



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

HODNOCENÍ IMPLEMENTACE PRINCIPU PARTNERSTVÍ V OPERAČNÍM PROGRAMU LIDSKÉ ZDROJE A ZAMĚSTNANOST

Závěrečná evaluační zpráva

PODPORUJEME VAŠI BUDOUCNOST

www.esfcr.cz





OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Zadavatel:

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Na Poříčním právu 1

128 01 Praha 2

Zpracovatel:

IREAS centrum, s.r.o.

Sídlo: Mařákova 292/9, 160 00 Praha 6

Kanceláře: Štěpánská 16, 110 00 Praha 1

E-mail: ireas@ireas.cz

Ve spolupráci s

Tima Liberec

Erbenova 376/2, 460 08 Liberec, e-mail: tima@tima-liberec.cz

Centrum pro komunitní práci

Horní náměstí 9, 750 02 Přerov, e-mail: stredni.morava@cpkp.cz

Tato zpráva je výstupem ze zakázky "**Hodnocení implementace principu partnerství v OP LZZ**" financované z projektu technické pomoci OPLZZ "*Zpracování evaluací, analýz a odborných studií pro OPLZZ 2008-2015*", který je spolufinancovaný z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR.

22. dubna 2011

Praha

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Manažerské shrnutí	8
I. Úvod	8
II. Metodologický přístup	9
III. Výsledky evaluace	9
IV. Závěry	14
V. Doporučení	16
1 Úvod	21
2 Princip partnerství a metodologie evaluace	22
2.1 Partnerství	22
2.2 Metodologie evaluace	24
3 Praxe projektů při uplatňování principu partnerství	26
3.1 Vzory a postupy pro vytipování partnerů (1.1)	26
3.2 Náklady partnera (1.2)	32
3.3 Navazování spolupráce (1.3)	34
3.4 Spolupráce s minulými partnery (1.4 a 1.A)	40
3.5 Spolupráce s novými partnery (1.5)	49
3.6 Zapojení partnerů do projektového záměru (1.6)	50
3.7 Modely partnerství vs. kvalita projektového záměru (1.7)	52
3.8 Iniciativa při přípravě projektu (1.B)	62
3.9 Zapojení partnerů, kteří nejsou oprávnění žadatelé (1.C a 1.D)	62
3.10 Reflexe kritéria hospodárnosti při návrhu projektových aktivit (1.8)	65
3.11 Změny ve složení partnerství (1.9)	69
3.12 Účinnost partnerství (1.10)	73
3.13 Nastavení finančních toků v partnerství (1.11)	76
3.14 Uplatňování rovnosti přístupu v partnerství z hlediska vnitřních finančních toků (1.12)	79
3.15 Soulad podílu čerpání finančních prostředků s mírou zapojení partnerů v projektu (1.13)	82
3.16 Soulad finančního ohodnocení expertů v partnerských projektech (1.E)	85
3.17 Nahraditelnost partnerství (1.14)	87
3.18 Nezbytnost partnerství v projektech (1.15)	90
3.19 Míra zapojení partnerů v projektech (1.16)	92

3.20	Dopady hypotetického snížení počtu partnerů na věcnou i finanční realizaci projektu (1.17).....	95
3.21	Vhodnost složení partnerství (1.18)	96
3.22	Potřebné změny ve složení partnerství (1.19).....	99
3.23	Organizace a rozhodovací mechanismy (1.20)	100
3.24	Komunikační mechanismy v partnerství (1.21)	105
3.25	Účelnost, účinnost a udržitelnost partnerství (1.22)	109
3.26	Účelnost partnerství a jiné formy implementace (1.23)	115
3.27	Krajská partnerství v SROP 3.3 (1.G).....	124
3.28	Tvorba mezisektorových partnerství na venkově (1.H)	132
4	Příspěvek principu partnerství k úspěšné implementaci OP LZZ	143
4.1	Příspěvek partnerství k implementaci relevanci OP LZZ (2.1)	143
4.2	Příspěvek partnerství k dosažení cílů OP LZZ (2.2)	147
4.3	Příspěvek partnerství k účinnosti. (2.3)	149
4.4	Příspěvek partnerství k udržitelnosti (2.4).....	151
4.5	Příspěvek partnerství k dopadům OP LZZ (2.5)	155
4.6	Příspěvek partnerství k účinnosti horizontálních témat (2.6)	159
4.7	Partnerství a inovace (2.7).....	161
5	Institucionální, právní a finanční rámec principu partnerství	165
5.1	Legislativní, institucionální a finanční předpisy partnerství (3.1)	165
5.2	Vnímání partnerství veřejnými orgány (3.2)	181
5.3	Příležitosti, ohrožení, slabé a silné stránky partnerských projektů (3.3).....	192
5.4	Minimalizace ohrožení partnerských projektů (3.4)	194
5.5	Alternativní způsoby minimalizace ohrožení partnerských projektů (3.5).....	197
5.6	Možné úpravy právního a institucionálního rámce partnerství (3.6).....	200
5.7	Příčiny odlišnosti legislativního rámce partnerství v EU (3.7)	202
5.8	Důsledky odlišností rámce partnerství v zemích EU (3.8)	205
5.9	Zdokonalení právního a institucionálního rámce partnerství v ČR (3.9)	208
5.10	Možné právní změny v oblasti partnerství (3.10).....	209
6	Závěry a doporučení.....	212
6.1	Celkové závěry	212
6.2	Závěry k jednotlivým tématům evaluace.....	213
6.3	Doporučení.....	217



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

7	Seznam použité literatury.....	226
----------	---------------------------------------	------------

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ANNO JMK	Asociace nestátních neziskových organizací Jihomoravského kraje
CBA	Cost Benefit Analýza
CIP EQUAL	Program iniciativy Společenství EQUAL
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EK	Evropská komise
ERDF, EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ES	Evropská Společenství
ESF	Evropský sociální fond
ISÚ	Integrovaná strategie území (tématicky komplexní střednědobý plán cílů a záměrů na území v působnosti MAS)
JV	jihovýchod
KP	Konečný příjemce
KPSS	Komunitní plánování sociálních služeb
KÚ	Krajský úřad
LK	Liberecký kraj
LLA	Místní rozvojové partnerství (Velká Británie)
LLL	Long-live learning
MAS	Místní akční skupina
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MSP	Malé a střední podniky
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MZe	Ministerstvo zemědělství ČR (řídící orgán PRV)
MŽp	Ministerstvo životního prostředí ČR
NNO	Nestátní neziskové organizace
NRF	Neighbourhood Renewal Fund
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OP	Operační program
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP PA	Operační program Praha adaptabilita
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP TP	Operační program Technická pomoc
OP VK	Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
ORP	obce s rozšířenou působností
OSS	Organizační složka státu
PO	Prioritní osa
POV	Program obnovy venkova
PRV	Program rozvoje venkova ČR
RIA	Regulatory Impact Assessment
RIS	Regionální inovační strategie
RLZ	Rozvoj lidských zdrojů
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídící orgán
SF	strukturální fondy
SM	Severní Morava
SPL	Strategický plán Leader
SROP	Společný regionální operační program



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

SZIF	Státní zemědělský intervenční fond (platební agentura pro PRV)
TEP	Teritorial Employment Act v Rakousku
V4	Země Visegrádské čtyřky (Polsko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko)
VS	Veřejná správa
ZS	Zprostředkující subjekt

MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ

I. Úvod

Partnerství je významným principem v oblasti hospodářské a sociální politiky jak na evropské, tak národní úrovni. Lze se s ním setkat jak při samotném koncipování hospodářské a sociální politiky, tak i při přípravě programů a projektů na národní úrovni. Význam partnerství je patrný zvláště v tom, že umožňuje zapojení všech dotčených aktérů, aby se podíleli společně na hledání řešení problémů, které se jich přímo dotýkají.

Tato evaluace, realizovaná od května 2010 do února 2011 konzorciem firem IREAS, Tima Liberec a CpKP, se primárně týkala OP LZZ, programu financovaného z ESF. V tomto programu jsou to zejména prioritní osy 3 a 5, kde se lze setkat s velkým množstvím projektů realizovaných v partnerství (v prioritní ose 5 jde o povinnost mít zahraničního partnera).

Cílem evaluace bylo zhodnocení implementace principu partnerství v projektové praxi a poskytnout praktická doporučení a tipy pro přípravu výzev, hodnocení žádostí a administraci projektů založených na principu partnerství v OP LZZ.

Samotná evaluace byla rozdělena do tří základních skupin:

- Hodnocení praxe projektů OP LZZ při uplatňování principu partnerství.
- Hodnocení příspěvku principu partnerství k dosažení cílů OP LZZ a k naplnění horizontálních témat.
- Analýza, komparace a zhodnocení institucionálního, právního a finančního rámce fungování principu partnerství v praxi v ČR a ve vybraných členských státech EU.

Výzkum realizovaný v rámci této evaluace tedy analyzoval tvorbu, podobu, problémy a možnosti principu partnerství v projektech OP LZZ. Hodnoceno bylo naplňování principu partnerství nejen na národní úrovni, ale i partnerství mezinárodní. Hodnoceny byly i finanční aspekty realizace principu partnerství na projektové úrovni. Dílčí části evaluace se dotýkají také legislativního a institucionálního rámce naplňování partnerství.

V následujících kapitolách shrnutí naleznete nejprve stručné shrnutí způsobů sběru dat a informací. Poté následují výsledky evaluace (zjištění) členěná dle jednotlivých tematických skupin. V další kapitole jsou uvedeny závěry ze zjištění. Celou tuto část pak uzavírají doporučení pro další kroky.

Výstupem tohoto evaluačního projektu jsou i tři publikace („Sborník dobré praxe partnerských projektů ze zahraničí“; „Sborník (nejen) dobré praxe partnerských projektů ESF“ a „Příručka pro partnerské projekty“). Dále vznikl soubor padesáti případových studií, na jejichž základě vznikly výše uvedené publikace a také osnova semináře o partnerských projektech.

II. Metodologický přístup

Zpracování evaluace bylo založeno na kombinaci kvalitativních a kvantitativních metod výzkumu. Snahou bylo získat dostatečné množství dat a informací pro objektivní posouzení realizace projektů partnerství. Z tohoto pohledu bylo také realizováno několik způsobů sběru relevantních dat a informací.

Průběžnou aktivitou, která byla realizována již od samého začátku evaluace, bylo zpracování podkladů z již publikovaných studií k tématu partnerství. S tím byla provedena i analýza legislativního rámce principu partnerství.

V další fázi řešení proběhla dotazníková šetření mezi žadateli o podporu v programech financovaných ESF v ČR. V těchto šetřeních bylo získáno téměř tisíc odpovědí žadatelů v těchto programech (členěných podle oblasti podpory). Realizováno bylo také šetření mezi zahraničními organizacemi realizujícími projekty v partnerství.

Informace získané předchozími metodami byly doplněny o informace z hloubkových řízených rozhovorů mezi padesáti příjemci podpory z OP LZZ. Tato metoda byla doplněna i o informace z fokusních skupin.

Analyzována byla data z databází a informačních soustav doplněných o další nezávisle sebraná data, tak aby bylo možno získat pokud možno objektivní obraz o situaci v projektech v partnerství a prostředí, ve kterém byly realizovány.

Tam, kde to bylo možné a vhodné, byla data z výše uvedených způsobů sběru kombinována dohromady a provedeny další analýzy. Vznikla tak řada statistických analýz, které jsou součástí technické přílohy. Tuto přílohu je možné na požádání zaslat.

Výsledky evaluace a doporučení z ní plynoucí byly diskutovány na diskusním panelu se zástupci řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů OP LZZ. Zpracováním podnětných návrhů bylo dosaženo vyšší realizovatelnosti navrhovaných doporučení.

Podrobnější informace o metodách realizace této evaluace je obsažena v technické příloze.

III. Výsledky evaluace

V následující části jsou uvedeny stručné výsledky (zjištění) evaluace. Tyto výsledky jsou členěny dle témat, kterých se dotýkají.

Typologie partnerství

Nejvíce partnerských projektů realizují společnosti s r.o., dále občanská sdružení a města a obce. Základní modely partnerství:

- a) z geografického hlediska: Místní partnerství (spolupráce subjektů v rámci obce nebo nejvýše v hranicích kraje) se uplatňují téměř ve dvou třetinách zjišťovaných případů. V menšině jsou

tuzemská nebo dokonce zahraniční partnerství. Častým případem mezisektorového partnerství je spolupráce neziskové organizace a města.

- b) z oborového (sektorového) hlediska: Více než třetinu tvoří partnerství subjektů z různých sektorů, ale stejně častý je výskyt vnitrooborových partnerství – tedy subjektů, které se zabývají stejným oborem činnosti. O něco méně často se vyskytují partnerství subjektů ze stejného sektoru (vnitrosektorová).
- c) z hlediska počtu partnerů: Téměř polovina žadatelů má jednoho partnera, zhruba třetina žadatelů má 3 a více partnerů, ale objevují se i projekty s osmi a více partnery (celkem 4,5 %).

Příjemci v OP LZZ uzavírají relativně častěji (v 41 %) partnerství uvnitř stejného oboru než příjemci v ostatních OP (27 %). V OP LZZ relativně převažují místní vnitrooborová partnerství (25 %), místní mezisektorová (22 %) a místní vnitrosektorová (18 %). Nejméně početná jsou vnitrosektorová partnerství v rámci EU (tj. s alespoň jedním zahraničním partnerem).

Častým případem mezisektorového partnerství je spolupráce neziskové organizace a města.

Tvorba partnerství

Žadatelé pečlivě zvažují přínos partnerů, než začnou společně připravovat návrh projektu. Zhruba 90 % žadatelů oslovuje především ty partnery, se kterými měli dobré zkušenosti již v minulosti. Iniciativa partnerství přichází od žadatele stejně často v OP LZZ jako v jiných OP, ale společná příprava projektu probíhala méně často u žadatelů v OP LZZ (v 76,5%) než v ostatních OP (89,5%).

V naprosté většině jsou vybírány jako partneři ty organizace, se kterými již žadatelé spolupracovali, tudíž mezi nimi panuje vzájemná důvěra. Jde nejčastěji o to, že žadatelé chtějí mít jistotu, že realizace projektu bude bezproblémová. Očekávanou přidanou hodnotou u většiny partnerů projektů v OP LZZ je jejich schopnost kontaktu s cílovou skupinou projektu.

V některých případech se žadatelem stala organizace, která vznikla na základě předchozího partnerství. Toto uspořádání umožňuje plně naplnit princip společného rozhodování partnerů.

Partnerství v prioritních osách 2 a 4 v OP LZZ není běžné. Často jde o individuální projekty a většinou určené k realizaci v jediném správním obvodu dané instituce. Ale i když je partnerství možné, příjemci z veřejné správy často nevidí prospěch, jaký by partnerství mělo pro projekt a pro ně samotné.

Složení partnerství

Většina partnerství v realizovaných projektech je vhodně složena ve vztahu k projektovým cílům. Konkrétní skladba partnerů byla obvykle volena ve vzájemném souladu očekávaných cílů projektu mezi partnery (79 % projektů). Na druhé straně mnohé z projektů zřejmě zahrnují partnery, kteří jen zvětšují kapacity pro dosažení plánovaných výstupů, a nejsou funkčně nezbytní.

Složení konkrétních partnerství se ve velké většině projektů osvědčuje. V realizačních týmech je současně silná tendence nedělat ve složení partnerství změny.

Nutnost změny partnerů se objevuje výjimečně, příjemci je však hodnocena jako dosti komplikovaná. Stává se, že příjemce potřebuje vyměnit partnera, ale partner si to nepřeje (má téměř jistý příjem a zajištěnou práci) a proto ke změně nedochází.

Počet partnerů se pohybuje mezi 1 a 19. Nejvíce projektů je s jedním partnerem (43 %), se dvěma partnery (25 %) a se třemi partnery (16 %). Ukazuje se, že relativně převládají místní vnitrooborová partnerství (25 %), místní mezisektorová (22 %) a místní vnitrosektorová (18 %). Nejméně početná jsou vnitrosektorová partnerství se zahraničním partnerem.

V předchozím programovém období si mnoho příjemců podpory (zvláště pak z řad NNO) stěžovalo na nejednoznačnost a legislativní nezakotvenost definice partnerství. Při srovnání situace ve stávajícím programovém období je patrné, že pro realizaci partnerských projektů tato situace vadí výrazně méně. Zkušení příjemci se evidentně naučili používat partnerství i bez jeho právního ukotvení.

Rozhodování v partnerství

Ve více než polovině projektů někteří partneři fakticky nerozhodují, nýbrž rozhodnutí pouze akceptují. Ve 42 % případů hovoří dotazovaní příjemci i partneři o společném rozhodování všemi partnery v tom smyslu, že pro rozhodnutí je třeba jejich výslovný souhlas. Největší výskyt společného rozhodování je v oblasti podpory 3.3 Integrace sociálně vyloučených skupin na trhu práce (zhruba dvě třetiny projektů).

Systém rozhodování a finančních toků v jednotlivých partnerstvích ve většině případů jednotlivým členům partnerství vyhovuje. Typickým rysem současného OP LZZ je silně centralizovaný přístup nastavení a rozhodování v rámci partnerství mj. i o finančních tocích. To je ovlivněno právní odpovědností příjemce podpory a nikoliv dílčích partnerů.

Finanční stránka partnerství

Finanční stránka partnerství byla hodnocena z různých úhlů pohledu (např. hospodárnosti partnerských projektů, systému finančních toků či míry zapojení partnerů). V návrzích projektů a jejich rozpočtech se vyskytovaly změny, nicméně velmi diferencovaně v rozdělení na projekty v partnerství a bez partnerů. V rozpočtech navrhovaných projektů docházelo k úpravám hodnotícími komisemi jen v méně, než 1 % partnerských projektů. V případě nepartnerských projektů to bylo daleko více (4,28 %). Z toho je patrné reálnější sestavování rozpočtů partnerskými projekty za předpokladu, že externí hodnotitelé si byli ve svém hodnocení jisti a dobře rozlišovali reálné rozpočty partnerských projektů.

Systém finančních toků v jednotlivých modelech partnerství ve většině případů vyhovuje jednotlivým členům partnerství. Typickým rysem současného OP LZZ je silně centralizovaný přístup nastavení systému rozhodování o finančních tocích. To je ovlivněno právní odpovědností, která je na straně příjemce podpory. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že z hlediska podílu čerpaných finančních prostředků u jednotlivých partnerů a dodržení jejich míry/intenzity zapojení do projektových aktivit odpovídá u drtivé většiny respondentů původním předpokladům stanovených v projektové žádosti (cca 80 % respondentů). Zhruba u 8 % respondentů přesahují výsledky a aktivity partnerů jejich

původně předpokládanou míru zapojení. Naopak slabé zapojení partnerů a čerpání se vyskytuje pouze v ojedinělých případech. Otázka možného zavedení spolufinancování by byla velmi problematická v případě subjektů neziskových organizací. Na druhou stranu by však zvýšilo efektivitu realizovaných projektových aktivit a zodpovědnost samotných realizátorů a částečně i zástupců cílových skupin projektů.

Příspěvek partnerství k implementaci OP LZZ

Výsledky ukazují, že i v současném programovém období je řada projektů, které jsou silně závislé na externích (veřejných) finančních zdrojích. Téměř 55 % projektových partnerů se domnívá, že určité množství aktivit bude muset být omezeno, pokud nebude získán nový zdroj financování a k tomu téměř 10 % je přesvědčeno, že většina aktivit bude ukončena.

Přibližně třetina partnerských projektů v CIP EQUAL z předchozího programového období skutečně ve svých společných aktivitách pokračuje i po skončení financování z ESF. Udržitelnost výsledků projektů je zejména ovlivněna zaměřením jednotlivých partnerů. Pokud se partneři angažují v podobném oboru, pak je vyšší pravděpodobnost, že budou dále spolupracovat na společných aktivitách.

Partnerství ovlivňuje účelnost a udržitelnost projektů tím, že bez partnerství by se v 17 % projektů údajně neuskutečnily žádné plánované výstupy a v 71 % pouze některé (jednotlivými partnery samostatně). Z hlediska plnění projektových cílů je stávající partnerství nenahraditelné údajně v 81 % projektů.

U projektů realizovaných příjemci, kteří mají zkušenosti s CIP EQUAL, je patrné, že se snaží aplikovat klíčové aspekty tohoto programu i do stávajících projektů. Patrné je to zejména v PO 5. V těchto projektech je patrná mezinárodní spolupráce, partnerství, mainstreaming, ale i vyšší akceptace problematiky rovných příležitostí. V těchto projektech vznikla, nebo ještě vzniká řada dlouhodobých systémových opatření pro trh práce.

Dále se podařilo prokázat přínos principu partnerství ke vnímání horizontálních témat na projektové úrovni. Organizace vstupující do partnerských projektů více vnímají potřebnost rovnosti mužů a žen na trhu práce.

Nebylo prokázáno, že projektové partnerství přispívá významnou měrou k plnění cílů jednotlivých prioritních os OP LZZ. Role programových partnerů je zcela odlišná. Při koncipování OP LZZ se vycházelo z dílčích analýz řady sociálních partnerů. Někteří přispívali větší měrou, např. romská otázka. Zapojení některých partnerů je dobře kvitováno i v zahraničí. Celkově je míra participace odpovídající, v některých oblastech by se však na implementaci OP LZZ z hlediska relevance programové partneři mohli podílet více.

U ostatních zkoumaných aspektů (účinnost, inovativnost) se nepodařilo prokázat rozdílný vliv projektů s partnerstvím a bez něj.

Legislativní úpravy partnerství

Již v současné době existuje v České republice legislativní prostor, kde je možné partnerství uplatňovat a rozvíjet a tím zejména podporovat jeho akceptaci ve společnosti.

Při analýze právního prostředí jsme často naráželi na skutečnost, že právní řád České republiky neobsahuje definici partnerství ani specifickou právní úpravu tohoto institutu. Přesto není uplatňování principu partnerství vyloučeno a v ojedinělých případech je dokonce vyžadováno.

Stěžejními právními normami regulujícími právní prostředí je ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ústava (čl. 4), dále zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník (§839 – smlouva o sdružení), dále zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (financování partnerství §7), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (financování partnerství §9 a §10) a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (financování partnerství §2). Tyto normy neobsahují specifickou právní úpravu institutu partnerství, ale vytvářejí prostor pro jeho uplatňování.

Z analýzy právních překážek vyplynula absence právní úpravy, která by umožňovala poskytovat dotaci ze státního rozpočtu a z rozpočtu územních samosprávných celků více subjektům na jeden společný projekt. Z analýzy překážek ve finančních tocích také vyplynulo, že je současná právní úprava, která definuje mechanismus převodu finančních prostředků, nevyhovuje systému financování evropských projektů. V tomto případě jde o situaci, kdy zákon definuje, kdo financuje instituce veřejného sektoru, ale v zákoně není ošetřeno, že financující organizací může být i příjemce podpory z ESF, který však v současném znění zákonů nefiguruje.

V důsledku toho, že obec, kraj a OSS nemohou být partnerem s finančním příspěvkem, vznikly situace, které brání vzniku partnerství:

- v případě, že projekt podává ORP, nemohou být jejími partnery obce v její působnosti,
- pokud jsou neziskové organizace iniciátorem partnerství a velkých vícečetných partnerství, nyní ztrácejí možnost finanční motivace obcí, tedy klíčových partnerů KPSS,
- je podáváno menší množství projektů celkem,
- kvalita plánování je ohrožena.

Evaluace přináší přehled legislativních, institucionálních a finančních předpisů a pravidel pro institut partnerství stanovená v ČR a na úrovni EU, přináší konsensuální znění definice partnerství, a popisuje slabé stránky a ohrožení partnerství a navrhuje řešení, jak tyto slabé stránky a ohrožení eliminovat.

Příjemci mohou eliminovat pouze slabé stránky a ohrožení, která jsou na vnitřní úrovni partnerství. Proto je možné ve stávajícím systému zvýšit jejich kapacity pro uplatnění principu partnerství prostřednictvím vzdělávání. To platí zejména pro veřejnou správu, kde je poměrně nízká míra vnímání partnerství, jako podpůrného faktoru.

IV. Závěry

Celkově lze princip partnerství hodnotit jako pozitivní prvek při realizaci projektů OP LZZ. Naplnění tohoto principu na projektové úrovni přináší synergický efekt pro cílové skupiny v podobě vzájemného využití znalostí, dovedností a potenciálu partnerských organizací. Také pro dlouhodobou udržitelnost výsledků projektových aktivit se partnerství jeví, jako podporující prvek.

Na programové úrovni přináší partnerství vyšší efekty v podobě sladění programových cílů s potřebami cílových skupin.

Na projektové úrovni je nejdůležitějším znakem partnerství společná práce se společným rozhodováním a podstatná a nezastupitelná spoluúčast všech partnerů na projektu.

V ideálním případě by pak partnerství mělo mít podobu (1) dlouhodobého vztahu, (2) vzájemnou výhodnost spolupráce, (3) nejen deklarované, ale reálně sdílené společné cíle partnerů, (4) plné akceptování obsahu a forem spolupráce všemi partnery, (5) potřebnost a vyváženost (každý partner přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl), (6) synergický efekt - celkové pozitivní dopady jsou větší než součet efektů osamocených účastníků.

Věcná blízkost OP RLZ, CIP EQUAL a OP LZZ umožnila masivní přenos dřívějších partnerství do nových partnerských projektů. Ve 3. prioritní ose pravděpodobně byla i faktorem růstu počtu projektových žádostí v současném období. Pro tvorbu partnerství se jeví jako velmi přínosné zkušenosti z CIP EQUAL, ale i dalších akcí a programů, kdy vznikla řada partnerství. Mnoho institucí mělo možnost získat první zkušenosti s realizací společného záměru a nyní tyto zkušenosti dále rozvíjí.

K výraznému pozitivnímu posunu došlo i v rámci „finanční neflexibility“. To souvisí především se zkušenostmi, které jednotliví partneři získali. V současné době již systém průběžných plateb nevnímají respondenti jako velký problém. Nicméně pozdní proplácení žádostí způsobuje stále velké problémy řadě partnerství i v současnosti, i když v dnešní době je na tuto situaci již mnohem více subjektů připraveno, než tomu bylo v rámci CIP EQUAL.

Zkušenosti z CIP EQUAL pomohly v prioritní ose 5, aby vznikaly výstupy, které jsou orientovány na systémové změny. Je to zejména díky realizaci projektů v partnerství, kdy někteří z partnerů nesou odpovědnost za mainstreaming.

Tvorba a složení partnerství

Většina žadatelů je relativně opatrných a své partnery si vybírá z již osvědčených partnerů. To na jednu stranu potenciálně snižuje inovativnost projektových aktivit a na druhou stranu ale omezuje riziko realizace problémových projektů.

Už v samotné době přípravy projektové žádosti se v případě partnerství OP LZZ projevuje tendence k centralizovanému rozhodování. To je dáno rozdělením odpovědností při případné následné realizaci projektu. Žadatel (potenciální příjemce) se tak snaží, aby měl vše pod kontrolou. Přenesení části odpovědnosti i na partnery by rozhodování decentralizovalo.

Zapojení partnerů znamená pro zúčastněné rozšíření projektových zdrojů o další dovednosti, znalosti, organizační kapacity, příp. finanční zdroje (pro spolufinancování nebo pro období udržitelnosti).

Zapojení partnerů do projektu mělo velký význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů. Méně časté, ale přesto významné užítky pro příjemce spočívají v získání dovedností a znalosti pro řízení projektu a pro spolupráci mimo samotný projekt. V obou případech však jde o takovou kombinaci, která ve výsledku může přinést efekty pro cílové skupiny.

Finanční stránka partnerství

V rámci evaluace nebyl zjištěn přímý vztah prokazující reálné finanční úspory díky principu partnerství. Objektivně lze hovořit o časových úsporách, vyšší účinnosti realizovaných aktivit, přímému působení na cílové skupiny apod. Projekty s režimem partnerství mají větší možnosti působit na cílové skupiny a výstupy projektu pro ně uzpůsobit, avšak nebyla prokázána jednoznačná finanční úspora u těchto typů projektů.

V rámci analýzy dosažených a plánovaných hodnot monitorovacích indikátorů se nepodařilo prokázat, že by existovaly rozdíly mezi partnerskými projekty a projekty bez partnerství. V případě reálných hodnot monitorovacích ukazatelů po skončení projektů to bylo dáno také tím, že byl k dispozici relativně malý vzorek případů.

Udržitelnost a dopady projektů v partnerství

Jsou-li projekty realizovány v partnerství, jsou patrně udržitelnější z dlouhodobého hlediska. Jde zejména o případy, kdy jsou partnery zástupci (reprezentanti) cílových skupin, kteří jsou také v pozici uživatelů výstupů projektů. Z tohoto pohledu je samotný princip partnerství jednou ze struktur, která podporuje udržitelnost.

Lze předpokládat, že dopady projektů realizovaných v partnerství a jejich udržitelnost je možné zvýšit tím, že část prostředků projektu budou příjemci podpory zajišťovat z jiných zdrojů, než z OP LZZ. Tím by se zvýšila jejich angažovanost a snaha dosáhnout plánovaných dopadů. Na úrovni projektů by tento krok vedl ke zvýšení potenciálních dopadů. Na druhou stranu je ale nutné upozornit na riziko, které je s tímto krokem spojené v rámci partnerství na programové úrovni. Je vysoce pravděpodobné, že zástupci NNO a dalších aktérů budou proti tomuto kroku vystupovat. V tomto směru jistě poskytne zajímavé informace ex-post evaluace PO5, kde zahraniční partneři nemají podíl na rozpočtu projektu a tudíž svým způsobem projekt spolufinancují.

Zaměření programů a výzev

Důvodem pro podporu partnerství je zlepšení situace tím, že budou zapojeni dotčení aktéři z cílových regionů a cílových skupin. To povede, k lepšímu porozumění problému a nastavení priorit. Zvláště jsou zdůrazňovány 3 předpokládané přínosy partnerství:

- Na řešení se podílí více účastníků, kteří přinášejí nové pohledy a nová řešení.
- Účastníci při diskusi přijímají rozhodnutí za své a více sledují jeho realizaci.
- Při konsensuálním rozhodnutí o řešení je snazší dlouhodobě udržet výsledky tohoto řešení.

Partnerství ŘO OP LZZ se zástupci cílových skupin a sociálních partnerů při přípravě výzev může napomoci k vyjasnění aktuálních potřeb cílových skupin a ke zvýšení absorpční kapacity a to jak z pohledu schopnosti čerpat prostředky ESF, tak i z pohledu dosahovaných efektů. To může hrát pozitivní roli při jednání o alokacích pro následující programovací období.

Pro OP LZZ je partnerství na programové úrovni významné zejména z pohledu relevance. Od doby vzniku OP LZZ již uplynula delší doba. Vnější okolí programu se změnilo a vývojem prošly i potřeby cílových skupin. Konzultace s nimi mohou pomoci lépe zacílit zaměření výzev a tím i možnost řešit aktuální potřeby a problémy.

Legislativní úpravy partnerství

Definice partnerství používaná pro projekty OP LZZ splňuje základní kritéria pro realizaci partnerských projektů. Vymezení partnerství v právním systému České republiky a souvisejících procesů realizace partnerských projektů však brání intenzivnějšímu naplňování tohoto principu. Jde zejména o nižší zapojení subjektů veřejného sektoru do partnerských projektů.

Změna zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů by mohla vyvolat zvýšený zájem o partnerské projekty ve veřejné správě.

V. Doporučení

Doporučení jsou členěna do pěti základních skupin, ve kterých jsou specifičtěji definovány konkrétnější kroky pro realizaci doporučení.

1) ŘO OP LZZ by měl podpořit definiční vymezení partnerství a podmínky pro vhodné složení partnerství pro účelnější realizovatelnost projektu a přínos cílovým skupinám

Jasná definice partnerství by pomohla řadě „začínajících“ žadatelů o podporu z OP LZZ.

Zapojení partnerů do projektu mělo velký význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů. Méně časté, ale přesto významné užitky pro příjemce spočívají v získání dovedností a znalosti pro řízení projektu a pro spolupráci mimo samotný projekt. V obou případech však jde o takovou kombinaci, která ve výsledku může přinést efekty pro cílové skupiny.

1.1 Doporučujeme jako uznatelný náklad projektu zavést poskytování právních služeb pro revize a případné vytváření dodatků partnerské smlouvy. Je nutné tento uznatelný náklad omezit maximálním možným čerpáním na projekt (například do 10.000 Kč na projekt). Ačkoli je za silnou stránku považováno, že ŘO poskytuje vzor partnerské smlouvy, malá zkušenost s partnerstvím a řízením projektů se v praxi odráží v tom, že partnerské smlouvy jsou psány podle tohoto vzoru jen formálně. Teprve při realizaci projektu příjemce vidí, že to, co není ve smlouvě, partner neplní a že je potřeba spolupráci specifikovat mnohem přesněji. (evaluační otázky 3.1, 3.7 a 3.10).

- 1.2 Pro projektovou úroveň je vhodné upřesnit pojmy partner a dodavatel v Prováděcím dokumentu OP LZZ (str. 12), v Příručce pro žadatele (str. 31), v Příručce pro příjemce (str. 42) a v příslušných výzvách takto: (evaluační otázka 1.23)
- přijatelným partnerem není subjekt, který pouze nebo převážně zpřístupňuje příjemci nebo jiným partnerům danou cílovou skupinu, aniž by plnil další významné a nezastupitelné úkoly v rámci klíčové aktivity;
 - přijatelným partnerem, příp. příjemcem není subjekt, který (kromě účasti na řízení projektu) pouze dodává služby partnerům, kteří zajišťují účast cílové skupiny.
- 1.3 Při podávání žádosti doporučujeme ŘO, aby vyžadovalo důsledněji uvádět důvody pro zapojení jednotlivých partnerů. Doporučujeme proto posoudit užitečnost změny v kritériu C3 (Partnerství) Příručky pro hodnotitele projektů OP LZZ v tom smyslu, aby hodnotitel musel také posoudit funkční nezastupitelnost partnerů vzhledem k výstupům. To by hodnotitel vyhodnotil dle míry zapojení a příspěví partnerů k věcné realizaci projektu (v kategorii monitorovacích indikátorů) a míry čerpání finančních prostředků v případě partnerů s finančním příspěvkem. Návrh doplňku pro hodnotící kritérium C3: Kritérium rovněž hodnotí, zda jsou všichni navržení partneři v projektu nutní a vzhledem k výstupům anebo funkčně nezastupitelní. Tj. v žádosti (popř. v přílohách) musí být jasně uvedeno, jakou přidanou hodnotu přináší partner do projektu a proč by projekt byl nerealizovatelný, nebo obtížně realizovatelný pokud by partner v projektu nebyl.) Nezastupitelnost může být dvojnásobná: a) partner je nezastupitelný, jestliže by jeho neúčastí nebyly dosaženy hodnoty monitorovacích ukazatelů (např. jsou-li partnerem dva podniky, které si nechávají proškolit zaměstnance, jsou oba nezastupitelné vzhledem k výstupům, neboť každý přispívá určitým počtem podpořených osob), b) partner je nezastupitelný, jestliže v rámci projektu plní podstatnou funkci, kterou nemůže vykonávat žádný z ostatních partnerů (vč. příjemce) a která nemůže být opomenuta bez rizika nesplnění cílů a monitorovacích ukazatelů projektu. (evaluační otázka 1.23)
- 1.4 Doporučujeme zvážit možnost, aby v případě více než dvou partnerů žadatel dokládal předchozí zkušenosti s řízením partnerských projektů, resp. schopnost řídit partnerský projekt. Bude to součástí věcného hodnocení projektových žádostí. (evaluační otázka 1.7)
- 1.5 Doporučujeme zařazení následujících druhů subjektů, jako možných partnerů v projektech v tabulce uvedených oblastí podpory. Dosáhne se tím oslovení širší skupiny cílových skupin a její uplatnění (evaluační otázka 1.7, 1.C a 1.D):

Oblast podpory	Druh subjektů	stručné zdůvodnění
2.1	sdužení podniků, hospodářské komory, cechy podnikatelů	Vstup jen jako partneři bez finančního příspěvku.
3.2	úřady práce	Rozšíření příjemců, resp. partnerů o významné subjekty v oblasti integrace Romů.
3.3	příspěvkové organizace (např. školy, nemocnice, apod.), poskytovatelé sociálních služeb, kteří nejsou NNO, úřady práce	Rozšíření spektra možných příjemců s relevantními potřebami a kapacitami pro plnění cílů oblasti 3.3.
3.4	podnikatelé a sdužení podniků.	Jde pouze o výslovné potvrzení jejich přijatelnosti.

2) ŘO OP LZZ by měl skrze partnerství podpořit soulad zaměření programu a výzev s potřebami cílových skupin.

Partnerství ŘO OP LZZ se zástupci cílových skupin a sociálních partnerů při přípravě výzev může napomoci k vyjasnění aktuálních potřeb cílových skupin a ke zvýšení absorpční kapacity a to jak

z pohledu schopnosti čerpat prostředky ESF, tak i z pohledu dosahovaných efektů. To může hrát pozitivní roli při jednání o alokacích pro následující programovací období.

Aplikace principu partnerství může napomoci zejména dlouhodobým dopadům podpor.

2.1 Na programové úrovni proto doporučujeme výraznější zapojení zástupců cílových skupin nejen při přípravě nového programu (pro příští období), ale i při koncipování nových výzev ve stávajícím období tak, aby byl naplněn soulad potřeb cílových skupin s cíli programu, prioritních os a jednotlivých výzev. Pro naplnění výše uvedeného je vhodné důsledně aplikovat metodiky a techniky zapojování dotčených skupin a veřejnosti do rozhodovacích procesů, ve kterých toto umožňuje současná legislativa a vznik partnerství jak horizontálních (projektových), tak vertikálních (při vytváření programů a strategií). Doporučujeme aplikovat Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, která byla schválena usnesením vlády č. 1146/2009. Zejména pak dle zásad pro zapojování veřejnosti (kapitola 1.6 této metodiky – včasnost, srozumitelnost, přiměřenost a odbornost, dostupnost zdrojů, komplexnost, transparentnost, otevřenost a důvěra a konsenzus.). K těmto jednáním by měly být přizvány:

PO1: sdružení podniků, hospodářské komory, cechy podnikatelů,

PO2: úřady práce,

PO3: sdružení NNO,

PO4: obce, Svaz měst a obcí, kraje, Asociace krajů a další sdružení ve veřejném sektoru

PO5: výše uvedení.

(evaluační otázky 2.1 a 3.5)

2.2 Doporučujeme ŘO OP LZZ využití reprezentativních studií, strategií a sítí, které vznikly (vznikají) v partnerských projektech a využít těchto výsledků pro plánování dalších výzev a plánování budoucího programového období (např. studie vzniklá k problematice osob starších 50ti let na trhu práce v projektu č. 48 ve výzvě č. 12, nebo projekty č. 34 a 46 ve výzvě č. 51, i když tyto dva projekty ještě nepokročily ve své realizaci). Při využití takovýchto studií by již ŘO při přípravě nového programu nemusel vynakládat další finanční prostředky, protože část analýz by byla již zpracována. (evaluační otázka 3.9)

2.3 Doporučujeme ŘO OP LZZ, aby v projektech tvořících tematické sítě využil výsledků těchto sítí pro informace k tvorbě programů 2014+. Například v oblasti zlepšování přístupu a návratu na trh práce pro osoby obtížně integrovatelné – projekty 12.00001, 12.00037, 51.00042, 51.00047; posilování sociální ekonomiky, zejména komunitních služeb – projekty 12.00021, 51.00010 a 12.00038, 12.00125 (komunitní projekty partnerství); rovné příležitosti žen a mužů – projekt 51.00066 a integrace na trhu práce pro cizince v projektu 12.00072. (evaluační otázka 3.9)

3) ŘO OP LZZ by měl podpořit princip partnerství budováním kapacit příjemců a partnerů.

Výsledky hodnocení ukazují, že celkový pohled na aplikování principu partnerství je pozitivní. V řadě zkoumaných aspektů se podařilo nalézt pozitivní vliv partnerství na realizaci projektů. Z tohoto pohledu je vhodné tento princip podpořit.

3.1 Principu partnerství (a tedy i jeho pozitivním efektům – viz shrnutí závěrů této evaluace) by napomohlo i využití podpory z OP LZZ na budování kapacity příjemců a partnerů, zejména v dovednostech, které jsou pro realizaci partnerských projektů potřebné:

- vytváření síťování a budování partnerských struktur,
- iniciace, tvorba a vedení partnerských projektů,

- managementu,
- leadershipu,
- řízení kvality,
- komunikace,

Zejména jde o PO3 a PO5, kde jde o posílení již existujících přístupů. V případě PO4 a PO2 jde o využívání principu partnerství vůbec. V rámci této evaluace vznikly publikace, které je vhodné při případných vzdělávacích aktivitách použít (evaluační otázky 3.4 a 3.9).

Tento typ vzdělávání by měl vést ke zvýšenému zájmu o partnerské projekty v PO2 a PO4, zejména pro programové období 2014 – 2020. Zájem by mohl být podpořen také případnými legislativními úpravami.

3.2 Z dlouhodobého pohledu principu partnerství (a dosažení vyšších efektů podpor) napomůže metodická podpora a vzdělávání veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování. Toto doporučení je možné realizovat změnou zaměření vzdělávání veřejné správy (4. prioritní osa OP LZZ). Ideální podoba partnerství z pohledu realizace podpor ESF je uvedena v závěrech evaluace (evaluační otázky 1.22, 3.1 – 3.10, zejména pak 3.4 a 3.9)

4) ŘO OP LZZ by měl podpořit růst efektivity financování partnerských projektů

Jednou z často diskutovaných záležitostí je efektivita intervencí. Tu je možné zvýšit zavedením spolufinancování ze strany příjemců podpory. Tím by se zvýšila i odpovědnost příjemců za realizaci projektů. V řadě případů by se také z finančních důvodů realizovaly partnerské projekty.

- 4.1 Doporučujeme v systému hodnocení projektových žádostí pro programové období 2014-2020 doplnit kritérium, které by zvýhodňovalo projekty, které nežádají o 100% financování. Zvýší se tím zodpovědnost příjemců, budou-li si případně zajišťovat část rozpočtu i z jiných zdrojů. Navrhujeme následující zavedení progresivního systému 0% spolufinancování = 0 bodů, spolufinancování do 5 % = 5 bodů, spolufinancování do 10 % = 15 bodů. (evaluační otázky 1.10, 1.14, 2.5)
- 4.2 V předchozích evaluacích je navrženo spolufinancování v OP LZZ jen pro prioritní osu 1, kde jsou žadateli firmy. V programovém období 2014-2020 doporučujeme případně zavést spolufinancování i v dalších prioritních osách (soutěžit mezi sebou budou žadatelé v jednotlivých výzvách v rámci příslušných prioritních os). Ve výsledku očekáváme, že žadatelé budou kvůli tomuto kroku důkladněji plánovat, jaké partnery do projektu zapojí. Ti naopak budou očekávat, že projekt přinese reálné efekty, kvůli kterým se projektu budou účastnit. Jde tak o jeden z klíčových aspektů přínosu partnerství k udržitelnosti aktivit. (evaluační otázky 1.10, 1.14, 2.5)
- 4.3 Lze doporučit provést analýzu reálných dopadů projektů v rámci PO5, kde jsou nejpočetnější partnerství a role některých partnerů nejsou zcela zřejmé. Zároveň však jde o PO, ve které je již nyní vyžadováno „skryté“ spolufinancování ze strany příjemců podpory (tím, že zahraniční partneři nejsou financováni) a lze tudíž očekávat tlak na dosažení vyšších efektů. (evaluační otázka 2.5)
- 4.4 V oblasti podpory 5.1 (Mezinárodní spolupráce) kontaktovat ŘO obdobných programů (prioritních os) v dalších zemích EU a pokusit se sjednotit termíny vyhlášení výzev alespoň s některými zeměmi, aby mohly být podávány partnerské projekty současně. Zejména se jedná o ty země, které jsou nejčastějšími partnery českých projektů (Slovensko, Velká Británie, Německo, Rakousko, Polsko).. Odpovědnost za sladění návrhů projektů lze přenést na žadatele tím, že výzvy budou koncipovány jako kontinuální. (evaluační otázka 1.3)

5) MPSV ČR by mělo podpořit legislativní úpravu partnerství

Z dlouhodobého pohledu je možné podpořit princip partnerství prostřednictvím legislativní podpory.

