

PARTNERSTVÁ V REGIONÁLNEJ A KOMUNÁLNEJ POLITIKE SR

Marta Hamalová, Elena Žárska, Stanislava Papánková

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita v Bratislave

Abstrakt: *Kompatibilita regionálnej a komunálnej politiky SR s európskym štandardom vyžaduje, aby sa v nej začali dôsledne uplatňovať princípy zjednocujúce národné regionálne politiky v ekonomickom a politickom priestore EÚ: negociácie, programovania, partnerstva, subsidiarity a solidarity. Európske vplyvy a trhové prostredie iniciujú postupnú transformáciu centralistického riadenia na koordinačno-negociačné, bilaterálne alebo multilaterálne rozhodovanie všetkých reálnych subjektov regionálnej a komunálnej rozvojovej politiky: inštitúcií verejnej správy na regionálnej a lokálnej úrovni, podnikateľských subjektov, vzdelávacích, vedeckovýskumných, poradenských inštitúcií, reprezentatívnych združení podnikateľov a ďalších fyzických a právnických osôb. Na úrovni regiónov a obcí v SR sú vytvorené elementárne predpoklady pre uskutočňovanie regionálnej politiky na princípe partnerstva verejného a súkromného sektora: právny rámec, kompetentné regionálne a lokálne vlády, decentralizovaný systém verejných rozpočtov a možnosť získania doplnkových finančných zdrojov najmä zo štrukturálnych fondov EÚ. Predmetom nášho príspevku je prezentácia niektorých výsledkov výskumného projektu, štátneho programu výskumu a vývoja „Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov“, ktorého súčasťou bol aj prieskum stavu a foriem partnerstiev, iniciovaných samosprávou regiónov a obcí vo vybraných regiónoch SR.*

Abstract: *Partnerships in Regional and Municipal Policy in Slovakia*
Compatibility of Slovak regional and municipal policy with the EU standard requires consistent application of principles that unite national regional policies in economic and political arena of the EU: principles of negotiation, programming, partnership, subsidiarity and solidarity. European influences and market environment initiate a transformation of centralistic management into coordination negotiation, bilateral or multilateral decision-making of all relevant subjects of regional and municipal development policy: public bodies at regional and local levels, business entities, educational bodies, research and development organisations, advisory bodies, business associations and other entrepreneurs and corporations. Elementary assumptions for realisation of regional policy using partnership principle in public and private sectors, such as legal framework, authorised regional and local governments, decentralised system of public budgets and a possibility of acquiring additional financial sources mainly from the EU Structural funds, are created in the regions and municipalities of Slovakia. The aim of this paper is to present several outcomes of the research project “Analysis of Business Environment and Barriers of Absorption Capacity of Regions” as a part of the state research programme, where one of the chapters dealt with a survey of current status and forms of partnerships begun with local and regional self-governments in chosen regions of Slovakia.

Všeobecne sa pod pojmom **regionálna politika** chápe koncepcná a cieľavedomá činnosť, zameraná na elimináciu negatívnych dôsledkov regionálnych ekonomických a sociálnych rozvojových disparít. Regionálna politika predstavuje komplex verejných intervencií uskutočňovaných celou štruktúrou orgánov verejnej správy, ktoré naprávajú regionálne nerovnosti spôsobené voľnou trhovou ekonomikou v záujme ekonomického rastu a zlepšenia sociálneho rozdeľovania.

Regionálna politika EÚ vychádza z predpokladu, že výrazné ekonomické rozdiely medzi regiónmi členských krajín môžu negatívne ovplyvniť výkonnosť celého spoločenstva.

Od roku 1988 je regionálna politika EÚ integrálnou súčasťou štrukturálnej politiky a politiky ekonomickej a sociálnej súdržnosti. Európska regionálna politika je koncipovaná ako komunitárna politika, európske inštitúcie zabezpečujú jej koordináciu a harmonizáciu a realizáciu uskutočňujú samotné členské štáty.

