byla v regionu ustavena);
- případně i ze zástupců dalších struktur v regionu (např. vysoké školy aj.).“

Dopis dále obsahuje pokyn o „výběru zhotovitele strategie“ (zakázku pak získal Wokoun), o ustavení Národní koordinační skupiny do konce srpna 1998; členy budou zástupci všech regionů (byli to pak předsedové RKS), zástupci vybraných rezortů, SMO, HK ČR, Parlamentu ČR.

17. 6. 1998 vláda rozhodla (usnesení č. 417) o ustavení Regionálních řídicích a monitorovacích a výborů pro úroveň NUTS II k zabezpečování institucionálního rámce účasti ČR na programech Strukturálních fondů EU.

26. 10. 1998 přijato v Usnesení vlády (č. 707) o vymezení jednotek NUTS II.

Leden 1999 Ministerstvo vnitra dalo k diskusi Návrh koncepce reformy veřejné správy. Zpracoval Úsek pro reformu veřejné správy MV.

11. 1. 1999 vláda uložila (usnesení ( č.40)

- zpracování Národního rozvojového plánu na rok 2000 – 2006 a
- zřízení Národního programového výboru pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti = NPC-ESC, který má činnosti na NRP koordinovat a také
- zřízení Monitorovacího výboru pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti = MC-ESC.

Vypracování Národního rozvojového plánu je základní podmínkou pro získání předvstupní pomoci Evropské unie.

Květen 1999 Parlament ratifikoval Evropskou chartu místní samosprávy.

14. 7. 1999 vláda vzala na vědomí (usnesení č.713) návrh Strategie regionálního rozvoje ČR a uložila předložit upravenou verzi do 30. 6: 2000 Strategie regionálního rozvoje je základní koncepční dokument regionální politiky. Dokument



má v tuto chvíli 5 svazků (zveřejněno na [www.mmr](http://www.mmr)) a je zde 14 Strategií rozvoje krajů, které byly zpracovány pod vedením Regionálních koordinačních skupin, byly metodicky a obsahově vedeny MMR jmenovanou Národní koordinační skupinou.

14. 7. 1999 vláda vzala na vědomí (usnesení č. 714) - návrh sektorových dokumentů, které byly zpracovány pod gescí Přípravných výborů několika ministerstev a regionálních konzultačních dokumentů, zpracovaných pod gescí Regionálních řídicích a monitorovacích výborů, jmenovaných MMR; - návrh sektorových a regionálních priorit (5 prioritních os sektorových + osa specifických priorit jednotlivých NUTS II); - návrh pilotních operačních programů (regionální operační programy pro NUTS II Severozápad, Ostravsko a Střední Morava, a sektorové operační programy „konkurenceschopnost“ a „lidské zdroje“, a - uložila zpracovat NRP do 15. 9. 1999.

26. 8. 1999 Národní programový výbor projednal 1. verzi NRP a doporučil předložit na jednání vlády v září 1999.

27. 10. 1999 vláda vzala na vědomí (usnesení č.1140) první verzi NRP a harmonogram přípravy konečného návrhu; - uložila zhodnocení sociálních a ekonomických dopadů NRP, vypracování finanční části NRP a - předložení konečného návrhu do 31. 12. 1999.

1. 1. 2000 začalo platit územní členění ČR na 13 + 1 kraje podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

5. 1. 2000 vláda vzala na vědomí (usnesení č. 14) znění NRP a uložila - předat NRP Evropské komisi v angličtině - pokračovat v přípravě NRP podle výsledků posouzení vlivů NRP na životní prostředí a podle předběžného hodnocení a stanoviska EK.

Schválení zákona č.59/2000 Sb. O veřejné podpoře. Reguluje poskytování státních podpor, určuje, které státní podpory jsou přípustné a které nikoliv.

9. 3. 2000 byly schváleny zákony ustavující krajské zřízení.

29. 6. 2000 byl schválen zákon č. 248/2000 Sb. O podpoře regionálního rozvoje s účinností od 1. 1. 2001, definující NUTS II jako „region soudržnosti“.

12. 7. 2000 vláda schválila (usnesení č.682) Strategii regionálního rozvoje. Je považována za střednědobý programový dokument. Který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje.

12. 11. 2000 se uskutečnily krajské volby podle zákona č. 130/2000 Sb. O volbách do zastupitelstev krajů.

18. – 21. 12. 2000 se uskutečnila první zasedání zastupitelstev krajů a byli zvoleni hejtmani.

14. 5. 2001 vláda bere na vědomí (usnesení č.470) aktualizované znění NRP a ukládá - jeho předání EK do 30. 6. 2001 se žádostí o stanovisko - dopracování NRP podle stanoviska EK a předložit vládě do 30. 6. 2002 - vymezení obsah jednotlivých operačních programů a - předložit ho vládě do 31. 12. 2001.

7. 5. 2001 Ministerstvo práce a sociálních věcí rozeslalo dopis řadě institucí o přípravě Monitorovacího výboru programů rozvoje lidských zdrojů (sektorová priorita); součástí dopisu byl Statut výboru a Jednací řád. 24. 5. Měla být ustavující schůze tohoto výboru.

21. 5. 2001 první jednání vlády o dokumentu „Zpráva o přípravě a realizaci II. fáze reformy územní veřejné správy“ a uložila MV rozpracovat tři dokumenty.

25. 7. 2001 vláda schválila dokumenty v květnu uložené k vypracování:  
- „Věcné řešení návrhu sídel obcí s rozšířenou působností“  
– „Návrh věcného řešení přenosu působností okresních úřadů“  
– „Návrh transformace státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu zřizovaných okresní úřady na příspěvkové organizace a organizační složky krajů a obcí“ (transformace má být realizována do 31. 12. 2002)

7. 11. 2001 vláda projednala soubor zákonů ke II. fázi územní reformy veřejné správy, spočívající ve zrušení okresních úřadů.