- 5.1 Principu partnerství by napomohla případná změna zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahující možnost a podmínky, za kterých lze financovat (poskytnout dotaci) na projekty, aktivity či činnosti realizované v partnerství více subjektů ze státního rozpočtu a z rozpočtu územních samosprávných celků. (Realizace MPSV ČR ve spolupráci s MF ČR)
- 5.2 Principu partnerství by napomohla případná změna zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahující možnost a podmínky, za kterých lze financovat (poskytnout dotaci) projekty, aktivity či činnosti realizované v partnerství, kde jeden z partnerů je orgán státu nebo jím zřízená příspěvková organizace či územní samosprávný celek nebo jím zřízená příspěvková organizace. (Realizace MPSV ČR ve spolupráci s MF ČR)
- 5.3 Při případných legislativních úpravách partnerství je vhodné vycházet z právního zakotvení sdružení bez právní subjektivity podle občanského zákoníku (ustanovení § 829 až 841 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s ministerstvem spravedlnosti. (MPSV ČR, Vláda ČR)

1 ÚVOD

Partnerství je významným principem v oblasti hospodářské a sociální politiky jak na evropské, tak národní úrovni. Lze se s ním setkat jak při samotném koncipování hospodářské a sociální politiky, tak i při přípravě programů a projektů na národní úrovni. Význam partnerství je patrný zvláště v tom, že umožňuje zapojení všech dotčených aktérů, aby se podíleli společně na hledání řešení problémů, které se jich přímo dotýkají.

V programovém období 2000 – 2006 byl tento princip jedním z klíčových pilířů Programu iniciativy Společenství EQUAL. Přestože CIP EQUAL ve stávajícím období již nepokračuje, byly jeho principy převzaty do stávajících programů. Mezi nimi je i princip partnerství.

Tato evaluace, realizovaná od května 2010 do února 2011, se primárně týkala OP LZZ, programu financovaného z ESF. V tomto programu jsou to zejména prioritní osy 3 a 5, kde se lze setkat s velkým množstvím projektů realizovaných v partnerství (v prioritní ose 5 jde o povinnost mít zahraničního partnera).

Cílem evaluace bylo zhodnocení implementace principu partnerství v projektové praxi a poskytnout praktická doporučení a tipy pro přípravu výzev, hodnocení žádostí a administraci projektů založených na principu partnerství v OP LZZ.

Samotná evaluace byla rozdělena do tří základních skupin:

- Hodnocení praxe projektů OP LZZ při uplatňování principu partnerství.
- Hodnocení příspěvku principu partnerství k dosažení cílů OP LZZ a k naplnění horizontálních témat.
- Analýza, komparace a zhodnocení institucionálního, právního a finančního rámce fungování principu partnerství v praxi v ČR a ve vybraných členských státech EU.

Výzkum realizovaný v rámci této evaluace tedy analyzoval tvorbu, podobu, problémy a možnosti principu partnerství v projektech OP LZZ. Hodnoceno bylo naplňování principu partnerství nejen na národní úrovni, ale i partnerství mezinárodní. Hodnoceny byly i finanční aspekty realizace principu partnerství na projektové úrovni. Dílčí části evaluace se dotýkají také legislativního a institucionálního rámce naplňování partnerství.

V následujících kapitolách naleznete nejprve stručné shrnutí způsobů sběru dat a informací. Poté následují výsledky evaluace (zjištění) členěná dle jednotlivých tematických skupin. V další kapitole jsou uvedeny závěry ze zjištění. Celou tuto část pak uzavírají doporučení pro další kroky.

Samotný text evaluace je členěn podle jednotlivých tematických okruhů a evaluačních otázek. Vždy je uvedena příslušná evaluační otázka s případnou podotázkou. Na ni navazuje popis způsobu řešení s analýzou. Zakončena je každá z těchto částí závěry a doporučeními. Nakonec jsme zařadili závěry a doporučení za celou evaluaci, včetně logiky možného postupu ze stromu cílů.

Výstupem tohoto evaluačního projektu jsou i tři publikace („Sborník dobré praxe partnerských projektů ze zahraničí“; „Sborník (nejen) dobré praxe partnerských projektů ESF“ a „Jak na partnerské projekty?“). Dále vznikl soubor padesáti případových studií, na jejichž základě vznikly výše uvedené publikace a také osnova semináře o partnerských projektech.

2 PRINCIP PARTNERSTVÍ A METODOLOGIE EVALUACE

2.1 Partnerství

Princip partnerství je tématem, které se intenzivněji rozvíjí v České republice ve spojitosti s financováním z fondů EU (ať už šlo o předvstupní pomoc, nebo o Strukturální fondy). Určitý rámec mu dávají podmínky výzev k předkládání návrhů projektů. Nicméně tento pojem není legislativně vymezen a tudíž jeho naplnění je částečně flexibilní a odpovídá přístupu samotných partnerů v projektu.

Partnerství však není vnímáno jen jako záležitost fondů EU.¹ Partnerství na místní úrovni (obec, město) se neuzavírají jen „ad hoc“ při realizaci konkrétních malých aktivit, ale přetrvávají pro rozvoj obce, nebo se zaměřují na konkrétní politiky obce. Partnerství se vytvářejí nejen při záchraně jednotlivých kulturních památek, při obnově tradic nebo při řešení náhlých ekologických problémů. Partnerství se stává nástrojem otevřenosti veřejné správy a součástí politik měst, venkova a regionů, např. při plánování a realizaci udržitelného strategického / územního rozvoje, při plánování a poskytování sociálních služeb, nebo odpadového hospodářství.

Ryzí a silné partnerství značnou měrou zvyšuje efektivnost a celkový úspěch politiky soudržnosti EU. Zvláště patrné je to na programové úrovni, kdy jde o strategické zaměření programů na potřeby cílových skupin. Partnerství je nástrojem udržitelného, hospodářského a sociálního rozvoje: díky němu jsou fondy EU vnímavější k potřebám subjektů na nejnižší úrovni; partnerství zvyšuje viditelnost EU a posiluje demokracii. Úspěšné partnerství musí vycházet z dlouhodobé perspektivy skutečné účasti a poskytovat rovné příležitosti k tomu, aby soukromí partneři mohli hrát aktivní roli po boku veřejných orgánů.

Propagátorem partnerství jsou obvykle nevládní neziskové organizace. Partnerství mezi NNO a veřejnou správou může být uzavřeno na místní, regionální, nebo národní úrovni. V partnerství se neziskové organizace spojují s veřejnou správou při identifikování problémů, hledání možností řešení, při konkrétní realizaci a při vyhodnocení akce.

OP LZZ jako **znaky partnerství** vymezuje:

1. cílené seskupování různých subjektů = **zacílenost partnerství**
2. společná tvorba, koordinace, realizace a vyhodnocování projektu = **společná práce se společným rozhodováním**
3. podstatná a nezastupitelná spoluúčast všech partnerů na projektu = **synergický potenciál**

¹ Partnerství znamená společný cíl a zájem, těsnou spolupráci a společnou zodpovědnost za společné projekty, vzájemnou podporu a důvěru, vzájemné zohlednění potřeb, rovné postavení partnerů, vyšší výkon při realizaci různých projektů a jejich větší transparentnost. Důležitá je vzájemná informovanost a výměna zkušeností...“ Viz dokument „Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru“, schválený usnesením vlády ČR 5. ledna 2009, str. 41 (dostupné na <http://www.vlada.cz>).

Další tři pravidla vytvářejí dodatečné podmínky, resp. negativně vymezují partnerství takto:

4. partnerství nesmí nahrazovat zabezpečení běžné administrace projektu
5. povaha právních vztahů mezi žadatelem a jeho partnery nesmí být založena na poskytování služeb
6. partner v grantových projektech smí získat finanční příspěvek na svůj podíl v realizaci projektu

Nezastupitelností by se zřejmě měla mínit **funkční nezastupitelnost**, např. že k úspěšnému dosažení cílů projektu musí být přítomna alespoň jedna škola. Běžně jsou však k financování schvalovány projekty, kde je několik „funkčně a druhově“ stejných partnerů (např. několik škol, firem nebo měst).

Proto vztahujeme nezastupitelnost k výstupům projektu a důraz dáváme na slovo „podstatná“ spoluúčasť. Podle tohoto volnějšího výkladu bychom za správné partnery mohli považovat i několik firem (škol, měst), které sice ve vztahu k projektu dělají totéž (např. lidé se tam školí ve stejném kurzu), avšak každá vytváří odlišný, ač druhově stejný výstup: jiné účastníky, jiné absolventy.

Za podstatný znak pokládáme **synergický efekt partnerství**, tj. schopnost dosáhnout výsledků, které by nevznikly, kdyby se potenciální partneři nesdružili a nespolupracovali.

Za další podstatný znak partnerství je třeba považovat společné rozhodování partnerů (nikoliv jen jejich spolupráci). Právě společné rozhodování vylučuje situaci prostého odběratelsko-dodavatelského vztahu, jak uvádí podmínka č. 5.

V rámci OP LZZ lze rozlišit dva druhy partnerství:

- a) **projektová partnerství**. Existují již v době přípravy projektových žádostí, trvají během realizace projektu a někdy přetrvávají i po jeho ukončení. Většinou v době přípravy projektu vznikají, avšak v některých případech přetrvávají z dřívějšího (např. z minulého období, jak tomu je v případě CIP EQUAL) a v období přípravy žádosti se opět obnoví, aktivizují. Důraz poskytovatele grantu je v tomto případě na to, aby se potenciální partneři na budoucí spolupráci předem dohodli, aby projekt společně připravili a realizovali a jeho vybrané výsledky podle okolností i společně „udržovali“.
- b) **„výslednicová“ partnerství**. Příjemcem podpory je subjekt, který dosud neexistující partnerství iniciuje, s potenciálními partnery jej v průběhu realizace projektu vytvoří a často toto partnerství vede i po ukončení projektu. Důraz poskytovatele grantu je v tomto případě na to, aby měl žadatel v době realizace projektu potřebný potenciál pro vytvoření fungujícího partnerství, aby jeho existenci v době ukončení projektu doložil a v některých případech toto partnerství i dále vedl, „udržoval“ (tento požadavek vyplývá již z OP, konkrétní výzvy a schválené žádosti)². V těchto případech více než v projektových partnerstvích půjde o to, zda

² Viz např. oblast podpory 3.1 OP LZZ - Výzva č. 5 k předložení individuálních projektů krajů k zajištění sociálních služeb nebo individuální projekt v rámci výzvy 50 Komplexní podpora rozvoje dalšího profesního vzdělávání v malých a středních podnicích (ROZAM).

tu iniciátor (např. kraj) není ve vztahu do takové míry hegemonelem (rozhodování, financování, komunikace), že se princip partnerství redukuje na dodavatelsko-odběratelský.

Řídící orgány OP a další subjekty implementace pomoci EU operacionalizují pojem partnerství tak, aby vyhovoval jejich záměrům ve financování projektů a na zvolené pojetí navazují řadu formálně technických podmínek, které musí žadatelé, resp. příjemci plnit.

Z hlediska plnění předepsaných kritérií žadatelem, resp. příjemcem, prakticky však také z hlediska plynutí času úspěšných partnerství lze rozlišit dva typy:

- a) „**technické partnerství**“, které splňuje podmínky uvedené v PD OP, je formalizované smlouvou o partnerství a bývá zvýhodněné bodově při podávání projektových žádostí;
- b) „**partnerství hodnotové**“, které je vyšším vývojovým stádiem partnerství a do spolupráce přináší ještě další hodnoty.

Partnerství v užším, „hodnotovém“ smyslu **přináší výsledky a dopady, kterými se odlišuje** od ostatních forem spolupráce. V ideálním případě by takové partnerství mělo mít podobu (1) dlouhodobého vztahu, (2) vzájemnou výhodnost spolupráce, (3) nejen deklarované, ale reálně sdílené společné cíle partnerů, (4) plné akceptování obsahu a forem spolupráce všemi partnery, (5) potřebnost a vyváženost (každý partner přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl), (6) synergický efekt - celkové pozitivní dopady jsou větší než součet efektů osamocených účastníků.

2.2 Metodologie evaluace

Zpracování evaluace bylo založeno na kombinaci kvalitativních a kvantitativních metod výzkumu. Snahou bylo získat dostatečné množství dat a informací pro objektivní posouzení realizace projektů partnerství. Z tohoto pohledu bylo také realizováno několik způsobů sběru relevantních dat a informací.

Průběžnou aktivitou, která byla realizována již od samého začátku evaluace, bylo zpracování podkladů z již publikovaných studií k tématu partnerství. S tím byla provedena i analýza legislativního rámce principu partnerství.

V další fázi řešení proběhla dotazníková šetření mezi žadateli o podporu v programech financovaných ESF v ČR. V těchto šetřeních bylo získáno téměř tisíc odpovědí žadatelů v těchto programech (členěných podle oblasti podpory). Realizováno bylo také šetření mezi zahraničními organizacemi realizujícími projekty v partnerství.

Informace získané předchozími metodami byly doplněny o informace z hloubkových řízených rozhovorů mezi padesáti příjemci podpory z OP LZZ. Tato metoda byla doplněna i o informace z fokusních skupin.

Na základě rozhovorů s příjemci a vytipování úspěšných partnerských projektů byly připraveny případové studie, které mohou posloužit dalším žadatelům při přípravě úspěšných partnerských



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

projektů. Mezi studie byly zahrnuty i takové projekty, které partnerství naplňovaly neúspěšně, či nesprávně. I takové případy mohou být velice poučné.

Analyzována byla data z databází a informačních soustav doplněných o další nezávisle sebraná data, tak aby bylo možno získat pokud možno objektivní obraz o situaci v projektech v partnerství a prostředí, ve kterém byly realizovány.

Tam, kde to bylo možné a vhodné, byla data z výše uvedených způsobů sběru kombinována dohromady a provedeny další analýzy.

Použití jednotlivých metod je patrné z analytické části jednotlivých evaluačních otázek. U těchto analýz je uváděn zdroj informací i způsob, jakým byly tyto informace a data zpracovány a k jakým výsledkům evaluační tým dospěl.

3 PRAXE PROJEKTŮ PŘI UPLATŇOVÁNÍ PRINCIPU PARTNERSTVÍ

V následující kapitole jsou uvedeny analýzy ke každé z evaluačních otázek, které byly v této evaluaci řešeny. Vždy je uvedena konkrétní výzkumná otázka, na kterou hledal evaluační tým odpověď, dále postup řešení a výsledky. Vždy jsou také uvedeny závěry, které ze zjištění plynou a případně i doporučení k realizaci.

3.1 Vzory a postupy pro vytipování partnerů (1.1)

Již samotný výběr partnerů projektu zásadním způsobem ovlivňuje následnou realizaci projektu. Výběr vhodných partnerů může výrazně posílit budoucí dopady projektu, ale také naopak partnerství ochromit. Evaluační otázka se zaměřuje zejména na vzory a postupy pro vytipování partnerů projektů.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Podle jakých vzorů a postupů příjemci postupovali při vytipování vhodných partnerů?

Do jaké míry při výběru partnera zvažovali tyto okolnosti:

- zda má ve své dosavadní činnosti stejné cíle;
- zda jeho účast přinese jasné výhody (zvýšení přijatelnosti projektové žádosti, jeho zkušenosti, místo jeho působení apod.);
- jak dlouho jej již znají z jiných aktivit;
- zda bude ochoten akceptovat obsah připravovaného projektu a formy budoucí spolupráce
- nakolik je nutný, nepostradatelný pro úspěch žádosti.

Jak se o možném partnerovi dozvěděli? Co vše zvažovali před tím, než se rozhodli přijmout partnera, příp. jak velkou váhu to při rozhodování mělo?

3.1.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

3.1.1.1 Vytipování partnerů

Jak se žadatelé o možných partnerech dozvěděli? Ve 4/5 případů jej znali již z předchozí spolupráce.

Způsoby prvního kontaktu jsou více méně stejné v OP LZZ jako v jiných OP (rozdíly jsou statisticky nevýznamné):

Tabulka 1: Jak jste se o možných partnerech dozvěděli?

	Žadatel v OP LZZ		celkem
	ano	ne	
znali jsme ho z předchozí spolupráce	82,7 %	75,6 %	80,2 %
doporučil nám ho jiný partner nebo někdo známý	4,0 %	9,8 %	6,0 %
přihlásil se sám, protože ho zajímaly naše aktivity	1,3 %	7,3 %	3,4 %
jinak	12,0 %	7,3 %	10,3 %
celkem	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec

Z hlediska oblastí podpory OP LZZ můžeme vyhodnotit jen nejčastější způsob (znalost z předchozí spolupráce), neboť pro statisticky korektní rozbor nemáme dostatek dat³. Předchozí znalost se uplatnila u 100 % žadatelů v oblasti podpory 3.2, u 80 - 92 % v 1.1, 2.1 a 3.1, u 70-80 % v 3.3 a 3.4 a pouze u 67 % v 5.1. Ale i zde se jedná jen o orientační výsledky, neboť počty dotazovaných v jednotlivých oblastech kolísají mezi 5 a 19.

Stejně tak jsou statisticky nevýznamné anebo neprůkazné vztahy mezi prvním kontaktem a typem žadatele (podnik, NNO nebo jiný). Nejvíce „jiných způsobů“ pozorujeme u žadatelů typu veřejné správy, kde existují jiné výběrové postupy (hierarchičnost a struktury podřízenosti na rozdíl od samostatnosti subjektů typu podniku nebo NNO).

Odhadujeme v řadě případů je budoucí partnerství „doporučeno“ někým na seminářích nebo poradách, jejichž účelem je dát dohromady budoucí partnery. Mohlo by se to týkat 6-7 % žadatelů ve všech OP spolufinancovaných z ESF.

3.1.1.2 Kritéria výběru partnera

Dotazování jako celek je zaměřeno na **projektová partnerství**, která vznikají již v době přípravy projektových žádostí, trvají během realizace projektu a někdy přetrvávají i po jeho ukončení. Důraz poskytovatele grantu je na dohodě potenciálních partnerů na budoucí spolupráci předem, aby projekt společně připravili a realizovali a jeho vybrané výsledky podle okolností i společně „udržovali“.

Čím větší podíl hodnocených projektových partnerství bude vykazovat znaky tzv. hodnotového partnerství, tím hlubší, trvalejší a hodnotnější bude. Již dříve jsme vytipovali tyto charakteristiky partnerství:

1. **nejen deklarované, ale reálně sdílené společné cíle partnerů;**
2. **vzájemná výhodnost spolupráce;**
3. **dlouhodobost vztahu;**
4. **plné akceptování obsahu a forem spolupráce** všemi partnery;
5. **potřebnost a vyváženost** (každý partner přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl);
6. **synergický efekt** čili hodnota přidaná spoluprací: celkové pozitivní dopady jsou větší než součet efektů, které svou aktivitou dokážou vyvolat jednotliví účastníci.

Při dotazování jsme vynechali pouze poslední příznak (synergický efekt), protože je obtížné dotázat se na něj jednoduchou otázkou: i při omezení sugestibility otázky by dotazovaní měli tendenci odpovídat kladně, neboť tuší, že se synergický efekt očekává. U ostatních položek je tento efekt, pro validní dotazování negativní, podle našeho názoru výrazně slabší.

³ V těchto a podobných případech „nedostatku dat“ je třeba si uvědomit, že při malém výskytu určitého jevu v realitě, např. když jen 6 % partnerů se objeví na něčí doporučení, by ke statisticky zcela korektním závěrům bylo třeba dotazovat se velkého počtu respondentů (např. v uvedeném příkladu 16x vyšším, čili celkově získat odpovědi od 1856 žadatelů v OP LZZ, což se při daném způsobu a době dotazování ukázalo jako prakticky nedosažitelné).

Z průzkumu vyplynulo, že **žadatelé při výběru partnerů ve velké většině posuzovali, zda mají stejné cíle, jaké výhody jejich zapojení do projektu přinese a zda jim budou vyhovovat jak věcný obsah projektu, tak způsob jeho řízení.** Méně často bylo významné to, jak dlouho již partnery znali a nakolik jsou nepostradatelní pro úspěch žádosti. Je pochopitelné, že za obecnými soudy dotazovaných a jejich hromadným vyjádřením (v % z počtu odpovědí) bychom mohli hledat různé interpretace, protože již chápání předložených variant dotazovanými mohlo být různé (např. pojem nutnosti, nepostradatelnosti).

Podrobnější analýza pomocí porovnávání rozdílů aritmetických průměrů skupin žadatelů v OP LZZ a v jiných OP ukázala, že **žadatelé v OP LZZ přihlížejí ke všem těmto hlediskům v menší míře než žadatelé v jiných OP.**

Tabulka 2: Rozdíly mezi žadateli při výběru partnerů (Plné znění otázky je v tabulce)

	žadatelé v OP LZZ		žadatelé v jiných OP	
	průměr	N	průměr	N
Do jaké míry zvažovali stejné cíle?	1,41	71	1,33	40
Do jaké míry zvažovali výhody jeho účasti?	1,53	72	1,32	40
Do jaké míry zvažovali známost z jiných aktivit?	1,63	71	1,56	36
Do jaké míry zvažovali akceptaci budoucí spolupráce?	1,40	72	1,38	40
Do jaké míry zvažovali nepostradatelnost partnera pro úspěch žádosti?	1,83	71	1,63	38

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec. N = počet dotazovaných.

Tyto výsledky jsou ovšem založeny na předpokladu ekvidistantních škál, kdy je mezi stupněm „velmi jsme zvažovali“ a „středně jsme zvažovali“ taková numerická vzdálenost jako mezi „středně jsme zvažovali“ a „málo anebo vůbec jsme nezvažovali“. To je sice očividně slabina měření, avšak objevuje se bohužel běžně.

Pro tyto rozdíly se v datech nepodařilo najít vysvětlení.

3.1.1.3 Další hlediska uplatněná při výběru

Zjišťování kritérií při výběru partnerů pokračovalo podobnou otázkou: „**Co dalšího jste zvažovali před tím, než jste se rozhodli přijmout partnery?**“ Po vyloučení zanedbatelného počtu odpovědí „nevím“ jsme přepočítali výsledky na % z počtu odpovědí v každé dílčí otázce:

Co dalšího jste zvažovali před tím, než jste se rozhodli přijmout partnery?

Z průzkumu vyplynulo, že nejčastěji žadatel zvažoval formální přijatelnost partnera (v 97 % případů „určitě nebo spíše ano“), dále přínos partnera pro projekt, jeho předpokládanou úlohu, očekávání žadatele vůči výsledkům partnera a vyváženost partnerského řešení. I když poslední dvě okolnosti se objevují v nižším počtu případů, stále je to jasná většina (minim. 87%). Budeme-li považovat odpovědi za věrohodné, svědčí to o převážně velmi pečlivém výběru partnerů.

V menším počtu se objevily i další okolnosti, které žadatelé zvažovali. Vždy však šlo jen o jednu z dalších okolností, vždy byla přítomna i většina těch, které jsou uvedené v tabulce č. 3.

Podobně jako v předchozí otázce jsme pro další zpracování použili třístupňovou škálu tím, že jsme sloučili stupně „spíše ne“ a „určitě ne“ a spočítali jsme aritmetické průměry všech dílčích otázek pro skupinu žadatelů v OP LZZ a žadatelů v ostatních OP:

Tabulka 3: Rozdíly mezi žadateli při výběru partnerů

	žadatelé v OP LZZ		žadatelé v jiných OP	
	průměr	N	průměr	N
Nakolik zvažovali přijatelnost partnera	1,19	69	1,37	27
Nakolik zvažovali přínos partnera do projektu	1,41	71	1,24	37
Nakolik zvažovali úlohu partnera v projektu	1,55	69	1,31	36
Nakolik zvažovali splnitelnost jeho závazků	1,63	70	1,59	37
Nakolik zvažovali vyváženost partnerství aj.	1,60	70	1,38	37

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Z porovnání žadatelů a nežadatelů v OP LZZ opět vyplývá, že **kromě zvažování přijatelnosti partnera se tato kritéria zvažovala častěji v jiných OP než v OP LZZ**. Ale podobně jako v tab. č. 3, i tady přinesla kvantifikace ztrátu informací o tom, jak pečlivý či zásadní tento výběr byl.

Podle výsledků dotazování v listopadu 2009 mezi 495 žadateli v OP LZZ se občas vyskytuje „přizvání takového partnera do projektu, se kterým je snadné naplnit plánované ukazatele, i když jinak k realizaci projektu téměř nepřispěje“⁴. Bylo to mínění zhruba třetiny z počtu dotazovaných, kteří připustili, že existují praktiky, které mají zajistit předepsané ukazatele výstupů a výsledků.

3.1.1.4 Tvorba indexu kvality nastavení partnerství

Ve dvou otázkách (viz tab. č. 3) o kritériích výběru partnerů jsme vyzkoušeli mírně odlišné schéma odpovědí (v prvním případě třístupňovou škálu, ve druhém 4 stupně + „nevím“), abychom zjistili, jak velký je podíl těch, kteří odpoví „nevím“ a tak se „odfiltrují“ od většiny těch, kteří se považují za informované. Obecně platí, že není-li dotazovaný dostatečně informovaný, jeho odpovědi jsou náhodné nebo tendenční a zjištění jsou tak nestabilní, nespolehlivá.

Na druhé straně jsme si tím zkomplikovali možnost sloučení či jednotného vyjádření výsledků v obou otázkách. Proto jsme nejdříve vyloučili odpovědi „nevím“ a stupeň 4 („určitě jsme nezvažovali“) jsme sdružili se „spíše nezvažovali“. Výsledná, sloučená škála je tedy ekvidistantní, využívá stupně z první otázky, transformuje na ně čtyři stupně druhé otázky a odkládá odpovědi „nevím“.

Pro žadatele, kteří ve všech deseti dílčích otázkách určili stupeň, v němž zvažovali dané kritérium, **jsme vypočítali „index kvality nastavení partnerství“ jako vážený průměr odpovědí z 10 kritérií**. Těchto dotazovaných je ve vzorku 87, ostatní se nevyslovili k jednomu nebo více kritériím. K jednomu z 10 se nevyslovilo 24 dotazovaných a dalších 13 k více kritériím.

⁴ Viz Evaluace ve vazbě na monitoring – vyhodnocení indikátorové soustavy OP LZZ. Závěrečná zpráva, MPSV, únor 2010, str. 78.

Tabulka 4: Základní charakteristiky žadatelů z hlediska indexu kvality nastavení partnerství

počet dotazovaných	zpracováno	82
	vyloučeno	37
aritm. průměr		1,47
kvartil	25	1,20
	50	1,40
	75	1,70

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Hodnota prvního kvartilu se dá interpretovat jako příznak velké pozornosti, kterou žadatel výběru partnera věnuje. Aby tuto hodnotu dosáhl, nesmí mít méně než 8 z 10 kritérií na stupni „do velké míry“ nebo „určitě zvažoval“ a pouze dvě nebo méně kritérií na stupni „středně“ anebo „spíše zvažoval“. Naopak pouze ve čtyřech případech (tj. cca 3 %) byl počet velmi zvažovaných kritérií menší než nezvažovaných či málo zvažovaných. Jinými slovy, **jen zanedbatelná část žadatelů nevěnuje výběru partnerů potřebnou pozornost**⁵.

V další tabulce jsou uvedeny hodnoty indexu a jim odpovídající četnosti. Čím nižší hodnota, tím více pozornosti výběru partnera žadatel údajně věnuje. Hodnotu 1,0 lze dosáhnout, jestliže všem 10 kritériím výběru věnuje velkou pozornost, naopak nejnižší možnou hodnotu 3,0 by dosáhl, kdyby všem věnoval pouze malou nebo žádnou pozornost. Z výpočtů byli ovšem vyloučeni ti, kteří se k některému kritériu nevyslovili, i když všechna ostatní pro sebe hodnotili jako velmi závažná.

Tabulka 5: Rozložení vzorku žadatelů podle indexu kvality nastavení partnerství

index	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2	2,1	2,2	2,4	celkem (N=82)
%	11	6,1	12,2	9,8	12,2	8,5	8,5	11	9,8	3,7	2,4	2,4	1,2	1,2	100

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Je třeba zdůraznit, že tento jednoduchý index a) je založen na arbitrárním výběru charakteristik partnerství, b) používá pro všechny charakteristiky stejnou váhu, c) týká se způsobu, jak partnerství vznikalo, d) je založeno na výpovědi zástupců samotných žadatelů, e) kvantifikuje stupeň pozornosti, kterou žadatel věnoval danému kritériu, pomocí ekvidistantní třístupňové škály. Pro tato omezení nebyl index podroben sofistikovanější statistické analýze.

Jak velký a jak významný je rozdíl v průměrných indexech mezi žadateli v OP LZZ a v ostatních OP? Vezmeme-li v úvahu pouze sebehodnocení těch žadatelů, kteří se vyslovili ke všem 10 kritériím (čili dosavadních 82 subjektů), potvrzují se zjištění z odd. 1.1.2 a 1.1.3, že **žadatelé v jiných OP podle svého tvrzení věnují kritériím při výběru partnerů větší pozornost než uvádějí žadatelé v OP LZZ.**

⁵ Z těchto 4 případů jsou tři NNO a jedna příspěvková organizace, přitom tři subjekty žádaly v OP LZZ a dva z nich podporu získaly v oblastech 1.1 a 3.1.

Tabulka 6: Index kvality nastavení partnerství u žadatelů a nežadatelů OP LZZ - hodnocena všechna kritéria

	průměr	N	skupinový medián	minimum	maximum
žadatelé v OP LZZ	1,51	60	1,50	1,00	2,40
žadatelé v ostatních OP	1,38	22	1,35	1,00	2,10
celkem	1,47	82	-	1,00	2,40

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Rozšíříme-li zpracování na všechny žadatele, kteří se vyslovili k více než polovině z 10 předložených kritérií (celkem 114 dotazovaných), snížil se tento rozdíl jen nepatrně.

Tabulka 7: Index kvality nastavení partnerství u žadatelů a nežadatelů OP LZZ - hodnocena většina kritérií

	průměr	N	skupinový medián	minimum	maximum
žadatelé v OP LZZ	1,51	74	1,49	1,00	2,40
žadatelé v ostatních OP	1,40	40	1,39	1,00	2,10
celkem	1,47	114	-	1,00	2,40

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Analýza rozptylu a poté t-test rozdílu mezi průměrnými hodnotami indexu ukazuje, že - při zvýšeném rozsahu posledního vzorku - se významnost sice zvyšuje, ale celkově nepřekračuje 0,076. Striktně vzato, **neměli bychom na základě získaných dat přijmout domněnku o statistické významnosti rozdílů v dosahované úrovni indexu mezi žadateli v OP LZZ a v ostatních OP.**

Pokud již bylo partnerství vytvořeno, bylo to za účelem dlouhodobější spolupráce. Toto tvrzení dokládají výsledky z průzkumu:

Tabulka 8: Jak dlouho vaše spolupráce s většinou těchto partnerů trvá? (v %)

období jednoho projektu, nebo 1-3 let	35,4
dlouhodobější spolupráce	64,6

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

3.1.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Vytipování a poté výběr partnerů probíhal velmi pečlivě. Žadatel nejčastěji zvažuje formální přijatelnost partnera, jeho přínos pro projekt, předpokládanou úlohu v projektu a vyváženost partnerského řešení. Většina žadatelů své partnery zná již z předchozí spolupráce. Rozhodujícím a nejčastějším aspektem vyhledávání a výběru partnerů je jejich znalost žadatele z předchozí spolupráce.

Při výběru partnerů pro nový projekt žadatelé dále posuzují, zda mají stejné cíle, jaké výhody jejich zapojení do projektu přinese, zda jim bude vyhovovat jak věcný obsah projektu, tak způsob jeho řízení a údajně i to, nakolik vznikne partnerství vyvážené, logicky propojené a bez mezer, třecích ploch nebo možných konfliktů. V menšině případů se zvažuje nutnost, nepostradatelnost partnera.

Nejčastěji žadatel zvažoval formální přijatelnost partnera, dále přínos partnera pro projekt, jeho předpokládanou úlohu, očekávání žadatele vůči výsledkům partnera a vyváženost partnerského

řešení. Žadatelé v jiných OP podle svého tvrzení věnují kritériím při výběru partnerů větší pozornost než uvádějí žadatelé v OP LZZ.

Většina žadatelů své partnery zná již z předchozí spolupráce. Pokud již bylo partnerství vytvořeno, bylo to za účelem dlouhodobější spolupráce (tj. více jak 3 roky).

3.2 Náklady partnera (1.2)

Výběr vhodných partnerů je činěn na základě určitých kritérií. Jedním z nich, které je významné, jsou i finanční relace uvnitř partnerství. Realizace projektu „pro dobro věci“, bez kvalitního finančního zabezpečení může vést ke špatným výsledkům. Proto je následující analýza zaměřena na výběr partnerů podle nákladů s nimi spojených.

Hodnoceny byly dvě otázky:

Jakou roli při rozhodování o výběru vhodných partnerů hrála výše nákladů spojených s účastí daných organizací na řešení projektu ve srovnání s výší nákladů dosahovaných jinými obdobně zaměřenými organizacemi?

Znamená zapojení partnerů rozšíření projektových zdrojů o další dovednosti, znalosti, organizační kapacity, příp. finanční zdroje (pro spolufinancování nebo pro období udržitelnosti)?

3.2.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Obecně lze očekávat, že výše nákladů partnerů bude hrát malou roli, neboť operační programy se všeobecně považují za šetřivé a žadatele a partnery většinou nenutí šetřit náklady. Sice se nemohou dostávat mimo limity (např. poměr nákladů na nákup služeb vzhledem k celkovým přímým nákladům projektu), avšak ani nepřiměřenost rozpočtu není sama o sobě důvodem k odmítnutí žádosti a mnozí žadatelé tuto okolnost využívají a rozpočet někdy „nafukují“. To ukazují i některá věcná hodnocení projektových žádostí.

I samotní hodnotitelé (při externím věcném hodnocení) jsou ve většině OP sice povinni přihlídnout k účinnosti navržené investice, tzn. k poměru mezi výstupy a náklady, avšak toto hledisko nebývá v požadavcích na hodnotitele zřetelně vyzdviženo. Např. v pokynech pro hodnotitele OP VK (verze 6 z dubna 2010, str. 24) u subkritéria 4.1 „Přiměřenost rozpočtu“ stojí: „Posuzuje se opodstatněnost výše rozpočtu a jednotlivých rozpočtových položek vzhledem k velikosti cílové skupiny, délce trvání projektu a obsahu klíčových aktivit...“.

Z rozboru pravidel pro externí věcné hodnocení OP LZZ, OP VK a OP PA vyplývá, že **v OP VK a OP PA se klade menší důraz na přiměřenost rozpočtu ve smyslu účinnosti vynaložených prostředků.**

OP LZZ pro věcné hodnocení zavedl zvláštní kritérium F3 - „Přiměřenost výsledků vzhledem k požadovaným prostředkům“. Navíc i běžné kritérium přiměřenosti (v OP LZZ kritérium E1) je zde definováno s poukazem na plánované výstupy projektu. Lze tudíž potvrdit, že **OP LZZ prostřednictvím věcného hodnocení projektových žádostí vytváří prostředí pro nezvyšování plánovaných nákladů u žadatele a partnerů.**

To však neznamená, že se tato okolnost stává faktickým kritériem při výběru partnerů projektu. Proto jsme tuto možnost učinili předmětem dotazování.

Dvě třetiny žadatelů braly při výběru partnerů v úvahu jejich finanční požadavky, resp. navrhované náklady, třetina nikoliv. Nejméně tak činily podniky (jen 50 % z nich), jak ukazuje tabulka:

Tabulka 9: Brali jste při rozhodování o partnerovi v úvahu též to, jak velký objem finančních prostředků budou pro svoji účast v projektu vyžadovat?

typ žadatele	ano	ne	celkem
podniky	50,0 %	50,0 %	100,0 %
NNO	65,9 %	34,1 %	100,0 %
ostatní	70,0 %	30,0 %	100,0 %
celkem (N=71)⁶	62,0 %	38,0 %	100,0 %

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Celkový výsledek koresponduje se zjištěním v souběžně prováděném dotazníkovém šetření na jiném vzorku žadatelů. Jak se podrobněji uvádí při hodnocení evaluační otázky 1.8, **zhruba třetina respondentů by bez partnera vůbec projekt nesestavila či nerealizovala a vazbu na finanční náročnost rozpočtu tak nezvažovala**, druhá třetina respondentů poukázala na to, že jejich náklady se zahrnutím dalších partnerů spíše snížily, zatímco poslední třetina poukázala naopak na zvýšení nákladů projektu z důvodu zapojení partnera nebo partnerů v projektu.

Tabulka 10: Brali jste v úvahu náklady partnera v operačních programech?

		Brali jste v úvahu náklady partnera?			počet dotazovaných
stav žádosti		ano	ne	celkem	
OP LZZ	schváleno	62,8 %	37,2 %	100,0 %	43
	nerozhodnuto	61,1 %	38,9 %	100,0 %	18
	odmítnuto	60,0 %	40,0 %	100,0 %	10
	celkem	62,0 %	38,0 %	100,0 %	71
jiné programy	schváleno	65,4 %	34,6 %	100,0 %	26
	nerozhodnuto	33,3 %	66,7 %	100,0 %	3
	odmítnuto	100,0 %	0,0 %	100,0 %	10
	celkem	71,8 %	28,2 %	100,0 %	39
celkem všechny OP		65,5 %	34,5 %	100,0 %	110

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Podíl těch, kteří brali v úvahu náklady partnera, je stejný u úspěšných a neúspěšných žadatelů, jakož i u dosud nerozhodnutých žádostí. Bereme-li však v úvahu i ostatní OP působící v ESF, zjišťujeme překvapivý, avšak markantní rozdíl: žadatelé v ostatních OP berou plánovanou výši nákladů partnera v úvahu údajně v 72 % případů a to dokonce častěji odmítnutí než schválení uchazeči. Tvrdí to 10 z 10

⁶ Podíl v % se vypočítává vždy z počtu těch, kteří na otázky odpověděli a proto se údaje v řádku celkem mohou v jednotlivých tabulkách lišit v závislosti na tom, jak velký je počet odpovědí, a v případě kombinace dvou otázek, jaký je nižší z obou počtů dotazovaných. Tak třeba v této tabulce jsou zpracovány odpovědi 77 dotazovaných, kteří se zapojili do OP LZZ.

odmítnutých uchazečů z jiných OP, kdežto jen 6 z 10 odmítnutých v OP LZZ (viz další tabulka). Nezpochybníme-li tedy kvalitu odpovědí v tomto dotazování, museli bychom připustit, že žadatelé v jiných OP sice berou v době přípravy projektů větší ohled na náklady partnerů, avšak je jim to „méně platné“, protože jsou navzdory tomu častěji odmítáni - možná ovšem z jiných důvodů.

Z hlediska oblasti podpory OP LZZ lze říci, že **nejčastěji brali ohled na náklady partnera žadatelé v oblastech 3.4 a především 5.1:**

Tabulka 11: Brali jste při rozhodování o partnerovi v úvahu též to, jak velký objem finančních prostředků budou pro svoji účast v projektu vyžadovat?

oblast podpory OP LZZ	ano	ne
1.1	66,7 %	33,3 %
2.1	60,0 %	40,0 %
3.1	54,5 %	45,5 %
3.2	40,0 %	60,0 %
3.3	37,5 %	62,5 %
3.4	72,2 %	27,8 %
5.1	83,3 %	16,7 %
celkem	62,0 %	38,0 %

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Obě tyto oblasti podpory jsou především doménou NNO. Nicméně ze skupiny všech NNO brala v úvahu tuto okolnost pouze 66% (ve srovnání s výše uvedeným celkovým podílem 62%), kdežto podniky v 50% a ostatní typy organizací v 70%.

Především se však nepotvrdila statistická významnost rozdílů mezi oblastmi podpory z hlediska důrazu na finanční požadavky partnera a proto nelze tvrdit, že jsou v chování žadatelů pozorovatelné rozdíly.

3.2.2 Shrnutí závěrů a doporučení

V OP LZZ se více než v OP VK a OP PA klade důraz na přiměřenost rozpočtu ve smyslu účinnosti vynaložených prostředků. Dvě třetiny žadatelů braly při výběru partnerů v úvahu jejich finanční požadavky, resp. navrhované náklady, třetina nikoliv. Nejčastěji brali ohled na náklady partnera žadatelé v oblastech 3.4 a především 5.1.

Zapojení partnerů znamená rozšíření projektových zdrojů o další dovednosti, znalosti, organizační kapacity, příp. finanční zdroje (pro spolufinancování nebo pro období udržitelnosti). Toto zjištění je dokladováno v rámci evaluační otázky 1.7.

3.3 Navazování spolupráce (1.3)

V mnoha případech výběr partnera neovlivňuje jen zaměření a zkušenosti samotného partnera, ale také způsob, jakým je partner hledán a osloven pro spolupráci. V současnosti hraje velký význam elektronická výměna informací a hledání partnerů pro projekty je rychlejší. Na druhou stranu mohou

nízké náklady na vyhledávání partnerů vést k výběru „rychleji odpovídajících“ partnerů před kvalitními partnery.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Podle jakých vzorců a postupů příjemce navazoval partnerskou spolupráci na národní úrovni a na mezinárodní úrovni?

3.3.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

3.3.1.1 Způsoby navazování spolupráce s partnery

Devět desetin žadatelů oslovily partnery, se kterými měly jako příjemci **dobré zkušenosti již v minulosti**. Čtvrtina používala sítě, které sdružují organizace stejného typu. Celkové výsledky jsou v tabulce (v % ze 100 dotazovaných). Protože dotazovaní mohli použít více než jeden způsob, je součet % vyšší než 100 – v průměru bylo využito 1,4 způsobu.

Tabulka 12: Které způsoby navazování spolupráce s partnery jste využili?

	%
a) oslovení partnerů, se kterými jste měli jako příjemci v minulosti dobré zkušenosti při obdobné činnosti?	91
b) internetové vyhledávání - využití národních i mezinárodních databází (NNO, vzdělávací instituce, podnikatelské subjekty apod.)	15
c) využití sítí sdružujících organizace stejného typu	24
d) získání kontaktů na seminářích určených pro příjemce dané oblasti podpory	8

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

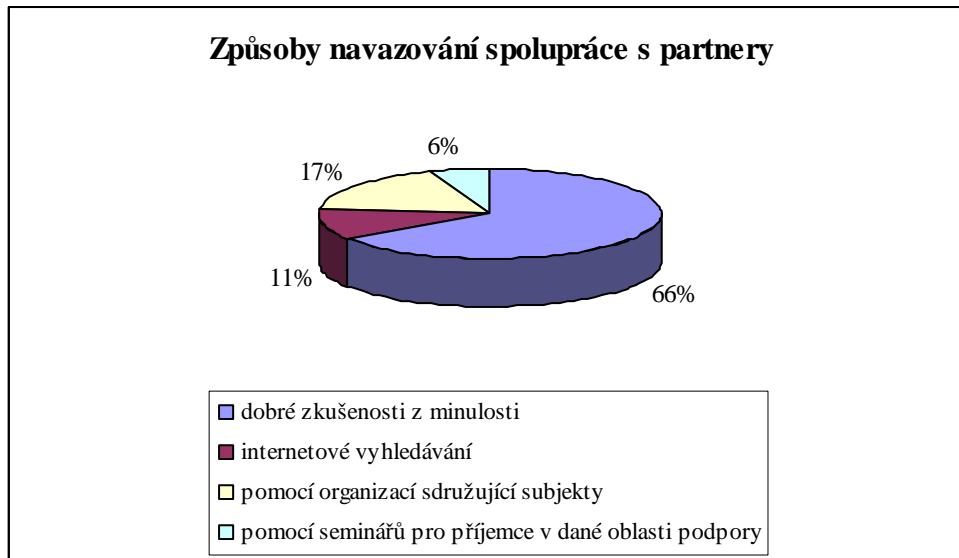
V tomto případě jsme nechali příjemce vyjmenovat všechny způsoby navazování spolupráce s partnery. Znalost z předchozí spolupráce byl v 81 % projektů dominantním zdrojem informací o partnerovi, kdežto v 91 % případů partnerů bylo – kromě jiných, zde uvedených způsobů – použito oslovení partnerů z minulosti.