Vstup Slovenska do skupiny členských štátov EÚ zaväzuje národnú vládu ako aj jej územné orgány rešpektovať európske legislatívne prostredie, ktoré je vytvárané celým radom nariadení Európskej rady. V súvislosti s uplatňovaním európskej regionálnej politiky je významná najmä reforma štrukturálnych fondov, ktorá bola súčasťou tzv. Delorsovho balíčka, dohodnutého na zasadnutí Európskej rady v Bruseli vo februári r. 1988. Politická dohoda bola premietnutá do európskej legislatívy prijatím niekoľkých smerníc štrukturálnych fondov. Smernice okrem iného obsahovali aj zavedenie štyroch operačných **princípov štrukturálnych fondov EÚ: a) koncentrácie, b) programovania, c) partnerstva a d) doplnkovosti.**

Zámerom uplatňovania princípu **partnerstva** je vytvorenie úzkej spolupráce medzi európskymi, národnými, regionálnymi a lokálnymi inštitúciami, ktoré sa podieľajú na tvorbe a realizácii regionálnej politiky. Súčasne platné Nariadenie rady o štrukturálnych fondoch č. 1260/1999 uvádza, že „*partnerstvo zakladá vzťah medzi Európskou komisiou a členským štátom a orgánmi a organizáciami, ktoré určí členský štát, v rámci národných pravidiel a bežnej praxe*“. Partnerstvo, ktoré sa interpretovalo najskôr ako právny vzťah medzi spoločenstvom a členskými štátmi sa postupne pretransformovalo na všeobecne uplatňovaný princíp pri tvorbe a realizácii národných regionálnych politík. Jeho zavedenie do regionálnej politiky SR legislatívne upravuje zákon NR SR č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja a definuje ho ako „*aktívnu spoluprácu sociálno-ekonomických partnerov na príprave, uskutočňovaní, monitorovaní a hodnotení programových dokumentov*“. Uvedený zákon medzi partnerov radí nasledovné subjekty: ústredné orgány štátnej správy, orgány miestnej štátnej správy, obce a samosprávne kraje, podnikateľské subjekty, mimovládne neziskové organizácie, reprezentatívne združenia zamestnávateľov, odborových zväzov a ďalšie právnické a fyzické osoby pôsobiace v oblasti regionálneho rozvoja na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Zákon ukladá samosprávnym krajom a obciam uplatňovať všetky potenciálne možné formy internej a externej spolupráce pri spracúvaní a realizácii programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja.

Skúsenosti spojené s vypracovaním národných plánov regionálneho rozvoja v členských štátoch EÚ poukazujú na nízku mieru zapojenia regiónov a obcí do procesu ich tvorby a tiež na časté inštitucionálne oddelovanie plánovacieho a implementačného procesu. Do plánovacieho procesu zasahujú kompetentne najmä centrálné orgány, bez výraznejšieho korekčného zasahovania nižších úrovní inštitúcií regionálnej politiky a ostatných partnerov, čím sa objektívne vytvára disparita medzi stanovenými rozvojovými cieľmi a reálnymi predpokladmi ich realizácie. Analogická situácia vzniká spravidla aj pri tvorbe a realizácii programových dokumentov na úrovni regiónov a obcí. *Partnerstvo v programových aktivitách regiónov a obcí je horizontálnym vzťahom relevantných subjektov založenom na vymedzení spoločných cieľov a účasti na ich realizácii, integruje rozdielne záujmy a ciele do riešení, z ktorých budú profitovať všetci zainteresovaní partneri. Regionálne a miestne partnerstvá sú v takomto chápaní aj významným nástrojom regionálnej a komunálnej politiky, ktorých prínosom je najmä:*

- zainteresovanie partnerov na rozvoji,
- identifikácia reálnych rozvojových zdrojov, ich kumulácia v záujme realizácie rozvojových cieľov,
- komplexnejšie využitie odborných kapacít v území pri tvorbe programových dokumentov,
- vyššia miera legitímnosti a transparentnosti v rozhodovaní orgánov verejnej správy,

- efektívnejší výber programov a využívanie ich výsledkov,
- podpora inovačných procesov a vzdelávania aj mimo organizačného rámca partnerských organizácií a i.

Do kategórie **územných typov partnerstiev** možno zaradiť nasledovné:

- Lokálne partnerstvá v obciach a mestách.
- Partnerstvá medzi mestom a vidieckymi obcami.
- Medziobecné partnerstvá vytvárané najmä za účelom realizácie nových úloh obcí súvisiacich s decentralizáciou verejnej správy.
- Mikroregionálne funkčné partnerstvá.
- Regionálne partnerstvá samosprávneho kraja.
- Interregionálne partnerstvá prezentované štruktúrami N.U.T.S.
- Cezhraničné partnerstvá iniciované obcami a regiónmi SR.