Naprostá převaha výběru osvědčených partnerů je pochopitelná, ale možná je také příznakem nízké odvahy hledat nové vztahy, nové partnery.

Mnozí žadatelé však používají více způsobů: **70 % žadatelů využilo jeden způsob, 24 % dva způsoby, 4 % tři a 2 % čtyři způsoby navázání spolupráce s partnery.**

Podíl jednotlivých způsobů navazování spolupráce je vyjádřen graficky jako % ze všech uvedených způsobů. Graf ukazuje, že **dvě třetiny z použitých způsobů navazování spolupráce je založeno na využití dobrých zkušeností s minulé spolupráce**. Tento způsob, jak už jsme uvedli, však využívá 91 % žadatelů.

Graf 1: Způsoby navazování spolupráce s partnery



Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

95 dotazovaných sdělilo jak počty partnerů, tak způsoby jejich získávání. Můžeme proto pro každý počet partnerů zjistit, kolik způsobů bylo použito (pro zvýšení statistické spolehlivosti jsme některé počty partnerů sloučili). Hlubší **analýza však neukázala statisticky významné vztahy mezi počtem partnerů a počtem způsobů navazování spolupráce**⁷.

Tabulka 13: Počet partnerů a navazování spolupráce

počet partnerů	počet způsobů				celkem
	1	2	3	4	
1	77,3 %	20,5 %	2,3 %		100,0 %
2	68,4 %	21,1 %	5,3 %	5,3 %	100,0 %
3	60,0 %	33,3 %	6,7 %		100,0 %
4-5	75,0 %	12,5 %	12,5 %		100,0 %
6-7	83,3 %	16,7 %			100,0 %
8 a více	33,3 %	66,7 %			100,0 %
celkem	71,6 %	23,2 %	4,2 %	1,1 %	100,0 %

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Tabulka ukazuje, že **od 6 partnerů výše se již nepoužívají více než dva způsoby navazování spolupráce**. O které způsoby se jedná?

Od 6 partnerů výše se žadatelé téměř výhradně orientovali pouze podle dosavadních zkušeností s týmiž partnery. To nevylučuje, že jejich nové projekty jsou inovativní, spíše to naznačuje, že tyto

⁷ Jako kritérium jsme tu použili hodnotu upravených standardních reziduálů, které jsou citlivé na velikost skupiny (na počet dotazovaných) a neumožní tvrdit, že - zjednodušeně řečeno - některá kombinace počtu partnerů a počtu způsobů navazování spolupráce je podstatně častější než jiná (a to právě navzdory pozorovatelným numerickým rozdílům - např. v řádcích s 6-7 a 8 a více partnery), jestliže je zpracováno málo případů.

žadatelé neměli odvahu nebo čas jít do jiných vztahů. Žadatelé se dvěma partnery poněkud častěji upřednostnili internetové vyhledávání, žadatelé se třemi partnery častěji použili sítě podobných organizací. To však neznamená absolutní přednost těmto způsobům: ve všech skupinách bylo nejčastější oslovení dosavadních, osvědčených partnerů (výskyt z 86-100 %). Všeobecným závěrem z této analýzy je, že **žadatelé s různými počty partnerů se významně neliší z hlediska způsobů, jakým vyhledávali partnery.**

3.3.1.2 Způsoby navazování spolupráce v různých skupinách žadatelů

Posouzení způsobů kontaktování partnerů z hlediska oblastí podpory OP LZZ přináší zajímavější výsledek. Musíme však pominout analýzu výskytu internetového vyhledávání a seminářů (tzn. 2. a 4. způsob), protože ke statisticky seriózním závěrům zde nemáme dostatečný počet dotazovaných. Můžeme jen zmínit, že **pro žadatele z oblasti 3.2 (Podpora soc. integrace příslušníků romských lokalit) jsou zvláště významným zdrojem kontaktů semináře pro zájemce (pro 40 % z nich) a pro žadatele v 5.1 (Mezinárodní spolupráce) podle očekávání internet (opět 40 %).** Ale i v těchto případech převažuje způsob č. 1 - využívání dobrých zkušeností z minulosti.

Dobré zkušenosti z minulosti využilo pro navázání spolupráce v přípravě nových projektů od 80 % (v oblastech podpory 2.1, 3.2 a 5.1) do 100 % (v 3.1) žadatelů. Větší rozptýl je v otázce sítí organizací: zde se tento způsob používá ze 40 % případů v oblastech 2.1 a 3.2, kdežto pouze v 9 % v oblasti 3.1 (zde bylo zpracováno 12 odpovědí).

Celkové výsledky z dotazníkového šetření 1 Tím Liberec napovídají⁸, že **v oblastech 1.1, 2.1 a 3.4 se používají nejčastěji dosavadní zkušenosti a sítě, v oblastech 3.1, 3.3 a 5.1 dosavadní zkušenosti a internet a v 3.2 dosavadní zkušenosti, internet a semináře.** Z tabulky je však také vidět, že se opíráme o nízké četnosti (7 až 21), které jsou zatíženy značnou statistickou chybou.

⁸ Tuto interpretaci opíráme nikoliv o analýzu % podílu z počtu dotazovaných (jak tomu je v ostatních tabulkách), nýbrž z počtu volených odpovědí. Jak bylo výše řečeno, mnoho žadatelů používá více než jeden způsob (v průměru 1,3). Přepočítali jsme proto výsledná % na počty odpovědí, abychom zachytili rozsah použití jednotlivých způsobů. Šlo o 84 odpovědí od 66 dotazovaných.

Tabulka 14: Preference způsobů navazování spolupráce v jednotlivých oblastech podpory

oblast podpory OP LZZ		dobré zkušenosti z minulosti	internetové vyhledávání	sítě podobných organizací	semináře pro zájemce	počet odpovědí
11	pořadí	1.	4.	2.	3.	
	% z počtu odpovědí	71,4 %	0,0 %	23,8 %	4,8 %	21
21	pořadí	1.	3.	2.	4.	
	% z počtu odpovědí	57,1 %	14,3 %	28,6 %	0,0 %	7
31	pořadí	1.	2.	3.	4.	
	% z počtu odpovědí	78,6 %	14,3 %	7,1 %	0,0 %	14
32	pořadí	1.	4.	2.-3.	2.-3.	
	% z počtu odpovědí	50,0 %	0,0 %	25,0 %	25,0 %	8
33	pořadí	1.	2.	3.	4.	
	% z počtu odpovědí	72,7 %	18,2 %	9,1 %	0,0 %	11
34	pořadí	1.	3.	2.	4.	
	% z počtu odpovědí	81,3 %	6,3 %	12,5 %	0,0 %	16
51	pořadí	1.	2.	3.	4.	
	% z počtu odpovědí	57,1 %	28,6 %	14,3 %	0,0 %	7
celkové pořadí		1.	3.	2.	4.	
celkový počet odpovědí		59	8	14	3	84

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Víceméně v souladu s preferovanými způsoby v jednotlivých oblastech podpory jsou i preference jednotlivých typu žadatelů - podnikatelských subjektů, neziskových organizací a ostatních. **Podniky využívají téměř výhradně dosavadní partnery, nikdy však semináře, NNO využívají všechny způsoby** (pochopitelně však opět nejčastěji - z 87 % - dosavadní zkušenosti) **a ostatní žadatelé, v nichž jsou nejvíce zastoupeny organizace veřejné správy a hospodářské komory - využívají dosavadní zkušenosti a sítě, nikdy však internet ani semináře.**

Jaký počet partnerů je pro jednotlivé právní formy typický? Při vědomí malých četností (u jednotlivých forem 8-81 dotazovaných) lze říci, že se zde objevují pouze dvě zjištění: NNO téměř nikdy (v 90%) nechodí do partnerství s více než třemi partnery a naopak města, obce, kraje jako žadatelé jdou typicky do projektů se čtyřmi a více partnery. To neznámá, že by v případě měst chyběly projekty s méně partnery – celé dvě třetiny partnerských projektů měst a krajů má méně než čtyři partnery. Avšak zatímco 4 a více partnerů má třetina měst atd., u ostatních právních typů je to pouze 10-20 %. Přitom města a kraje se jak známo účastní nejčastěji projektů v oblasti podpory 3.1.

Jak ukážeme ve vyhodnocení evaluační otázky 1.18, v řadě projektů nemá každý partner na starosti něco jiného, jinou aktivitu, jiný úkol. Naopak, **v partnerství se objevuje několik subjektů, které mají totožný předmět činnosti nebo stejný vztah k cílové skupině**, a liší se hlavně tím, že každý působí v jiné lokalitě. Tato „multiplikace“ je podle našeho názoru často motivována snahou příjemce zajistit si

dostatečný „odbyt“ pro své služby. Realizuje vlastně souběžně jakoby dva nebo více samostatných projektů – v rámci projektu s každým partnerem zvlášť, ovšem s výraznou úsporou vlastních nákladů a také nákladů veřejných rozpočtů na řízení samostatných projektů (pokud by grant na opakovaný projekt získal).

Pokud jde o jednotlivé OP, nepozorujeme statisticky významné odlišnosti ve využití jednotlivých způsobů navazování spolupráce.

3.3.1.3 Zvláštnosti partnerství se zahraničními subjekty

Velká většina žadatelů v oblasti podpory 5.1 využila kontaktů z minulosti. Jak je však patrné z předchozí tabulky, v oblasti 5.1 jsme se dotazovali pouze 7 žadatelů a v jiných oblastech podpory mezi partnery nebyly žádné zahraniční subjekty. Tato okolnost je příčinou toho, **proč se nelze dostatečně spolehlivě vyslovit ke specifičnosti navazování partnerské spolupráce na mezinárodní úrovni** (jak předpokládá část evaluační otázky).

Rovněž se zjišťuje, že velká většina (od 80 %) nebo všichni nevyužili ani sítě sdružující organizace stejného typu, ani kontaktní semináře. To je přinejmenším podivné, když uvážíme, že v EU funguje množství sítí a asociací, které působí v oblastech, o něž se zajímají žadatelé v 5.1⁹. Naši žadatelé však nepotvrdili, že by se na ně obraceli (učinil to jen 1 z pěti). Avšak zmíněné nízké počty dotazovaných nám neumožňují učinit z tohoto faktu argumentačně dostatečně silný a obecný závěr.

Mimo oblast 5.1 se spolupráce se zahraničními partnery objevuje jen sporadicky. Příkladem může být Centrum komunitní práce Ústí nad Labem s projektem „Podpora realizace partnerství k rodinné politice na místní a regionální úrovni a procesů komunitního plánování v oblasti sladování pracovního a rodinného života“ v oblasti 3.4. Partnery jsou Radnice města Chemnitz a česká NNO Gender studies.

Z hlediska devíti typů partnerství vymezených v evaluační otázce 1.7 lze říci, že **žadatelé a příjemci v oblasti podpory Mezinárodní spolupráce založili nejčastěji mezisektorové (nikoliv tedy např. vnitrooborové) partnerství v rámci EU** (učinili tak údajně 4 ze 6 žadatelů, zatímco mezi žadateli v ostatních oblastech podpory OP LZZ to byli jen 2 z 68).

Základní překážka pro větší rozšíření mezinárodních partnerství je známa – je to nemožnost řádně financovat aktivity zahraničního partnera.

Příjemci, příp. žadatelé v oblasti podpory 5.1 to vyjadřují například takto:

- V oblasti mezinárodní spolupráce vidíme jako hlavní problém nemožnost finančně ocenit mezinárodní partnery, ačkoliv po nich požadujeme účast na projektových aktivitách. Původní myšlenka osy Mezinárodní spolupráce byla postavena na tom, že se jednotlivé výzvy v jednotlivých evropských zemích střetnou a partneři tudíž budou za své aktivity placeni každý z prostředků ESF alokovaných pro své země. To se však v praxi nikdy nestalo. Finanční zainteresování zahraničních partnerů, kteří projektové aktivity vykonávají v zásadě z dobré

⁹ Jsou to například: Evropská platforma pro sociální NNO, Mezinárodní centrum dobrovolnictví, Evropské středisko pro občanskou akci ECAS, Evropská platforma pro národní střešové asociace NNO CEDAG, Evropská síť proti chudobě a sociálnímu vyloučení EAPN a další.

vůle, by mohlo významným způsobem přispět ke zvýšení dopadů projektu a k jeho multiplikačnímu efektu.

- Jediné finance pro zahraniční partnery jsou cestovní náhrady a ubytování, popř. per diem při jejich návštěvě ČR. S ohledem na to není možné od zahraničních partnerů vyžadovat takovou intenzitu spolupráce, jaká by byla žádoucí. Také proto nejsou dodatečně motivováni ke spolupráci, a přestože spolupracují rádi, v případě jakýchkoli komplikací ve své organizaci dávají přednost řešení těchto komplikací před spoluprací v projektu OP LZZ.

S těmito názory se ztotožňujeme. Rozhodně to však neznamená, že by se oblast podpory 5.1 setkávala s nezájmem nebo odsuzováním. Naopak, někteří příjemci referovali velmi pozitivně již k samotné možnosti získat finanční prostředky pro mezinárodní spolupráci.

3.3.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Velká většina (zhruba 90%) žadatelů oslovuje partnery, se kterými měli jako příjemci dobré zkušenosti již v minulosti. Čtvrtina používala sítě, které sdružují organizace stejného typu. 70 % žadatelů využilo jeden způsob, čtvrtina žadatelů dva způsoby spolupráce s partnery, ostatní více způsobů. Žadatelé s různými počty partnerů se významně neliší z hlediska způsobů, jakým vyhledávali partnery.

V oblastech 1.1, 2.1 a 3.4 OP LZZ se používají nejčastěji dosavadní zkušenosti a sítě, v oblastech 3.1, 3.3 a 5.1 dosavadní zkušenosti z předchozího období a internet a v 3.2 dosavadní zkušenosti, internet a semináře, avšak výsledky nejsou statisticky průkazné pro malé počty dotazovaných. Podniky využívají téměř výhradně dosavadní partnery, NNO využívají všechny způsoby a ostatní žadatelé, využívají dosavadní zkušenosti a sítě.

Také většina žadatelů v mezinárodní spolupráci využívala kontakty z minulosti a založila mezisektorová partnerství. Základním problémem mezinárodní spolupráce je nemožnost financovat aktivity zahraničních partnerů.

Mimo oblast 5.1 se spolupráce se zahraničními partnery objevuje jen sporadicky. Žadatelé a příjemci v oblasti podpory Mezinárodní spolupráce založili nejčastěji mezisektorové (nikoliv tedy např. vnitrooborové) partnerství v rámci EU.

Doporučení:

- V oblasti podpory 5.1 (Mezinárodní spolupráce) se pokusit sjednotit termíny vyhlášení výzev v zemích EU/ESVO, aby mohly být podávány partnerské projekty současně. Případně alespoň u těch zemí, ze kterých jsou nejčastěji partneři českých příjemců.

3.4 Spolupráce s minulými partnery (1.4 a 1.A)

Tato evaluační otázka navazuje na předchozí a jsou v ní hledány důvody pro takový výběr partnerů, který žadatelé učinili. Zároveň s tím je zjišťováno, proč případně své postupy žadatelé měnili.

Hlavní řešenou evaluační otázkou 1.4 je otázka: Do jaké míry a proč partneři navazovali spolupráci zejména s organizacemi, s nimiž již v minulosti spolupracovali? Proč (v jiných případech) nenavazovali spolupráci s dřívějšími partnery?

Hlavní řešenou evaluační otázkou 1.A je otázka: Proč partneři nenavazovali spolupráci s již dřívějšími partnery?

3.4.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

3.4.1.1 Spolupráce s dřívějšími partnery

Neměli bychom opomenout rozšířenou zkušenost žadatelů, že „mít partnera je nevýhodné“, ani fakt, že většina žadatelů v OP LZZ (čtyři pětiny) skutečně partnery nemá¹⁰. Evaluační otázka 1.4 se však týká jen případů, kdy partneři existují.

Opakování spolupráce s týmiž partnery je v OP LZZ až překvapivě častá: použilo ji 88 % dotázaných organizací (úspěšných i neúspěšných žadatelů). V jiných OP je podíl dosavadních partnerství o něco nižší (80%).

Tabulka 15: Navazovali jste spolupráci zejména s organizacemi, s nimiž jste spolupracovali již v minulosti?

	žadatel v OP LZZ		celkem
	ano	ne	
ano	87,7%	80,0%	85,0%
ne	12,3%	20,0%	15,0%
celkem	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec

Velká většina žadatelů tedy nevybírala mezi novými potenciálními partnery. To ovšem může znamenat jak větší stabilitu projektových partnerství a lepší výsledky, tak i to, že „když nám to vyšlo minule, zkusíme to znovu“. V těchto případech žadatelé zpravidla předkládají formálně značně kvalitní projekty a je na hodnotitelích, aby kriticky posoudili relevanci a účinnost navrhovaných řešení.

¹⁰ Žadatelé tuto nevýhodnost posuzují z hlediska náročnosti a rizikovosti realizace projektů. Nemají na mysli to, že by partnerské projekty byly méně úspěšné již ve fázi výběru žádostí. Shodou okolností tomu ale statistiky odpovídají: k 18. 8. 2010 činil podíl partnerských projektů na všech žádostech v OP LZZ celkem 19,5%, avšak jejich podíl na schválených projektech byl jen 14,4%. Musíme však hned konstatovat, že nadprůměrný podíl nerozhodnutých žádostí byl k tomuto datu právě v oblastech podpory 3. osy, kde je výskyt partnerských projektů vysoký a to možná snižuje podíl partnerských projektů na úhrnu schválených.

Tabulka 16: Navazovali jste spolupráci zejména s organizacemi, s nimiž jste spolupracovali již v minulosti?

	Stav žádosti			Celkem
	schváleno	nerozhodnuto	odmítnuto	
ano	87,5%	85,7%	75,0%	85,0%
ne	12,5%	14,3%	25,0%	15,0%
Celkem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Ti, kteří chtěli spolupracovat s novými partnery, byli častěji odmítáni (ve 25 % proti 13 % u schválených). Nevidíme v tom však přímý vztah (že by existence nových partnerství znamenala větší riziko při schvalování žádosti), nýbrž jednoduše to, že šlo:

- častěji o žadatele mimo OP LZZ,
- pokud žádali v OP LZZ, šlo většinou o NNO, mezi nimiž je všeobecně vyšší podíl odmítnutých žadatelů nebo nerozhodnutých žádostí.

Podrobný rozbor relativních četností ve skupinách žadatelů tříděných podle příslušnosti k OP, stavu žádosti (schválená, nerozhodnutá, odmítnutá), právní formě aj. neukázal žádné statisticky významné odchylky od celkových výsledků. Jinými slovy, ve všech těchto podskupinách je podíl starých a nových partnerů zhruba 85:15. Rozdíly mezi příjemci, resp. žadateli v jednotlivých oblastech podpory OP LZZ nemůžeme vyhodnocovat pro nízké počty dotazovaných.

3.4.1.2 Motivace ke vstupu do OP LZZ

Proč se navazuje spolupráce s předchozími partnery? Triviální odpověď by byla, že se prostě osvědčili. Je však třeba nalézt pokud možno skutečné motivy spolupráce. Ty bohužel nelze dostatečně úplně a spolehlivě ověřit ani přímým dotazem, ani studiem projektové dokumentace.

Musíme začít od motivace samotných žadatelů. Shrneme-li naše zkušenosti z práce externího hodnotitele projektových žádostí, z práce autora projektových žádostí, z konzultační práce pro žadatele a nyní i z poznatků dotazníkového šetření a z fokusní skupiny, lze rozlišit několik skupin motivů:

Typ zájemce č. 1 – OP LZZ jako pomůcka pro plnění vlastních cílů

Předmět projektu představuje pro zájemce „core business“, na který je dlouhodobě soustředěn a který vnímá jako své poslání. Zájemce tudíž průběžně monitoruje všechny příležitosti, které se týkají jeho oblasti. Mezi těmito příležitostmi jsou jak vhodné zdroje financování nebo potenciální zákazníci, tak i vhodní partneři pro takovou spolupráci, která bude v souladu s posláním zájemce a pomůže mu realizovat vlastní cíle. Jde tedy o víceméně organické propojování sil a prostředků za účelem dosahování věcně orientovaných cílů a naplňování autentického poslání organizace.

Tento motiv se může objevovat jak u podniků, tak u NNO.

Typické je to u malého či středního podniku, jehož obchodní politiku vážně zasáhla nedávná recese. V letech 2008-9 začal vážnout odbyt, zatímco konkurence se zostřovala. Ustaly (nebo nikdy nebyly) nabídky na převzetí (akvizici), současně se prohlubovalo poznání, že bez dalších investic do kvalifikace lidí a technologie nebude možné udržet ani dosavadní postavení. Takový podnik sice stále sleduje své

poslání, ale právě proto uvítá i příležitost externího spolufinancování, přestože jej mnozí zrazují, že transakční náklady (finanční i časové) na administraci projektů z OP jsou vysoké. Když už žádá o příspěvek, přidá k okamžitým potřebám další, které jsou ve smyslu výzvy rovněž financovatelné.

Podívejme se na příklad výrobce součástek pro automobilový průmysl z Libereckého kraje (citujeme z jeho vlastního písemného sdělení):

„Automobilový průmysl zaznamenal v posledních 20 letech dlouhodobý růst s navýšením výrobních kapacit a expanzí předních firem na východ (např. Turecko, Čína), s permanentním zvyšováním jakosti veškeré výroby i řízení vyr. a nevyr. procesů. Současný pokles poptávky pak prudce zostřil konkurenci na celoevropském trhu, kde se pohybuje i žadatel...

Vedení podniku proto usiluje o prokázání dlouhodobé životaschopnosti a o **podstatné zvýšení konkurenceschopnosti – to je strategická priorita pro jeho další existenci**. Jen tak lze předejít převodu výroby do zemí s nižší mzdovou úrovní.

Komplexní a systematické odborné vzdělávání všech zaměstnanců je jedním z hlavních nástrojů pro dosažení tohoto cíle. Součástí strategie jsou tři priority ve vzdělávání: Měkké dovednosti, Řízení štihlé výroby, Počítačové a jazykové dovednosti.

Samo vzdělávání je součástí firemní iniciativy „Personál táhnoucí firmu vpřed“. Jde o **program totálního a kontinuálního zlepšování kompetencí všech zaměstnanců, založené na inovacích ve vzdělávání** v průběhu příštích dvou let...“

To je brilantní vystižení hlavního účelu prioritní osy 1 OP LZZ !

Tento žadatel získal příspěvek z oblasti podpory 1.1, z programu Školení je šance. Bohužel – až po 13 měsících od podání žádosti. Nyní se rozhoduje, zda příspěvek přijme, nebo ne. Je to pochopitelné – situace na trhu, vlastníci společností, vlastní výrobní program atd. se neustále vyvíjí a mění.

Méně pravděpodobný je typ 1 u institucí veřejné správy. Vědomí společného cíle a poslání nebývá tak silné jako u soukromých subjektů podnikatelského i nepodnikatelského charakteru. Ale přece – jako příklad:

Sledovali jsme aktivitu Úřadu práce v Liberci, který v průběhu roku 2010 v rámci Aktivní politiky zaměstnanosti realizoval projekt finanční gramotnosti (se zvláštním zaměřením na nezaměstnané). Projekt nedávno převzal ÚP v Olomouci, cyklus je pořádán i ÚP ve Frýdku Místku (<http://www.vzdelanimprotikrizi.cz/>), Jablonci nad Nisou aj.

Bezprostředně po srpnových (2010) záplavách na Liberecku chtěl úřad nejprve svůj projekt finanční gramotnosti pozastavit (nyní je přece třeba poskytnout jinou pomoc než školit!), ale ihned velmi správně vyhodnotil rostoucí riziko lichvářských nabídek úvěrů pro občany postižené povodní, zintenzivnil svou činnost právě v zaplavených obcích a pomohl lidem, aby se orientovali v nabídkách finančních institucí. Tehdy byl vidět zápal pro věc na straně úředníků i externích spolupracovníků, když na náměstích, sotva voda opadla, stavěli svůj „výukový stan“ a zvali občany na svůj rychlokurz. Jejich prožitky včetně pýchy nad zdařilou prací se dají srovnat snad jen se zážitky pracovníků a dobrovolníků neziskových organizací, kteří pomáhají spoluobčanům v různých životních situacích.

Typ zájemce č. 2 – OP LZZ jako primární zdroj příjmů

Výzva k předkládání žádostí je současně „nabídkou peněz“. Žadatel, že musí zajistit určité výstupy a je pochopitelné, že to budou výstupy z oblasti, které se tak jako tak věnuje. Tento zájemce vidí ve výzvě příležitost k financování vlastních aktivit, což vítá buď povšechně (jako každý příjem, věcné výsledky projektu zde nejsou primárním motivem), anebo specificky (má-li nedostatek klientů, zakázek, běžných příjmů). Mohli bychom říci, že tak jako zájemce 1. typu pátrá po všem, co mu pomůže naplnit jeho poslání, pátrá tento zájemce po všem, co mu pomůže zvýšit příjmy.

Vyhraněným příkladem je společnost, která se zabývá vzděláváním ve firmách, především outdoorovými formami (zážitkové formy typu teambuildingu). V letech 2008-9 však dramaticky poklesla poptávka. Společnost proto vyhledává subjekty, jimž by mohla dodávat svůj program a snaží se z nich učinit partnery, aby měla zajištěnou realizaci plánovaných výstupů (počet účastníků atd.). Odběratel tak zajišťuje odbyť produktů žadatele, neboť zaručuje cílovou skupinu, a zato participuje na čerpání rozpočtu. Jde o málo rizikové chování, neboť záleží jen na externích hodnotitelích, nakolik sníží výslednou bodovou hodnotu např. v kritériích potřebnosti projektu, efektivnosti dosahování výstupů nebo přiměřenosti rozpočtu.

Otázka potřebnosti a efektivity je klíčová zejména tam, kde jeden žadatel s různými partnery nebo i samostatně podává několik projektových žádostí shodného nebo podobného zaměření. V OP LZZ (ve stavu k 6. 8. 2010) patřili k nejčastějším žadatelé:

- 37x Petr Otáhal s.r.o.
- 31x Marlin s.r.o.
- 27x CC Systems a.s.
- 26x bfz o.p.s. + 2x bfz s.r.o.
- 26x Institut profesionálních kadeřníků a stylistů
- 25x Institut profesionálních cvičitelů - specialistů

Některé, často nedávno založené subjekty, rozložily své projekty do více krajů. Například Institut vzdělávacích programů má identický základní kurs účetnictví v 7 krajích. K nim přistupuje kurs účetnictví pro pokročilé v týchž 7 krajích. Atp.

Bylo by zřejmě poučné analyzovat jejich projekty a rozpočty, vlastnictví subjektu žadatele (resp. jeho zakladatele) a jeho realizační tým, výkazy o práci členů realizačních týmů atd. Naše pokusy o kontakt s oběma zmíněnými instituty zatím ztroskotaly a je možné, že tyto organizace žádnou činnost nerealizují (nejsou-li mezitím úspěšně s některou žádostí). Jinými slovy - že některé (?) vznikly jen za účelem získávání finančních prostředků z ESF.

To však v žádném případě neznamená, že bychom tyto organizace hodnotili jako podvodné. Naopak, jejich zaměření je prostě **využít všechny možnosti veřejného financování** pro svoji vzdělávací, poradenskou či jinou činnost.

Kombinace typu 1 a 2

Jednoznačně se domníváme, že zájemců 1. typu je řádově více než druhého typu. Mezi 1. typ spadá většina NNO a výrobních podniků, méně již různých organizací poskytujících služby (poradenství, vzdělávání apod.).

Obě skupiny motivů se ovšem v praxi mohou propojit či kombinovat. Příkladem je nezisková organizace, která byla v průběhu let 2008-9 postižena ztrátou financování svých tradičních aktivit. Obohatila však svou činnost o problematiku vzdělávání pro návrat do zaměstnání a uspěla. Reagovala současně na latentní poptávku ve své spádové oblasti.

Pokud jde o partnerství, typickým vyjádřením kombinace obou motivů je výrok: „Minule se nám dařilo a dělat to chceme, tak to zkusíme znova.“ Někdy s dovětkem „Sice to nepotřebujeme nějak silně, ale proč něco zajímavého nerealizovat za cizí peníze?“

Ačkoliv většina zde uvedených příkladů bohužel nepatří mezi partnerské projekty, ilustrují dobře základní typy žadatelů z hlediska jejich motivace k účasti v OP LZZ.

Typ zájemce č. 3 – šikovný partner

Řada zájemců se stává partnerem až v případě, že jsou osloveni jiným subjektem (budoucím žadatelem) a vyzváni ke spolupráci. Zdá se, že takto vznikla řada projektových partnerství především ve 2. a 5. prioritní ose. Tyto případy nastávají samozřejmě i v jiných OP, které jsou spolufinancované ESF. Například v OP VK jsou tak získávány ke spolupráci školy v 1., 2. i 3. ose. Tato varianta je v ČR dominantní. Druhý způsob je, že partner osloví potenciálního příjemce, aby podal projektovou žádost.

Motivace těchto subjektů k účasti je zřejmě rozmanitá, důležité je, že je zaujme buď předpokládaný obsah projektu, anebo možnost participovat na společném rozpočtu, příp. obojí.

Už v části o dalších hlediscích uplatněných při výběru partnerů – jsme poukázali na případy, které jsme zjistili v souvislosti s výběrem partnerů:

Partner znamená zvýšení prestiže projektu a tím lepší plnění monitorovacích indikátorů (jméno partnera přitahuje zájem cílové skupiny, zvyšuje účast na projektových aktivitách):

- Jako partner byl do projektu zapojen sám zřizovatel organizace příjemce, čímž došlo ke zvýšení povědomí o potřebnosti projektových aktivit, jejich další podpoře a rozšiřování.
- Vliv partnera v regionu a jeho dobré jméno.
- Vzájemný přínos, výměna praktických znalostí a jejich propojení na současnou teorii (jejíž zprostředkovatelem je právě partner).

Zvláštním případem jsou dosti časté případy v oblasti podpory 1.1, kdy **partnerem příjemce je jiný, avšak s příjemcem propojený podnik**, např. dceřiná nebo sesterská společnost. Motivaci k takovým spojením se zatím nepodařilo zjistit s určitostí, zdá se však, že hlavním důvodem je prostě jen to, aby se v rámci jednoho projektu vyškolili i zaměstnanci partnera. V těchto případech však nelze říci, že by

partnerství bylo nezbytné, vyšší hodnotu přidávající nebo jinak relevantní, snad kromě doplňkového užítku: partner ušetří na některých transakčních a možná i nepřímých nákladech.

Výzvy, v nichž je partnerství předepsáno (oblast podpory 5.1) anebo se očekává (jako např. v oblasti podpory 2.1) **posilují motivaci žadatelů k získání partnera rovněž specifická kritéria**, která často zpřesňují očekávané efekty projektu a orientují tak žadatele k hledání partnerů, kteří vhodně doplňují možnosti samotného žadatele. Vzniká tak třeba efektivní kombinace Sdružení pro probaci a mediaci v justici (které je zkušeným obč. sdružením) s Probační a mediační službou (která je státní organizací) v oblasti podpory 3.1. Partner tedy do projektu přivádí cílovou skupinu a garantuje tak základní podmínku pro dosažení plánovaných výstupů.

Je-li partnerem úřad práce (nejčastěji pro neziskovou organizaci), bývá to téměř výhradně v oblasti podpory 3.4. Tady partner působí jako zprostředkovatel či zástita aktivit žadatele. V jiném případě může partner zajišťovat aspoň potřebnou zpětnou vazbu (školy).

Jak se uvádí v souvislosti s řešením evaluačního úkolu 2.4, „hlavním impulzem pro sestavení partnerských projektů je zejména tématická orientace na určitou cílovou skupinu či problém. Stejněmu, nebo podobnému tématu jako v projektu CIP EQUAL se posléze věnovaly dvě třetiny organizací podpořených v CIP EQUAL. V takovém případě jsou dané organizace více nakloněny další spolupráci.“

Pochází-li iniciativa k partnerství od žadatele, přistupují tito partneři (dokonce i ti „staří“) k projektu často až v etapě jeho přípravy, v určitém stupni rozpracovanosti žádosti anebo dokonce se omezí na generální souhlas s postupem žadatele, který celou žádost zpracovává sám a uplatní údaje, které od partnera na vyžádání obdržel. To však neznamená, že by byli jen fiktivním partnerem, nepotřebným nebo „nastrčeným“. V řadě případů zřejmě dochází k plnému rozvinutí spolupráce a zástupci partnera nepokládají okolnosti vzniku projektového partnerství za diskriminační.

Ostatní případy

Bohužel naše typologie motivů není úplná. Zejména nevysvětluje chování institucí v prioritních osách 2 a 4. Představitelé těchto institucí od počátku vědí, že nabídka financování je již v OP a poté ve výzvách dobře přizpůsobena jejich potřebám. Domníváme se, že to typicky platí o úřadech práce a dalších státních institucích, zčásti i o krajích a městech.

V těchto prioritních osách se partnerství připouští jen v některých výzvách (pro některé cíle a typy aktivit). Například v prioritní ose 2 to bylo ve výzvách č. 44 a 63, kde šlo zejména o „rozvoj spolupráce se sociálními partnery a dalšími institucemi spolupracujícími na trhu práce“.

Partnerství v prioritních osách 2 a 4 není běžné – často jde o individuální projekty a většinou určené k realizaci v jediném správním obvodu dané instituce. Ale i když je však partnerství možné (např. ve výzvách č. 44, 53 a 63) používá se velmi zřídka – **příjemci z veřejné správy zřejmě nevidí prospěch, jaký by partnerství mělo pro projekt a pro ně samotné**. V databázi projektových žádostí (MONIT7+ k 25. 1. 2011) jsme našli jen 11 případů partnerství instituce veřejné správy (šlo výhradně o úřady práce).

Zvláštní postavení má žadatel, který je sám partnerstvím. Známe dva druhy těchto případů:

1. V minulém období byla realizace projektu s mnoha partnery natolik obtížná (administrativně), že **se účastníci nyní sdružili a jsou žadatelem jako celek**, tedy již bez dalších partnerů. Účastník pražské fokusní skupiny, který o tom referoval, však připouští, že potenciálním problémem bude udržitelnost, neboť dané sdružení vzniklo účelově pro zjednodušení postupů při realizaci.)
2. **Místní akční skupiny (MAS)**, které v ČR i jinde v EU pracují metodou Leader, jsou primárně založeny jako místní mezisektorová partnerství. V jejich řídicích orgánech smí mít veřejná správa zastoupení nejvýše 50 %¹¹. Na rozdíl od partnerství CIP EQUAL jsou MAS výrazně vícesektorová a právě spojení obcí s neziskovými organizacemi a místními podniky, propojení soukromého kapitálu s místními rozpočty a příspěvky z veřejných zdrojů, jakož i partnerská spolupráce místních subjektů při řešení specifických problémů daného venkovského regionu, vytváří obrovský rozvojový potenciál. V OP LZZ dosud podaly žádosti pouze čtyři MAS. Ani jedna žádost nebyla schválena k financování¹².

3.4.1.3 Proč se navazuje spolupráce s předchozími partnery?

Nyní tedy lze odpovědět na původní (evaluační) otázku: Spolupráce s předchozími partnery se navazuje především z těchto důvodů:

1. Žadatelé chtějí mít jistotu, že realizace projektu bude bezproblémová.
2. Partner se hodí do „portfolia“ realizátorů projektu.
3. Přesvědčení žadatele, že partner vzbuzuje větší důvěru orgánů, které žádost vyhodnocují.

Volili žadatelé tytéž partnery proto, že s žadatelem dostatečně sdíleli informace, kontakty, nápady, práci a peníze? Jak jsme uvedli ve Vstupní zprávě (odd. 2.1), „zdá se, že kvalitu partnerství lze hodnotit také podle toho, co vše mají partneři společné, co vše jsou ochotni sdílet.“ Formulovali jsme proto pět dílčích dotazů. Hromadné výsledky jsou v tabulce.

Tabulka 17: Partneři s žadatelem dostatečně sdíleli... (údaje v %)

	ano	ne
a) informace o tom, čeho se týká problematika projektu	97,3	2,7
b) kontakty na cílové skupiny, dodavatele, úřady apod.	93,1	6,9
c) ideje, nápady na to, co vše by se mohlo dělat v rámci projektu i mimo něj	93,4	6,6
d) účinný podíl na spolupráci (včas, kvalitně atd.)	91,7	8,3
e) finanční zdroje (společný rozpočet)	48,7	51,3

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Podle odpovědí úspěšných i neúspěšných žadatelů se **naprostá většina podílí s partnery o kontakty, o nápady, o práci na projektu a pochopitelně i o informace, které se týkají předmětu projektu.** K

¹¹ Protože však cca 80 % ze 145 dnes činných MAS v ČR jsou občanská sdružení a podle zákona o obcích obce nemohou být členy obč. sdružení, je faktický podíl zástupců veřejné správy v MAS mnohem nižší – obec zastupuje nejčastěji starosta jako fyzická osoba!

¹² V oblasti podpory 5.1 byla již dříve podána žádost občanského sdružení, z níž vyplývalo, že prospěch z projektových aktivit mohou mít i podnikatelé (kteří ovšem tvoří ex definitione součást členské základny MAS) a žadatel by nemohl odmítnout jejich účast na seminářích, které směřovaly k podpoře zaměstnanosti podnikáním. Žádost byla odmítnuta s tím, že financovatelné aktivity nejsou určeny podnikatelským subjektům.

odpovědím na společný rozpočet je třeba poznamenat, že jsme otázku položili v kontextu přípravy, nikoliv provádění projektu. Je proto bohužel možné, že některé organizace reagovaly svou negativní odpovědí prostě na skutečnost, že jejich projekt dosud anebo vůbec nebyl realizován.

Ani tady jsme nenalezli statisticky významné odchylky v podskupinách podle příslušnosti k OP, stavu žádosti (schválená, nerozhodnutá, odmítnutá), právní formě aj.

Pokud jde o opačné případy, **proč žadatelé neoslovovali dřívější partnery**, máme k dispozici jen ojedinělá sdělení.

3.4.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Velká většina žadatelů nevybírala mezi novými potenciálními partnery. Příjemci spolupracují s předchozími partnery proto, že se jim spolupráce v minulosti osvědčila. Jde nejčastěji o to, že žadatelé chtějí mít jistotu, že realizace projektu bude bezproblémová. Často se partner hodí do „portfolia“ realizátorů projektu. Někdy se objevuje přesvědčení žadatele, že konkrétní partner vzbudí větší důvěru orgánů, které žádost vyhodnocují.

Základní motivy vstupu do OP LZZ a navázání spolupráce lze popsat typově:

- a) **Žadatel orientovaný na cíle:** Realizací partnerských projektů může žadatel/příjemce naplnit cíle, které dlouhodobě sleduje.
- b) **Žadatel orientovaný na peníze:** U některých žadatelů jsou projekty z OP LZZ především zdrojem příjmů. Tyto subjekty využívají všechny dostupné zdroje finančních prostředků a podle výzev zaměřují své střednědobé cíle. Otázka potřebnosti a efektivity je klíčová zejména tam, kde jeden žadatel s různými partnery nebo i samostatně podává několik projektových žádostí shodného nebo podobného zaměření.
- c) **Dodatečně přistupující partner:** Řada zájemců se stává partnerem až v případě, že jsou osloveni jiným subjektem (budoucím žadatelem) a vyzváni ke spolupráci. Motivace těchto subjektů k účasti je rozmanitá, důležité je, že partnera zaujme buď předpokládaný obsah projektu, anebo možnost participovat na společném rozpočtu, příp. obojí. Pochází-li iniciativa k partnerství od žadatele, přistupují tito partneři k projektu často až v etapě jeho přípravy, v určitém stupni rozpracovanosti žádosti anebo dokonce se omezí na generální souhlas s postupem žadatele, který celou žádost zpracovává sám a uplatní údaje, které od partnera na vyžádání obdržel.

Naprostá většina příjemců se údajně již dříve podílela s partnery o kontakty, o nápady, o práci na projektu a pochopitelně i o informace, které se týkaly předmětu projektu.

Partnerství v prioritních osách 2 a 4 není běžné – často jde o individuální projekty a většinou určené k realizaci v jediném správním obvodu dané instituce. Ale i když je partnerství možné, příjemci z veřejné správy často nevidí prospěch, jaký by partnerství mělo pro projekt a pro ně samotné.

Zvláštní postavení má žadatel, který je sám partnerstvím. Jsou to: a) účastníci, kteří v minulosti spolupracovali, sdružili se a jsou žadatelem jako celek, tedy již bez dalších partnerů (např. koalice NNO); b) místní akční skupiny působící na venkově (přístup Leader).

Hlavními důvody navazování spolupráce s předchozími partnery jsou: a) žadatelé chtějí mít jistotu, že realizace projektu bude bezproblémová, b) partner se hodí do „portfolia“ realizátorů projektu, c) přesvědčení žadatele, že partner vzbuzuje větší důvěru orgánů, které žádost vyhodnocují.

3.5 Spolupráce s novými partnery (1.5)

Dalším tématem, které úzce souvisí s předchozími evaluačními otázkami je otázka navazování nových spoluprací a intenzita tohoto jevu v OP LZZ v partnerských projektech.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry a proč partneři navazují spolupráci se subjekty, se kterými dříve nespolečně pracovali?

3.5.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

V přípravě této otázky se ukázalo, že se nepodaří přinést kvantitativní výsledky s dostatečnou spolehlivostí. Hlavní příčinou je velmi nízký počet případů, kdy žadatel navázal spolupráci s novými partnery. Šlo o 18 z počtu 119 dotazovaných plus 4 další, kdy někteří partneři byli dosavadní a někteří noví.

Na otázku „Jestliže jste naopak navázali spolupráci s novými partnery (s nimiž jste v minulosti nespolečně pracovali), z jakých to bylo důvodů?“ jsme proto obdrželi 22 odpovědí. Abychom poukázali na rozmanitost odpovědí a také zvýšili jejich počet, ponechali jsme ve výčtu jak žadatele v OP LZZ, tak ostatní.

Partner někdy přináší know-how, jaké příjemce nemá. Typické to je tam, kde je partnerem specializovaná komerční organizace poradenského zaměření:

Ostravský Institut pro ženy, které je občanským sdružením, s partnerem Institut rozvoje podnikání s.r.o. se soustředil na výrobu a prodej ručních prací. Tvůrcem projektu je Institut pro ženy, který soustředil výrobce kreativních předmětů (především ženy nad 50 let) a jejich prodejce (především ženy do 25 let) – pomocí e-shopu. Budou si vzájemně pomáhat.

V některých případech je doprovodným důvodem k vyhledání nového partnera i to, že nebylo možné pracovat s dosavadním. Věcná blízkost OP RLZ a OP LZZ umožnila masivní přenos dřívějších partnerství do nových a byla i faktorem růstu počtu projektových žádostí v současném období.

3.5.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Je velmi nízký počet případů, kdy žadatel navázal spolupráci s novými partnery.

Důvody navazování nových partnerství jsou velmi individuální, avšak obecně důvody pro výběr kvalitního partnera jsou stejné: předpoklad svědomitosti partnera a úspěšné spolupráce, potřebné

know-how nebo potřebné kapacity partnera (především personální a informační) nebo není možné pracovat s partnery z předchozích projektů.

Motiv zkušeností nového partnera je typický tam, kde se partnerem stává specializovaná komerční organizace s poradenským zaměřením. Častější je však možná opačný případ, že poradenská nebo vzdělávací organizace je iniciátorem partnerství a budoucím žadatelem, a „do svého projektu“ hledá partnery, kteří zajistí účast cílových skupin a přísun peněz bez výběrového řízení.

Věcná blízkost OP RLZ a OP LZZ umožnila masivní přenos dřívějších partnerství do nových a ve 3. ose pravděpodobně byla i faktorem růstu počtu projektových žádostí v současném období.

3.6 Zapojení partnerů do projektového záměru (1.6)

Jako jeden z definičních znaků partnerství jsme uvedli i společné rozhodování. To je zásadní už při přípravě projektové žádosti, protože ta ovlivní i následné případné řešení projektu.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry a jakým způsobem byli partneři zapojeni do vytváření projektového záměru?

Pro odpověď na tuto otázku jsme si položili i řadu dílčích otázek: Co vše měli partneři společně v různých fázích projektového cyklu? Co si vyměňovali, vzájemně poskytovali, společně posuzovali? Co z toho se uplatnilo ve fázi přípravy projektového záměru? Spolupracovali již před zahájením přípravy projektu? Připravovali projekt společně (nebo měl „naprosto hlavní slovo“ jeden z nich, např. pozdější žadatel)? Oslovil partnery s nabídkou na účast v projektu pozdější žadatel? Začali spolupracovat až po zahájení realizace projektu? Rozhodovali se v průběhu projektu společně, tzn. měl hlas každého partnera svou váhu? Spolupracovali nebo spolupracují na stejných aktivitách i po ukončení projektu? Spolupracují nyní na jiných aktivitách, než kterých se týká projekt?

3.6.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Zhruba dvě třetiny žadatelů se svými partnery spolupracuje delší dobu, než je doba jednoho projektu, resp. 1-3 let. Tento podíl (65%) je stejný jak pro žadatele v OP LZZ, tak v ostatních OP. Více případů dlouhodobé spolupráce pozorujeme u NNO než u podnikatelských subjektů, především však u ostatních, tj. u měst, svazků obcí, hospodářských komor aj. Z nich však máme k dispozici jen 11 výpovědí, což zvyšuje chybovost dílčího zjištění.

Zkušenosti a příklady již uvedené naznačují, že **projektová partnerství se vždy nevyznačují společnou tvorbou projektu** – což je částečným definičním znakem partnerství, jak jej chápe OP LZZ.

Vlastní zjišťování jsme zaměřili na poznatky o tom, **co se mezi partnery dělo v průběhu projektového cyklu**. Z tohoto důvodu jsme pochopitelně omezili odpovědi jen na ty, kteří již svůj projekt realizují a tím klesl celkový počet vyhodnotitelných odpovědí (na 28 až 64) a tedy i přesnost, resp. spolehlivost numerických výsledků.

Otázek z dotazníkového šetření 1 Timy Liberec „Co vše jste měli s partnery společně v různých fázích projektového cyklu? Co jste si vyměňovali, vzájemně poskytovali, společně posuzovali? Co z toho se

uplatnilo ve fázi přípravy projektového záměru?“ vyplynulo, že **velká většina dotazovaných uvedla, že žadatelé sami oslovili partnery s nabídkou na účast v projektu, že spolupracovali již před zahájením přípravy projektu, že se v průběhu projektu rozhodovali společně, že jejich spolupráce trvá i mimo projekt a že připravovali projekt společně.** Přitom však významná menšina (39%) připouští, že začali spolupracovat až po zahájení realizace projektu. Zde je možná chyba v kontextu otázky d), kterou mnozí mohli chápat jako otázku na spolupráci vůbec, resp. že v době přípravy byla spolupráce podstatně nižší, což ostatně odpovídá i běžným zkušenostem s rolí žadatele v přípravě projektu.

K jednotlivým charakteristikám spolupráce jsme zjistili:

- Mezi příjemci v OP LZZ a v ostatních OP je stejný podíl těch, kteří s partnery spolupracovali již dříve (88:12). Spolupráce ještě před zahájením přípravy projektu samozřejmě není zárukou přijetí projektu. 100 % odmítnutých žádostí se vyznačovalo dřívější spoluprací. Partnery spolupracující i v minulosti měly především podniky (100 % odpovědí), méně často NNO a ostatní (obě skupiny po 83 %).

V projektech s jedním partnerem je podíl dříve spolupracujících dokonce 97%. Jinými slovy: **má-li příjemce jediného partnera, dává téměř vždy přednost takovému, se kterým spolupracoval již dříve.**

Podle našeho názoru to je právě **odraz zcela zásadní snahy nevzít partnera, s kým by mohly být potíže v průběhu realizace.** Povaha těchto potíží však rozhodně není jen v tom, že by např. přestal pomáhat naplňovat indikátory výstupů. Jak naznačily dosavadní rozhovory, mnohem spíše jde o obavu, že by partner nedostal svým administrativním povinnostem a příjemci by ponechal jak obrovský objem prací na řízení a administraci projektů, tak plné riziko ze špatně probíhajícího projektu. Kdyby důsledky špatné práce partnera nebyly pro příjemce tak závažné či „fatální“, podpořil by se zájem vtahovat do řešení nové subjekty.

- **Společná příprava projektu probíhala méně často u žadatelů v OP LZZ** (v 76,5 %) než v ostatních OP (89,5 %), shodou okolností též u všech dosud nerozhodnutých žádostí a častěji u podniků (87,5 %) než v ostatních právních typech (73-75 %). Z těchto dílčích zjištění zdánlivě nevyplývá žádný poznatek pro případnou změnu praxe. Ale neměli bychom přehlédnout základní fakt, že dotazovaní nehlásí 100% účast partnerů na přípravě!
- **Iniciativa partnerství od žadatele přichází stejně často v OP LZZ jako v jiných OP.** Pokud jde o OP LZZ, pokaždé se tak stalo u příjemců typu města, kraje, hospodářské komory apod. a relativně nejméně u podniků.
- **Spolupráce až po zahájení realizace projektu se děje zhruba ve třetině schválených projektů (1:2).** Je to typické především právě pro OP LZZ, kdežto v jiných OP je poměr včasné spolupráce/nespoupráce 1:1. Základní poměr 1:2 se týká příjemců všech právních typů. Příjemci s jediným partnerem začali spolupracovat až po zahájení realizace ve čtvrtině případů.
- **Společné rozhodování v průběhu realizace projektu je údajně skutečností ve většině projektů schválených k podpoře,** stejně v OP LZZ jako v jiných OP a častěji u příjemců z řad podniků (100 %), než u NNO (80 %) a ostatních (75 %).
- Většina projektů hodnocených dotazovanými nebyla ukončena, proto nemáme k otázce udržitelnosti dostatek údajů. Z ukončených projektů spolupráce pokračuje v průměru ve 82 % případů, z toho v OP LZZ u 74 % případů projektů, avšak v ostatních OP v 94 %. Tato spolupráce

údajně pokračuje ve 100 % u ostatních typů příjemců kromě podniků a NNO, u podniků je to pouze 67 % a u NNO je to 71 %.

- **Asi 81% příjemců spolupracuje s partnery i na jiných aktivitách, než kterých se týká projekt.** Jde však jen o 76 % projektů v OP LZ7Z, kdežto 90 % v ostatních OP. Opět nejméně často se mimo projekt spolupracuje ve skupině podniků a nejvíce u ostatních typů příjemců.

Žádný z meziskupinových rozdílů se neukázal jako statisticky významný.

3.6.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Menšina žadatelů spolupracuje s většinou partnerů po období jednoho projektu nebo 1-3 let, avšak zhruba dvě třetiny žadatelů se svými partnery spolupracují dlouhodoběji.

Většina dotazovaných uvedla, že žadatelé sami oslovili partnery s nabídkou na účast v projektu, že spolupracovali již před zahájením přípravy projektu, že se v průběhu projektu rozhodovali společně, že jejich spolupráce trvá i mimo projekt a že připravovali projekt společně. Přesto se však projektová partnerství ne vždy vyznačují společnou tvorbou projektu.

Má-li příjemce jediného partnera, dává téměř vždy přednost takovému, se kterým spolupracoval již dříve. To je odraz zcela zásadní snahy nevzít partnera, s kým by mohly být potíže v průběhu realizace. Iniciativa partnerství přichází od žadatele stejně často v OP LZZ jako v jiných OP, ale společná příprava projektu probíhala méně často u žadatelů v OP LZZ (v 76,5 %) než v ostatních OP (89,5 %). Spolupráce až po zahájení realizace projektu se děje zhruba ve třetině schválených projektů. Asi 81 % příjemců spolupracuje s partnery i na jiných aktivitách, než kterých se týká projekt.

Společné rozhodování v průběhu realizace projektu je skutečností ve většině projektů schválených k podpoře, stejně v OP LZZ jako v jiných OP a častěji u příjemců z řad podniků (100 %), než u NNO (80 %) a ostatních (75 %).

Doporučení:

- Považovat společné rozhodování v období přípravy a hlavně realizace projektu za výslovný požadavek na partnerství (definiční podmínku). Požadavek na společné rozhodování uvést v Příručce pro žadatele i v Příručce pro příjemce.

3.7 *Modely partnerství vs. kvalita projektového záměru (1.7)*

Nastavení vztahů uvnitř partnerství ovlivňuje průběh realizace partnerských projektů. Testovaná otázka se zaměřuje také na právní typ žadatelů, geografické rozmístění partnerství a množství partnerů v projektu, tj. jde za rámec běžně používané typologie partnerství (centralizované – decentralizované, horizontální – vertikální).

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Jak a do jaké míry modely partnerství ovlivnily kvalitu projektových záměrů?

3.7.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Je třeba předeslat, že se nepodařilo najít dostatečně spolehlivou míru „kvality projektových záměrů“ a na náročnost nového hodnocení vybraných projektových žádostí, je posouzení kvality spíše otázkou stupně dosažení projektových cílů, účinnosti intervence ESF nebo dosažené inovativnosti, což vše předpokládá dokončení projektů. Dokončených a přitom pro tento účel vhodných je však málo a proto jsme se zaměřili především na popis různých typů partnerství z hlediska geografického a sektorového (příp. oborového), na vliv předchozích zkušeností s partnerskými projekty a na porovnání předchozích a současných projektů samotnými příjemci.

3.7.1.1 Základní modely partnerství

V OP LZZ je možné setkat se s rozmanitými partnerskými strukturami jak z hlediska geografického, tak sektorového. Ačkoliv **převažují místní vnitrooborová a mezisektorová partnerství**, uplatňují se různé kombinace.

Ke zvýšení stability výsledků jsme pouze v tomto oddíle použili údaje z obou dotazníkových šetření. Jde o **219 příjemců a partnerů**¹³, opět především z oblastí podpory 1.1 (28,3 %), 3.4 (20,5 %), dále 3.1, 5.1, 3.3 a dalších. Pokud jde o právní typy, jde opět většinou o NNO (44,7 %) a podnikatelské subjekty všech velikostí (31,5 %). Na tento rozšířený soubor poukazuje informace o zdroji pod tabulkami.

Geografický rozměr partnerství

Místní partnerství jsme pro účely hodnocení vymezili jako spolupráci subjektů v rámci obce nebo nejvýše v hranicích kraje. Tato partnerství **se uplatňují téměř ve dvou třetinách zjišťovaných případů**:

Tabulka 18: Jaký typ partnerství vznikl z hlediska místa působení partnerů? (v %)

místní (maximálně v rámci kraje)	63,4
v rámci ČR (někteří partneři jsou z jiných krajů)	22,2
v rámci EU, EHP (někteří partneři jsou mimo ČR)	14,4

Zdroj: dotazníkové šetření 1 a 2 Tima Liberec.

Ze souboru všech žadatelů jsme vybrali celkem 48, kteří již mají schválené, resp. realizované projekty v OP LZZ. Nejčastěji (vždy pětina až čtvrtina) pochází z oblastí podpory 1.1, 3.1 a 3.4. Tyto příjemce jsme znovu roztřídili z uvedeného hlediska, porovnali je se 70 ostatními a zjistili, že mezi oběma

¹³ Zdálnivě to není důležité, neboť například místních partnerství bylo v prvním dotazníkovém šetření 63%, v druhém 64% a v obou dohromady 63,4%, tedy žádný významný rozdíl. Jinde jsou však rozdíly větší a hlavně, velká podobnost mezi výsledky z obou souborů naznačuje (nedokazuje), že vzorky dotazovaných možná nejsou vychýlené a že bychom podobné výsledky za jinak stejných okolností (doba a metoda dotazování) dosáhli, i kdybychom vzorek dotazovaných ještě více rozšiřovali. Jde tudíž o statistické zpřesnění či spíše zvýšení věrohodnosti výsledků.

skupinami nejsou statisticky významné rozdíly. Jinými slovy, ze zvoleného územního hlediska se utvářejí zhruba stejně partnerství v OP LZZ jako v ostatních OP.

Sektorové hledisko

Ze sektorového hlediska je situace vyrovnanější: **více než třetinu tvoří partnerství subjektů z různých sektorů, ale stejně častý je výskyt vnitrooborových partnerství** – tedy subjektů, které se zabývají stejným oborem činnosti.

Tabulka 19: Jaký typ partnerství vznikl z hlediska sektorů? (v %)

vnitrooborové (partneři jsou z jednoho odvětví)	37,3
vnitrosektorové (partneři jsou jen z veřejného sektoru, jen z neziskového sektoru, jen z podnikatelského sektoru)	26,9
mezisektorové (partneři jsou z různých sektorů)	35,8

Zdroj: dotazníkové šetření 1 a 2 Tima Liberec.

Na první pohled by se mohlo zdát, že žadatelé budou vyhledávat partnery, kteří jejich vlastní činnost doplňují a pocházejí tedy z jiných oborů. Jde však často o případy, kdy se spojí např. dva domy dětí a mládeže, dvě obecně prospěšné společnosti s podobným zaměřením apod., přičemž jedna bývá zkušenější než druhá nebo vykazují větší rozsah činnosti.

Vyskytuje se také řada případů **v oblasti 1.1, kdy podnikatelský subjekt vytvoří partnerský projekt s jiným podnikatelským subjektem.**

Například Přešovské kotlářny Vlček, s.r.o., realizují schválený projekt pod názvem „Zlepšením jazykových dovedností zaměstnanců proti hospodářské krizi“ se šesti partnery, mimo jiné s Pare servis, s.r.o. a Piccola-M, s.r.o. Předmětem činnosti prvního je zajištění projektové dokumentace a znaleckých posudků nemovitostí, poskytování poradenství v oblasti dotací z fondů a inženýrská činnost, předmětem druhého je výroba a prodej střešních nosičů. (Bohužel se nám nepodařilo obdržet podrobné vysvětlení, proč zaměstnanci kotlářny bojují proti krizi zlepšením jazykových dovedností právě s těmito partnery.)

K otázce tzv. funkční nezastupitelnosti partnerů se ještě vracíme v evaluační otázce 1.18.

Pokud jde o mezisektorová partnerství, **častým případem je spolupráce neziskové organizace a města.**

Například občanské sdružení Centrum pro komunitní práci západní Čechy má v oblasti 3.1 schválené věcně stejné projekty ve spolupráci s devíti městy Plzeňského kraje. Celkem pět obsahově podobných projektů ovšem významně zefektivňuje a také zlevňuje práci příjemce.

Hůře je tomu se spoluprací podniku a NNO.

Data z IS Monit 7+ nenasvědčují tomu, že by častěji vznikaly partnerské projekty s účastí subjektů z podnikatelského a nepodnikatelského sektoru. Mnoho obchodních společností (např. společností Business Link, Onyx engineering, InBit ČR, Grafia) má společný projekt s partnery mimo vlastní obor – s hospodářskou komorou, s neziskovou organizací apod., je jich však stále velmi málo. **OP LZZ by**

především ve 3. ose mohl přijmout více projektů, v nichž jsou zaměstnavatelé již od počátku partnery poskytovatele služby.

Jestliže porovnáme samotné příjemce v OP LZZ s ostatními (podobně jako v předchozí otázce), vidíme větší, leč statisticky opět nevýznamné rozdíly: **příjemci v OP LZZ uzavírají relativně častěji (v 41 %) partnerství uvnitř stejného oboru než příjemci v ostatních OP (27 %).** Pochopitelně, může to být vlivem charakteru typů aktivit, resp. oblastí podpory v jiných OP. Pro bližší analýzu např. příjemců v OP VK však není dostatek vhodných údajů.

V dotazníkovém šetření 1 Tímy Liberec odpovídali dotazovaní na otázku „**Jaký typ partnerství vznikl?**“. Z odpovědí vyplynulo, že **mimo OP LZZ je nejčastějším modelem mezisektorové, nikoliv jednooborové partnerství.**

Počet partnerů

Třetím kritériem je počet partnerů (opět vycházíme z rozšířeného souboru, v tomto případě 207 subjektů). **Téměř polovina žadatelů má jednoho partnera**, ale objevují se i projekty s osmi a více partnery (celkem 4,5 %). **Počet partnerů se pohybuje mezi 1 a 19. Průměr je 2,6, medián 2.** V tabulce jsou případy s větším počtem partnerů postupně slučovány.

Tabulka 20: Počty partnerů v podaných žádostech v OP LZZ

počet partnerů	%	%	%
1	43,0	43,0	43,0
2	24,6	24,6	24,6
3	15,5	15,5	15,5
4	5,8	8,7	16,9
5	2,9		
6	1,0	3,4	
7	2,4		
8 a více	4,8	4,8	

Zdroj: dotazníkové šetření 1 a 2 Tíma Liberec.

Za zvláštní pozornost stojí, že zhruba třetina žadatelů má 3 a více partnerů. **Partnerství tří, natož 4 a více subjektů je totiž mnohem náročnější na vnitřní řízení, na výskyt konfliktů, na účinnou komunikaci, společné sdílení průběžných výsledků atd.** Domníváme se, že čím víc je partnerů, tím větší nároky by měl ŘO, resp. ZS klást na předchozí zkušenosti žadatele a na jeho kapacitu **efektivně projekt řídit.** Dokud se ovšem během dalšího období, kdy bude dobíhat realizace projektů, nepotvrdí, že projekty s více partnery jsou pro příjemce náročnější, příp. pro ŘO rizikovější, nelze navrhnout konkrétní doporučení.

K přesnějšímu zjištění počtu partnerů a jejich rozmanitosti jsme využili IS Monit7+ ve stavu k 24. listopadu 2010. Tehdy obsahoval informace o **8353 projektech, z nichž necelá pětina (18,9 %) měla partnery:**

Tabulka 21: Počet projektů a partnerů v podaných žádostech v OP LZZ

počet projektů v OP LZZ	8 353
z toho projekty, které mají min. 1 partnera	1 579

Zdroj: vlastní výpočty z databáze systému Monit7+ k 24. 11. 2010

Z 1579 partnerských projektů má 53 % jednoho partnera, přes 20 % dva partnery atd. Naproti tomu z dotazovaných (207) subjektů (příjemců) má jednoho partnera pouze 43 %, dva partnery ale téměř čtvrtina dotazovaných. U příjemců se třemi partnery je to o 5,5 % více než, co vyplývá ze statistik Monit7+.

Tabulka 22: Počty partnerů v jednom projektu v podaných žádostech v OP LZZ

počet partnerů	databáze systému Monit7+		z dotazníkových šetření	
	počet projektů	%	počet projektů	%
1	837	53,01	89	43,0
2	325	20,58	51	24,6
3	164	10,39	32	15,5
4	87	5,51	12	5,8
5	58	3,67	6	2,9
6	24	1,52	2	1,0
7	19	1,2	5	2,4
8	15	0,95	3	1,4
9	11	0,7	0	0,0
10 a více	39	2,47	7	3,4
celkem	1579	100,0	207	100,0

Zdroj: vlastní výpočty z databáze systému Monit7+ k 24. 11. 2010

Nejvíce jsme našli 68 partnerů (!). Jedná se o projekt „Inovace vzdělávání zaměstnanců ČIA, o. p. s. - pracoviště Brno a spolupracujících subjektů“, č. CZ.1.04/1.1.02/23.00666, kde žadatelem je Český institut pro akreditaci, o. p. s. Projektová žádost však nespĺnila podmínky přijatelnosti. Druhý nejvyšší počet partnerů (64) má projekt „Aplikace nových forem vzdělávání managementu - výchova k vůdcovství“, č. CZ.1.04/1.1.02/23.00349, kde žadatelem je firma Pokorný, spol. s. r. o. Projektová žádost však nespĺnila formální náležitosti. Partnery byly desítky fyzických a několik právnických osob.

Je mimochodem vidět, že struktura vzorku dotazovaných podle počtu partnerů je podobná struktuře souboru všech žadatelů.

V 1579 projektech je celkem 3897 partnerů (stejný partner může být uveden ve více projektech). Partneři pocházejí z ČR i z dalších zemí EU.

Nejvíce projektů realizují společnosti s r.o., dále občanská sdružení a města a obce. Připomínáme jen, že jde pouze o analýzu subjektů, které v OP LZZ vytvořily partnerství, nikoliv o samostatné žadatele.

3.7.1.2 Uplatnění různých modelů partnerství

Nyní kombinujeme partnerství z hlediska území a partnerství z hlediska sektorů do jedné tabulky:

Tabulka 23: Typy partnerství

typ partnerství	%
vnitroodborové místní	24,6
vnitrosektorové místní	17,5
mezisektorové místní	21,8
vnitroodborové v rámci ČR	8,5
vnitrosektorové v rámci ČR	6,6
mezisektorové v rámci ČR	6,6
vnitroodborové v rámci EU	4,3
vnitrosektorové v rámci EU	2,4
mezisektorové v rámci EU	7,6

Zdroj: dotazníkové šetření 1 a 2 Tima Liberec.

Ukazuje se, že relativně převládají místní vnitroodborová partnerství (25 %), místní mezisektorová (22 %) a místní vnitrosektorová (18 %). Nejméně početná jsou vnitrosektorová partnerství se zahraničním partnerem. Tak jako v jiných případech, ani tento jev není způsoben jediným faktorem. Jde spíše o souběh okolností, mezi nimiž vyniká zejména skutečnost, že **partnerství se zahraničním subjektem se mimo oblast 5.1 téměř nevyskytuje.**

Žadatelé a příjemci v oblasti podpory 5.1 Mezinárodní spolupráce založili v rámci EU nejčastěji mezisektorové (nikoliv tedy např. vnitroodborové) **partnerství.** Učinili tak údajně 4 ze 6 žadatelů, zatímco mezi žadateli v ostatních oblastech podpory OP LZZ to byli jen 2 z 68.

Příkladem mezinárodního mezisektorového partnerství je projekt Farní charity Starý Knín.

Farní charita Starý Knín (u Dobříše) začala v listopadu 2010 realizovat v oblasti podpory 5.1 projekt s názvem „Nové formy individuální péče o děti do 7 let věku nerodičovskou osobou jako nástroj odstranění překážky pro vstup na trh práce a zdroj pracovních příležitostí ve Středočeském kraji“. Jde mimochodem o velmi aktuální téma sociální reformy MPSV.

Partnery projektu jsou Rada pre poradenstvo v sociálnej práci (Slovensko); Institut für Ehe und Familie (Rakousko); Národní centrum pro rodinu; Farní charita Kralupy nad Vltavou; Farní charita Beroun; Farní charita Roudnice nad Labem; Město Dobříš; Město Votice. Všimněme si, že jde jednou o tři a pak ještě o dva druhově stejné partnery (farní charity, resp. města).

Které typy partnerství jsou pro jednotlivé právní formy typické (ve smyslu: relativně nejčastější při porovnání s jinými kombinacemi právních forem a typů partnerství)¹⁴? V případě příspěvkových organizací a o.p.s. založených krajem nebo městy to jsou mezinárodní partnerství v tomtéž oboru činnosti. V případě NNO občanského typu to jsou mezinárodní partnerství mezisektorová. V případě krajů, měst a obcí to jsou tuzemští místní partneři (tj. v rámci jednoho města, nejvýše kraje). Tyto subjekty až na výjimky vůbec nenavazují partnerství mimo vlastní kraj. U podnikatelských subjektů a ostatních typů žadatelů jsou partneři natolik typově rozmanití, že nelze podobný jednoduchý závěr učinit.

¹⁴ Vyhodnoceno na základě spojených dotazníkových šetření č. 1 a 2 (pro dané otázky se výsledky opírají o analýzu odpovědí 207 žadatelů a příjemců).

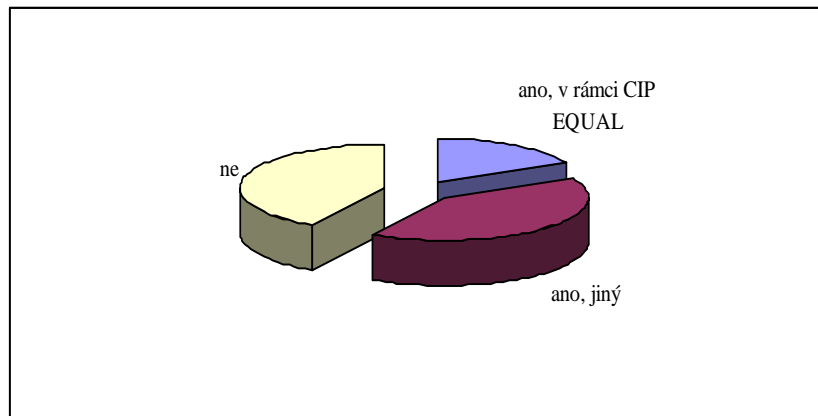
Ve shromážděných datech od žadatelů a příjemců lze postřehnout, že místních a tuzemských mezisektorových partnerství je mezi žadateli relativně více než mezi schválenými příjemci. Jinak řečeno, žádosti vytvořené mezisektorovými partnerstvími (kromě mezinárodních v 5.1) jsou častěji odmítána. Není to sice statisticky průkazný jev, přesto by však mohl být při některé další příležitosti (roční operační vyhodnocení OP LZZ) sledován.

3.7.1.3 Zkušenosti z minulých partnerských projektů a jejich porovnání se současnými

Pouze necelých 60 % všech žadatelů má zkušenosti z předchozích partnerských projektů spolufinancovaných z ESF. Možná to však není málo, uvažíme-li, že většina žadatelů partnera nemá.

Celkem významná menšina (17 % ze 115 dotazovaných) má zkušenosti z CIP EQUAL a jde zřejmě o nejsilnější „podmnožinu“ zkušených příjemců z předchozího období.

Graf 2 Zkušenosti z předchozích partnerských projektů spolufinancovaných z ESF (v %)



Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Podle očekávání jsou nejmenší zkušenosti s partnerskými projekty uvnitř podnikatelského sektoru: zatímco z ostatních subjektů dosud partnerský projekt nerealizovalo 24-27 %, z podnikatelských subjektů jde o 59 %.

Nejvíce žadatelů bez předchozí zkušenosti s partnerstvím je mezi subjekty, které nyní mají jediného partnera – 59%, kdežto s více partnery je bez předchozích zkušeností jen 32-38 %. Tuto skutečnost však nelze vysvětlovat jen tím, že volba jediného partnera pro první partnerský projekt nastala kvůli obezřetnosti žadatele, neboť vliv tu má i prostý fakt, že v prioritní ose 1 je velké množství podnikatelských subjektů, pro které všeobecně není běžné navazování projektových partnerství.

Analýza odpovědí 75 dotazovaných, kteří usilovali o grant z OP LZZ, ukázala jednu očekávanou a jednu možná překvapivou skutečnost¹⁵:

¹⁵ Celkově jde o nízké počty žadatelů (v jednotlivých oblastech podpory od 5 do 19), což snižuje průkaznost zjištění. V těchto počtech mohou být navíc někteří, kdo realizovali partnerský subjekt již v tomto období, na což jsme se nedotazovali.

1. v oblasti podpory 3.1 (Podpora sociální integrace a sociálních služeb) a potom také v 3.3 je nejvíce subjektů se zkušenostmi z partnerských projektů; tím se potvrzuje vliv předchozího období (OP RLZ),
2. EQUAL však nebyl hlavní zkušeností pro žadatele v 3.1 (pouze desetina), kdežto v 3.3 a 5.1 má zkušenost s CIP EQUAL vždy třetina žadatelů.

Tabulka 24: Realizovali jste již dříve jiný partnerský projekt spolufinancovaný z ESF?

oblast podpory OP LZZ	ano, EQUAL	ano, jiný	dosud ne	celkem
1.1	10,5%	47,4%	42,1%	100,0%
2.1	16,7%	50,0%	33,3%	100,0%
3.1	9,1%	72,7%	18,2%	100,0%
3.2	20,0%	40,0%	40,0%	100,0%
3.3	33,3%	44,4%	22,2%	100,0%
3.4	26,3%	31,6%	42,1%	100,0%
5.1	33,3%	33,3%	33,3%	100,0%
celkem	20,0%	45,3%	34,7%	100,0%
<i>z toho příjemci</i>	<i>27,7%</i>	<i>44,6%</i>	<i>27,7%</i>	<i>100,0%</i>
<i>ostatní</i>	<i>10,3%</i>	<i>38,2%</i>	<i>51,5%</i>	<i>100,0%</i>

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

V posledních dvou řádcích je připojen další údaj: 47 dotazovaných subjektů v OP LZZ má schválené projektové žádosti. Mezi nimi je relativně více těch, kteří již partnerský projekt realizovali (28 % proti 10 % ostatních) a méně těch, kteří zkušenosti neměli (28 % proti 52 % ostatních). To jasně naznačuje, že **předchozí zkušenosti s partnerskými projekty mají příznivý vliv na schválení nového projektu**. Nemůžeme to však interpretovat jako výhradní příčinu úspěchu, neboť OP LZZ obsahuje velmi rozmanité oblasti podpory a v jednotlivých oblastech podpory nejsou stejnoměrně vyhlášované výzvy. Předchozí zkušenost tedy nemůže být jediným vlivem na výsledek schvalování.

75 příjemců, příp. žadatelů zhodnotilo „úroveň“ partnerské spolupráce v současném a předchozím projektu. Ovšemže ne vždy jde o projekty z minulého období – někteří příjemci získávají prostředky na více projektů v současném období a z nich jsou již některé ukončené. Šlo však o vyhodnocení „růstu“ zkušeností s partnerskými projekty. Třetina příjemců se k této otázce nevyjádřila, většinou proto, že v realizaci jejich současného projektu uplynul příliš krátký čas.

Tabulka 25 Můžete porovnat partnerskou spolupráci v tehdejšímu projektu a v současném? (Nejde o to, zda jsou partneři stejní nebo jiní.), údaje v %

tehdejší spolupráce se nám jeví jako lepší než současná	5,3
současná spolupráce je lepší než tehdy	10,7
je to zhruba stejné	50,7
nevíme, nemůžeme se k tomu vyjádřit	33,3

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Podle poloviny dotazovaných je jejich spolupráce s partnery stejná jako v dřívějších projektech a v celé třetině případů to nedokázali zhodnotit. Přesto však, pokud jde o zbývající hodnocení, dotazování naznačuje, že současná spolupráce se příjemcům jeví jako lepší než dřívější v poměru 2:1.

Tabulka 26: Hodnocení spolupráce s partnery

	Je příjemcem v OP LZZ?		celkem
	ano	ne	
tehdejší spolupráce se nám jeví jako lepší než současná	8,1%	2,6%	5,3%
současná spolupráce je lepší než tehdy	5,4%	15,8%	10,7%
je to zhruba stejné	54,1%	47,4%	50,7%
nevíme, nemůžeme se k tomu vyjádřit	32,4%	34,2%	33,3%
celkem	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

Jako v předchozí otázce, porovnáváme nyní úspěšné žadatele v OP LZZ (ve vzorku celkem 37 organizací) se všemi ostatními příjemci, kteří nám poskytli odpověď.

Tabulka dokládá, že:

- zatímco **mezi ostatními příjemci mimo OP LZZ šestinásobně převažuje podíl těch, kteří jsou spokojenější se současným projektem**, příjemci v OP LZZ ukazují spíše opačný trend,
- **o něco více příjemců v OP LZZ hodnotí minulý partnerský projekt jako lepší než současný,**
- **podíl těch, kteří to odmítají jednoznačně vyhodnotit, je zhruba stejný.**

Častější negativní hodnocení současného partnerského projektu v OP LZZ nemusí padat jen na vrub skutečné nebo domnělé složitosti či nevýhodnosti podmínek a pravidel v OP LZZ. Musíme vzít v úvahu i možný vliv vyšší náročnosti a objemu současných projektů, vliv vyšší zkušenosti a tedy i kritičnosti příjemců a ovšem také vliv časového posunu, kdy minulé události a aktivity se jeví jako méně problémové než ty, v nichž subjekt právě žije. Přesto považujeme nepříznivý poměr kladných hodnocení současného období za znepokojivý. Nepodařilo se bohužel rozkrýt příčiny nespokojenosti, neboť dotazování jsme vedli anonymně a z několika rozhovorů s příjemci nebylo možné získat dostatečný obrázek. V případě respondentů majících zkušenosti z CIP EQUAL naopak plyne vyšší flexibilita (viz evaluační otázky 1.9 – 1.17).

3.7.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Zapojení partnerů do projektu mělo velký význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů. Méně časté, ale přesto významné užítky pro příjemce spočívají v získání dovedností a znalosti pro řízení projektu a pro spolupráci mimo samotný projekt.

Nejvíce partnerských projektů realizují společnosti s r.o., dále občanská sdružení a města a obce. Základní modely partnerství:

- a) z geografického hlediska: Místní partnerství (spolupráce subjektů v rámci obce nebo nejvýše v hranicích kraje) se uplatňují téměř ve dvou třetinách zjišťovaných případů. V menšině jsou tuzemská nebo dokonce zahraniční partnerství. Častým případem mezisektorového partnerství je spolupráce neziskové organizace a města.
- b) z oborového (sektorového) hlediska: Více než třetinu tvoří partnerství subjektů z různých sektorů, ale stejně častý je výskyt vnitrooborových partnerství – tedy subjektů, které se zabývají stejným oborem činnosti. Další variantou jsou vnitrosektorová partnerství.
- c) z hlediska počtu partnerů: Téměř polovina žadatelů má jednoho partnera, zhruba třetina žadatelů má 3 a více partnerů, ale objevují se i projekty s osmi a více partnery (celkem 4,5 %).

Příjemci uzavírají relativně častěji (v 41 %) partnerství uvnitř stejného oboru než příjemci v ostatních OP (27 %).

Téměř polovina žadatelů má jednoho partnera, ale objevují se i projekty s osmi a více partnery (celkem 4,5 %). Počet partnerů se pohybuje mezi 1 a 19, v průměru jsou 2-3 partneři. Zhruba třetina žadatelů má 3 a více partnerů.

Nejvíce partnerských projektů realizují společnosti s r.o., dále občanská sdružení a města a obce.

V OP LZZ relativně převládají místní vnitrooborová partnerství (25 %), místní mezisektorová (22 %) a místní vnitrosektorová (18 %). Nejméně početná jsou vnitrosektorová partnerství v rámci EU. Partnerství se zahraničním subjektem se mimo oblast 5.1 téměř nevyskytuje. Žadatelé a příjemci v oblasti podpory 5.1 založili nejčastěji mezisektorové partnerství.

Typická partnerství pro jednotlivé právní formy jsou: V případě příspěvkových organizací a o.p.s. založených krajem nebo městy to jsou mezinárodní partnerství v tomtéž oboru činnosti. V případě NNO občanského typu to jsou mezinárodní partnerství mezisektorová. V případě krajů, měst a obcí to jsou tuzemští místní partneři (tj. v rámci jednoho města, nejvýše kraje). U podnikatelských subjektů a ostatních typů žadatelů jsou partneři natolik typově rozmanití, že nelze podobný jednoduchý závěr učinit.

Zapojení partnerů do projektu mělo velký význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů. Méně časté, ale přesto významné užítky pro příjemce spočívají v získání dovedností a znalosti pro řízení projektu a pro spolupráci mimo samotný projekt.

Pouze necelých 60 % všech žadatelů má zkušenosti z předchozích partnerských projektů spolufinancovaných z ESF. Celkem významná menšina (17 %) má zkušenosti z CIP EQUAL a jde zřejmě o nejsilnější „podmnožinu“ zkušených příjemců z předchozího období. Předchozí zkušenosti s partnerskými projekty mají příznivý vliv na schválení nového projektu.

Z těch, kteří již v minulosti partnerský projekt měli, je podle poloviny dotazovaných organizací jejich spolupráce s partnery „stejně dobrá“ jako v dřívějších projektech. Dvakrát více příjemců hodnotí lépe současnou spolupráci než minulou.

Doporučení:

Zvážit možnost, aby v případě více než dvou partnerů žadatel dokládal předchozí zkušenosti s řízením partnerských projektů, resp. schopnost řídit partnerský projekt. Bude to součástí věcného hodnocení projektových žádostí.

3.8 Iniciativa při přípravě projektu (1.B)

V řadě případů na sebe bere iniciativu žadatel, který je zároveň v pozici leadera projektu. Tudiž obvykle vychází iniciativa při přípravě i realizaci projektu od něj. Tato evaluační otázka analyzuje situace, kdy naopak s námětem přijde někdo z partnerů a neprosazuje svou vůdčí pozici v projektu.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry přicházeli s nápadem na přípravu partnerského projektu příjemci a do jaké míry sami partneři?

3.8.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Z tabulky je podle očekávání patrné, že iniciátorem partnerského projektu je v naprosté většině případů pozdější žadatel.

Tabulka 27: Kdo první přišel s nápadem na tento partnerský projekt? (údaje v %)

pozdější žadatel	87,0
partner žadatele	5,2
už si nevzpomínám	7,8

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec.

3.8.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Ve velké většině přicházeli s nápadem na přípravu partnerského projektu příjemci dotace.

3.9 Zapojení partnerů, kteří nejsou oprávnění žadatelé (1.C a 1.D)

V řadě případů se jako vhodný partner jeví organizace, které však pravidla OP LZZ pro danou výzvu neumožňují zařadit jako projektového partnera. V některých případech by se zařazením zvýšily dopady na cílové skupiny. Na druhou stranu je možné případné rozšíření „zneužít“.

Hlavní řešenou evaluační otázkou 1.C je otázka: Do jaké míry je v rámci OP LZZ a dalších programech možné prostřednictvím uplatnění principu partnerství zapojit do realizace projektu i takové subjekty, které v dané výzvě nepatří mezi oprávněné žadatele?

Hlavní řešenou evaluační otázkou 1.D je otázka: Do jaké míry je tato možnost využívána ze strany partnerských projektů OP LZZ?

3.9.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Současné formální podmínky v OP LZZ neumožňují zapojit jako projektové partnery ty subjekty, které nepatří k typům schváleným v OP a ve výzvách. Příjemci – jak napovídá dotazníkové šetření i výsledek fokusní skupiny – používají dva způsoby zapojení dalších subjektů: jako dodavatelů, nebo odběratelů:

- pracují s nimi jako s dodavateli služeb (např. ve vzdělávacích aktivitách), čímž „ušetří“ na nutnosti vnitroprojektového řízení a administrace partnerství,

- spolupracují s nimi neformálně jako s částečnými odběrateli – například jeden úřad práce z Moravy měl v projektu 27 partnerů, ve skutečnosti hlavně odběratelů aktivit tohoto příjemce.

Abychom vůbec získali validní odpovědi, použili jsme v dotazníkovém šetření vysvětlivku: „V další otázce se nesnažíme zjistit tzv. skryté dodavatele, nýbrž vytvořit prostor pro uznání i takových skupin partnerů, kteří ve výzvách nejsou uváděni mezi oprávněnými typy žadatelů. Zejména u složitějších a dlouhodobějších projektů se stává, že na řešení začnou ve větší míře participovat další subjekty (např. města, úřady práce, podniky a neziskové organizace z téhož oboru aj.), kteří však v projektové žádosti nebyli jako partneři uvedeni. Jejich faktické postavení a význam pro výsledky projektu jsou však důležité.“

Tabulka 28: Objevuje se podle vašich zkušeností potřeba zapojit do projektu ještě jiné subjekty než oprávněné žadatele?

ano	43 %
ne	57 %

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec

Je možná překvapivé, že **téměř polovina dotazovaných žadatelů a příjemců by byla pro zapojení dalších druhů partnerů**. Ačkoliv se, jak dále uvidíme, někteří mylí, protože jimi navrhovaní partneři již možní jsou, vzniká otázka, zda by ŘO neměl zvážit možnost liberálnějšího přístupu i dalších než vyjmenovaných druhů partnerů, pokud jej příjemce obhájí na základě jasného kritéria.

Jestliže potřeba dalších druhů partnera podle dotazovaných existuje, zjišťovali jsme, **o jaké typy partnerů se jedná**. Ve všech oblastech podpory odpovědělo celkem 27 subjektů, kteří **nejčastěji uváděli úřady práce (16x), základní (6x), střední (8x) a vysoké (6x) školy, podnikatele a firmy (8x), NNO (7x)** a další.

Jako partneři v jednotlivých oblastech podpory OP LZZ dotazovaným chybějí ¹⁶:

- **V oblasti 1.1:** školy a vzdělávací organizace, střední i vysoké školy
- **V oblasti 2.1:** vysoké školy, NNO, úřady práce, sdružení podniků, hospodářské komory, profesní svazy, cechy podnikatelů
- **V oblasti 3.1:** města, kraje, úřady práce, jiné neziskové organizace věnující se stejné cílové skupině, firmy (zaměstnavatelé osob se zdravotním postižením)
- **V oblasti 3.2:** úřady práce, základní a střední školy, učiliště, sociální odbory místní samosprávy
- **V oblasti 3.3:** příspěvkové organizace (např. školy, nemocnice, apod.), poskytovatelé sociálních služeb, kteří nejsou NNO, úřady práce a samospráva, obce, města a podobně
- **V oblasti 3.4:** agentury práce, zaměstnavatelé, sociální odbor, úřady práce, školské subjekty, městské úřady, další neziskové organizace i podnikatelé, sdružení firem
- **V oblasti 5.1:** zejména soukromé firmy, neziskové organizace a další organizace zabývající se vzděláváním dospělých, hospodářské komory ¹⁷.

¹⁶ Zde pouze reprodukuje názory účastníků dotazování, nikoliv stanovisko hodnotitele.

Musíme ovšem připustit, že tyto druhy partnerů dotazovaným chyběly právě ve výzvách, které se týkaly jich samotných. Mohlo se stát, že v jiné výzvě téže oblasti podpory je daný typ partnera uznatelný. V přibližném shrnutí můžeme potvrdit, že chybí:

- **v oblasti 2.1:** sdružení podniků, hospodářské komory, profesní svazy, cechy podnikatelů,
- **v oblasti 3.2:** úřady práce (v grantových projektech jsou však přijatelné orgány státní správy, organizační složky a příspěvkové organizace státu)
- **v oblasti 3.3:** příspěvkové organizace (např. školy, nemocnice, apod.), poskytovatelé sociálních služeb, kteří nejsou NNO a úřady práce,
- **v oblasti 3.4:** podnikatelé a sdružení podniků,
- **v oblasti 5.1:** hospodářské komory.

To ovšem není naše doporučení, že by tito partneři měli být do příštích výzev zařazeni. Jde pouze o **podnět pro ŘO, který by tyto informace mohl vyhodnotit z hlediska širších záměrů jednotlivých prioritních os. Rozhodujícím kritériem pro zařazení či nezařazení je podle našeho názoru schválený cíl prioritní osy.**

3.9.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Současné formální podmínky v OP LZZ neumožňují zapojit jako projektové partnery ty subjekty, které nepatří k typům schváleným v OP a ve výzvách. Příjemci používají dva způsoby zapojení dalších subjektů: jako dodavatelů, nebo odběratelů.

Příjemce spolupracuje s jiným subjektem stejně jako se svými partnery, avšak z určitých důvodů (neplnění formálních požadavků, nedostatek zkušeností, malé kapacity apod.) jej neuvádí mezi projektovými partnery.

Téměř polovina dotazovaných žadatelů a příjemců by byla pro zapojení dalších druhů partnerů.

Doporučení pro ŘO:

- **Zvážit zařazení těchto druhů subjektů:**
 - **v oblasti 1.1:** hospodářské komory,
 - **v oblasti 2.1:** sdružení podniků, hospodářské komory, cechy podnikatelů,
 - **v oblasti 3.2:** úřady práce,
 - **v oblasti 3.3:** příspěvkové organizace (např. školy, nemocnice, apod.), poskytovatelé sociálních služeb, kteří nejsou NNO, úřady práce,
 - **v oblasti 3.4:** podnikatelé a sdružení podniků.