Niektoré prieskumy uskutočnené v rokoch 1999-2001 zacielené priamo alebo len okrajovo na stav verejno- súkromných partnerstiev v SR poukazovali na mnohé nedostatky v ich implementácii. Kolektív riešiteľov Katedry verejnej správy a regionálneho rozvoja EÚ v Bratislave v rokoch 2004-2005 uskutočnil prieskum stavu a realizovaných foriem partnerstiev, u ktorých iniciátormi zo zákona by mali byť obce a regionálne samosprávy. Výstupy a závery prieskumu sú zakomponované do výskumnej štúdie Štátneho programu výskumu a vývoja“ Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov“ v Kap. 6 „Spolupráca a komunikácia podnikateľského prostredia so štátnou správou a samosprávou“.

Cieľom uvedeného prieskumu bolo:

- zmapovanie súčasného stavu využívania participačného potenciálu v regiónoch a obciach SR,
- identifikácia najvýznamnejších foriem partnerstiev prispievajúcich k programovaniu a realizácii sociálno-ekonomického rozvoja,
- identifikácia hlavných iniciátorov, nositeľov a vodcov partnerstiev a preskúmanie, do akej miery si predstavitelia regionálnych a obecných samospráv uvedomujú svoju úlohu iniciátorov (nie pasívnych vykonávateľov) regionálnej politiky,
- preskúmanie do akej miery obce a regióny chápu postavenie malých a stredných podnikov vo svojej ekonomike a či pre podnikanie vytvárajú stimulujúce prostredie,
- posúdiť do akej miery si podnikateľská obec uvedomuje nevyhnutnosť partnerskej spolupráce s verejnou správou, neziskovými organizáciami a inými podnikateľskými subjektmi, ako predpokladu svojej konkurencieschopnosti a prosperity.

Primárny dotazníkový prieskum sa uskutočnil v roku 2004 formou pilotného projektu v Trnavskom samosprávnom kraji, následné prieskumy sa uskutočnili v r. 2005 v Trenčianskom a Nitrianskom samosprávnom kraji. Jeho hlavnými účastníkmi boli:

- predstavitelia obecnej samosprávy,
- predstavitelia regionálnej samosprávy,
- reprezentanti podnikateľskej obce.

Výsledky primárneho prieskumu, doplnené o poznatky sekundárnych informácií nabádajú prijať nasledovné závery:

- inštitúcie územnej samosprávy nevyužívajú v optimálnej miere princíp partnerstva so súkromným sektorom pri koncipovaní a realizovaní rozvojovej politiky ako aj pri koncepcnejšom využívaní fondov EÚ v súlade s prijatými operačnými sektorovými a regionálnymi plánmi,

- úlohu iniciátora spolupráce vo verejnom sektore a medzi jednotkami verejného a súkromného sektora preberajú v súčasnosti prevažne Regionálne rozvojové agentúry,
- samosprávne orgány v anketovaných krajoch podporujú vznik regionálnych rozvojových agentúr pri VÚC, poskytujú im nevyhnutnú materiálnu aj finančnú pomoc. Pozitívnym poznatkom je snaha VÚC vytvárať vnútroregionálne siete agentúr s dobrou personálnou výbavou pre zabezpečovanie informácií, vzdelávania ale aj spracovania projektov aktivít súvisiacich s možnosťou čerpať externé finančné zdroje, najmä z fondov EÚ,
- predstavitelia malého a stredného podnikania konštatujú nedostatočnú iniciatívu orgánov územnej samosprávy aj pri vytváraní priaznivého podnikateľského prostredia,
- prieskum ukázal tiež absenciu informácií o verejno-súkromných partnerstvách, ktoré v európskych štátoch, vrátane nových členských štátov EÚ /ČR/ otvárajú nové možnosti pre získavanie externých finančných zdrojov. Podpora verejno-súkromných partnerstiev, jej inštitucionálne a legislatívne zabezpečenie sa doposiaľ nestalo ani agendou Vlády SR,
- všetci anketovaní reprezentanti samospráv pokladajú partnerstvá za nevyhnutný predpoklad dosahovania sociálno-ekonomických cieľov. Pozitívnu zmenou je tiež pochopenie nevyhnutnosti programového prístupu k rozvoju,
- medzi základné dôvody vzniku partnerstiev radia obce predpoklady pre čerpanie finančných prostriedkov z európskych fondov, najmä na rekonštrukciu školských, kultúrnych a sociálnych zariadení, obnovu a rekonštrukciu miestnych komunikácií pri uplatnení výhodných podmienok spolufinancovania,
- za najvýznamnejších partnerov spolupráce pokladajú reprezentanti obecných samospráv iné susediace obce s ktorými vytvárajú spoločné obecné úrady za účelom efektívneho výkonu niektorých decentralizovaných kompetencií, ale aj realizácie finančne náročných projektov presahujúcich možnosti jednotlivých obcí. Naďalej pretrváva indiferentný postoj obcí k samosprávam krajov, ako k svojim potenciálnym partnerom,
- regionálne samosprávy sa orientujú predovšetkým na transhraničné partnerstvá a len výnimočne usilujú o partnerstvá s obecnými samosprávami,
- princíp partnerstva neuplatňujú regionálne samosprávy pri tvorbe programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja. V tejto oblasti pretrvávajú administratívne prístupy predchádzajúceho centralistického modelu regionálneho plánovania.