¹⁷ Žadatel v oblasti podpory 1.1 navrhl zařadit do další výzvy hospodářské komory. Mají zkušenosti z Iniciativy EQUAL, kde mohly komory podávat projekty a navíc jsou velmi vhodnými subjekty pro realizaci projektů pro cílovou skupinu.

3.10 Reflexe kritéria hospodárnosti při návrhu projektových aktivit (1.8)

Hospodárnost veřejných prostředků je významným a diskutovaným tématem. V této části evaluace se snažíme nalézt odpověď na to, zda projekty realizované v partnerství přispívají k hospodárnosti podpor z ESF v OP LZZ.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem bylo bráno v potaz kritérium hospodárnosti při návrhu projektových aktivit a do jaké míry byla příprava projektu z hlediska jeho obsahové stránky ovlivněna výší nákladů, k jejichž úhradě formou požadované dotace mělo dojít (např. jaký typ aktivit či výdajů nebyl do projektu zahrnován z hlediska příliš vysoké finanční náročnosti některého z partnerů)?

3.10.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky dílčí evaluační otázky 1.8.A

Kritérium hospodárnosti projektů z pohledu porovnání podaných a schválených projektů a jejich rozpočtů

Klíčovou metodickou částí této evaluační otázky mělo být hodnocení shody navrhovaných a realizovaných rozpočtů v rozlišení na hlavního příjemce a jeho partnery. V MONIT7+ však nejsou k dispozici údaje týkající se rozpočtu partnerů projektu, ale pouze údaje za projekt jako celek. V tomto smyslu nebylo možné paušálně za všechny projekty v partnerství tuto oblast tímto způsobem adekvátně vyhodnotit.

Toto bylo řešeno prostřednictvím dotazníkového šetření. Řešitelský tým zpracovával údaje z MSSF MONIT7+ k OP LZZ ke dni 18. 8. 2010. Úpravy v rozpočtu v projektech s partnerstvím byly během schvalovacího procesu ze strany poskytovatele dotace vytvářeny jen ve 2 případech z celkových 240 schválených projektů, tj. v méně než 1 % celkového počtu dosud schválených projektů. Obě úpravy v rozpočtu v projektech s partnerstvím měly navíc spíše jen kosmetický charakter nežli nějaký významnější zásah do jeho velikosti a struktury a dále nešlo o snížení, ale nepatrné zvýšení rozpočtu.

Poněkud odlišná situace je u projektů bez partnerství, kde z celkového počtu 1424 schválených projektů byly učiněny úpravy příslušných rozpočtů u 61 projektů, tj. podíl z celkového počtu 4,28 %. Lze tedy konstatovat, že **v projektech bez partnerství byly učiněny na základě doporučení hodnotitelů projektových žádostí úpravy v rozpočtech projektů v pětinasobném rozsahu ve srovnání s projekty s partnerstvím.** Navíc snižování rozpočtů ze strany hodnotitelů projektů bylo prováděno v majoritní části projektů se změněným rozpočtem.

Vyhodnocení protokolů hodnotících komisí ve vazbě na přiměřenost rozpočtů

Součástí otázky týkající se vyhodnocení shody navrhovaných a realizovaných rozpočtů projektů je rovněž i vyhodnocení protokolů hodnotících komisí. V rámci MONIT7+ jsou k dispozici informace o hodnocení dílčích částí projektových žádostí. Řešitelský tým se zaměřil na část **E1 - Přiměřenost rozpočtu projektu jeho obsahové náplni a rozsahu.**

Vzhledem k tomu, že zpracování všech hodnotících výroků hodnotitelů za 240 projektů by bylo velmi náročné, tak řešitelský tým sestavil vzorek projektů, ve kterých se detailněji zabýval právě hodnotícími výroky týkajícími se přiměřenosti rozpočtu. Tento vzorek obsahuje min. 1/3 všech projektů v partnerství (včetně alikvótního členění dle jednotlivých oblastí podpory). Vzorek obsahuje celkem 89 projektů s partnerstvím. Pro tuto část evaluace jsme využili vždy 2 varianty hodnocení, tj. výroky u nejnižšího a naopak i nejvyššího bodového hodnocení, která jsme klasifikovali jako tzv. varianty přiměřenosti rozpočtu, tj. **pesimistická varianta přiměřenosti rozpočtu** (výrok u nejnižšího bodového hodnocení) a **optimistická varianta přiměřenosti rozpočtu** (výrok u nejvyššího bodového hodnocení). V těchto variantách hodnocení jsme klasifikovali celkem 4 kategorie přiměřenosti rozpočtu, tj. (A) přiměřený rozpočet, správně sestavený, (B) mírně nadhodnocený rozpočet nebo některé položky jsou mírně nadhodnocené, (C) některé položky jsou velmi nadhodnocené, (D) nadhodnocený rozpočet jako celek, (E) rozpočet je nepřiměřeně sestaven.

V případě pesimistické varianty vychází celkové relace na rozdělení problémů zhruba na třetiny. V podstatě 29 % projektů (kategorie C+D) vykazovalo prvky silného nadhodnocení celkového rozpočtu či jeho dílčích položek. Mírně nadhodnocený rozpočet (kategorie B) mělo cca 34 % projektových žádostí. Zcela bezproblémové rozpočty (kategorie A) s žádnými prvky nadhodnocení vykazovalo 37 % projektových žádostí. Součástí evaluační otázky 1.8 je rovněž vyhodnocení typologie způsobilých výdajů, které byly nejvíce nadhodnocovány či nepřiměřeně stanoveny. Tato část je řešena dále v dílčí evaluační otázce 1.8.B. V případě jednotlivých oblastí podpory připadaly nejhorší výsledky hodnocení přiměřenosti v OP 1.1 a 3.2, částečně také v OP 3.1. Naopak relativně nejlepšího hodnocení v přiměřenosti rozpočtu projektu byly hodnoceny žádosti v OP 3.4 a 5.1.

V případě optimistické varianty byly hodnotiteli považovány za naprosto bezproblémové a přiměřeně stanovené rozpočty celkem 60 % všech podaných projektů v partnerství. Za mírně nadhodnocené projekty bylo posouzeno celkem 27 % všech podaných projektů v partnerství. V případě sečtení výsledku za kategorií A a B lze konstatovat, že v optimistické variantě hodnocení přiměřenosti rozpočtu bylo zhodnoceno 87 % všech podaných projektů v partnerství. V dílčích položkách byly rozpočty významněji nadhodnoceny u 12 % projektů a pouze jeden projekt byl celkově nadhodnocen.

Optimistická varianta hodnocení přiměřenosti návrhů rozpočtů projektů tudíž nabízí závěr, že **projekty v partnerství byly sestaveny velmi hospodárně a v souladu s obsahovou náplní plánovaných aktivit a jejich rozsahu.**

Vyhodnocení míry ovlivnění přípravy projektu z hlediska jeho nákladnosti

Druhá část evaluační otázky 1.8.A je zaměřena na vyhodnocení míry, do jaké byla příprava projektu z hlediska jeho obsahové stránky ovlivněna výší nákladů, k jejichž úhradě formou požadované dotace mělo dojít. Tyto souvislosti jsou hodnoceny prostřednictvím průběžných výsledků v dotazníkovém šetření.

Z hlediska dostupných údajů v MONIT7+ je možné vyhodnotit souvislost vztahu počtu partnerů a finančního rozsahu projektu. V celkových relacích mají projekty (ke dni 18. 8. 2010) s rozpočtem do 50 mil. Kč zpravidla více partnerů a tendence má rostoucí charakter. Nad úroveň výše projektů s 50 mil. Kč je tendence naopak klesající. Je však nutné podotknout, že projektů s rozpočtem nad 50 mil.

Kč je jen několik málo případů a celkový regresní koeficient vychází v tomto případě jako velmi nízký, a uváděné trendy nejsou statisticky významné. Proto se řešitelský tým dále detailněji zabýval situací projektů s rozpočtem v intervalu do 14 mil. Kč, kterých je v OPLZZ největší počet. I v tomto případě vychází regresní koeficient velmi nízký, i když polynomický trend naznačuje, že s rostoucím počtem partnerů zároveň také mírně rostou náklady projektu.

V dotazníkovém šetření odpovědělo celkem 60 z oslovených respondentů na otázku týkající se míry přispění partnera pro potenciální snížení nákladů projektových aktivit. Z provedeného šetření vyplynulo, že 41 % všech projektových partnerství v rámci OPLZZ by nemohla úspěšně realizovat projektové aktivity či vůbec fungovat bez příslušného partnera či partnerů. U necelých 30 % projektů byly prostřednictvím zahrnutí partnera náklady projektu sníženy (např. možnost realizovat aktivity a projektové výstupy s nefinančními partnery, či s finančními partnery, kteří mají specifickou znalost). Naopak u 30 % projektů byly náklady z důvodu zapojení partnera zvýšeny.

Z výše uvedeného vyplývá, že **obecná premisa o zvyšujících se nákladech na management projektů s partnerstvím není v projektech OPLZZ vždy zcela zřejmá a jasně se objevuje pouze ve třetině případů**. Naopak byl stejný podíl zaznamenán v případě snížených nákladů díky zapojení partnerů do aktivit projektu.

3.10.2 Způsob zpracování dat a komentované výsledky dílčí evaluační otázky 1.8.B

Klíčové výsledky této evaluační otázky jsou sestaveny na základě dotazníkového šetření. V dotazníkovém šetření odpovědělo ke dni 26. 11. 2010 celkem 60 z oslovených respondentů (tj. 25 % ze všech projektů realizovaných v partnerství).

Žadatelé ve většině případů zahrnovali do rozpočtů všechny kategorie způsobilých výdajů, které jim byly v rámci podmínek OPLZZ umožněny. Dílčí výjimky představuje nákup služeb, drobné stavební úpravy a přímá podpora. Osobní náklady mají z hlediska významu v jednotlivých známkových kategoriích důležitý charakter a nebyly opomíjeny. To se netýká projektů s partnery bez finančního příspěvku, ve kterých nejsou uplatňovány náklady pro žádosti o platbu ze strany partnerů.

V dotazníkovém šetření byla dále položena otázka na typy způsobilých výdajů, u nichž se dělaly nejvýznamnější změny v rozpočtu, a to v rozlišení u samotného žadatele a partnera/ů. Dotazníkové šetření prokázalo, že změny v rozpočtech projektů byly realizovány v minimální míře. V podstatě ve všech případech možných způsobilých výdajů nebyly uskutečněny zásadní změny. U samotných nositelů projektů byly v minimální míře uskutečněny změny zejména v osobních nákladech, cestovním, neodpisovaném hmotném majetku, nákupu služeb a nákladech projektu na místní kancelář. V případě rozpočtů partnerů byla situace téměř shodná, jako u příjemců. Byly uskutečněny změny pouze v menší míře u osobních nákladů, nákupu služeb a částečně také u položky cestovné a nákladech na místní kancelář.

Vyhodnocení protokolů hodnotících komisí a řízených rozhovorů s příjemci

Ve vazbě na vyhodnocení problematiky způsobilých výdajů a jejich případné zahrnování či nezahrnování do rozpočtů byla provedena analýza slovního hodnocení „hodnotitelů projektových žádostí“ v MONIT7+, část „E1 - Přiměřenost rozpočtu projektu jeho obsahové náplni a rozsahu, ve

kteří jsou uváděny kritické komentáře k sestaveným rozpočtům, jejich struktuře a výši způsobilých výdajů. Vzorek sledovaných projektů je i v této dílčí evaluační otázce shodný s představenou metodikou evaluační otázky 1.8.A, tj. vzorek obsahující celkem 89 projektů s partnerstvím.

V protokolech hodnotitelů se většinou nevyskytovaly případy, kdy by hodnotitel poukázal výslovně na chybějící způsobilé výdaje, které nebyly do návrhu projektu zahrnuty z důvodu jejich vysoké finanční náročnosti. Pouze v několika málo případech bylo poukázáno na chybějící náklady na audit, který nebyl jako položka v rozpočtu uveden, přitom rozsah projektu si provedení auditu vyžadovalo.

Při hodnocení dílčích položek způsobilých výdajů bylo navrhováno jejich snižování:

- 1) Osobní náklady – forma návrhů snížení spočívala zpravidla ve snížení úvazků u osob podílejících se na vedení projektů a to v řádech desítek procent (od 5 – 40 %);
- 2) Nákup DHM – návrhy snížení potenciálně nevhodných typů položek způsobilých výdajů byly prováděny zpravidla u nákupů HW a SW;
- 3) Výhrady vůči navrhovaným službám bez uvedení návrhu na snížení.

Hlavní důvody pro výše uvedené návrhy hodnotitelů pro snižování způsobilých výdajů spočívaly v nepřiměřeně stanovených osobních nákladech; v ne zcela adekvátně zdůvodněných nákupech služeb či naplánovaného rozsahu hmotného majetku v projektu; a v nesouladu naplánovaných výdajů projektu s časovým harmonogramem projektu, velikosti cílové skupiny.

V rámci řízených rozhovorů s konečnými příjemci vyplynulo, že existují určité typy výdajů, které nebyly do návrhu rozpočtu zahrnuty a KP je financují sami. Jsou pro to tři základní důvody:

- 1) Obava, že nebude projekt přijat z důvodu nepřiměřeně stanovené výše způsobilých výdajů;
- 2) Příslušný potenciální výdaj či aktivita patří do množiny způsobilých výdajů OPLZZ, ale konečný příjemce má vlastní kapacity pro financování určitých typů vzdělávání s min. fixními náklady.
- 3) Příslušná nezahrnutá aktivita či výdaj nepatří do množiny způsobilých výdajů OPLZZ.

3.10.3 Shrnutí závěrů

V této evaluační otázce bylo provedeno hodnocení míry reflexe hospodárnosti návrhů projektových aktivit prostřednictvím dotazníkového šetření, dílčí analýzy výroků hodnotitelů projektových žádostí k přiměřenosti rozpočtu a zhodnocení výsledků řízených rozhovorů s konečnými příjemci. Na základě provedených analýz lze celkově konstatovat, že projekty v partnerství byly sestaveny hospodárně a v souladu s obsahovou náplní plánovaných aktivit a jejich rozsahu.

V návrzích projektů a jejich rozpočtech se vyskytovaly změny, nicméně velmi diferencovaně v rozdělení na projekty v partnerství a bez partnerů. V případě projektů v partnerství byly provedeny změny v minimálním rozsahu a to dokonce v méně než 1 % celkového počtu dosud schválených projektů. Naopak v projektech bez partnerství byly učiněny na základě doporučení hodnotitelů projektových žádostí úpravy v rozpočtech projektů v pětinasobném rozsahu ve srovnání s projekty s partnerstvím (tj. 4,28 %).

Dle dotazníkového šetření vyplynulo, že žadatelé ve většině případů zahrnovali kategorie způsobilých výdajů, které jim byly v rámci podmínek OPLZZ umožněny. Dílčí výjimky představuje nákup služeb,

drobné stavební úpravy a přímá podpora. Osobní náklady mají z hlediska významu v jednotlivých kategoriích spíše důležitý charakter a nebyly významněji opomíjeny, což se však netýká projektů s partnery bez finančního příspěvku. V těch nejsou uplatňovány náklady pro žádosti o platbu. V řízených rozhovorech s příjemci byly identifikovány celkem 3 důvody pro nezahrnutí některých finančně náročných typů výdajů. Jednalo se zejména o obavu, že nebude projekt přijat z důvodu nepřiměřeně stanovené výše způsobilých výdajů, dále že příjemce má dlouhodobě vlastní kapacity a infrastrukturu pro hrazení daných způsobilých výdajů a posledním důvodem bylo to, že daný výdaj projektu nepatří do množiny způsobilých výdajů OPLZZ.

3.11 Změny ve složení partnerství (1.9)

Vývoj realizace projektů nikdy nebývá přesně podle plánu. To samé platí i o projektech partnerských. Případné změny ve složení partnerství mohou na jednu stranu projektům pomoci (například při odchodu neaktivního partnera), nebo naopak uškodit (při odchodu aktivního potřebného partnera).

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry by nahrazení některého z partnerů jiným partnerem a změna složení partnerství vedly či nevedly k výraznější úspoře nákladů projektu?

Na základě provedených šetření lze konstatovat, že nahrazení některého z partnerů jiným partnerem a změna složení partnerství by nevedla k výraznější úspoře nákladů. Náklady projektu nejsou závislé na typu partnera resp. právní subjektivitě příslušné instituce. Naprostá většina stávajících partnerství je plně spokojena se složením a neuvažují o změně. V několika případech došlo k odstoupení partnerské organizace.

3.11.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Příliš vysoký počet partnerů v partnerství nemusí být nutně efektivní pro implementaci zejména obsahových a procesních záležitostí (viz IREAS 2008).

Výsledky naznačují, že cca 40 % partnerství je z hlediska složení a struktury plně spokojeno s partnery. Jinými slovy lze konstatovat, že všechny relevantní subjekty jsou v partnerství zapojeny a další instituce nejsou potřeba. Současně lze konstatovat, že nelze určit přímou souvislost mezi velikostí partnerství a „spokojeností“ se složením. Téměř dvěma třetinám respondentů chybí nějaký subjekt (partner). Výsledky ukazují, že největší poptávka je po institucích veřejné správy.

Instituce veřejné správy mají v partnerstvích podstatnou a specifickou úlohu. Jejich role je velmi důležitá co do stanovení základních principů a strategií a jejich využití, poskytování informací i dílčích vstupů do projektů v podobě identifikace nejvýznamnějších potřeb a jejich řešení. Tyto instituce mají také velmi důležitou úlohu při prosazování a aplikaci výstupů do praxe.

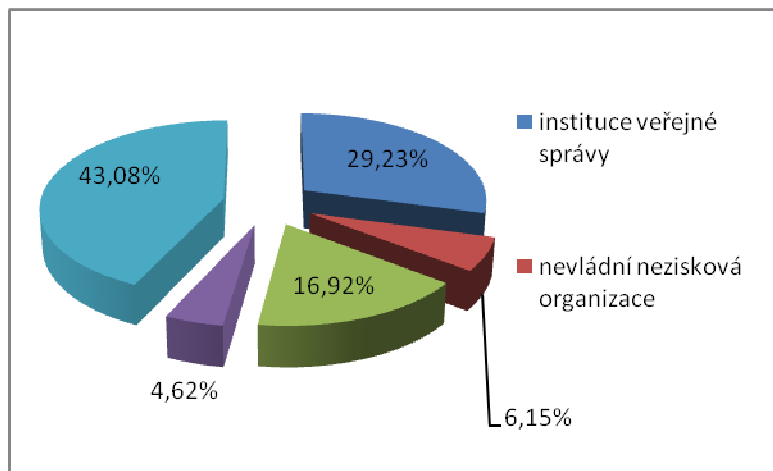
Existuje i řada partnerství, které subjekt veřejné správy nevyhledávají a jsou schopna plnohodnotně plnit plánované aktivity. Pětina respondentů by ráda zapojila soukromou firmu. Vzhledem k širokému spektru soukromých subjektů, není možné uvést konkrétní přidanou hodnotu. Obecně lze konstatovat, že do projektových mechanismů vnáší pohled komerčních principů, důležitá je také jejich úloha poskytování pohledu na problémy z pozice zaměstnavatelů.

Odstoupení z partnerství

Za jednoznačnou překážku lze označit (viz IREAS 2008) ukončení partnerství ze strany jednoho či více partnerů, a to zejména v případech, kdy šlo o partnery nesoucí klíčovou aktivitu. Tyto aspekty a detailní analýza změn partnerů byla řešena i v rámci OP LZZ. Z výsledků je zřejmé, že v mnohých partnerstvích k takovým změnám došlo i ve stávajícím programovém období. Z výsledků dotazníkového šetření a řízených rozhovorů vyplývá, že odstoupení partnera nezpůsobilo závažné problémy a partner byl vždy nahrazen nebo došlo k reorganizaci projektových aktivit.

Pro většinu projektu v počáteční fázi realizace nebo v polovině období řešení projektu je nahrazení partnera relativně snadné. Problémy mohou nastat v poslední třetině realizace, kdy v souvislosti s odstoupením partnera může být hlavní překážkou podle reakcí příjemců neschopnost naplnit monitorovací indikátory. Současně je nezbytné zmínit, že v několika případech došlo k odstoupení partnera v důsledku dopadů hospodářské krize resp. z důvodu finančních problémů či celkového ukončení podnikání.

Graf 3: Jaký typ organizace, která ve Vašem partnerství není zastoupena, by podle Vás bylo vhodné zapojit při naplňování principu partnerství, aby bylo dosaženo vyšší efektivity při realizaci projektu?



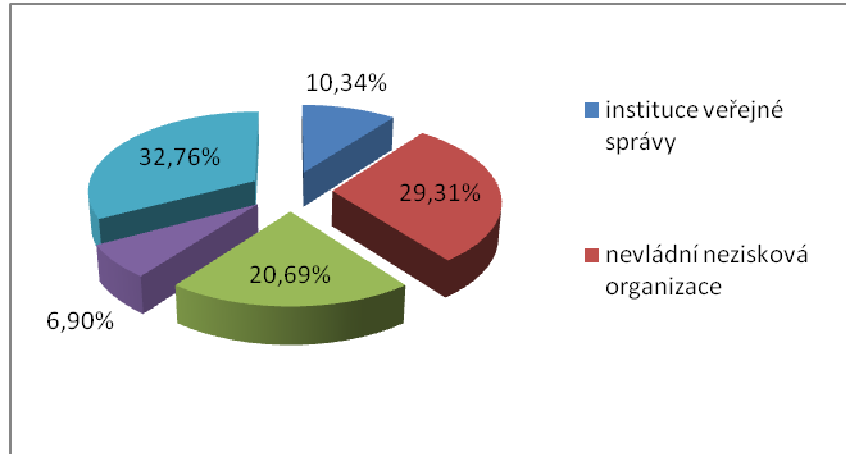
Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

Výše popsaná fakta lze shrnout do klíčových poznatků. Nejžádanější jsou instituce veřejné správy (29 %) a soukromé subjekty (17 %). Avšak 43 % partnerství nepožaduje žádnou změnu z hlediska zapojených subjektů a celkové struktury partnerství.

Tyto informace lze doplnit o další skutečnosti týkající se struktury partnerství. Níže uvedený graf znázorňuje výsledky další otázky dotazníkového šetření. Smyslem této otázky bylo zjistit názor jednotlivých partnerů, bez jakého typu organizace by nemohlo partnerství efektivně fungovat. Ačkoliv se jedná o velmi subjektivní názory, výsledky pomohou objasnit vztahy mezi jednotlivými typy partnerů a jejich reálný přínos. Výsledky neukazují převažující dominanci žádné kategorie možností. Možná poněkud překvapivě se jeví skutečnost, že třetina respondentů se domnívá, že každý typ organizace je v partnerství nahraditelný! Tím se však částečně popírá přidaná hodnota jednotlivých

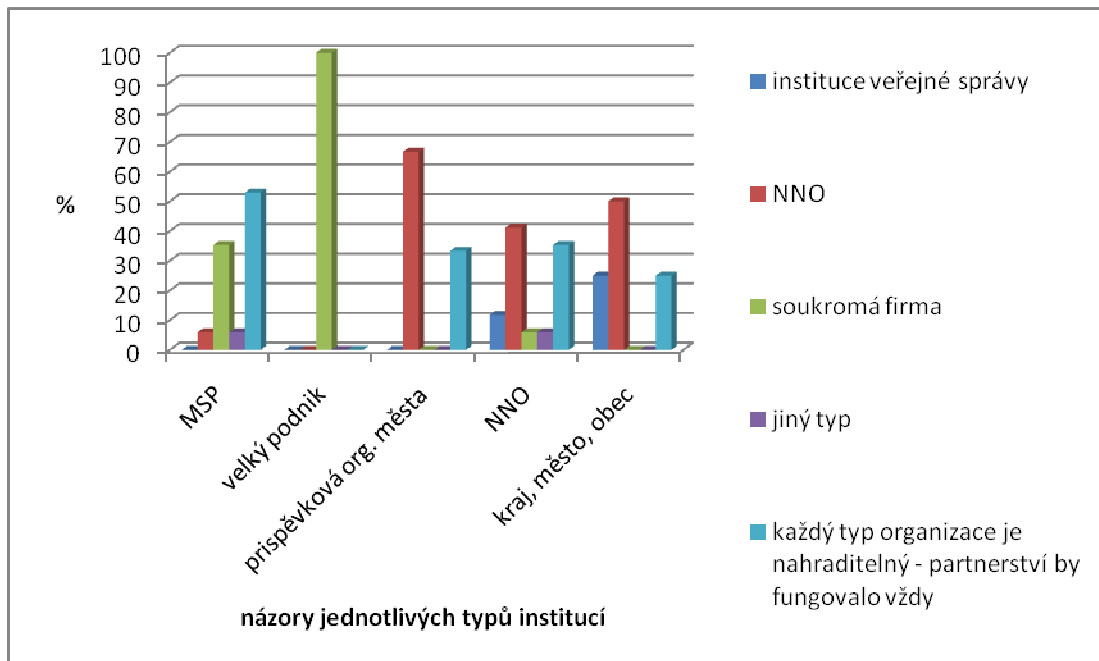
organizací. Z provedených řízených rozhovorů a z fokusní skupiny je však zřejmé, že mnohem důležitější jsou zkušenosti partnera a ochota spolupracovat, než právní statut a typ organizace.

Graf 4: Bez jakého typu organizace by nemohlo Vaše partnerství efektivně fungovat?



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

Z níže uvedeného grafu je vidět názor jednotlivých typů institucí na přínos jednotlivých typů organizací. Cílem bylo zjištění rozdílností mezi odpověďmi podle jednotlivých typů organizací. Lze upozornit na zajímavý kontrast názorů. Jednoduše je možné uvést, že každý typ organizace se domnívá o největším přínosu právě svého typu organizace. Např. soukromé podniky považují právě svůj přínos za nejefektivnější. Přitom zbylé typy nejčastěji se vyskytujících partnerů o tom nejsou přesvědčeny. Podobná situace je v případě NNO či příspěvkových organizací měst a obcí. I když územně samosprávné celky uváděly kromě sebe také právě NNO jako nejefektivnější a nejpřínosnější v partnerství. Podobná situace byla zjištěna při evaluaci CIP EQUAL a je vidět, že s odstupem času zůstává vzorec chování a názorů velmi podobný.

Graf 5: Pohled jednotlivých typů institucí na přínos vybraných partnerů


Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

3.11.2 Shrnutí závěrů

Z provedeného hodnocení vyplývá, že naprostá většina projektů v režimu partnerství neplánuje měnit strukturu partnerství. Ačkoliv došlo u některých projektů k odstoupení partnera, neměla tato změna většinou zásadní vliv na fungování partnerství.

Na základě řízených rozhovorů a dotazníkového šetření nelze určit významnou poptávku po určitém typu partnera z institucionálního hlediska. Je zřejmé, že klíčovým aspektem jsou zkušenosti partnera a ochota spolupracovat. Výsledky ukazují, že nejžádanější jsou instituce veřejné správy (31 %) a soukromé subjekty (20 %). Důvodem je zejména práce s cílovými skupinami. Instituce veřejné správy mají také velmi důležitou úlohu při prosazování a aplikaci výstupů do praxe.

Souvislost mezi typem partnera a alokovanými finančními prostředky nebylo možné hromadně ověřit s ohledem na nedostupnost dat týkajících se dílčích rozpočtů jednotlivých partnerů. Nicméně v rámci řízených rozhovorů byla této otázce věnována pozornost a z výsledků lze konstatovat, že alokované finanční prostředky jsou podmíněny řadou jiných faktorů (zkušenosti a znalosti partnerů, velikost partnerství aj.), než je typ partnera. Navíc v řadě projektů partneři působí v roli „dodavatele“ cílových skupin a vlastním rozpočtem de facto nedisponují, jelikož dostávají proplacené pouze cestovní náklady a náhradu mzdy.

Náklady projektu nejsou závislé na typu partnera resp. právní subjektivitě příslušné instituce. Alokované finanční prostředky jsou podmíněny řadou jiných faktorů, než je typ partnera. Navíc v řadě projektů partneři působí v roli „dodavatele“ cílových skupin a vlastním rozpočtem nedisponují.

Naprostá většina stávajících partnerství je plně spokojena se složením a neuvažuje o změně. Obecně nejžádanější jsou v partnerství instituce veřejné správy (31 %) a soukromé subjekty (20 %). Avšak 40

% partnerství nepožaduje žádnou změnu z hlediska zapojených subjektů a celkové struktury partnerství.

V rámci této evaluační otázky byly sledovány mj. potenciální bariéry, které mohou ovlivňovat partnerství. Nicméně v porovnání s CIP EQUAL došlo ve všech případech ke zlepšení situace, resp. příjemci podpory vidí situaci týkající se jednotlivých potenciálních problémů více pozitivně. Nicméně i přesto mezi dílčími oblastmi existují podstatné rozdíly. Především lze identifikovat rozdílnou míru změny postojů. Jednoznačně největší posun byl zaznamenán v případě „odstoupení partnerské organizace“. Je evidentní, že ačkoliv k odstoupení dochází i v současném programovém období, příjemci dotace se s tím dokáží mnohem lépe vypořádat, zatímco v rámci CIP EQUAL to vnímali jako velmi významný problém.

3.12 Účinnost partnerství (1.10)

Diskutovanou otázkou je, zda partnerství přispívá i účinnější realizaci projektů. V různých pramenech jsou uváděny přínosy partnerství v podobě dlouhodobé udržitelnosti výsledků. Na druhou stranu však jsou s partnerstvím spojeny vyšší náklady na komunikaci a dosažení konsenzu při rozhodování.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry je partnerství účinnější z hlediska projektových nákladů než ostatní formy implementace?

3.12.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Velikost rozpočtu projektu je důležitým faktorem, který hraje úlohu (nejen) v projektech uplatňujícím princip partnerství. Při hodnocení tohoto principu je nezbytné se ptát, jaké úspory přináší partnerství, přičemž úspory mohou být nejen finanční, ale i časové atd.

V rámci dotazníkového šetření bylo zjišťováno, jestli by bylo možné realizovat stejný projektový záměr s nižším rozpočtem, pokud by projekt realizovalo méně partnerů. Z výsledků je zřejmá dominance názoru, že je partnerství v současné podobě potřeba a schválené náklady by nebylo možné snížit (při realizaci všech plánovaných aktivit). Minoritní část respondentů (5 %) se domnívá, že projekt by bylo možné realizovat pouze jednou institucí a náklady by proto byly pravděpodobně nižší. Dalších 8 % respondentů se domnívá, že počet partnerů i finanční náklady by mohly být pravděpodobně nižší.

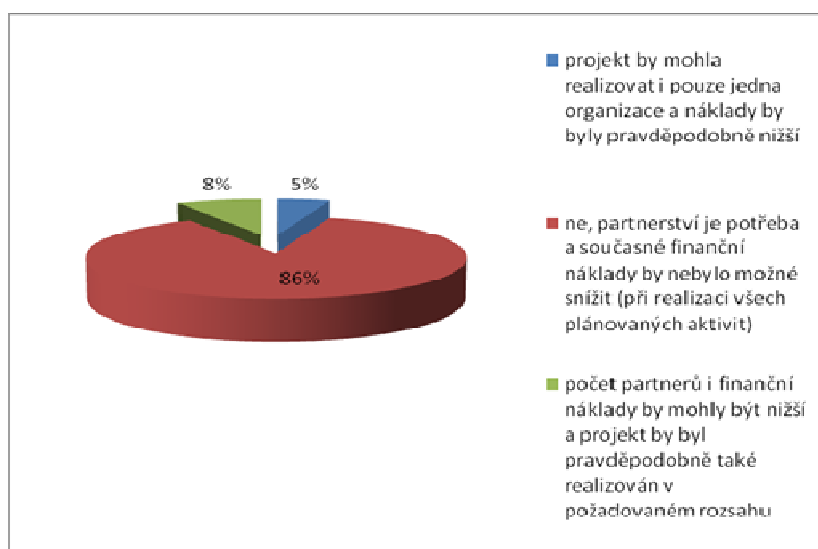
V rámci řízených rozhovorů byly zjišťovány bližší detaily k nastavení rozpočtů jednotlivých projektů. Nastavení rozpočtu v zásadě ovlivnilo, jestli projekt zpracovávala konzultantská firma na zakázku nebo jestli byl projekt připraven partnerstvím. V prvním případě byly identifikovány relativně značné rezervy v rozpočtech. Dalším důležitým aspektem nižšího rozpočtu je rozsah dopadů na cílové skupiny. S nižším rozpočtem by ve většině případů nebylo možné realizovat projektový záměr ve stejném rozsahu. V některých případech bylo zjištěno, že partneři (zejména ze soukromého sektoru) měli tendenci nadhodnotit dílčí rozpočty projektu (především v sekci IT vybavení apod.), nicméně to bylo korigováno ze strany příjemce. Velké množství projektů v režimu partnerství v OP LZZ však

obsahuje partnery bez finančního nároku případně je partnerům proplácena jen náhrada mzdy během školení a cestovní náklady.

Pozitivně lze hodnotit systém hodnocení projektů partnerství, kdy hodnotitelé ve fázi hodnocení navrhuji často relativně podstatné snížení rozpočtu. Z řízených rozhovorů je zřejmé, že projekt je kvalitně a v plném rozsahu realizován i přes tuto redukci rozpočtu.

V teoretické rovině by mohla řada projektů snížit počet partnerů, tj. např. o soukromou firmu, ale musely by dané aktivity zajistit jiným vhodným způsobem. V takovém případě by zvolili cestu výběrového řízení, ve kterém by vyhrála jiná např. vzdělávací firma, která by pravděpodobně požadovala vyšší finanční úhradu za realizované aktivity. Zatímco u soukromé firmy v roli partnera je možné cenu korigovat už v době přípravy projektu. Projekty by bylo možné realizovat s menším počtem partnerů, ale pravděpodobně se zvýšeným rozpočtem. Navíc oficiální partner znamená jistotu zajištění „kvalitních“ výstupů.

Graf 6: Bylo by možné realizovat stejný projektový záměr s nižším rozpočtem, pokud by projekt realizovalo méně partnerů?



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

Z výsledků dotazníkového šetření je možné stanovit další úspory, které přináší princip partnerství jednotlivým partnerům na rozdíl od individuálních projektů. Výsledky lze kategorizovat do několika oblastí, přičemž některé informace jsou obecně známé, avšak z odpovědí lze vyčíst i nové skutečnosti. Mezi hlavní výhody (úspory) spojené s realizací projektu v rámci partnerství patří:

- možnost sdílení zkušeností a konzultace;
- koordinovaný přístup k naplňování klíčových aktivit;
- vyšší účinnost publicity;
- přímé působení na cílové skupiny;
- zajištění široké politické a odborné shody v rámci regionu;
- efektivní rozložení aktivit v projektu.

Mnoho respondentů se však také domnívá, že žádné výhody resp. úspory získané díky partnerství nemají. Současně se objevují názory, že partnerství bylo podmínkou a museli si tedy „nějaké“ partnery najít. Je tedy zřejmé, že i v současném programovém období existují formální partnerství. Kontroverzní resp. protikladná tvrzení o reálném přínosu partnerství se objevily také v rámci uskutečněných řízených rozhovorů. V některých případech hovořili příjemci o zcela zanedbatelných úsporách (finančních či jiných), ale současně v řadě jiných projektů dominuje přesvědčení o značných úsporách projektů v rámci režimu partnerství. Tyto rozdílnosti také velmi úzce souvisí s postojem příjemců k případnému spolufinancování projektů. Subjekty, které vidí přínos v režimu partnerství, by byly ochotny spolufinancovat až 20 % nákladů (vyplývá to z řízených rozhovorů). Naopak byla identifikována partnerství spíše formálního charakteru, která nejsou ochotna realizovat stávající aktivity, pokud by bylo zavedeno spolufinancování.

3.12.2 Shrnutí závěrů

V rámci evaluace nebyl zjištěn přímý vztah prokazující reálné finanční úspory díky principu partnerství. Přesto bylo na základě řízených rozhovorů zjištěno, že v některých projektech lze nalézt reálné úspory. Může se jednat o úspory v osobních nákladech, které jsou vypláceny dle podmínek programu a dohody s příjemcem. Partner v podstatě nerealizuje zisk, pouze jsou mu propláceny prokazatelně vynaložené výdaje, ale už bez zisku. Pokud by daná školení realizovali žadatelé na komerční bázi, náklady by se pohybovaly na mnohem vyšší úrovni. Jedná se však o vybraná specifika některých projektů, ale za celou skupinu projektů s partnerstvím takové úspory není možné obecně nalézt.

Objektivně lze hovořit o časových úsporách, vyšší účinnosti realizovaných aktivit, přímému působení na cílové skupiny. Identifikovat lze také řadu nepřímých úspor spojených s možností sdílení zkušeností a konzultací, efektivní rozložení aktivit v projektu apod. Nicméně i v tomto případě byly nalezeny velké disparity mezi projekty. V ojedinělých případech zástupci příjemce nevidí žádné přínosy partnerství a jeho existenci zdůvodňují požadavkem ŘO. Taková partnerství jsou spíše formální.

S ohledem na omezenou dostupnost dat z monitorovacího systému, nebyla tato dílčí evaluační otázka hodnocena. Finanční specifika byla zjišťována v rámci uskutečněných řízených rozhovorů a z výsledků a bližších detailů projektu je zřejmé, že jednotnou velikostní hranici finanční efektivity nelze určit.

Principiálním důvodem a přidanou hodnotou partnerství je budování a posilování důvěry mezi organizacemi, která se odráží v současné a budoucí spolupráci. To je nenahraditelná výhoda, na kterou musí být dostatek času. Z toho důvodu se jeví jako velmi přínosné zkušenosti z CIP EQUAL, ale i dalších programů, kdy vznikla řada partnerství a mnoho institucí mělo možnost získat první zkušenosti s realizací společného záměru.

3.13 Nastavení finančních toků v partnerství (1.11)

Průběh finančních toků vně i uvnitř partnerství bývá důležitým faktorem ochoty spolupracovat. Peníze jsou přeci jen až na prvním místě.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem nejlépe nastavit systém finančních toků pro jednotlivé modely partnerství?

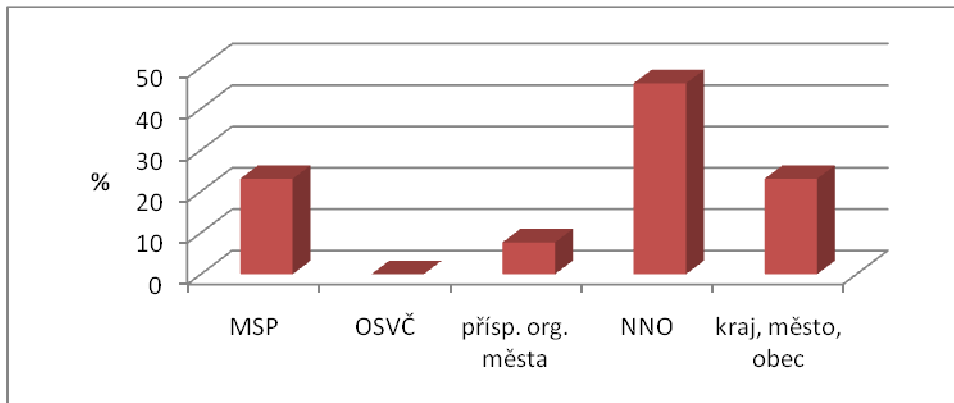
Systém finančních toků v jednotlivých modelech partnerství je ve většině případů nastaven vhodně a vyhovuje jednotlivým členům partnerství. Typickým rysem současného OP LZZ je silně centralizovaný přístup nastavení a rozhodování v rámci partnerství. To je ovlivněno právní odpovědností příjemce podpory za projekt. Je nutné upozornit, že tento systém většině institucí vyhovuje. Častým modelem v ČR je partnerství s partnery s finančním příspěvkem, který je však pouze ve formě proplácení cestovních nákladů na školení, náhrady mzdy apod. Jedná se o velmi pasivní model partnerství, kdy dominantní roli hraje příjemce podpory, který vytváří vzdělávací moduly, na kterých se školí zástupci dílčích partnerů. Z dlouhodobého hlediska takové partnerství nemá velkou šanci a často ani ambice udržet spolupráci.

3.13.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Z výsledků dotazníkového šetření je patrné, že téměř 80 % respondentů je spokojeno se současným systémem finančních toků. Téměř pětina má určité výhrady k nastavení a 3 % jsou nespokojena s finančními toky v rámci partnerství. Dílčí souvislosti (typy partnerů, velikost partnerství aj.) jsou uvedeny v další části. V současné chvíli lze doplnit, že pouze v 6 % partnerství došlo od počátku realizace projektu ke změně nastavení finančních toků v rámci partnerství. Ve zbylých případech k takovému kroku nemuselo být přistoupeno. To svědčí o vhodném nastavení a podporuje to již zmíněný relativně vysoký podíl spokojených subjektů a institucí v rámci existujících partnerství.

Níže uvedený graf ukazuje skupinu respondentů z dotazníkového šetření, kteří mají výhrady k vnitřnímu nastavení finančních toků v rámci projektu a zachycuje jejich strukturu dle typu instituce. Výsledky potvrzují dlouhodobý trend spojený s nedostatkem finančních prostředků v neziskovém sektoru. NNO jsou silně závislé na dotačních titulech a zpoždění při proplácení plateb způsobuje velké problémy při realizaci projektu. Podobně napjaté rozpočty jsou evidentní v případě územně samosprávných celků.

Graf 7: Struktura institucí, které mají k finančním tokům v partnerství výhrady



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

V současných projektech s režimem partnerství je možné nalézt několik modelů partnerství, které mají rozdílný přístup k nastavení finančních toků:

- Velmi častým jevem je partnerství bez finančních partnerů. V takovém případě reálné finanční toky v rámci partnerství de facto neexistují a spolupracující instituce participují bez vlastního rozpočtu.
- Plnohodnotné partnerství s dílčími rozpočty pro každého partnera je dalším modelem, který je aplikován, ale v menší míře v současném OP LZZ. Typickým rysem je silně centralizovaný přístup nastavení a rozhodování v rámci partnerství mj. i o finančních tocích. Partneři obvykle mají možnost se vyjadřovat k finančním záležitostem, ale jelikož právní odpovědnost nese příjemce podpory, finální rozhodnutí obvykle dělá právě on. Je nutné zmínit, že většině dílčích partnerů takový přístup a nastavení partnerství vyhovuje a nepožadují žádné změny.
- Častým modelem je partnerství s partnery s finančním příspěvkem, který je však pouze ve formě proplacení cestovních nákladů na školení, náhrady mzdy apod. Dílčí partner nemá žádné problémy se svým rozpočtem a dostává proplaceny pouze reálně prokázané výdaje spojené nejčastěji se vzděláváním vlastních zaměstnanců. Jedná se o velmi pasivní model partnerství, kdy dominantní roli hraje příjemce, který vytváří vzdělávací moduly, na kterých se školí zástupci dílčích partnerů. Ze zpětné vazby z dotazníkového šetření a zejména z řízených rozhovorů vyplývá, že i tento model naprosté většině institucí vyhovuje.

S výše uvedenými modely partnerství a jejich základní charakteristikou souvisí potenciální bariéry nastavených finančních toků. V rámci dotazníkového šetření a uskutečněných řízených rozhovorů byly identifikovány hlavní silné a slabé stránky stávajících metod finančních toků v partnerství.

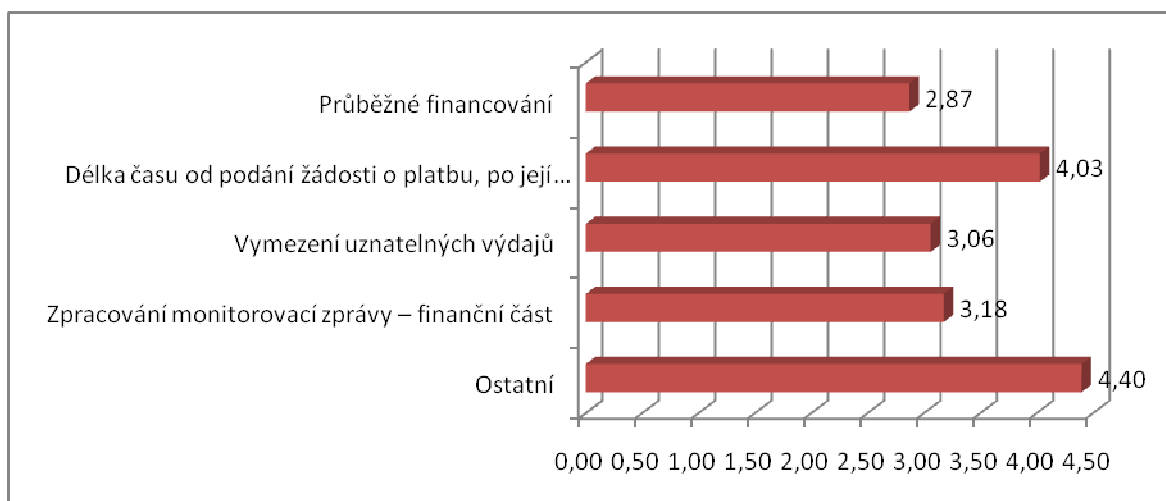
Dlouhodobě přetrvávající problém týkající se finančních mechanismů a toků v rámci partnerství je délka času od podání žádosti o platbu až po její proplacení. Ačkoliv se časové období kontroly monitorovací zprávy a proplacení žádosti o platbu ve většině programů výrazně zkrátilo, příjemci a partneři s tím mají stále komplikace.

Z detailní analýzy vyplývá, že největší problémy mají neziskové organizace, které jsou často zapojeny v partnerství a kvůli svému charakteru nemají dostatečné rezervy na zajištění cash flow. Nicméně se nejedná jen o neziskový sektor, ale dílčí problémy byly identifikovány také u soukromých firem.

V modelu partnerství, kdy je příjemce dominantním aktérem v partnerství a disponuje i většinou rozpočtu, při zpoždění plateb není schopen zálohovat příliš vysoké částky. Proto v mnoha partnerstvích došlo k částečnému pozastavení proplácení a zasílání plateb mezi příjemcem a zbylými partnery. Ve většině partnerství potýkajících se s tímto problémem je zřejmá ochota partnerů počkat na vyplácení záloh. Současně je zřejmé, že průběžné financování většině žadatelů ani tak nevádí, ale praktické zvládnutí celé administrace a proplácení je vnímáno ze strany příjemců jako problém. Podobně negativně vnímají někteří partneři vymezení uznatelných výdajů a administraci resp. sestavení finanční části monitorovacích zpráv.

V několika případech v ČR existují také decentralizovaná partnerství, kdy partner obdrží od příjemce část rozpočtu a s ní může nakládat podle svého (při splnění podmínek daných OP LZZ). Partner tedy může sám realizovat nepodstatné změny, ale respondenti to vidí jako problém, jelikož odpovědnost vůči ŘO nesou právě příjemci podpory. Právě v této oblasti by mělo dojít v budoucnu ke změnám. Smyslem by mělo být posílení decentralizace v partnerství, ale současně také přenesení vyšší odpovědnosti na dílčí partnery.

Graf 8: Jaké jsou silné a slabé stránky stávajících metod finančních toků v partnerství? (stupnice 1 – 6, 1 je nejlepší/bezproblémové a 6 je nejhorší)



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

3.13.2 Shrnutí závěrů

V rámci současných projektů v OP LZZ s režimem partnerství lze identifikovat několik modelů, které se odlišují nejen formou řízení, ale i samotnou realizací a finančními toky. V této souvislosti lze identifikovat partnerství bez finančních partnerů, dále plnohodnotné partnerství s dílčími rozpočty pro každého partnera a partnerství s partnery s finančním příspěvkem, který je však pouze ve formě proplácení cestovních nákladů na školení, náhrady mzdy apod.

Nelze normativně označit jeden model za lepší či horší. Z pohledu finančních toků je nezbytné konstatovat, že naprostá většina (79 %) respondentů se domnívá, že systém finančních toků je plně funkční a nemají k němu výhrady. Problémem je však udržitelnost jednotlivých modelů partnerství.

Některá partnerství jsou formální a jsou sestavena pouze proto, že podmínky programu to vyžadovaly.

S uvedenými modely partnerství souvisí potenciální bariéry nastavených finančních toků. Dlouhodobě přetrvávající problém týkající se finančních toků v partnerství je délka času od podání žádosti o platbu až po její proplacení. Důsledkem je pozastavení plateb v rámci partnerství a tedy zastavení finančních toků. V některých případech to neznamená vážné problémy, zejména v případě, kdy hlavní příjemcem je soukromá společnost, která má rezervy a dotace z OP LZZ nepředstavují stěžejní finanční prostředky vzhledem k celkovému obratu firmy. Naopak u menších firem a neziskových organizací takové zpoždění představuje vážnější problémy. V některých případech bylo zjištěno, že přetrvávající zpoždování může vést k odstoupení partnerů z partnerství.

3.14 Uplatňování rovnosti přístupu v partnerství z hlediska vnitřních finančních toků (1.12)

Jak bylo uvedeno v definičním vymezení partnerství, partneři by měli společně rozhodovat. To samozřejmě platí nejen o věcné náplni projektu, ale také v případě finančního ohodnocení a finančních toků v partnerství.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry se u jednotlivých partnerství (ne)uplatnila rovnost přístupu ze strany příjemce vůči zapojeným partnerům z hlediska vnitřních finančních toků?

3.14.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky dílčí evaluační otázky

Odpověď na tuto evaluační otázku bylo možné zjistit pouze prostřednictvím dotazníkového šetření a diskusemi s konečnými příjemci.

Z výsledků šetření vyplynulo, že partneři jsou ve většině případů aktivně zapojováni do rozhodovacích procesů týkajících se finančních toků. Zhruba ve 42 % případů však rozhoduje pouze žadatel. Tento významný podíl zakotvující centralizovanou formu řízení finančních toků, je způsoben zejména tím, že klíčová odpovědnost za realizaci projektu je na konečném příjemci a nikoliv jednotlivých partnerech, kteří jsou vázáni pouze svými partnerskými smlouvami týkajících se dílčích aktivit projektu.

V rámci řízených rozhovorů navíc vyplynulo, že do rozhodování o nastavení návrhu rozpočtu projektu byli rovněž zapojováni nejen finanční, ale i nefinanční partneři a to formou jeho předložení a následné diskuse o dílčích položkách rozpočtu. Tato míra zapojení byla velmi důležitá zejména s ohledem na správné naplánování rozsahu plánovaných aktivit, které často závisí právě na partnerech bez ohledu na jejich finanční či nefinanční charakter.

V ojedinělých případech byly rovněž zmiňovány důvody naznačující zvýšení důvěryhodnosti partnerství ve smyslu, že konečný příjemce neprofituje na svých partnerech nad rámec vlastních aktivit (věcné a koordinační aktivity). Tyto náznaky decentralizovaného modelu fungování byly zpravidla realizovány v počátcích přípravy návrhů projektů, kdy koneční příjemci dali partnerům určitou volnost v jejich rozhodování o struktuře a výši nákladů v rozpočtu. Nicméně příslušné

požadavky připomínkovali a korigovali ve vazbě na podmínky a možnosti stanovené v OPLZZ. Jednotliví partneři však s tímto modelem spolupráce neměli problémy a spíše pozitivně kvitovali zodpovědný a aktivní přístup příjemce.

Dle výsledků dotazníkového šetření vyplývá, že nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím míru zapojení partnera do rozhodovacích procesů o finančních tocích je jeho vztah a blízkost k cílové skupině. Partneři (finanční i nefinanční) totiž v některých případech významně ovlivňují výši nákladů na plánované aktivity, přičemž řadu z nich spíše snižují s ohledem na jejich vztahy vůči cílové skupině. Role partnerů je v tomto smyslu velmi důležitá s ohledem na věcné plnění naplánovaných indikátorů a zajištění kontaktu s cílovou skupinou.

Zhruba stejnou váhu mají rovněž faktory týkající se geografické vzdálenosti/blízkosti mezi projektovými partnery a jejich samotného zaměření. Jedná se zejména o tzv. „nové“ a „tradiční“ partnery, se kterými je příslušný realizátor projektu průběžně v kontaktu. V případě nových partnerů je uplatňován zpravidla vždy centralizovaný model rozhodování o finančních aspektech, tj. primárně rozhoduje konečný příjemce, naopak s rostoucí zkušeností a vzájemné důvěry s příslušnými partnery se zvyšuje i jejich míra zapojení do rozhodovacích procesů.

Naopak jako málo významný faktor je vysoký počet partnerů a případná rozdílná úroveň zapojení daného partnera v projektových aktivitách, příp. fázích projektu. Rovnost přístupu ze strany příjemce vůči zapojeným partnerům z hlediska vnitřních finančních toků není ovlivňována rozsahem aktivit či složitostí vytvořeného partnerství, ale zejména dosavadními zkušenostmi konečného příjemce s příslušnými partnery a jejich možného vlivu na cílové skupiny.

3.14.2 Způsob zpracování dat a komentované výsledky dílčí evaluační otázky

Naprostá většina projektových partnerství uplatňuje zkušenosti z předchozího programového období při nastavení rozhodovacích procesů o finančních tocích v projektu. Pouze 26 % respondentů nemá žádné předchozí zkušenosti a 5 % respondentů neuplatňuje své předchozí zkušenosti v aktuálních projektech financovaných v rámci OP LZZ.

Tento závěr byl potvrzen i řízenými rozhovory s konečnými příjemci, kteří zhodnotili současný systém poskytování dotací za více propracovaný a lépe funkční. Hlavní identifikované zkušenosti z předchozího období, aplikované v současném programovém období jsou komunikace (např. nastavené mechanismy komunikace prostřednictvím elektronické pošty, pravidelných jednání s určitou „štábní kulturou“), dále příprava projektu (např. zkušenosti v rozdělení na administrativní a věcné přípravné aktivity) a také v nastavení finančních mechanismů projektu.

Využití zkušeností z předchozího programového období se většinou zakládalo na osvědčené spolupráci s partnerskými subjekty a v tomto smyslu byly vytvořeny návrhy projektů pro navazující aktivity. Zvláštní pozornost je vhodné v této souvislosti věnovat míře zapojení partnerů do rozhodovacích mechanismů v projektu na straně jedné, a míře přenosu zkušeností z předchozího programového období na straně druhé. Jen velmi malá část respondentů nepromítla vůbec žádné zkušenosti z předchozího období do míry rozhodování.

Rozdělení odpovědí ukazuje, že čím více zkušeností jednotlivá partnerství měla, tak tím více byli partneři zapojení do rozhodovacích procesů ohledně finančních toků. Je však třeba uvést, že řada

konečných příjemců zapojovala do těchto procesů i partnery bez finančního příspěvku, a to zejména s ohledem na zmíněné stanovení rozsahu aktivit v projektové žádosti a jejich upřesnění v průběhu realizace. Pokud žadatel neměl žádné zkušenosti z předchozího programového období, naopak byl zvolen silně centralizovaný model pro rozhodovací mechanismy o finančních tocích, zejména s ohledem na averzi vůči potenciálnímu riziku v případě špatné spolupráce s novými partnerskými subjekty.

Z výsledků šetření vyplývá, že projekty s vyššími podíly rozpočtů na straně partnerů vykazují jednoznačně větší zkušenosti z předchozího období. Jedná se tudíž o podporu kontinuální spolupráce s tradičními a odzkoušenými partnery, která vede k jejich většímu zapojení do aktivit projektů z finančního hlediska.

Poměrně vysoký podíl respondentů uvádějících nulový podíl partnerů na rozpočtu byl ověřován v rámci řízených rozhovorů a fokusní skupiny. Řada konečných příjemců aplikovala své zkušenosti z předchozího programového období právě na preferenci partnerů bez finančního příspěvku z důvodu následné nižší administrativní zátěži, která byla v minulém období velmi rozsáhlá. Pokud je to nezbytné, tak takoví koneční příjemci se snaží zapojit minimální počet partnerů s finančním příspěvkem, aby byla administrativní stránka projektu zvládnutelná.

3.14.3 Shrnutí závěrů

Nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím míru zapojení partnera do rozhodovacích procesů o finančních tocích je jeho vztah a blízkost k cílové skupině. Tento faktor se však týká rovněž i nefinančních partnerů. Zhruba stejnou váhu mají faktory týkající se geografické vzdálenosti/blízkosti mezi partnery a jejich samotného zaměření. Jedná se zejména o tzv. „nové“ a „tradiční“ partnery. V případě nových partnerů je uplatňován zpravidla vždy centralizovaný model rozhodování o finančních aspektech, tj. primárně rozhoduje konečný příjemce, naopak s rostoucí zkušeností s příslušnými partnery se zvyšuje i jejich míra zapojení do rozhodovacích procesů. Tento fakt je umocněn zejména mírou zodpovědnosti, kterou nese samotný příjemce.

Naprostá většina projektových partnerství uplatňuje zkušenosti z předchozího programového období při nastavení rozhodovacích procesů o finančních tocích v projektu. Pouze 26 % respondentů nemá žádné předchozí zkušenosti a 5 % respondentů neuplatňuje vůbec své předchozí zkušenosti v aktuálních projektech. Využití zkušeností z předchozího programového období se většinou zakládalo na osvědčené spolupráci s partnerskými subjekty a v tomto smyslu byly vytvořeny návrhy projektů pro navazující aktivity. Existovala přímá úměra vztahu mezi výší zkušeností s partnery a jejich aktivnějším zapojováním do rozhodovacích procesů ohledně finančních toků. Pokud žadatel neměl žádné zkušenosti z předchozího programového období, tak naopak byl zvolen silně centralizovaný model pro rozhodovací mechanismy o finančních tocích.

3.15 Soulad podílu čerpání finančních prostředků s mírou zapojení partnerů v projektu (1.13)

V souvislosti s již řešenými finančními otázkami v partnerství vyvstává také otázka, zda u partnerů s finančním příspěvkem odpovídá podíl na rozpočtu podílu na aktivitách. Tímto tématem se zabývá následující evaluační otázka.

Do jaké míry odpovídá podíl čerpaných finančních prostředků ze strany jednotlivých partnerů míře jejich zapojení do realizovaných aktivit projektu?

3.15.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky dílčí evaluační otázky

Z provedeného šetření vyplývá, že 45 % dotázaných má nefinanční partnery, tj. partnery s nulovým podílem na rozpočtu celého projektu. V těchto případech však partneři bez finančního příspěvku někdy dostávají refundaci za některé aktivity (např. cestovné).

Podíl čerpaných finančních prostředků u partnerů a dodržení jejich intenzity zapojení do projektových aktivit odpovídá u drtivé většiny respondentů předpokladům stanovených v projektové žádosti (cca 80 % respondentů) a dokonce zhruba u 8 % respondentů přesahují výsledky a aktivity partnerů jejich původně předpokládanou míru zapojení. Naopak slabé zapojení partnerů a čerpání je pouze v ojedinělých případech.

Dle provedených řízených rozhovorů s konečnými příjemci a fokusní skupiny vyplynulo, že mezi důvody slabého či neodpovídajícího způsobu zapojení partnera/ů do aktivit projektu spadají zpravidla vlivy týkající se tzv. „vyšší moci“. Hlavní důvody pro případy „intenzivnějšího zapojení“ určitých partnerů do projektů, je zpravidla vyšší zájem ze strany cílových skupin o výsledky daného projektu. Dílčí problematické případy se v partnerství objevovaly v předchozích letech 2008 až 2010 zejména s ohledem na negativní dopady hospodářské krize, kvůli které muselo ukončit vlastní činnost řada společností. Tyto trendy se negativně promítaly právě do některých případů partnerských projektů OP LZZ ve smyslu nižší úrovně zapojení partnerů či náhradních institucí.

Tabulka 29: Vztah finančního podílu partnera/ů na rozpočtu a jejich intenzity zapojení do věcné realizace projektu

Míra shody intenzity věcného zapojení partnera do aktivit projektu s podílem čerpaných financí					
Finanční podíl partnera/ů na rozpočtu	Přesahuje	Odpovídá	Částečně odpovídá	Neodpovídá	Celkem
0%		4			4
1 – 10 %		6	1		7
11 – 20 %	1	8	1		10
21 – 30 %		5			5
31 – 40%	1	3		1	5
41 – 50 %	1	2	1		4
Celkem	3	28	3	1	35

Zdroj: dotazníkové šetření IREAS ke dni 26. 11. 2010 (finální výsledky; N=35)



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Výše uvedená tabulka přehledným způsobem prezentuje vazbu mezi výší podílu partnera/ů na rozpočtu a jejich intenzitou zapojení do věcné realizace projektu. Pouze v jednom případě nastala situace, kdy zapojení partnera v projektu neodpovídá jeho finančnímu podílu a to v kategorii projektu, kde je finanční význam partnerů na velmi vysoké úrovni 31 – 40 % z celkového rozpočtu. Ostatní případy naznačují soulad realizace projektu s původně naplánovanou mírou zapojení partnerů do projektu.

Zhodnocení faktorů ovlivňujících míru věcného zapojení partnerů do aktivit projektu a význam partnerů bez finančního příspěvku

V rámci řízených rozhovorů a fokusní skupiny proběhla k této tématice diskuse, ze které vyplynulo, že současní realizátoři projektů si velmi pečlivě vybírají své partnery do projektů ještě před jejich zahájením, tj. v období přípravy návrhů projektových aktivit. S některými partnery bývaly v předchozím programovém období špatné zkušenosti z hlediska intenzity jejich zapojení do věcné realizace projektu (např. CIP EQUAL). Nicméně v současné době již mají příjemci své partnery odzkoušené. Navíc se zdokonalily přístupy ve vzájemné spolupráci a jsou jasně definované postupy v případě problémů v partnerské smlouvě. Jako zcela zásadní byl v této souvislosti zmiňován lidský faktor a vzájemné dlouhodobé vztahy, které zapříčiňují relativně bezproblémový věcný postup v projektech.

Jak uvádíme výše, v některých partnerských projektech se negativně projevila hospodářská krize. Ta zapříčinila bankrot některých subjektů, které působily v projektech OPLZZ v roli partnerů (finančních i nefinančních). Tyto situace následně vedly ke komplikacím na straně konečného příjemce, který musel zajistit aktivity projektu či danou cílovou skupinu alternativními způsoby (např. zahrnutím jiného obdobného subjektu do aktivit projektu či vlastními silami).

V rámci dotazníkového šetření byla zjišťována situace významu role partnera/ů bez finančního příspěvku v projektech OPLZZ. Pokud od celkového počtu respondentů odečteme projekty s finančními partnery, tak významná až zcela zásadní role tohoto typu partnerů se objevuje u 60 % všech projektů, kde působí partneři bez finančního příspěvku. Konkrétní zdůvodnění tohoto stavu jsme sledovali v řízených rozhovorech s konečnými příjemci, kteří v zásadě klasifikovali význam nefinančních partnerů ve vazbě na jejich potenciál v dostupnosti cílových skupin. V tomto smyslu byly určeny následující kategorie:

1. Potenciál nefinančního partnera z hlediska jeho přístupnosti k cílovým skupinám
2. Potenciál nefinančního partnera ve vazbě jeho schopnost aplikovat výsledky v praxi
3. Vynikající image a prestiž partnera bez příspěvku u zástupců cílových skupin

V partnerských projektech, kde působí výše uvedené typy nefinančních partnerů s daným potenciálem, pak následně odpovídali všichni respondenti na otázku odstoupení daného typu partnera jako velmi problematickou. Význam nefinančních partnerů ve vazbě na cílové skupiny je zcela zásadní.

3.15.2 Shrnutí závěrů

Z dotazníkového šetření vyplynulo, že z hlediska podílu čerpaných finančních prostředků u jednotlivých partnerů a dodržení jejich míry/intenzity zapojení do projektových aktivit odpovídá u drtivé většiny respondentů původním předpokladům stanovených v projektové žádosti (cca 80 % respondentů). Zhruba u 8 % respondentů přesahují výsledky a aktivity partnerů jejich původně předpokládanou míru zapojení. Drtivá většina partnerství (téměř 90 %) dlouhodobě spolupracuje se svými partnery a mají dokonce i zkušenosti z předchozího programového období. Pouze v ojedinělých případech se vyskytují problémy s mírou zapojení partnerů v aktivitách projektů. Mezi hlavní důvody

problémů se zapojením partnerů patří zpravidla vlivy týkající se tzv. „vyšší moci“ (např. v předchozích letech 2008 až 2010 zejména s ohledem na negativní dopady hospodářské krize).

V dotazníkovém šetření identifikovali zástupci KP své nefinanční partnery jako velmi významné. V řízených rozhovorech se zástupci KP byly zjišťovány důvody pro tento stav. Zástupci KP v zásadě klasifikovali význam nefinančních partnerů ve vazbě na jejich potenciál v dostupnosti cílových skupin. V tomto smyslu byly určeny jako významné následující: (1) potenciál nefinančního partnera z hlediska jeho přístupnosti k cílovým skupinám, (2) ve vazbě na jeho schopnost aplikovat výsledky v praxi, (3) na jeho vynikající image a prestiž partnera u zástupců cílových skupin.

3.16 Soulad finančního ohodnocení expertů v partnerských projektech (1.E)

V mnoha programech, kde jsou realizovány partnerské projekty, žadatelé naráží na vyváženost odměňování pracovníků příjemce a partnerů. Toto byl typický problém v CIP EQUAL, kdy pracovníci veřejného sektoru byli odměňováni dle „tabulkových“ platů, zatímco ostatní partneři měli větší volnost. To vedlo k demotivování pracovníků veřejného sektoru v projektech.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry odpovídá míra finančního ohodnocení expertů či ostatních členů realizačního týmu partnerů míře finančního ohodnocení expertů či ostatních členů realizačního týmu příjemce?

3.16.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky dílčí evaluační otázky

Z výsledků dotazníkového šetření vyplývá, že ve většině případů z dotázaných respondentů je uplatněn stejný přístup při finančním ohodnocení expertů nositele i partnerů projektu. Jen v ojedinělých případech jsou experti hodnoceni různým způsobem u partnerů.

V této části hodnocení se zabýváme všemi subjekty v jednotlivých partnerstvích, protože rozlišení na nositele a partnery projektů v evidenci mzdových nákladů není ve většině případů provedeno. U 4 specifických případů toto rozlišení bylo provedeno, a proto jsme vyhotovili případovou studii rozlišení těchto mzdových nákladů.

Tabulka 30: Porovnání dílčích statistických ukazatelů v případě mzdových nákladů realizačního týmu

Ukazatel	Všechny druhy pracovních vztahů (n=783)	POJ (n=602)	DPP (n=181)
Průměr (Kč/h)	231,5	162,4	461,2
Směrodatná odchylka (Kč/h)	222,6	79,9	352,9
Medián (Kč/h)	162,0	140,0	350,0
Korelační koeficient**	-0,319	-0,145	-0,181

Zdroj: MONIT7+, vzorek 50 projektů v partnerství

Vysvětlivka: POJ zahrnuje zaměstnaneckou smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti, DPP znamená dohodu o provedení práce

** Vztah hodinové sazby a počtu hodin

Ve výše uvedené tabulce je uvedeno porovnání druhů pracovních vztahů a jejich finančního ohodnocení. Průměrná hodinová sazba se v projektech partnerství pohybuje na úrovni 231 Kč/h, přičemž směrodatná odchylka je poměrně vysoká – téměř na úrovni samotného průměru, tj. 222,6 Kč/h. Tento fakt je zapříčiněn zejména vysokou úrovní směrodatné odchylky v případě expertních mzdových nákladů vyplácených v rámci DPP, kde je tradičně větší benevolence v rozpětí používaných úrovní hodinových sazeb. Naopak v případě zaměstnaneckých smluv či DPČ je směrodatná odchylka na mnohem nižší úrovni, tj. cca 80 Kč/h, což je zapříčiněno používaným přehledem maximálních možných hodinových sazeb. Korelační koeficient vztahu hodinové sazby a počtu hodin je záporný a naznačuje v praxi používaný přístup, tj. nižší počet odpracovaných hodin implikující vyšší hodinovou sazbu.

Je možné poukázat na obecném polynomickém trendu naznačujícím u většiny projektů s hodinovou sazbou do 1000 Kč/h trend poklesu počtu odpracovaných hodin. Dále jsou zřejmé dvě skupiny finančního ohodnocení, tj. kategorie do 500 Kč/h s max. počtem 40 h na straně jedné, a na straně druhé pak skupinu projektů ve stejném intervalu finančního ohodnocení, tj. do 500 Kč/h ale s počtem odpracovaných hodin v rozmezí od 160 – 190 h. Výše regresního koeficientu není příliš vysoká, pouze 0,135, což je zapříčiněno právě zahrnutím všech druhů pracovně právních vztahů s různými extrémy.

V případě zaměstnaneckých smluv či DPČ je situace rozdělena na tři klíčové skupiny expertů ohodnocených ve stejném finančním rozmezí, tj. od 50 – 300 Kč/h lze rozlišit skupiny s počtem odpracovaných hodin v intervalu 0-40, 60-100 a 160-180. Toto rozdělení je zapříčiněno financováním jak administrativních činností (vyšší počty hodin), tak i kvalifikovaných expertů v průběžné spolupráci (např. hodnocením v rámci DPČ).

V případě hodnocení členů realizačního týmu v rámci DPP lze rozlišit pět různě rozsáhlých skupin členů realizačních týmů projektů, přičemž označené množiny členů týmů v intervalech hodinové sazby nad 750 Kč/h patří spíše mezi kvalifikované odborníky a lektory. V intervalu 0 – 500 Kč/h jsou zařazeni většinou členové koordinačního a administrativního týmu projektu, kteří zabezpečují samotnou realizaci projektu. I v tomto případě vychází dle výše uvedených důvodů relativně nízký regresní koeficient. Pro sledování příslušných trendů by proto bylo vhodnější přesněji identifikovat v rámci tzv. „rozpisu mzdových nákladů realizačního týmu projektu“ název pozice v projektovém týmu.

V dotazníkovém šetření byla položena otázka zaměřená na hlavní důvody uplatňování rozdílného přístupu v hodnocení expertů. Mezi jednoznačné důvody rozdílného ohodnocení expertů u nositele projektu a jeho partnerů patří zejména rozdílná míra zapojení a participace partnerů na výstupech projektu, a dále také rozdílná míra odborné kvalifikace zapojených expertů a členů realizačního týmu u partnerů. Dle těchto výsledků lze soudit, že koneční příjemci finančních prostředků OPLZZ oceňují reálnou práci jednotlivých expertů a jejich zkušenosti a odbornost (kvalifikaci), které se úzce promítají do podoby výstupů projektů. Naopak vazbu na cílové skupiny či rozdílnou úroveň dosaženého vzdělání expertů považují za méně zásadní při rozhodování o výši odměn expertů. V rámci řízených rozhovorů s konečnými příjemci se rovněž potvrdil závěr, že mezi hlavní důvody uplatňování rozdílného přístupu při finančním ohodnocení členů realizačního týmu patří rozdílná úroveň zapojení člena týmu v projektových aktivitách a rozdílná úroveň jeho odborné kvalifikace.

Na druhou stranu, u některých typů konečných příjemců však nemohou být uplatňovány zcela libovolně jakékoliv hodinové sazby za mzdy s ohledem na interní směrnice daných subjektů (nejvýznamněji pak tarifní třídy a tabulkové platy u subjektů veřejné správy). Vyšší kvalifikace (ale i zkušenosti a dovednosti), např. u lektorů, se jednoznačně prosazují vyššími náklady na hodinovou sazbu v DPP. Příslušnou kvalifikaci dokládají koneční příjemci přehlednými životopisy expertů (příp. publikační činností). Koneční příjemci nepotvrdili v řízených rozhovorech vliv nastavení výzev a typu partnera na rozdíly ve finančním ohodnocení. Konečnými příjemci byl potvrzen fakt, že v intervalu do 500 Kč/h jsou odměňováni zpravidla techničtí pracovníci projektového týmu (např. koordinátor, manažer, asistent pro administrativu) a naopak v kategorii nad 500 Kč/h jsou odměňováni odborníci, specialisté apod.

3.16.2 Shrnutí závěrů

V provedených analýzách se potvrdilo, že v partnerských projektech se uplatňují rovnocenné přístupy ve finančním hodnocení členů realizačního týmu. Dílčí disparity se objevují v případě hodnocení expertů v rámci DPP, kteří jsou zpravidla členy partnerských organizací. Naopak v případě zaměstnaneckých smluv či DPČ jsou rozdíly na mnohem nižší úrovni, což je zapříčiněno používaným přehledem maximálních možných hodinových sazeb. V tomto případě jsou však partnerské organizace v hodinové sazbě ohodnoceny na nižší úrovni. Jak vyplynulo z řízených rozhovorů, tak tento fakt je zapříčiněn nižší administrativní zátěží na straně partnerských organizací.

V analýzách a šetřeních byly identifikovány jako hlavní důvody rozdílného ohodnocení expertů jejich rozdílná míra zapojení a participace na výstupech projektu a rozdílná míra odborné kvalifikace zapojených expertů/členů realizačního týmu u partnerů. Koneční příjemci oceňují reálnou práci jednotlivých expertů, jejich zkušenosti a odbornost, které se promítají do podoby výstupů projektů. Naopak vazbu na cílové skupiny či rozdílnou úroveň dosaženého vzdělání expertů považují za méně zásadní při rozhodování o výši odměn expertů.

3.17 Nahraditelnost partnerství (1.14)

Výše zmiňovaná hospodářská krize ovlivňuje schopnost některých z partnerů dále fungovat v partnerství. V takovém případě před příjemci vyvstává otázka, zda je možné a kým nahradit daného partnera.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Jaké typy aktivit, které byly v analyzovaných případech zajišťovány dvěma a více partnery společně, by bylo možné realizovat se stejnými výstupy a výsledky i ze strany jediné organizace (např. v případě, že by projekty založené na principu partnerství již nebylo možné z veřejných zdrojů financovat)?

3.17.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

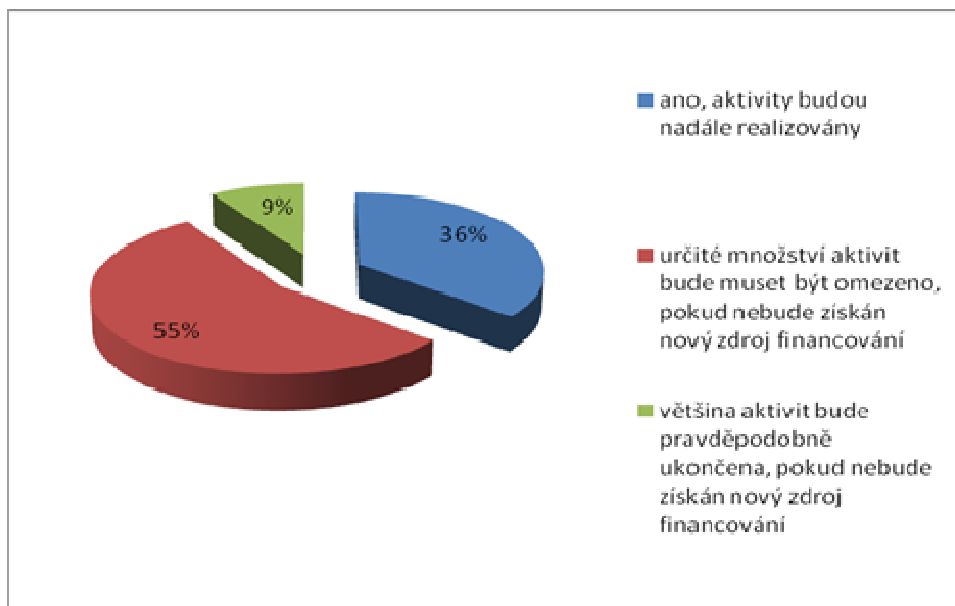
S ohledem na klíčové informace uvedené v odpovědi na hlavní evaluační otázku jsou v následující části řešeny specifické aspekty týkající se udržitelnosti a samotného naplňování principu partnerství. Toto hodnocení je však provedeno v kontextu hlavní evaluační otázky.

Zajímavou skutečností přinesla otevřená otázka zajišťující, jaké aktivity by bylo možné realizovat se stejnými výsledky i v menším množství zapojených partnerů. Výsledky se diametrálně liší. Na jedné straně se mnoho respondentů domnívá, že žádné aktivity by nemohly být realizovány v menším počtu partnerů, jelikož je celý projekt nastaven tak, aby se plně uplatnil princip partnerství. Na straně druhé řada respondentů otevřeně uvádí, že všechny projektové aktivity by bylo možné dělat v omezenějším počtu partnerů. To ukazuje, že řada partnerství funguje na formální bázi pouze proto, že to pravidla příslušné výzvy vyžadovala.

Dalším aspektem, na který je zaměřena pozornost v rámci tohoto evaluačního úkolu, je udržitelnost financovaných aktivit i po formálním ukončení projektu. Výsledky dotazníkového šetření naznačují prvotní předpoklad vycházející ze zkušeností s hodnocením partnerství v rámci CIP EQUAL, kdy velké množství projektů resp. partnerství po ukončení financování ukončila svoji činnost nebo významně omezila projektové aktivity. Výsledky v grafu ukazují, že i v současném programovém období je řada projektů, které jsou silně závislé na externích finančních zdrojích. Téměř 55 % partnerů se domnívá, že určité množství aktivit bude muset být omezeno, pokud nebude získán nový zdroj financování a k tomu téměř 10 % je přesvědčeno, že většina aktivit bude ukončena.

Podobné zkušenosti vyplývají z řízených rozhovorů, kdy většina partnerů otevřeně přiznala, že ačkoliv bude snaha o udržení, je velká pravděpodobnost, že dojde k omezení výsledného produktu a aktivit. Důvodem je především financování resp. zajištění finančních prostředků na další aktivity. V některých případech byla nalezena snaha o alespoň neformální spolupráci mezi partnery i bez nového a návazného financování. To je příklad zejména menších partnerství se 2 členy (příjemce + partner).

Graf 9: Bude možné Váš projektový záměr udržet i po ukončení financování z ESF?



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

Hlavní rizika udržitelnosti projektu, která vyplývají z dotazníkového šetření, je možné sjednotit do několika kategorií:

- snižování počtu zaměstnanců organizace (v souvislosti s ekonomickou krizí);

- sledování a vykazování udržitelnosti po skončení projektu;
- finanční udržitelnost (finanční nároky na aktivity a nedostatek finančních zdrojů);
- malá politická podpora (změny na politické scéně);
- ztráta zájmu cílové skupiny.

Jednoznačně nejfrekventovanější odpovědí je nedostatek financí na udržení stávajících aktivit. To je dlouhodobý problém, který však souvisí s již samotnou koncepcí a vizí projektu, kdy se připravuje a schvaluje řada projektů s velmi nejistou udržitelností.

3.17.2 Shrnutí závěrů

Nejprve je nezbytné objektivně konstatovat relativně malou velikost partnerství v OP LZZ (mediánová hodnota počtu partnerů 1,00 a průměr 2,4). Z výsledků vyplývá, že u počtem partnerů rozsáhlejších, partnerství by bylo možné počet partnerů snížit. Kvalita výsledků by přitom byla zachována. V OP LZZ je však možné identifikovat většinu malých partnerství skládajících se pouze z příjemce a např. jednoho partnera, kteří se vzájemně doplňují v jednotlivých aktivitách a podílu na výstupech projektu. Redukce v takovém případě není možná a nelze uvažovat ani o přenesení činnosti pouze na jednoho partnera. Potenciálním problémem je však udržitelnost projektů po ukončení realizace. Výsledky ukazují, že i v současném programovém období je řada projektů, které jsou silně závislé na externích finančních zdrojích. Téměř 55 % partnerů se domnívá, že určité množství aktivit bude muset být omezeno, pokud nebude získán nový zdroj financování a k tomu téměř 10 % je přesvědčeno, že většina aktivit bude ukončena.

Doporučení:

- Jeden z klíčových aspektů, na který bylo v souvislosti s řešením této evaluační otázky poukázáno, je celkový přínos partnerství (spojený s možnou redukcí počtu partnerů a naplňováním principu partnerství) a udržitelnost aktivit. Na základě výsledků lze doporučit pro příští programovací období zvážit možnost zavedení spolufinancování, nebo bonusu pro žádosti, které nežadají o 100% podporu. Lze předpokládat pozitivní dopad na efektivnost a dopady jednotlivých projektů s režimem partnerství.

3.18 Nezbytnost partnerství v projektech (1.15)

Realizují-li organizace partnerské projekty, při přípravě projektu si určitě kladly otázku, která z variant řešení je nejlepší. Realizovat aktivity samostatně, nebo společně s dalšími partnery. Případně, kterých aktivit se to týká? Tato evaluační otázka je velice těsně provázána s analýzami předchozích evaluačních otázek.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Jaké typy aktivit, které byly zajišťovány dvěma a více partnery společně, by nebylo možné zajistit ze strany jediné organizace?

3.18.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Tato evaluační otázka navazuje, resp. doplňuje předchozí evaluační otázku 1.14, která byla zaměřena na typy aktivit, které by bylo možné realizovat i bez partnerství. Z metodického pohledu lze v případě otázky 1.15 vycházet také z provedených řízených rozhovorů se zástupci příjemců dotace.

Nejprve je nezbytné zdůraznit velikost stávajících partnerství v OP LZZ, pro které je typický spíše nižší počet zapojených partnerů a od toho se také odvíjí zapojení a participace na realizovaných aktivitách. S určitou mírou generalizace lze konstatovat, že partnerství v oblasti lidských zdrojů se podařilo optimalizovat a počet partnerů je nižší než v předchozím programovacím období.

Prvotním smyslem této evaluační otázky bylo poskytnout přehled aktivit zajišťovaných v rámci partnerství, u nichž není možné prokázat, že by je bylo možné zajistit ze strany jediné organizace. Na základě řízených rozhovorů však nelze říct, že by danou aktivitu nebyla schopna zajistit pouze jedna instituce, ale ta stejná instituce by měla problémy při realizaci a zajišťování návazných aktivit. Síla partnerství tak jak ji vidí stávající partnerství v OP LZZ, je ve specializaci příslušných subjektů a institucí. Otázkou tedy není, jestli existují aktivity, které je nezbytné realizovat v rámci partnerství, ale spíše jaké dopady by měly aktivity zajišťované pouze jedním subjektem?

Aktivity v jednotlivých projektech lze rozlišit do dvou hlavních skupin – obsahové (věcné) a organizačně-administrativní. Věcné aktivity se významně odlišují zejm. mezi jednotlivými prioritními osami (na úrovni projektů v rámci oblastí podpory jsou často velmi podobné). Administrativní a organizační aktivity jsou naopak logicky velmi podobné i mezi jednotlivými prioritními osami.

Mezi organizačně-administrativní aktivity patří příprava a realizace výběru dodavatele, oslovení a výběr účastníku, harmonogram a koordinace vzdělávání (či jiné klíčové aktivity projektu), organizační a technická příprava realizace projektu, zajištění tvorby, tisku a distribuce informačních materiálů

apod. Tato skupina aktivit je nezbytná pro úspěšnou realizaci celého projektu a většinou je zajišťována příjemcem dotace. Jedná se tedy o aktivity, které jsou realizovány pouze jedinou institucí.

Mezi věcné aktivity patří široká škála možných podporovaných aktivit, které jsou často velmi specificky zaměřeny. Nicméně v obecné rovině se jedná o realizaci vzdělávání zaměstnanců resp. vytvoření interního systému vzdělávání, terénní práce, podporu zaměstnávání i zaměstnavatelů, monitoring, rekvalifikace, studie a metodiky vzniklé v rámci projektu apod. V závislosti na charakteru projektu jsou tyto aktivity realizovány jedním, ale i více partnery. S ohledem na průměrnou velikost partnerství se obvykle jedná o spolupráci.

V obecné rovině lze identifikovat několik hierarchických úrovní participace a zapojení do jednotlivých aktivit projektu¹⁸:

Vzájemná pravidelná komunikace, pracovní schůzky – tvoří nezbytnou podmínku úspěšné realizace projektů a jejich výstupů („výměna informací je základ“)

Konference – rozšíření výstupů a výsledků, zapojení dalších subjektů, zvýšení informovanosti, posílení image projektu a jeho nositelů (příjemce i partnerů)

Společné plánování – zefektivnění činnosti, rozdělení úkolů podle potenciálu a schopností jednotlivých partnerů (avšak může přinést i zvýšení administrativy a nároků na partnery, proto vyžaduje jejich dobrou připravenost)

Společné analýzy – rozšíření spektra informací o nové prvky, zohlednění mezinárodního aspektu, rozšíření pohledů a pozic podle druhu partnerů

Společné poradenské skupiny – povýšení partnerství na vyšší úroveň, ještě lepší koordinace různých pohledů a hledisek, větší operativnost při řešení konkrétního problému, vzájemné obohacení

Z provedených řízených rozhovorů vyplynulo, že např. v prioritní ose 1 dochází z výše uvedeného seznamu aktivit de facto pouze k projektové komunikaci. Vzdělávací služby jsou obvykle kontrahovány externím dodavatelem a zbylé subjekty partnerství vysílají své pracovníky na vzdělávání. Dochází tedy k časové, organizační a tím pádem i finanční úspoře, jelikož si nemusí každá firma zajišťovat své školení, nicméně hlubší spolupráce z identifikovaných projektů neprobíhají. Podobná situace je u některých projektů PO 5, která se vyznačuje spíše vyšším počtem partnerů. V rámci PO 2 a také 3 byly při řízených rozhovorech nalezeny případy partnerství, jejichž členové jsou plnohodnotně zapojeni do řešení projektu. Partnerství využívá odlišné specializace jednotlivých institucí, kdy každá je schopna realizovat nezbytné aktivity.

3.18.2 Shrnutí závěrů

Na základě řízených rozhovorů nelze říct, že by danou aktivitu nebyla schopna zajistit pouze jedna instituce, ale ta stejná instituce by měla problémy při realizaci a zajišťování návazných aktivit (muselo by se řešit formou subdodávek v rámci veřejných výběrových řízení). Síla partnerství, jak ji vidí stávající partnerství v OP LZZ, je ve specializaci příslušných subjektů a institucí. Z procesního hlediska

¹⁸ viz IREAS (2008) a také Polverari a Michie (2009)

by tedy bylo možné aktivity projektu řešit jednou institucí, nicméně přínos partnerství je především ve společném plánování, sdílení informací a zkušeností a lepšímu zacílení na cílové skupiny. Z tohoto pohledu lze upozornit na významné diference mezi jednotlivými prioritními osami v OP LZZ.

3.19 Míra zapojení partnerů v projektech (1.16)

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry byl počet skutečně zapojených partnerů nutný pro zajištění všech realizovaných aktivit a dosažení všech stanovených cílů projektu? Jakým způsobem lze nezbytnost zapojení každého partnera prokázat na úrovni RP?

3.19.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Podobně jako v předchozích dvou evaluačních otázkách je nezbytné zdůraznit vyšší racionalizaci při tvorbě partnerství v současném programovém období. Projevilo se to celkově nižším počtem zapojených partnerů v partnerstvích v oblasti lidských zdrojů. Oproti předchozím evaluačním otázkám je na tomto místě uvedena také tabulka, která ukazuje velikostní diference partnerství. Mediánová hodnota je vhodnější a výstižnější, jelikož extrémní hodnoty jsou „potlačeny“ (na rozdíl od aritmetického průměru). Průměrně největší partnerství jsou v prioritní ose 5 a dále v oblasti podpory 2.1 a 3.2. Také mediánová hodnota u těchto tří oblastí podpory je 2, zatímco všechny zbylé oblasti ukazují mediánovou velikost 1.