Výsledky a ponúkané závery primárneho výskumu boli konfrontované s inými relevantnými výstupmi a informáciami, uvedenými v texte štúdie. Z výstupov sekundárnych informácií (cudzích anketových prieskumov) vyplýva konštatovanie o relatívne **aktivizujúcom vplyve vstupu SR do EÚ** na vytváranie legislatívnych a inštitucionálnych predpokladov na zlepšenie kvality podnikateľského prostredia, vytváranie predpokladov pre transhraničnú medzipodnikovú spoluprácu. Na strane druhej pomerne **negatívne vyznieva hodnotenie vplyvu vnútroštátnych reforiem na zlepšovanie kvality podnikateľského prostredia**, vrátane reformy verejnej správy. Podnikateľská obec hodnotí negatívne nezáujem a byrokratické postupy reprezentantov samosprávy v komunikácii s podnikateľskou obcou.

Z prieskumu tiež vyplýva, že regióny si uvedomujú nevyhnutnosť výraznejšej participácie verejno-právnych subjektov, podnikateľskej sféry, neziskových organizácií aj občanov na projektovaní a realizácii rozvojových cieľov, o čom svedčí napr. Schéma programovania hospodárskeho a sociálneho rozvoja v Trenčianskom samosprávnom kraji, avšak prax si takéto postupy v regionálnej politike osvojuje len veľmi opatrne. Tak na úrovni krajov, ako aj obcí **absentujú mechanizmy systematickej spolupráce medzi potenciálnymi partnermi rozvoja**. Nedostatočné uplatňovanie princípu partnerstva v regionálnej politike SR možno zaradiť medzi príčiny ich nízkej absorpčnej schopnosti.

Literatúra:

1. Búšik,J.: verejná správa a regionálny rozvoj, Ekonóm, Bratislava 2003.
2. Mesežnikov,G., Nižňanský, V. a kol.: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2002.
3. Kol.: Spoločná vec: rozvoj – partnerstvo – medziobecná spolupráca, Open Society Foundation, Bratislava 2001.
4. Európske štrukturálne fondy po agende 2000, EU Bratislava 2001
5. Kelleher,J., Batterbury,S., Stern,E.: The thematic Evaluation of the Partnership Principle, The Tavistock institute 1999
6. Návrh politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev z 23.11.2005, infoservis@vlada.gov.sk
7. Pripravenosť malých a stredných podnikov na vstup SR do EÚ, NADSME, Bratislava 2003.
8. Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov, kap.6: Spolupráca a komunikácia podnikateľského prostredia so štátnou správou a samosprávou, Úloha štátneho programu výskumu a vývoja 2003.

Kontaktné adresy:

doc.Ing. Marta Hamalová, CSc., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 85219 Bratislava, mail: hamalova@euba.sk

doc.Ing. Elena Žárska, CSc. Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 85219 Bratislava, mail: zarska@euba.sk

Ing. Stanislava Papánková, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 85219 Bratislava