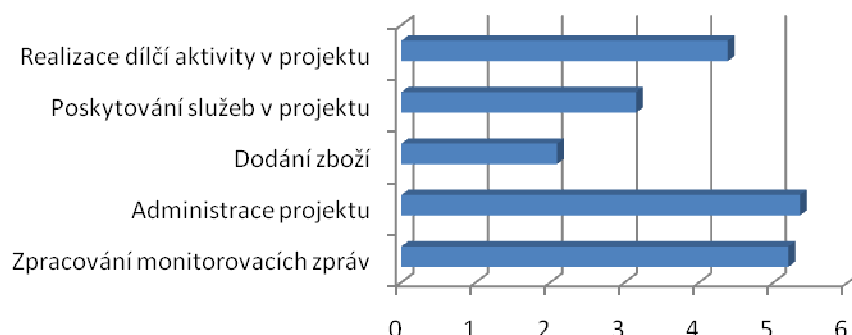
Tabulka 31: Průměrná a mediánová velikost partnerství

oblast podpory	průměrná velikost partnerství	mediánová hodnota partnerství
1.1	2,34	1
2.1	2,66	2
3.1	2,32	1
3.2	2,63	2
3.3	1,72	1
3.4	2,06	1
4.1	1	1
5.1	3,09	2

Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

Přesto, že výše uvedené hodnoty naznačují relativně malá partnerství v současném programovém období, není míra a intenzita zapojení jednotlivých partnerů stejná. V rámci dotazníkového šetření i realizovaných řízených rozhovorů byly identifikovány značné disparity mezi projekty a oblastmi podpory. Níže uvedený graf ukazuje typy projektových aktivit a intenzitu zapojení partnerů (respondentů v dotazníkovém šetření).

Graf 10: Participace partnerů na dílčích aktivitách v projektu



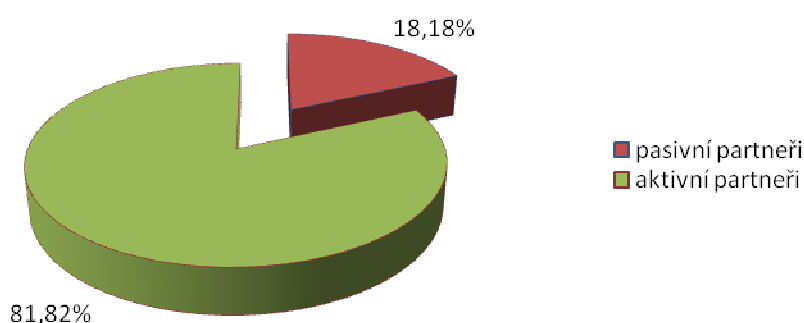
Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

Pozn.: respondenti mohli na stupnici 1 – 6 ohodnotit intenzitu zapojení do příslušné aktivity, kde 1= malé zapojení, 6=max. zapojení

Z výsledků je patrná relativně velmi vysoká participace na organizačně-administrativních aktivitách, ale současně mnohem nižší zapojení v procesních a věcných aspektech. Nicméně z řízených rozhovorů (ale i dotazníkového šetření) vyplývá relativně vysoká spokojenost se složením partnerství a aktivitou zapojených partnerů.

Bez ohledu na typ realizované aktivity byl dále z výsledků dotazníkového šetření vypočítán podíl „pasivních“ partnerů tj. subjektů, jejichž průměrná míra zapojení byla pod úrovní 3¹⁹. Z celkového počtu respondentů (partnerů) se jednalo o cca 18 %. Necelá jedna pětina partnerů funguje v partnerství spíše pasivněji. Z pohledu evaluátora lze tento podíl generalizovat nejen na respondenty dotazníkového šetření, ale i na celý soubor partnerů zapojených v některém z partnerství v oblasti lidských zdrojů.

Graf 11: Podíl aktivních/pasivních partnerů v projektových partnerstvích



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS 2010

¹⁹ Respondenti mohli na stupnici 1 – 6 ohodnotit intenzitu zapojení do příslušné aktivity, kde 1= malé zapojení, 6=maxim. zapojení.

Pro zajištění všech realizovaných aktivit v projektu by bylo možné snížit počet partnerů. Takové tvrzení neplatí pro všechna partnerství, ale týká se zejména početně větších partnerství. Během řízených rozhovorů bylo zjištěno, že nižší počet partnerů by mohl ohrozit naplnění stanovených indikátorů (zejm. v případech chybně nastavených, ambiciózních, hodnot), ale nikoliv realizaci projektu jako celku. Nicméně nezbytnost zapojení každého partnera na úrovni každého partnerství je velmi obtížně zjištělné.

Z provedených dílčích řízených rozhovorů vyplynula u některých projektů určitá naddimenzovanost velikosti vybraných partnerství. Klíčovým prvkem zapojení některých partnerů je jejich přístup k cílové skupině. Z pohledu aktivity se takový partner může zdát jako méně aktivní, ale jeho role je velmi specifická. Řada partnerů je do partnerství zapojena kvůli svým kontaktům na osoby z řad cílových skupin. Tito partneři mají blíže k cílovým skupinám, jsou schopni se k nim mnohem lépe dostat a diskutovat jejich problémy.

Jak zmiňuje Dahan (2006, str. 73 cit v IREAS 2008), samotné partnerství není zárukou toho, že skutečně budou dopady realizovány u těch cílových skupin, které to nejvíce potřebují, nicméně zároveň poukazuje na to, že partnerství napomohlo zapojení organizací, které s danými cílovými skupinami pracují a tím zvýšily jejich šance na zapojení. To je patrné zejména u menších organizací, které nemají ambice ani personální a technické kapacity výrazněji ovlivňovat systémový rámec.

3.19.2 Shrnutí závěrů

Většina současných partnerství je spokojena se svým složením i aktivitou partnerů. Celkově je patrná tendence k tvorbě menších partnerství. Necelá jedna pětina partnerů funguje v partnerství spíše pasivněji. Z výsledků je patrná relativně vysoká participace na organizačně-administrativních aktivitách, ale současně mnohem nižší zapojení ve věcných aspektech. Pro zajištění všech realizovaných aktivit v projektu by bylo možné snížit počet partnerů. Takové tvrzení neplatí pro všechna partnerství, ale týká se zejména početně větších partnerství. Během řízených rozhovorů bylo zjištěno, že nižší počet partnerů by mohl ohrozit naplnění stanovených indikátorů (zejm. v případech chybně nastavených, ambiciózních, hodnot), ale nikoliv realizaci projektu jako celku. Nicméně nezbytnost zapojení každého partnera na úrovni každého partnerství je velmi obtížně zjištělné.

Výrazné snižování počtu partnerů by nebylo žádoucí a ohrozilo by to naplnění cílových hodnot indikátorů. Na druhou stranu je zřejmé, že ne všechna partnerství fungují na bázi partnerství a určitá naddimenzovanost se zde projevuje. Z pohledu řešitelského týmu lze na základě generalizovaných výsledků dotazníkového šetření stanovit, že cca pětina partnerů v projektech je spíše podprůměrně vytižena.

3.20 Dopady hypotetického snížení počtu partnerů na věcnou i finanční realizaci projektu (1.17)

Tato evaluační otázka navazuje na předchozí analýzy a zabývá se tím, co by se stalo, pokud by došlo ke snižování počtu partnerů v partnerských projektech OP LZZ.

Hlavní evaluační otázkou je otázkou: Jakým způsobem by bylo možné zajistit řešení analyzovaných projektů ve stejné míře při snížení počtu zapojených partnerů? O jaký podíl prostředků by bylo možné snížit celkový rozpočet projektu v případě, že by v souladu s výše uvedenou otázkou došlo ke snížení počtu zapojených partnerů?

3.20.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky evaluační otázky 1.17

Řešitelský tým založil analýzu této otázky zejména na sběru dat v rámci dotazníkového šetření s konečnými příjemci v partnerství. U 54 % z celkového počtu projektů existuje pouze 1 partner, tudíž v těchto případech nelze snižovat počet partnerů, protože by se v takových situacích již nejednalo o projekty v partnerství. Zhruba 1/3 všech projektů v partnerství má 2, 3 nebo 4 partnery. Zhruba v 15 % případů mají projekty 5 a více partnerů.

Velmi důležité je i rozlišení počtu partnerů dle prioritních os OPLZZ. V podstatě nejvyšší počty projektů s počtem partnerů, kde by bylo možné realizovat určité významnější úpravy lze identifikovat zejména v PO3, částečně v PO5 a PO1. Z hlediska aktivit, kde není možné realizovat jejich významnější snižování je v případě PO4 a v PO2.

Další důležitým aspektem této evaluační otázky je počet projektů s partnery, kteří jsou bez finančního příspěvku, tj. situace, kdy partneři nedisponují žádným finančním rozpočtem. Tuto informaci nelze zjistit z MONIT7+ z rozpočtů partnerů. MONIT7+ tyto údaje neviduje. Řešitelský tým tuto skutečnost zjišťoval v rámci dotazníkového šetření v roce 2010. Zhruba u 45 % případů se jedná o projekty bez finančního příspěvku, tudíž v těchto případech není možné redukovat žádné položky v rozpočtech.

V dotazníkovém šetření zjišťoval řešitelský tým rovněž i možnost týkající se snížení finančního podílu, včetně otázky, jestli by daný projekt mohla realizovat pouze jedna organizace či celkový počet partnerů by mohl být snížen. Majoritní část všech respondentů (75 %) jasně deklarovalo, že v jejich projektech realizovaných v partnerství není žádný prostor pro snížení počtu partnerů právě z důvodu potřeby partnerů pro realizaci daného projektu.

Pouze u každého desátého projektu v partnerství by bylo možné počet partnerů redukovat s tím, že by náklady mohly být nižší a daný projekt by byl pravděpodobně také realizován v požadovaném rozsahu dle původně naplánovaných cílů. Zhruba 16 % projektů v partnerství by mohlo být realizováno pouze jednou organizací, přičemž dle slovních odpovědí se tyto týkají zejména příjemce.

Dle výše uvedených souvislostí je dále vhodné se detailněji zabývat, v jakých procentuálních podílech rozpočtů partnerů by bylo možné realizovat úspory. Pokud se detailněji podíváme na skupinu projektů v partnerství, kde by bylo možné provést určité snížení (tj. těch cca 26 % projektů), tak v případě této skupiny projektů by cca ¼ těchto respondentů byla schopna realizovat projekt bez partnerů, kteří nemají žádný finanční příspěvek a v těchto případech by mohli realizovat projekt sami nositelé. Možnost snížení počtu partnerů i rozpočtů projektů je pak v případě kategorie 1- 10% podílu

partnerů na rozpočtech projektů. V ostatních velikostních kategoriích podílů rozpočtů partnerů jsou možnosti snížení počtu partnerů a jejich rozpočtů spíše minimální.

3.20.2 Shrnutí závěrů

V rámci dotazníkového šetření bylo zjištěno, že ze strany hlavního žadatele by bylo možné převzít veškeré aktivity v partnerském projektu pouze v případě cca 6 % projektů. Jedná se tudíž o zcela zanedbatelný podíl projektů v partnerství. Hlavní důvody této situace spočívají v roli partnerů nejen s finančním příspěvkem, ale i bez něj. V šetření respondenti identifikovali ve velmi omezeném rozsahu možnost nahradit spíše partnery bez finančního příspěvku. Jedná se však o marginální podíl.

V dotazníkovém šetření zjišťoval řešitelský tým rovněž i možnost týkající se snížení finančního podílu partnerů, včetně otázky, jestli by daný projekt mohla realizovat pouze jedna organizace či celkový počet partnerů by mohl být snížen. Majoritní část všech respondentů (75 %) jasně deklarovala, že v jejich projektech realizovaných v partnerství není žádný prostor pro snížení počtu partnerů právě z důvodu potřebnosti partnerů pro realizaci daného projektu. Pouze u každého desátého projektu v partnerství by bylo možné počet partnerů redukovat s tím, že by náklady mohly být nižší a daný projekt by byl pravděpodobně také realizován v požadovaném rozsahu dle původně naplánovaných cílů. Zhruba 16 % projektů v partnerství by mohlo být realizováno pouze jednou organizací, přičemž dle slovních odpovědí se tyto týkají zejména hlavního nositele projektů v partnerství.

3.21 Vhodnost složení partnerství (1.18)

Pro dosažení výsledků a dopadů partnerských projektů je zásadní otázkou to, jakým způsobem je partnerství složeno a jací partneři jsou v projektu aktivní.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry se daří naplňovat princip partnerství z hlediska vhodnosti složení partnerství ve vztahu k účinné realizaci projektových aktivit a dosažení cílů projektu?

Které druhy partnerů se osvědčily? Jak efektivně spolu komunikují? Podílejí se všichni partneři přiměřeně na dosahování cílů?

3.21.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Tři základní znaky partnerství, které jsou přítomny v definici OP LZZ, jsou zacílenost, společné rozhodování, funkční nezastupitelnost – k nimž jsme připojili synergický efekt partnerství. Tyto charakteristiky se týkají i dalších evaluačních otázek (zejména 1.20 a 1.23), avšak pro přehlednost se k nim stručně vyslovíme v celku na tomto místě.

Podle sdělení samotných příjemců a jejich partnerů (celkem dotazováno až 100 osob) lze dovodit řadu zjištění:

a) zacílenost

Ve většině projektů (79 %) měli v době přípravy všichni partneři již dříve vlastní cíle, které byly v souladu nebo se shodovaly s cíli daného projektu. V ostatních případech si někteří partneři (ať už většina, či menšina z nich) doplnila vlastní cíle až poté, co se projekt začal připravovat,

b) společné rozhodování

Jen v necelé polovině projektů dochází ke společnému rozhodování. To neznámá, že ostatní „jsou proti“, nýbrž že fakticky nerozhodují, jen se připojí k rozhodnutí, které učinil někdo jiný, zpravidla příjemce.

Asi ve třetině projektů přicházejí všechny návrhy na hlavní změny, další postup nebo dílčí cíle od příjemce. **Zhruba ve dvou třetinách případů přinášejí alespoň některé návrhy ostatní partneři.**

c) funkční nezastupitelnost

Téměř v polovině projektů neexistuje čistá funkční nezastupitelnost, tj. že by každý z partnerů měl odlišnou, unikátní úlohu v projektu. To není ke škodě kvalitě projektů a dosahování cílů, pouze to vypovídá o potenciální nadbytečnosti části partnerů. Posoudit by se to však muselo případ od případu. K nejčastějším patří situace, kdy dva či více partnerů dělá totéž – stejnou sociální službu, stejná školení. Bývá to tam, kde tito partneři „obstarají“ cílovou skupinu a někdo jiný ji „obslouží“. Výhodou pro příjemce je to, že se snáze dosáhnou hodnoty monitorovacích ukazatelů a že výpadek jednoho partnera může být nahrazen druhým²⁰.

Je také třeba upozornit, že **ve velkém počtu projektů se některé klíčové aktivity uskutečňují bez účasti partnerů, realizuje je pouze příjemce.** Partneři berou tyto aktivity, jakkoli jsou v projektu důležité, jen na vědomí a pravděpodobně se ani neprojednávají na schůzkách realizačního týmu.

d) synergický efekt

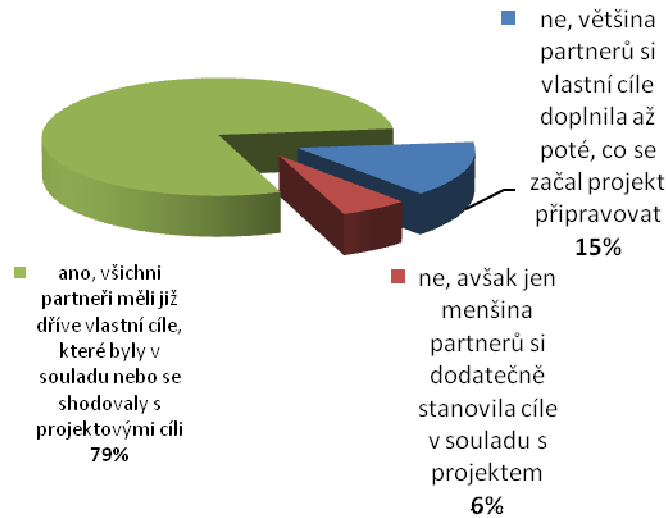
Realizací projektu v OP LZZ vznikají výstupy jako vzdělávací programy, uskutečněná školení, výkon péče o cílové skupiny aj. **Kdyby všichni partneři pracovali samostatně, ve většině případů by realizovali samostatně jen některé výstupy, ale některé ne.** Ty, které by samostatně nerealizovaly, můžeme obecně nazvat hodnotou přidanou partnerstvím – synergickým efektem projektu. Až v 80 % případů dotazovaní příjemci a partneři potvrdili, že schválené projektové cíle dokáže uskutečnit jedině stávající partnerství, nikoliv každý partner samostatně.

Většina partnerství v projektech je složena ve vztahu k projektovým cílům vhodně, a to již proto, že s ohledem na konkrétní skladbu partnerů byly projekty koncipovány. Na druhé straně mnohé z nich zřejmě zahrnují partnery, kteří jen zvětšují kapacity pro dosažení plánovaných výstupů, a nejsou zde funkčně nezbytní.

Úplné výsledky dotazování ohledně cílů partnerů a jejich funkčnosti v projektu jsou v grafu.

²⁰ S trochou nadsázky lze říci, že jde o období zakázané záměny partnera za dodavatele, a sice v tom přeneseném smyslu, že tito partneři jsou pro příjemce dodavateli lidí z cílových skupin. Ovšemže tato analogie končí tam, že v diskutovaných případech se touto „dodávkou lidí“ příjemci naplňují věcné výstupové ukazatele projektu, kdežto výslovné i kontextuální definice zakázaného dodavatele v partnerských projektech spíše popisují služby poskytované za účelem zisku. I když... Některé projekty v kostce vypadají zhruba takto (a tak patrně i vznikly): Budoucí příjemce je běžným dodavatelem služeb, například školení. Nyní nemá zakázky. Tak osloví budoucí partnery s tím, že jim udělá školení „na klíč“ a zdarma (platí ESF), pokud se stanou jeho partnery v projektu. Všechno připraví, partneři to rádi podepíší a vše nechávají na příjemci. Ten vyndá ze skříně již hotové školení a po oprášení je použije. Určitě se školení realizují a účastníci existují. Partneři pro projekt jen dodali lidský „materiál“. Domníváme se, že tyto případy jsou z hlediska pravidel OP LZZ zcela legitimní. Jinak by se musely interpretovat jako nedovolené zvýhodňování na trhu daných služeb.

Graf 12: „Jak to bylo před tím, než jste se pustili do přípravy projektu: Měl každý partner své cíle, které sledoval již dříve a které byly v souladu s pozdějším projektem?“



Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Vlivu počtu partnerů jsme se věnovali v jiných evaluačních otázkách (např. 1.7).

3.21.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Partnerství v projektech je příjemci všeobecně považováno za užitečné pro plnění projektových cílů. Ve většině projektů (79 %) měli v době přípravy všichni partneři již dříve vlastní cíle, které byly v souladu nebo se shodovaly s cíli daného projektu. Ke společnému rozhodování dochází jen v necelé polovině projektů. Zhruba ve dvou třetinách případů přinášejí alespoň některé návrhy ostatní partneři.

Většina partnerství v projektech je složena ve vztahu k projektovým cílům vhodně, avšak mnohé zahrnují partnery, kteří sice zvětšují kapacity pro dosažení plánovaných výstupů, avšak nejsou funkčně nezastupitelní. Téměř v polovině projektů neexistuje čistá funkční nezastupitelnost, tj. že by každý z partnerů měl odlišnou, unikátní úlohu v projektu.

Ve velkém počtu projektů se některé klíčové aktivity uskutečňují bez účasti partnerů, realizuje je pouze příjemce. Kdyby však všichni partneři pracovali samostatně, ve většině případů by mohli uskutečnit jen některé výstupy, ale některé ne.

Většina partnerství v projektech je složena ve vztahu k projektovým cílům vhodně, a to již proto, že s ohledem na konkrétní skladbu partnerů byly projekty koncipovány. Na druhé straně mnohé z nich zřejmě zahrnují partnery, kteří jen zvětšují kapacity pro dosažení plánovaných výstupů, a nejsou zde funkčně nezbytní.

3.22 *Potřebné změny ve složení partnerství (1.19)*

Na předchozí analýzy navazuje analýza zaměřená na vhodnost změn v partnerství v průběhu realizace projektů a případné dopady tohoto kroku na výsledky a dopady projektu.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry jsou v projektech vhodné a potřebné změny ve složení partnerství (odstoupení, přistoupení, výměna partnerů)?

Objevila se nutnost změny partnerů? Ve které fázi? Z jakých důvodů? Jestliže ke změně došlo před delší dobou (3 měsíce), jak se tato změna projevila?

3.22.1 **Způsob zpracování dat a komentované výsledky**

Všeobecně je v realizačních týmech **silná tendence nedělat ve složení partnerství změny**. Je to dáno jak věcnou a personální složitostí změny, tak velkou administrativní náročností. Zejména u velkých organizací, jako jsou univerzity, velké podniky nebo některé úřady, by návrh na takovou – třebaže oprávněnou – změnu vyvolal řadu procedur objasňování, vyhodnocování, projednávání atd.

Faktické obtíže při možném vyloučení některého partnera (dokonce i když si to přeje) jsou tak velké, že příjemce od tohoto kroku odrazují.

Občas dochází dokonce k opačnému problému – neosvědčuje se příjemce! Jak nám sdělila žena, která dříve vedla projekt v OP PA: „V tomto projektu nebyl problém s partnerem ale s příjemcem, který neplnil své povinnosti. Partner neměl skoro žádnou páku na příjemce, aby projekt mohl bezproblémově ukončit. Samozřejmě mohl přestat vykonávat aktivity, ale partner vnesl do projektu své jméno u cílové skupiny a tak chtěl dodržet to, co cílové skupině slíbil. Příjemce nebyl ochoten sdělovat partnerovi informace o financování projektu.

Na změny tohoto druhu jsme se dotázali 55 příjemců v OP LZZ s těmito výsledky: 5 % by uvítalo přistoupení dalšího partnera a 15 % dalších to zatím nedokáže posoudit. Výjimečně by bylo třeba odstoupení některého z partnerů a 14 % to zatím nedokáže posoudit. Ale i v těchto zbývajících nebude většina změny potřebovat nebo požadovat. Lze proto usoudit, že **složení konkrétních partnerství se osvědčuje ve většině projektů**.

V rozhovorech **příjemci požadují rovněž urychlení procesu schvalování výměny partnerů**. Jen na okraj připomínáme, že projekt se realizuje „v reálném čase“. To znamená, že aktivity se musí uskutečňovat, partneři musí jednat, dodavatelé a partneři musí dostat zaplacen, i když ŘO ani po několika měsících nesdělí připomínky k monitorovací zprávě, neposoudí a neschválí podstatné změny v projektu, nepošle další platbu atd. Na straně příjemce a partnerů to vyvolává obrovský tlak na včasné a kvalitní uskutečňování jednotlivých kroků i celých klíčových aktivit a zvyšuje to stres všech zúčastněných.

Domníváme se proto, že by mělo být přijato pravidlo, že po uplynutí určité lhůty (např. 30 nebo 60 dní), když řídicí orgán nesdělí své rozhodnutí žadateli o změnu nebo nepřipomínkuje část monitorovací zprávy, je třeba to vykládat jako souhlas se změnou, a pokud jde o žádosti o platbu, uhradit vše, co nebylo předtím řídicím orgánem rozporováno při posuzování finanční části monitorovací zprávy. Toto narovnání podmínek obou stran vnímají příjemci jako nastolení „elementární spravedlnosti“ do vztahů mezi příjemcem a poskytovatelem.

3.22.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Složení konkrétních partnerství se ve velké většině projektů osvědčuje. V realizačních týmech je současně silná tendence nedělat ve složení partnerství změny.

Nutnost změny partnerů se objevuje výjimečně, příjemci je však hodnocena jako dosti komplikovaná. Stává se, že příjemce potřebuje vyměnit partnera, ale partner si to nepřeje (má téměř jistý příjem a zajištěnou práci) a proto ke změně nedochází. Pokud je nutné změnit partnera, požadují příjemci urychlení procesu schvalování jeho výměny poskytovatelem.

Tato evaluační otázka je bez doporučení.

3.23 Organizace a rozhodovací mechanismy (1.20)

Jako jeden z definičních znaků partnerství jsme vymezili společné rozhodování. Následující analýza se zabývá právě tím, jak se daří naplňovat partnerství pomocí rozhodovacích mechanismů.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry se daří naplňovat princip partnerství z hlediska účinnosti organizace a nastavení rozhodovacích mechanismů?

3.23.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

3.23.1.1 Faktory rozhodování v realizačním týmu

Rozhodování v partnerských projektech – bereme-li v úvahu činnost realizačního týmu – je zdánlivě stejnorodé: někdo (zpravidla příjemce) něco navrhuje, ostatní se k tomu vyjadřují a posléze to společně schválí nebo zamítnou. Ve skutečnosti proces rozhodování probíhá jinak a prostředí pro rozhodování je rozmanité.

Prvním faktorem, který ovlivňuje charakter rozhodování, je celková koncepce projektu z hlediska postavení příjemce a partnerů. Většinou (min. v 87 % případů) přišel s návrhem na společný projekt pozdější žadatel, nyní příjemce. To on „vymyslel, o čem projekt bude“, navrhl cíle, navrhl hlavní aktivity a jejich výstupy, možná dokonce i celkový rozpočet a úlohu jednotlivých partnerů. Mohl navrhnout projekt v podobě kompletní žádosti a teprve pak přizvat vhodné partnery.

Ve všech těchto případech se již v době přípravy a podání projektu stal neformálně a po kompletaci žádosti i formálně vedoucím projektu. Z toho se pak odvodila i jeho rozhodovací autorita. Tato autorita ovšem musí mít reálný základ: může fungovat jen díky tomu, že a) příjemce je pro věcnou problematiku projektu natolik odborně zdatný a v řízení projektových týmů natolik zkušený anebo b) partneři jsou na něm stoprocentně závislí, neboť dobře vědí, že bez příjemce by se k „k penězům“ nikdy nedostali – například pro svou nezkušenost, malé kapacity aj.

Druhým faktorem je „kvalita“ osob, které zastupují partnery. Jde především o jejich komunikační dovednosti, celkovou vyzrállost, v kombinaci s věkem, postavením ve vlastní organizaci apod. V našem dotazování 99 příjemců a partnerů jsme zjistili, že zkušenosti v délce do dvou let má 43 % zástupců příjemce, ale 55 % zástupců partnerů.

Nižší zkušenosti partnerů (resp. osob, které zastupují partnerské organizace!) nahrává centralizovanému mechanismu komunikace a rozhodování typu „hvězdy“, než síti osob, které vzájemně komunikují, dokud nedosáhnou konsensu (s případným hlasováním).

Třetím faktorem je předmět rozhodování – jeho složitost a množství informací, které mají jednotliví účastníci k dispozici. Tímto faktorem jsme se nezabývali pro příliš velkou rozmanitost „předmětů rozhodování“.

Čtvrtým faktorem je čas, který je potřebný k rozhodnutí, a čas, který je pro rozhodnutí fakticky k dispozici. Řada problémů „uzrává“ a souběžně, jen s malým zpožděním, může uzrávat i rozhodnutí, jak je řešit.

V projektu ve 3. ose OP LZZ se ukázalo, že partner postupně není schopen zabezpečit potřebný počet uživatelů služeb. Nejdříve se posuzovaly „interní“ možnosti jako posílení nabídek a propagace, později externí řešení s přizváním další organizace, která mohla účastníky zajistit lépe. Tato organizace již nebyla začleněna do projektového týmu, zůstala v pozici „dodavatele“.

Dvěma předchozími faktory jsme se bohužel z praktických důvodů nemohli zabývat empiricky, účastí na jednáních realizačních týmů nebo studiem zápisů z jednání. Šlo by o časově a organizačně náročnou akci s malou vstřícností ze strany příjemců.

Vlivným faktorem však – podle našich zjištění – **není počet partnerů**: v dotazníkovém šetření se ukázalo, že **větší celkový počet partnerů nevede k tomu, že by stoupl počet projektů, v nichž všechny návrhy pocházejí od příjemce nebo v nichž se nerozhoduje společně všemi partnery**. Vliv počtu jednajících organizací, resp. členů RT může být překryt jinými vlivy, které působí protichůdně – například větší potřebou sledovat pokud možno „disciplinovaně“ rozhodování příjemce. Zaznamenali jsme projekty s 10, 14, dokonce s 19 partnery a je těžké si představit, že by tam byl nastaven účinný mechanismus společného rozhodování bez dominantního vlivu příjemce nebo několika málo klíčových členů RT.

3.23.1.2 Výskyt společného rozhodování a iniciace změn

S přihlédnutím k těmto možným faktorům rozhodovací situace, **jak rozhodování probíhá?**

V mírné většině projektů někteří partneři fakticky nerozhodují, nýbrž rozhodnutí pouze akceptují. Ve 42 % případů hovoří dotazovaní příjemci i partneři o společném rozhodování všemi partnery v tom smyslu, že je třeba jejich výslovný souhlas.

Poměrně často – i když „jen“ ve 39 % případů - vycházejí všechny návrhy na hlavní změny, další postup nebo dílčí cíle od příjemce. Ve zbývajících 61% přinášejí některé návrhy i ostatní partneři. To znamená, že ve 4 z deseti partnerských projektů je iniciátorem změn pouze příjemce!

Ovšem (jak už to bývá), jinak to vidí příjemci a jinak jejich partneři... ale obráceně, než bychom čekali. Že se rozhoduje společně, tvrdí 35 % příjemců, ale 72 % partnerů. Že všechny návrhy na změny vycházejí od příjemce, tvrdí 42 % příjemců – ale jen 25 % partnerů. Jinými slovy: **partneři mají tendenci posuzovat rozhodování v projektech více jako participativní, než to hodnotí příjemci.**

Pokud jde o hlavní právní typy příjemců a partnerů, je podíl společného rozhodování podle dotazovaných zhruba stejný. Jen v podnicích a NNO se hovořilo o něco častěji o společném,

rozhodování všemi partnery než v organizacích veřejné správy a ostatních. NNO jako partneři jsou častěji aktivní v návrzích, kdežto především v případě podniků je podíl projektů, v nichž návrhy na změny vycházejí od příjemce, relativně větší (avšak stále menšinový – kolem 45 %).

V souvislosti s právním typem, jak se uplatňuje v jednotlivých oblastech podpory, je **největší výskyt společného rozhodování v oblasti podpory 3.3** (zhruba dvě třetiny projektů). Dokonce 100 % dotazovaných z této oblasti podpory uvádí, že návrhy na změny, další postup, dílčí cíle přinášejí i ostatní partneři, nejen příjemce. V ostatních oblastech podpory to je 50-75%. Je však pravda, že tato tvrzení opíráme o malý počet pozorování (8-28 projektů).

S rostoucí délkou realizace projektu ubývá podíl těch, kde se rozhoduje společně. Alespoň to platí mezi dotazovanými a v následujícím, elementárním smyslu:

Tabulka 32: Vztah mezi délkou projektu a společným rozhodováním

	délka realizace projektu			celkem
	projekt ještě nezačal	méně než půl roku	více než půl roku	
rozhodování vždy společně všemi partnery (je nutný jejich výslovný souhlas)	75,0%	50,0%	34,5%	42,4%
někteří fakticky nerozhodují, ale rozhodnutí akceptují	25,0%	50,0%	65,5%	57,6%
celkem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Hypotetický závěr: jakmile se projekt dostává do stadia realizace, je častěji řízen autokratictveně buď příjemcem, nebo užší skupinou vlivných partnerů.

Zajímavý je rovněž styl rozhodování ve vztahu k typu partnerství, který byl definován v evaluační otázce 1.7. Jde však pouze o mírné tendence, které se nejeví jako statisticky významné.

Nejčastěji je v návrzích aktivní jen příjemce v partnerstvích místních, nejméně často v mezinárodních:

Tabulka 33: Vztah mezi hlavními návrhy na změny a typem partnerství z hlediska místa působení partnerů

		typ partnerství			celkem
		místní	v rámci ČR	v rámci EU, EHP	
návrhy na hlavní změny	všechny vycházejí od příjemce	42,6%	31,6%	29,4%	38,1%
	některé návrhy přinášejí ostatní partneři	57,4%	68,4%	70,6%	61,9%
celkem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Podobně je nejčastěji aktivní jen příjemce ve vnitrooborovém partnerství, nejméně často v mezisektorovém. Současně to znamená, že **v mezisektorových partnerstvích jsou častěji v návrzích aktivní i jiní partneři než samotný příjemce.**

Tabulka 34: Vztah mezi hlavními návrhy na změny a typem partnerství z hlediska sektorů

		typ partnerství			celkem
		vnitro-oborové	vnitrosektorové	mezisektorové	
návrhy na hlavní změny	všechny vycházejí od příjemce	45,0%	35,7%	31,0%	38,1%
	některé návrhy přinášejí ostatní partneři	55,0%	64,3%	69,0%	61,9%
celkem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

„Dohromady“ tedy: z hlediska aktivity partnerů (mimo příjemce) je nejlepší situace v mezistátních mezisektorových partnerstvích. To odpovídá oblasti podpory 5.1. Tato skutečnost se nám potvrdila při porovnávání aktivity příjemců a partnerů v jednotlivých oblastech podpory. Zatímco například v oblastech podpory 1.1 nebo 3.2 vycházejí návrhy též od partnerů v 50 % případů, v oblasti podpory 5.1 je to v 73 % případů.

Současně však musíme říci, že právě v oblasti 5.1 lze tento stav dobře očekávat, neboť v 5.1 je obvykle iniciátorem tuzemský zájemce (budoucí žadatel), který pro svůj projekt nutně potřebuje aktivní stanoviska a návrhy zahraničního partnera. Kdežto v tuzemských partnerstvích bývá situace jednodušší v tom, že zkušenější žadatel může projekt připravit v podstatě sám.

V případě společného rozhodování se ukazuje, že údajně nejčastěji se společně rozhoduje v tuzemských partnerstvích, nejméně často (v necelé třetině případů) v projektech mezinárodních:

Tabulka 35: Vztah mezi průběhem rozhodování a typem partnerství z hlediska místa působení partnerů

		typ partnerství			celkem
		místní	v rámci ČR	v rámci EU, EHP	
průběh rozhodování	vždy společně všemi partnery	43,9%	52,9%	29,4%	42,9%
	někteří fakticky nerozhodují, ale rozhodnutí akceptují	56,1%	47,1%	70,6%	57,1%
celkem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Z hlediska oborové, resp. sektorové příslušnosti partnerů je situace ve všech typech zhruba stejná:

Tabulka 36: Vztah mezi průběhem rozhodování a typem partnerství z hlediska sektorů

		typ partnerství			celkem
		vnitro-oborové	vnitrosektorové	mezisektorové	
průběh rozhodování	vždy společně všemi partnery	44,7%	38,5%	44,4%	42,9%
	někteří fakticky nerozhodují, ale rozhodnutí akceptují	55,3%	61,5%	55,6%	57,1%
celkem		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Zpracovali jsme odpovědi na návrhovou iniciativu a na společné rozhodování rovněž pro devět typů, jak jsme je definovali v evaluační otázce 1.7, avšak četnosti jsou příliš nízké na to, abychom mohli s patřičnou mírou jistoty formulovat obecný závěr²¹.

3.23.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Charakter rozhodování ovlivňuje celková koncepce projektu z hlediska postavení příjemce a partnerů. Druhým faktorem jsou odborné a komunikační schopnosti osob, které zastupují partnery. Třetím faktorem je předmět rozhodování. Čtvrtým faktorem je čas, který je potřebný k rozhodnutí, a čas, který je pro rozhodnutí fakticky k dispozici. Vlivným faktorem však není počet partnerů. Větší celkový počet partnerů nevede k tomu, že by stoupl počet projektů, v nichž všechny návrhy pocházejí od příjemce nebo v nichž se nerozhoduje společně všemi partnery.

Ve více než polovině projektů někteří partneři fakticky nerozhodují, nýbrž rozhodnutí pouze akceptují. Ve 42 % případů hovoří dotazovaní příjemci i partneři o společném rozhodování všemi partnery v tom smyslu, že pro rozhodnutí je třeba jejich výslovný souhlas. Poměrně často – i když „jen“ ve 39 % případů – vycházejí všechny návrhy na hlavní změny, další postup nebo dílčí cíle od příjemce. Partneři mají tendenci posuzovat rozhodování v projektech více jako participativní, než to hodnotí příjemci.

V hlavních právních typech příjemců a partnerů je podíl společného rozhodování podle dotazovaných zhruba stejný. V souvislosti s právním typem, jak se uplatňuje v jednotlivých oblastech podpory, je největší výskyt společného rozhodování v oblasti 3.3 Integrace sociálně vyloučených skupin na trhu práce (zhruba dvě třetiny projektů). S rostoucí délkou realizace projektu ubývá podíl projektů, v nichž se rozhoduje společně.

Pokud jde o návrhovou iniciativu, v menšině případů (40 %) vycházejí od příjemce všechny návrhy na hlavní změny, další postup nebo dílčí cíle. Nejčastěji je v návrzích aktivní jen příjemce v místních partnerstvích, nejméně často v mezinárodních. V mezisektorových partnerstvích jsou častěji v návrzích aktivní i jiní partneři než samotný příjemce. Celkově z hlediska aktivity partnerů (mimo příjemce) je nejlepší situace v mezistátních mezisektorových partnerstvích. Údajně nejčastěji se společně rozhoduje v tuzemských partnerstvích, nejméně často v projektech mezinárodních.

²¹ Ve 12 z 18 „kombinací“ (9 typů partnerství a vždy 2 rozhodovací situace) je méně než 5 případů a tak jako tak se vztahy ukazují jako statisticky nevýznamné (měřeno testem χ^2 dobré shody).

3.24 Komunikační mechanismy v partnerství (1.21)

Jako jeden z nákladových faktorů partnerských projektů je uváděna potřeba intenzivnější komunikace při rozhodování, která je u nepartnerských projektů vůbec nenastává. V následujících analýzách se budeme věnovat procesům komunikace v rámci partnerství a jejich vlivu na partnerství.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry se daří naplňovat princip partnerství z hlediska komunikačních mechanismů v partnerství?

3.24.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Při řešení této otázky se ukázalo jako **obtížné rekonstruovat mechanismy komunikace v rámci projektu i přímo uvnitř realizačního týmu**. K uspokojivé odpovědi nestačí přímý dotaz, který jsme samozřejmě použili; lepší je analyzovat zápisy z jednání RT řady projektů, zúčastnit se těchto jednání RT (nejlépe několika v každém, projektu), dotazovat se všech v projektech zúčastněných partnerů atd. Vysoké časové a finanční nároky na takové postupy by byly nakonec ještě překryty malou ochotou probíhajících partnerství umožnit tyto formy zúčastněného pozorování.

Proto se při odpovědi na tuto evaluační otázku opíráme opět především o dotazníkové šetření mezi příjemci, příp. partnery (dokonce i touto metodou jsme získali pouze 53 vyhodnotitelných odpovědí) a o příklady, které jsme získali během tvorby případových studií.

3.24.1.1 Prvky komunikace v partnerských projektech

Použili jsme sadu pěti znaků úrovně komunikace:

- průběžnost distanční komunikace;
- frekvenci osobních setkání RT;
- frekvenci průběžného hodnocení;
- komunikační formu přípravy malých změn v projektu;
- existenci mezipartnerských pracovních skupin.

Hlavní výsledky dotazování jsou v tabulce (v % z počtu odpovědí). Jsou již seřazeny podle % výskytu a podle uvedeného seznamu znaků.

Tabulka 37: Jak se komunikuje uvnitř partnerství

	ano	ne
Komunikujete s partnery průběžně (např. 2-4x měsíčně) pomocí telefonátů a e-mailů?	96	4
Setkáváte se s partnery osobně na poradách realizačního týmu nejméně jednou za čtvrt roku?	87	13
Vyhodnocujete pravidelně (nejméně jednou za čtvrt roku) plnění monitorovacích indikátorů, zapojení jednotlivých partnerů a dosahování plánovaných výstupů?	85	15
Připravujete malé změny v projektu, dojednáváte další postup a odsouhlasujete návrhy pomocí telefonů nebo e-mailů?	79	21
Máte kromě realizačního týmu ustaveny i pracovní skupiny (s účastí dalších partnerů)?	47	53

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Velká většina příjemců a partnerů potvrzuje jako běžné způsoby komunikace telefonáty a e-maily (i pro dojednávání dalšího postupu a malých změn v projektu), čtvrtletní setkávání členů realizačního

týmu a vyhodnocování plnění monitorovacích indikátorů, zapojení jednotlivých partnerů a dosahování výstupů.

Je možné, že odpovědi jsou – jak to v podobných otázkách bývá – mírně nadhodnoceny, ale i tak považujeme za prokázané, že mezi partnery probíhá intenzivní komunikace i ve věcech, kde by – v případě vhodné konstelace okolností i jednajících osob – stačila jednosměrná komunikace od příjemce k partnerům.

Pro zběžnou analýzu konkrétních projektů jsme uvážili běžně uváděné typy (modely) komunikačních sítí jako komunikační hvězdu, vidlici či pavučinu. Tento přístup by však vedl ke statické interpretaci komunikační praxe v projektech.

V partnerských projektech je podle našeho názoru významná **dynamika komunikace**.

V praxi, zejména **po zahájení realizace projektu**, dochází ve srovnání se základní situací (hvězda, vidlice) ke změnám: **objevuje se potřeba vzájemné komunikace mezi partnery a potřeba činit řadu operativních rozhodnutí**, které byly nebo se zdály být v době přípravy projektu irelevantní.

Neznamená to však, že prostě dochází k částečné decentralizaci komunikace a rozhodování, pouze se zintenzivňuje komunikace příjemce i partnerů. Podle našich pozorování se zdá, že **rozhodující pro styl, frekvenci a mechanismy komunikace jsou tyto okolnosti (faktory):**

- a) **výchozí situace daná celkovou koncepcí projektu a výchozí pozicí příjemce a partnerů** (příjemce jako výhradní zpracovatel projektové žádosti atd.),
- b) **zkušenosti, počáteční aktivita a ambice některých členů partnerství** (malí, noví a začínající jsou v pozici „připomínkových podřízených“, kdežto komunikačně i odborně zkušený příjemce, příp. někteří další partneři, též se zkušenostmi z jednání s poskytovatelem grantu, se dostávají do vedoucí pozice v partnerství též neformálně),
- c) **složitost projektu** (vede k mohutnější a všestrannější komunikaci),
- d) **projektová fáze** (přípravná fáze, nabíhací, kulminační, finální, porealizační – udržitelnost).

3.24.1.2 Vyhodnocení rozdílů v komunikaci mezi skupinami projektů

Všech pět zvolených znaků komunikace jsme analyzovali pro jednotlivé skupiny dotazovaných subjektů tak, že jsme postupně vyhodnotili „míru závislosti“ každého znaku komunikace a) na tom, zda dotazovaným byl příjemce nebo partner, b) na oblasti podpory, c) na délce trvání projektu (ještě nezahájen, méně než půl roku realizace, více než půl roku), d) na hlavních právních typech subjektů, e) na počtu partnerů (1, 2, 3, 4 nebo více) a f) na typu partnerství z kombinovaných hledisek oborového a geografického (viz evaluační otázka 1.7).

Protože individuálních výsledků je příliš velké množství (zhruba 370) a většina z nich je pro malé četnosti málo spolehlivá, spočítali jsme vždy jedinou statistiku. Je jím asymetrický koeficient neurčitosti. Ten celkem dobře charakterizuje, nakolik jsou rozdíly v odpovědích na „komunikační otázky“ vysvětlitelné pomocí uvedených šesti charakteristik, které tu jsou v pozici nezávisle proměnných²².

²² Jde o míru asociace (tedy možného kauzálního propojení), která ukazuje relativní snížení chyby odhadu v případě, že hodnoty jedné proměnné predikují hodnoty jiné proměnné. Například když jsme zjistili, že koeficient

Z dosažených výsledků jsme vybrali hodnoty vyšší než 0,1 a „přeložili“ je do souvislého textu. Odkazujeme se tu na charakteristiky komunikace, které jsme prezentovali v tabulce výše. Brali jsme přitom v úvahu nejen hodnotu koeficientu, ale také absolutní četnosti.

Příjemci versus partneři: Zatímco všichni příjemci tvrdí, že komunikují s partnery průběžně pomocí telefonátů a e-mailů, z partnerů to je pouze 80 %. (Hezký příklad vlivu postavení na zdánlivě faktickou odpověď.)

Z oblastí podpory to jsou častěji příjemci a partneři v oblastech 1.1 a 5.1 (94 resp. 86 %), kde se pomocí telefonů a e-mailů připravují změny v projektu a dojednávají další postupy, kdežto v 3.4 je to pouze v 56 % případů. Osobní setkávání s partnery na poradách realizačního týmu nejméně jednou za čtvrt roku je podle očekávání nejméně často v oblasti 5.1 (pouze 29 %), kdežto v 1.1 je to údajně 100 % a ve 3.4 je to 89 %. Podobně je tomu při vyhodnocování pravidelného plnění monitorovacích indikátorů, zapojení jednotlivých partnerů a dosahování plánovaných výstupů. Naopak všechny projekty v oblasti podpory 5.1 mají údajně ustavené pracovní skupiny, kdežto v oblastech 1.1 a 3.4 to je pouze ve 20 resp. 33 %. To souvisí se složitostí projektu a s obsahem klíčových aktivit.

Údajně častěji se s partnery na poradách minimálně čtvrtletně osobně setkávají podnikatelské subjekty (ve 100 % případů) než NNO (73 %). Pracovní skupiny si však častěji vytvářejí NNO (55 %) než podnikatelské subjekty (32 %). Opět tu má jistě vliv oblast podpory, resp. obsahová stránka klíčových aktivit.

Údajně všechny projekty se čtyřmi a více partnery průběžně komunikují telefonem a e-mailem, připravují malé změny v projektu, dojednávají další postup telefonem a e-mailem a setkávají se s partnery osobně na poradách realizačního týmu nejméně jednou za čtvrt roku. S počtem partnerů roste výskyt projektů s ustavenými pracovními skupinami:

Tabulka 38: Vztah mezi počtem partnerů a vytvářením pracovních skupin

počet partnerů	Jsou pracovní skupiny?		celkem
	ano	ne	
1	33,3%	66,7%	100,0%
2	52,6%	47,4%	100,0%
3	57,1%	42,9%	100,0%
4 a více	71,4%	28,6%	100,0%
celkem	49,0%	51,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec

Z typů partnerství se dají statisticky vyhodnotit pouze rozdíly v rámci místních partnerství. Častěji se objevuje příprava malých změn v projektu a dojednávání dalších postupů telefonem a e-mailem v místních vnitrooborových a vnitrosektorových než v mezisektorových partnerstvích. Pravidelné vyhodnocování monitorovacích indikátorů atd. se provádí nejčastěji ve vnitrooborových

má pro vztah toho, zda je dotazovaný příjemcem nebo partnerem (nezávisle proměnná), a toho, zda se v projektu komunikuje pomocí telefonátů a e-mailů průběžně, hodnotu 0,41, znamená to, že nezávisle proměnná pomůže ze 41 % vysvětlit pozorovaný rozdíl (v konkrétním případě jsme zaznamenali, že tuto komunikaci potvrzuje 100 % příjemců, ale jen 80 % partnerů). Je tedy „poměrně velká část“ rozdílu v hodnocení příjemci a partnery vysvětlitelná jejich pozicí v projektu.

partnerstvích (100 %), naopak nejméně často se v místních vnitrooborových partnerstvích objevují pracovní skupiny: zde je to ve 21 %, zatímco u ostatních typů místních partnerství je to 44 – 50 %.

3.24.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Mezi partnery probíhá intenzivní komunikace. Velká většina příjemců a partnerů používá jako běžné způsoby komunikace a) telefonáty a e-maily, a to i pro dojednávání dalšího postupu a malých změn v projektu, b) čtvrtletní setkávání členů realizačního týmu a vyhodnocování plnění monitorovacích indikátorů, zapojení jednotlivých partnerů a dosahování výstupů.

V partnerských projektech je významná dynamika komunikace. Po zahájení realizace projektu se objevuje potřeba vzájemné komunikace mezi partnery a potřeba činit řadu operativních rozhodnutí. Pro styl, frekvenci a mechanismy komunikace jsou pravděpodobně rozhodující tyto faktory: a) výchozí situace daná celkovou koncepcí projektu a výchozí pozicí příjemce a partnerů, b) zkušenosti, počáteční aktivita a ambice některých členů partnerství, c) složitost projektu, d) probíhající fáze projektu.

Podle vlastního vyjádření všichni příjemci komunikují s partnery průběžně, z partnerů si to však myslí pouze 80%.

Při srovnání oblastí podpory 1.1, 3.4 a 5.1, pomocí telefonátů a e-mailů komunikují nejčastěji příjemci a partneři v 1.1 a 5.1, kde se takto připravují změny v projektu a dojednávají další postupy. Naproti tomu v oblasti 3.4 je to zhruba polovina případů. Všechny projekty v oblasti podpory 5.1 mají údajně ustavené pracovní skupiny, kdežto v oblastech 1.1 a 3.4 to je pouze v jedné pětině, resp. třetině případů.

Podle vlastního hodnocení se s partnery na poradách minimálně čtvrtletně osobně setkávají podnikatelské subjekty (100 % případů), méně často NNO (73 %). Pracovní skupiny uvnitř projektu si však častěji vytvářejí NNO (55 %) než podnikatelské subjekty (32 %). S počtem partnerů roste výskyt projektů s ustavenými pracovními skupinami.

Údajně všechny projekty se čtyřmi a více partnery průběžně komunikují telefonem a e-mailem, připravují malé změny v projektu, dojednávají další postup telefonem a e-mailem a setkávají se s partnery osobně na poradách realizačního týmu nejméně jednou za čtvrt roku. S počtem partnerů roste výskyt projektů s ustavenými pracovními skupinami.

3.25 Účelnost, účinnost a udržitelnost partnerství (1.22)

Při hodnocení veřejných intervencí je často využívána metoda 3E. V rámci následující analýzy je doplněna ještě udržitelnost. V případě udržitelnosti se očekává, že je-li vyšší, pak jsou vyšší i účinnost a účelnost.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jak a do jaké míry jednotlivé faktory kvality partnerství ovlivnily účelnost, účinnost a udržitelnost partnerství?

3.25.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Také v tomto případě je největší problém v získání dostatečného množství úplných a spolehlivých dat.

Empiricky měřit účinnost můžeme jen a) v případě dostatečně velkého množství pozorování, b) na dostatečně homogenních objektech, c) pokud možno s jedním či málo podmiňujícími faktory (nezávisle proměnnými). Co znamená výraz „dostatečně“, je ovšem věcí dohody, resp. hlubší analýzy, která není tématem tohoto hodnocení.

3.25.1.1 Kvalita partnerství

Pojem „kvality partnerství“ ve smyslu evaluační otázky začíná již vymezením pojmu partnerství, jak jsme to naznačili v úvodu k evaluační otázce 1.18 (zacílenost partnerství, společné rozhodování, funkční nezastupitelnost partnerů a synergický efekt partnerství).

Jeden z pokusů je obsažen ve „Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru“, které bylo schváleno usnesením Vlády ČR 5. ledna 2009²³. Je v něm uvedeno pojetí partnerství, které je provázané na pojetí partnerství v OP LZZ. Charakteristiky samotného partnerství však plně nevystihují příznaky jeho **kvality. Tou rozumíme určitou vyzrálost, rozvinutost, hodnotu, kterou se odlišuje od podobných forem** (jako spolupráce, odběratelsko-dodavatelský vztah apod.).

Partnerství v „hodnotovém“ smyslu, v němž lze zavést pojem kvality, se vyznačuje několika definičními znaky, kterými se – jako celek – odlišuje od ostatních forem spolupráce. **Těmito charakteristickými znaky jsou:**

- **veřejná prospěšnost partnerství** (vůči společnosti či uznávaným cílovým skupinám pomoci),
- **vzájemná výhodnost spolupráce** (zisky pro každého člena partnerství),
- **společné cíle partnerů** (vyjádřené společným projektem, někdy i dalšími vzájemnými závazky a dohodami),
- **dlouhodobost vztahu,**
- **plné akceptování obsahu a forem spolupráce** všemi partnery,
- **rovnoprávnost postavení** v rámci partnerství **a společné rozhodování,**
- **potřebnost a vyváženost vztahů uvnitř partnerství** (každý partner přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl),

²³ Viz http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/koncepce-neziskoveho-sektoru/zhodnoceni_koncepce_pro_web.pdf, str. 40-41.

- **synergický efekt** čili hodnota přidaná spoluprací: celkové pozitivní dopady pro dané území nebo cílovou skupinu jsou větší než součet efektů, které svou aktivitou dokážou vyvolat jednotliví účastníci.

Protože dosud nebyla vytvořena ucelená „teorie partnerství“, je třeba zdůraznit, že se jedná o jedno z více možných pojetí. V každém případě nelze kvalitu postihnout pouze uvedenými příznaky. Mohli bychom ještě hovořit například o míře spokojenost s partnerským vztahem, o pocitu smysluplnosti partnerství, o vedlejších (nečekaných, leč pozitivních) dopadech partnerského vztahu atd. a všechny by se podílely na dotváření pojmu „kvalita partnerství“. **Zvolili jsme příznaky, které jsou empiricky dostatečně dostupné pouhým dotazem** (sebehodnocením příjemců a partnerů) a přitom lze na nich zavést intuitivní stupnici „více a méně“.

Výše uvedené charakteristiky jsme operacionalizovali do série jednoduchých otázek se čtyřstupňovou ordinální škálou²⁴. Zvolili jsme formulace náročné na kladné odpovědi: jednak jsme škálu otočili od negativního k pozitivnímu konci, jednak jsme použili slova jako „plně akceptují“, „každý přispívá“, abychom aspoň zčásti kompenzovali předpokládanou tendenci dotazovaných k příznivému sebehodnocení.

Náš předpoklad je, že čím více charakteristik je hodnoceno kladně, resp. vyšším stupněm, tím hodnotnější – jako celek – toto partnerství je. Samozřejmě, pro účely benchmarkingu bychom museli získat informace od všech partnerů a ty bychom pravděpodobně doplnili o další příznaky kvality partnerství.

Dotazovaní (99 příjemců a partnerů) se vyslovovali k jednotlivým charakteristikám svého konkrétního partnerství s pomocí čtyřstupňové škály. K dispozici měli také možnost „nevím, nelze posoudit“, abychom odfiltrovali dotazované, kteří se necítí kompetentní partnerství z daného hlediska hodnotit.

Při hodnocení charakteristiky partnerství je **celkový závěr z těchto výsledků jednoznačný** – příjemci, příp. jejich partneři jsou přesvědčeni o tom, že všichni nebo většina partnerů se chová odpovídajícím způsobem hodnotovému partnerství: **jejich partnerství pracují na prospěšné věci, spolupráce je pro všechny výhodná, členové partnerství mají společné cíle, spolupracují dlouhodobě, akceptují obsah a formy spolupráce, mají v projektu rovnoprávné postavení se společným rozhodováním, přispívají k výsledkům celku a v partnerství dosahují synergických efektů.**

Pro další postup jsme vyloučili odpovědi typu „nevím“ a výsledky přepočítali z úhrnu meritorních odpovědí. Předpokládáme-li, že každá charakteristika má v celkovém hodnocení partnerství stejnou váhu a že rozdíly mezi sousedními stupni čtyřbodové škály jsou rovněž stejné, můžeme rozložení % v jednotlivých dílčích otázkách nahradit jediným údajem, např. aritmetickým průměrem a na jeho základě uzavřít, že:

- a) nejlépe jsou hodnoceny tři charakteristiky: společenská potřebnost projektu, synergický efekt partnerství a existence dalších, mimoprojektových společných cílů partnerů,
- b) středně (v úhrnu však stále naprosto pozitivně) jsou hodnoceny dlouhodobost vztahu, výhodnost spolupráce pro partnery a akceptování obsahu a forem spolupráce,

²⁴ Podobné dotazování jsme uskutečnili opakovaně v místních akčních skupinách v letech 2007-10, avšak tehdejší výsledky nejsou pro tuto evaluaci relevantní.

- c) nejméně často jsou pozitivně hodnoceny dvě charakteristiky: potřebné příspěvky členů k práci celku a rovnoprávnost postavení spojená se společným rozhodováním.

Ještě jednou opakujeme, že všechny charakteristiky jsou naprostou většinou dotazovaných hodnoceny jako převážně nebo zcela plněné – tedy jako pozitivní!

3.25.1.2 Rovnoprávné postavení v partnerství

Pro hlubší analýzu považujeme za **nejpotřebnější prozkoumat otázku rovnoprávnosti členů, resp. přítomnosti či absence společného rozhodování**. Již v evaluačních otázkách 1.18 a 1.20 jsme upozorňovali na to, že rozhodovací mechanismy je třeba považovat za jednu z podstatných znaků či dokonce podmínek hodnotového partnerství.

Z analýzy společného rozhodování vyplynula především tato zjištění:

1. **v partnerstvích podnikatelských subjektů se častěji společně rozhoduje, resp. častěji mají všichni potřebné informace** (58 % projektů), než je to mu v příspěvkových organizacích (12 %) nebo NNO (33 %) – viz další tabulka,
2. s tím souvisí zajištění, že **nejčastěji se plně společně rozhoduje v oblasti podpory 1.1** (z 57 %), průměrně v 3.4 a **nejméně často v 5.1** (29 %) – do spodní z obou tabulek jsme vybrali pouze ty oblasti podpory, pro něž byl dostatečný počet dotazovaných,
3. **nebyl zjištěn vliv počtu partnerů na rovnoprávnost v projektu a společné rozhodování**²⁵,
4. **není statisticky významný rozdíl mezi míněním příjemců a ostatních partnerů** (kteří se ovšem zúčastnili dotazování za jiné projekty než příjemci).

Tabulka 39: Rozhodování a rovnoprávnost postavení v partnerství dle oblasti podpory v OPLZZ

oblast podpory OPLZZ	rovnoprávnost a spol. rozhodování		celkem
	vždy	ne vždy	
1.1	57,1%	42,9%	100,0%
3.4	45,5%	54,5%	100,0%
5.1	28,6%	71,4%	100,0%
celkem	42,0%	58,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

²⁵ Takový vliv může reálně existovat, může však být překryt jinými vlivy, jako obsahovým zaměřením projektu, resp. oblastí podpory aj. Testovali jsme tuto domněnku na rozdělení podle oblastí podpory a právního typu příjemce, avšak výsledky nejsou statisticky přesvědčivé a proto je neuvádíme.

Tabulka 40: Rozhodování a rovnoprávnost postavení v partnerství dle právního typu organizace

právní typ organizace	rovnoprávnost a spol. rozhodování		celkem
	vždy	ne vždy	
podnikatelský subjekt	58,1%	41,9%	100,0%
příspěvková organizace nebo o.p.s. založená krajem nebo městem	12,5%	87,5%	100,0%
nestátní nezisková organizace občanského typu	33,3%	66,7%	100,0%
kraj, město, obec nebo svazek obcí	42,9%	57,1%	100,0%
jiný subjekt	42,9%	57,1%	100,0%
celkem	41,3%	58,7%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

3.25.1.3 Analýza souhrnné charakteristiky kvality partnerství

K propočtu „skóre kvality partnerství“ jsme použili jednoduchou techniku sumovaných odhadů postavenou na Likertově škále. Vyloučili jsme subjekty, které na některou otázku neodpověděly (celkem 26) a individuální hodnocení sečetli do celkového hrubého skóru (za předpokladu ekvidistance škály).

Výsledných 74 sebehodnocení spadá do intervalu od 11 (podnik z Olomouckého kraje) do 32 (tři subjekty) bodů. Aritmetický průměr činí 27,6 a medián 28. Extrémním, tzv. odlehlým pozorováním je pouze zmíněný podnik s 11 body, bez něho se hrubé skóre pohybují v intervalu 22-32 bodů. To samo o sobě ukazuje na malý rozptyl a tedy vysokou konzistenci souboru hodnocených partnerství. Podporují to i dosažené hodnoty dolního a horního kvartilu, které jsou 27 a 30. Přitom 42 % hodnocení je v intervalu 27-28 bodů.

Malý rozptyl hodnot je překvapivý. Do jisté míry mohl být způsoben tendencí oslovených organizací vyslovovat se pozitivně o vlastním projektovém partnerství. Ve většině dílčích škál jsme nezaznamenali podíl obou „záporných“ stupňů (tj. že charakteristika se neplní vůbec nebo jen zčásti) vyšší než 20 % (to nastalo pouze v případě rovnoprávnosti postavení a společného rozhodování, k čemuž se ještě vrátíme). „Záporná hodnocení“ ve 3 z 8 charakteristik nepřesahují 10 % 4 další nepřesahují 15 %.

Za hlavní příčinu této asymetrie ovšem nemusíme pokládat právě to, že si dotazovaní myslí o sobě „to lepší“, ale prostě to, že situace ve většině partnerství je opravdu „převážně dobrá“ – alespoň z hledisek, která jsme použili²⁶.

Pro lepší práci s daty jsme dále vyloučili podnik s extrémně nízkým skórem a všechny zbývající skóre kategorizovali, abychom získali (s ohledem na celkový počet případů) dostatečně malý počet skupin projektových partnerství. V tabulce je kategorizováno 73 případů kompletně hodnocených partnerství. Kategorizace respektuje asymetrii (sešikmení) dosažených skóre.

²⁶ Není asi třeba připomínat, že závěry postavené na sebehodnocení příjemců a partnerů závisí a) na operační definici kvality partnerství, čili na výběru konkrétních charakteristik a jejich formulaci, jak jsme je použili, b) na způsobu hodnocení, tj. použití dané škály, a c) na počtu hodnocení, který zde není vysoký. Považujeme však zvolenou metodu za průkopnickou a odborně postačující účelu věci.

Tabulka 41: Kategorizace skóru

hodnoty hrubých skóru	% případů
skup. D: 22-25 bodů	11,0
skup. P: 26-29 bodů	61,6
skup. H: 30-32 bodů	27,4
celkem	100,0

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Takto jsme ve prospěch souhrnných závěrů a za cenu ztráty podrobnějších informací o dílčích hodnoceních zkondenzovali všechna data do informace, zda hodnocené partnerství patří do dolní skupiny D s podprůměrným sebehodnocením, do prostředí skupiny P (širší průměr), nebo do horní skupiny H s nadprůměrnými hodnotami.

Které skupiny projektů se nejčastěji vyskytují v jednotlivých kategoriích? Nejde o absolutní většinu, ale o výrazně vyšší podíl než mají ostatní skupiny²⁷. Ty, které nejsou jmenovány, jsou buď rozděleny do D, P, H v podobném poměru jako je tomu v celém vzorku (11:62:27) anebo počty dotazovaných tam byly tak malé, že jsme je museli pro nespolehlivost zjištění z analýzy vyloučit.

Tabulka 42: Kategorizace projektů dle různých hledisek

hledisko	v dolní skupině	v prostřední skupině	v horní skupině
právní typ příjemce	-	-	podniky
oblast podpory	-	5.1	1.1
počet partnerů	3	-	1 a 4 a více
typy místního partnerství	-	-	-

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Jak je možné, že projekty se 3 partnery patří relativně častěji do dolní skupiny v hodnocení kvality partnerství, zatímco projekty s jedním anebo se 4 a více projekty naopak do horní skupiny? Jediný partner je typický pro oblast podpory 1.1 (41 % všech projektů), ale téměř se nevyskytuje v 5.1 (jen 13 %). Tři partneři jsou typičtí pro oblast 5.1 a pro projekty NNO (zde jsou dvě třetiny všech projektů s tímto počtem partnerů). Naproti tomu čtyři a více partnerů je zhruba stejně rozloženo jak v projektech z oblasti 1.1, tak 5.1 (kdežto například v oblasti 3.4 se tolik partnerů nevyskytuje) a jsou také relativně častější v projektech podniků než v NNO nebo v příspěvkových organizacích.

Hovoříme-li tedy o skupině projektů se třemi a více partnery (plus příjemce!), tak je třeba pamatovat, že tato skupina se nenachází proporcionalně ve všech oblastech podpory nebo u všech právních typů příjemců.

Naší domněnkou je, že především **partnerství většinou kladně ovlivňuje účelnost, účinnost a udržitelnost samotných projektů**. K tomu však nejsou k dispozici použitelná data: realizovaných projektů je málo a hlavně ještě neprošly obdobím udržitelnosti, pro stanovení účelnosti nelze separovat dopady vyvolané samotnou podporou v OP LZZ (příjemci a partneři většinou tak jako tak realizují podobné aktivity, jaké zahrnuli do projektu) a měření účinnosti je zásadně komplikováno tím,

²⁷ Například do skupiny H se zařadilo 36% podniků, zatímco z NNO jich je 23% a celkově 27%. Na základě vyhodnocení odchylek od očekávaných četností technikou upravených standardizovaných reziduálů můžeme říci, že výskyt podniků v horní skupině (v porovnání s jinými právními typy příjemců a jinými skupinami indexu kvality partnerství) je nečekaně vyšší a proto jsou podniky zapsány ve sloupci horní skupiny.

že se nevedou „účty jednotlivých druhů výstupů“ a neznáme proto skutečné úplné náklady na dosažení jednotlivých výstupů.

Pro dostatečně spolehlivé zodpovězení otázky nejsou v současnosti k dispozici potřebná data.

3.25.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Pro odpovězení otázky v původním znění nebylo možné získat dostatek úplných a spolehlivých údajů (nejen o účelnosti, účinnosti a udržitelnosti realizovaných projektů, ale především o účelnosti, účinnosti a udržitelnosti samotných partnerství) zejména proto, že jen málo (17) partnerských projektů bylo do 31. 12. 2010 ukončeno s přijatou monitorovací zprávou.

Pro zhodnocení kvality partnerství bylo vytipováno osm charakteristik, které byly předmětem sebehodnocení příjemců projektů. **Kvalitou partnerství rozumíme určitou vyzrálou, rozvinutou, hodnotu, kterou se odlišuje od podobných forem** (jakou je nespécifikovaná spolupráce, odběratelsko-dodavatelský vztah apod.). Partnerství v „hodnotovém“ smyslu, v němž lze zavést pojem kvality, se vyznačuje několika definičními znaky, kterými se – jako celek - odlišuje od ostatních forem spolupráce. **Těmito charakteristickými znaky jsou:**

- a) **veřejná prospěšnost partnerství** (vůči společnosti či uznávaným cílovým skupinám pomoci)
- b) **vzájemná výhodnost spolupráce** (zisky pro každého člena partnerství)
- c) **společné cíle partnerů** (vyjádřené společným projektem, někdy i dalšími vzájemnými závazky a dohodami)
- d) **dlouhodobost vztahu**
- e) plné **akceptování obsahu a forem spolupráce** všemi partnery,
- f) **rovnoprávnost postavení** v rámci partnerství **a společné rozhodování**,
- g) **potřebnost a vyváženost vztahů uvnitř partnerství** (každý partner přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl)
- h) **synergický efekt** čili hodnota přidaná spoluprací: celkové pozitivní dopady pro dané území nebo cílovou skupinu jsou větší než součet efektů, které svou aktivitou dokážou vyvolat jednotliví účastníci.

Tyto charakteristiky jsme učinili předmětem dotazování 99 příjemců nebo partnerů v právě realizovaných nebo již ukončených projektech.

Celkový závěr je, že **příjemci, příp. jejich partneři jsou přesvědčeni o tom, že** všichni nebo většina partnerů se chová ve smyslu uvedených charakteristik, resp. že platí úplně nebo aspoň převážně tak, jak odpovídá hodnotovému partnerství: **jejich partnerství pracují na prospěšné věci, spolupráce je pro všechny výhodná, členové partnerství mají společné cíle, spolupracují dlouhodobě, akceptují obsah a formy spolupráce, mají v projektu rovnoprávné postavení se společným rozhodováním, přispívají k výsledkům celku a v partnerství dosahují synergických efektů.**

Uvnitř všech, převážně pozitivních hodnocení, jsou tyto rozdíly:

- nejlépe jsou hodnoceny tři charakteristiky: společenská potřebnost projektu, synergický efekt partnerství a existence dalších, mimoprojektových společných cílů partnerů,
- středně (v úhrnu však stále naprosto pozitivně) jsou hodnoceny dlouhodobost vztahu, výhodnost spolupráce pro partnery a akceptování obsahu a forem spolupráce,

- nejméně často jsou pozitivně hodnoceny dvě charakteristiky: potřebné příspěvky členů k práci celku a rovnoprávnost postavení spojená se společným rozhodováním.

Zvlášť zde byla vyhodnocena otázka rovnoprávnosti členů, resp. přítomnosti či absence společného rozhodování. Z analýzy vyplynula především tato zjištění:

- v partnerstvích podnikatelských subjektů se častěji společně rozhoduje, resp. častěji mají všichni potřebné informace (58 % projektů), než je to mu v příspěvkových organizacích (12 %) nebo NNO (33 %),
- s tím souvisí zajištění, že nejčastěji se plně společně rozhoduje v oblasti podpory 1.1 (z 57%), průměrně v 3.4 a nejméně často v 5.1
- nebyl zjištěn vliv počtu partnerů na rovnoprávnost v projektu a společné rozhodování,
- není statisticky významný rozdíl mezi míněním příjemců a ostatních partnerů (kteří se ovšem zúčastnili dotazování za jiné projekty než příjemci).

Hodnotíme-li všechny projekty vzájemně podle právního typu příjemce, oblasti podpory, počtu partnerů a typů místního partnerství, lze určit, že tendenci k postavení v horní skupině mají podniky, subjekty v oblasti podpory 1.1 a projekty s jedním nebo 4 a více partnery (plus příjemce). Do prostřední skupiny mají tendenci se zařadit projekty v oblasti podpory 5.1. Do dolní skupiny projekty se 3 partnery. Pozice ostatních skupin projektů není z těchto hledisek charakteristická. Celkově tak lze říci, že pokus o kvantifikaci kvality partnerství přinesl pouze dílčí výsledky a mohla by se mu v dalších evaluacích věnovat opět pozornost.

Jak vyplývá z podrobnějšího vyhodnocení evaluační otázky 1.23, partnerství ovlivňuje účelnost, účinnost a udržitelnost projektů tím, že bez partnerství by se v 17 % projektů údajně neuskutečnily žádné plánované výstupy a v 71 % pouze některé (jednotlivými partnery samostatně). Z hlediska plnění projektových cílů je stávající partnerství nenahraditelné údajně v 81 % projektů. Pokud však jde o vlivy charakteristik na účelnost, účinnost a udržitelnost samotných partnerství, jsou k dispozici jen hypotetické údaje.

3.26 Účelnost partnerství a jiné formy implementace (1.23)

V návaznosti na předchozí analýzy je vyhodnocena i otázka vztahující se k realizaci projektů v partnerství a bez něj a souvislosti s účelností pro dosažení cílů projektů.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry lze realizovaná partnerství hodnotit jako účelnější pro dosažení stanovených cílů projektu než jiné formy implementace?

3.26.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

3.26.1.1 K možnostem exaktního porovnání účelnosti partnerských projektů

Účelnost je otázkou vztahu mezi plánovanými projektovými cíli a skutečně dosaženými výsledky. Na úrovni individuálních projektů lze účelnost interpretovat jako poměr mezi plánovanými a dosaženými hodnotami monitorovacích indikátorů. Hlavní problémy jsou v tom, že v OP LZZ je dosud málo

ukončených projektů se závěrečnou monitorovací zprávou, a monitorovací ukazatele nepokrývají celý obsah projektových cílů.

V kontextu evaluační otázky však jde o **porovnání účelnosti partnerských projektů s nepartnerskými**. Pokusili jsme se vyhledávat dvojice dobře porovnatelných projektů. To si nejdříve vyžádalo objasnění všech vlivů, které by mohly na plnění cílů působit. Je to například délka projektu, zkušenosti příjemců (nejen s projekty podporovanými v ESF, ale především s předmětem činnosti) a další.

Z IS Monit7+ jsme vyhledávali takové projekty, které si jsou v cílech podobné, avšak liší se tím, zda mají partnery. Hodnotitelé pracovali se 40 vybranými projekty, které jsou již ukončené.

Ukončených projektů se závěrečnou monitorovací zprávou je málo a v některých oblastech podpory se buď nedaří nalézt odpovídající partnerské projekty, nebo naopak nepartnerské. **Nedařilo se najít dvojice projektů, které by měly stejné zaměření (porovnatelné výstupy), oba byly ukončeny a přitom jeden byl realizován s partnery a druhý bez partnerů.**

Nedostatek vhodných projektů dokumentuje celková statistika:

Tabulka 43: Ukončené projekty OP LZZ

	počet	poznámka ke stavu projektu
projekty celkem	8 458	ve všech stavech
partnerské celkem	1 581	ve všech stavech
ukončené celkem	140	partnerské i nepartnerské ve stavech 5 – „Financování projektu ukončeno“ 135 – „Realizace projektu ukončena“
z partnerských projektů je ukončených	17	„Realizace projektu ukončena“

Zdroj: IS Monit7+, stav k 26. 1. 2011

Bylo tedy zatím ukončeno 17 partnerských projektů, které by se daly porovnat s některými ze 123 ostatních. To je současný stav. Nepodařilo se však vyhledat dvojice podobných, srovnatelných projektů. Ukončené partnerské projekty totiž nejsou ze všech oblastí podpory, ale pouze z 1.1 (3x), 2x z 3.1, 5x z 3.4 a 7x z 5.1 (zde není nepartnerský projekt).

Výsledkem této etapy bylo, že **jsme si u žádné dvojice projektů nemohli být dostatečně jisti, že jsou srovnatelné**. K tomu samozřejmě přistupuje základní otázka obsahové různosti projektů. Minimálně by se měly shodovat v oblasti podpory a uvnitř oblasti podpory v jednotlivých typech aktivit, tedy i výstupů (můžeme porovnávat pouze účelnost projektů s druhově shodnými výstupy, např. kdyby jediným výstupem dvou projektů byl určitý počet dětí, které mají zajištěnu celodenní péči po dobu práce rodičů).

Závěrem této etapy prací bylo poznání, že nemůžeme otázku zodpovědět s použitím přímých dat o projektech.

3.26.1.2 Přínosy zapojení partnerů

Odpověď na tuto evaluační otázku proto musíme omezit na výsledky přímého dotazování žadatelů, resp. příjemců a z odpovědí usoudit, zda partnerské projekty mají potenciál vyšší účelnosti. Potřebné otázky jsme použili v obou dotazníkových šetřeních (2010 i 2011) na rozdílných vzorcích.

Jaké přínosy znamená zapojení partnerů do projektů? Příjemci se měli vyslovit k efektům partnerské spolupráce. Dotazovaným jsme ponechali možnost, že to dosud nelze určit, abychom odlišili ty, kteří jsou na počátku realizace a jejichž odpověď by tedy měla „řádově nižší váhu“ než odpověď těch, kteří projekt již delší dobu realizují nebo dokonce ukončili. Celkové výsledky jsou v tabulce:

Tabulka 44: Co znamenalo zapojení partnerů do projektu? Které významné efekty to přineslo?

Jaký význam mělo zapojení partnerů...	velký význam	malý význam	žádný význam	dosud nelze určit
a) pro kontakty s cílovými skupinami projektu (např. s klienty)?	79,0	11,3	3,2	6,5
b) pro získání dalších dovedností a znalostí, které se využijí pro realizaci projektových aktivit, tzn. <u>pro dosažení cílů projektu?</u>	64,4	21,0	8,1	6,5
c) pro získání dalších dovedností a znalostí, které se využijí <u>při řízení projektu</u> , v práci realizačního týmu?	36,7	33,3	23,3	6,7
d) pro financování (pro spolufinancování nebo pro období udržitelnosti)?	17,2	29,3	32,8	20,7
e) pro rozhodnutí o další spolupráci mimo daný projekt?	35,2	27,8	14,8	22,2

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec 2010

Hlavní přínosy zapojení partnerů spočívají v zajištění kontaktů s cílovými skupinami a získání dalších dovedností a znalostí, které jsou užitečné pro realizaci projektových aktivit.

V prvních třech podotázkách vzdalo hodnocení cca 7 % účastníků průzkumu, zatímco v otázkách financování, udržitelnosti a další (poprojektové) spolupráce 21-22%. Je to logické – představitelům těmto organizací chybí zkušenosti, které by k hodnocení potřebovali. Tyto odpovědi jsme vyloučili z dalšího zpracování.

Tabulka 45: Jak významné efekty přineslo zapojení partnerů pro dosažení cílů projektu?

		velký význam	malý význam	žádný význam	celkem
příjemci v OP LZZ	ano	75,0%	13,9%	11,1%	100,0%
	ne	59,1%	36,4%	4,5%	100,0%
celkem		69,0%	22,4%	8,6%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec 2010

Mezi příjemci v OP LZZ je 2x více těch, kteří v daném partnerství nevidí žádný význam pro rozhodnutí o další spolupráci s partnery:

Tabulka 46: Jak významné efekty přinesla partnerská spolupráce pro rozhodnutí o další spolupráci mimo projekt?

		velký význam	malý význam	žádný význam	celkem
příjemci v OP LZZ	ano	46,2%	30,8%	23,1%	100,0%
	ne	43,8%	43,8%	12,5%	100,0%
celkem		45,2%	35,7%	19,0%	100,0%

Zdroj: dotazníkové šetření 1 Tima Liberec 2010

V druhém dotazníkovém šetření jsme na vzorku 55 příjemců realizovaných projektů zjišťovali posun ve vybraných efektech, ke kterým došlo v posledním půlroce. Šlo o charakteristiky vzájemné výhodnosti spolupráce, společných mimoprojektových cílů a rovnoprávnosti postavení.

Z dotazování vyplynulo, že **většinou se tyto „dopady“ nezměnily, zůstaly stejné**. Bylo tomu tak v 58 % projektech z hlediska vzájemné výhodnosti (v 6 % se dokonce zhoršil), v 78 % mimoprojektových cílů a dokonce v 87 % rovnoprávnosti postavení a společného rozhodování. Tabulka ukazuje, v kolika % případech se stav v posledním roce zlepšil.

Tabulka 47: Zlepšení za posledního půl roku ve vybraných oblastech (v % z počtu dotazovaných)

b) spolupráce všech partnerů je vzájemně výhodná, každému něco přináší, co by samostatně nezískal (peníze, zkušenosti aj.)	36
c) partneři mají společné cíle i mimo tento realizovaný projekt	22
f) všichni mají rovnoprávné postavení v tom smyslu, že mají všechny informace včetně těch o čerpání rozpočtu a rozhodují vždy společně	13

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Malý počet dotazovaných neumožňuje dělat přesné závěry (výběrová chyba se pohybuje za hranicí ± 7 procentních bodů) a navíc nemohla být ověřena spolehlivost chápání otázky respondenty. Je však pravděpodobné, že teprve **v průběhu realizace projektu se ukazuje, že partnerství je samoučícím se strojem (synergie) a kromě toho že jednotlivým účastníkům přináší nové zkušenosti apod.**

3.26.1.3 Hypotetické důsledky převodu na nepartnerský projekt

Protože přímé porovnání shodných (či velmi podobných) partnerských a nepartnerských projektů nebylo možné, orientovali jsme se na přímý dotaz k příjemcům. Nebylo však možné dotazovat se příjemců nepartnerských projektů na možný efekt toho, kdyby bývali partnery přizvali, neboť bychom získali nedostatečné a nespolehlivé údaje: nejen pro velkou hypotetičnost situace s nároky na zkušenosti příjemců nepartnerských projektů, ale též pro očekávanou velmi nízkou návratnost odpovědí na takový dotaz.

Jako přijatelnější se tak ukázala varianta **dotazovat se na možné důsledky nepartnerského projektu** těch příjemců, kteří partnerský projekt realizují. (Toto dotazování jsme uskutečnili až na přelomu 2010/11, když byl vyčerpán zmíněný pokus s přímým porovnáním).

Podle 17 % z 97 dotazovaných by se v případě, že by všichni partneři pracovali samostatně (nesdružení v projektu), asi neuskutečnily žádné v projektu plánované výstupy, podle 12% by se naopak všechny výstupy realizovaly. Většina (71 %) má zato, že by se uskutečnily některé výstupy a některé ne.

Protože jsme se však ptali na jejich konkrétní projekt (nikoliv na „projekty v OP LZZ obecně“), můžeme na základě toho odhadnout, že **zhruba pětina schválených partnerských projektů nemá nepartnerskou alternativu – účast partnerů je tam podstatná a bez nich by plánované výstupy nevznikly**, resp. projekt by nedosáhl svých cílů.

Jsou to často projekty, které již byly připravovány s ohledem na potřebnou účast partnerů a všechny tyto projekty jsou relevantní pro OP LZZ (neboť byly schváleny k financování), takže by tento počet neměl být považován za vysoký. Spíš bychom čekali, že bez partnerů by se nepodařilo daný projekt

uskutečnit buď vůbec, anebo jen částečně. Proto se nám zdá naopak zjištěných 12% projektů, které by se mohly uskutečnit i bez partnerství, jako příliš mnoho (měli bychom očekávat 0 %).

Avšak úkolem hodnotitelů projektových žádostí není posuzovat projekty právě z hlediska nezastupitelnosti. Podle popisu kritéria C3 platného Příručky pro hodnotitele projektů OP LZZ (květen 2009) kritérium sice „hodnotí, nakolik je partnerství v daném projektu přínosem pro realizaci jeho aktivit“, ale **nezjišťuje, zda by jednotliví partneři mohli uskutečnit dané výstupy, příp. projektové cíle i samostatně, nesdružení v jediném projektu**. Ostatně, „cílem je doporučit výběrové komisi vyloučit takové projekty, ve kterých jsou uměle vytvořena partnerství spojená s nebezpečím možného finančního obohacení partnerů.“ Tím se důraz této části věcného hodnocení přesunuje spíše na vyloučení nepřijatelných vztahů mezi příjemcem a partnery.

Podle příjemců, příp. partnerů v realizovaných projektech (92 dotazovaných) by ve velké většině případů (81%) daný projekt nemohl realizovat nikdo jiný než stávající partnerství:

Tabulka 48: Kdo by dokázal projektové cíle nejlépe uskutečnit?

jedině stávající partnerství	81
každý partner samostatně (bez společné práce v projektu)	12
jiné subjekty než ty, které se sdružily v projektu	3
samostatný subjekt, který by byl sám sdružením (např. družstvo, o.p.s.), takže by mohl projekt realizovat bez partnerů	4

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Povšimněme si marginální možnosti příjemce, který by byl sám sdružením partnerů. K takovému řešení dochází ojediněle. Konkrétně může spočívat v tom, že dřívější příjemci či partneři založí novou organizaci, která se stane žadatelem. Tak tomu bylo v případě Koalice nevládek Pardubicka (KONEP). Koalice vznikla v průběhu realizace opatření 3.3 SROP a sama se popisuje takto:

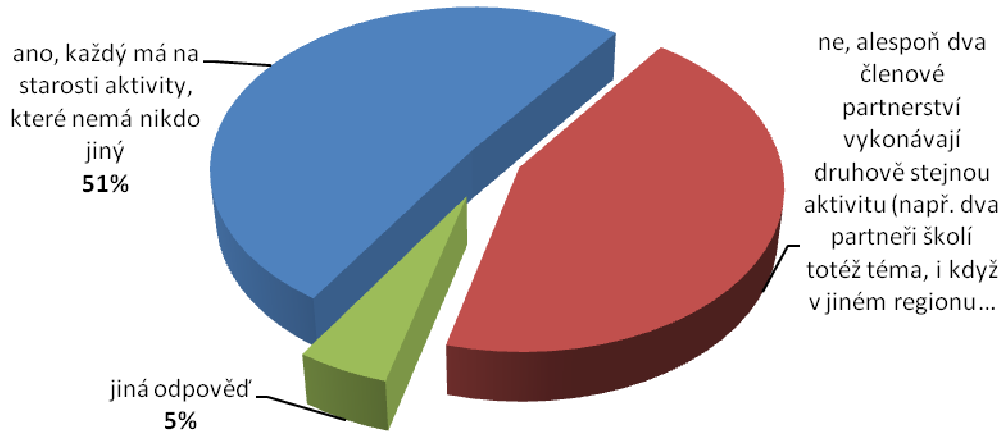
„Jedním z výstupů projektu na podporu absorpční kapacity bylo první setkání s londýnskými NNO, které KONEPu představily koncept „společných partnerských projektů“. Představitelé KONEP byli doslova uchvázeni fungujícím londýnským partnerstvím, které umožňovalo, aby i malé organizace mohly čerpat dotace z administrativně náročných programů EU. Iniciovali projekt „Společně!“, díky kterému byl princip partnerských projektů prezentován v Pardubickém kraji. Rozpočet KONEPu tak dosáhl v roce 2007 výše 2,5 mil. Kč.“ Díky projektu „Společně!“ vznikly tři velké partnerské projekty, které v letech 2008–9 uspěly v OP LZZ.

3.26.1.4 K otázce nezastupitelnosti

Na různých místech evaluace (především pak v otázce 1.18) se dotýkáme otázky nezastupitelnosti, která je relevantní též v kontextu posuzování účelnosti partnerství v projektech.

Při dotazování jsme zjišťovali unikátnost postavení či funkce, kterou každý partner má:

Graf 13: „Má každý z partnerů v projektu svou vlastní funkci (roli, úkoly), kterou nemá jiný partner?“



Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Nejdříve je třeba v této souvislosti upozornit na **nejednoznačné vymezení této charakteristiky partnerství v Projektovém dokumentu OP LZZ** (str. 12) i v Příručce pro příjemce (str. 42). Účast všech partnerů má být „podstatná a nezastupitelná“. Jestliže by partnerem ve společném projektu byla jak škola v místě A, tak v místě B, pak zdánlivě ani jedna není v projektu nezastupitelná, neboť obě dělají totéž.

Jak je však vidět z projektových žádostí a jejich věcných hodnocení, tato nezastupitelnost se v praxi nechápe jako **funkční nezastupitelnost**, tzn. jako požadavek, že v partnerství nemají ani dva partneři druhově shodné úkoly. Běžně se připouštějí projekty, v nichž dva či více partnerů realizuje stejnou aktivitu, činí tak pouze v jiné organizaci nebo v jiném městě.

Kdybychom zůstali u požadavku funkční nezastupitelnosti, měli bychom v budoucnu vylučovat žádosti s funkčně nadbytečnými partnery, anebo přímo tyto redundantní partnery. Například projekt, v němž příjemce ověřuje tutéž službu ve dvou farních charitách, ve dvou městech, ve dvou věznicích anebo jeden z partnerů (nejčastěji příjemce) zajišťuje několik obsahově shodných školení pro několik organizací²⁸. V těchto případech duplicitní partneři již nepřidávají nic nového ke zbytku partnerství vyjma toho, že kvantitativně posilují výstupy projektu. Nepočítáme-li objemy indikátorů výstupů, nemusí být tyto redundantní partneři pro realizaci projektu přítomni. Jsou totiž funkčně zastupitelní.

Nezastupitelnost – pokud tento výraz v dokumentaci OP LZZ zůstane – by se musela chápat výslovně jako **nezastupitelnost vzhledem k výstupům**. Že totiž dva partneři (zaměstnavatelé) umožní svým zaměstnancům účast na tomtéž školení nebo že dva partneři (města) umožní, aby v nich jiný partner poskytoval své poradenské služby. Jde pak o nezastupitelnost v aditivním smyslu, že každý z partnerů umožní účast jiných osob z cílových skupin. Podle tohoto volnějšího výkladu bychom za správné partnery mohli považovat i několik firem (škol, měst), které sice ve vztahu k projektu dělají totéž

²⁸ Tyto příklady jsou zobecněny, ale jsou odvozeny od skutečných projektů, které jsou nebo byly realizovány.

(např. lidé se tam školí ve stejném kurzu), avšak každá vytváří odlišný (ač druhově stejný) výstup: jiné účastníky, jiné absolventy.

To je však natolik snadná podmínka, že se zdá být nadbytečná.

Zůstaneme-li u volnějšího pojetí nezastupitelnosti, má větší význam „podstatnost“, avšak to je bohužel velmi vágní pojem a musel by být specifikován (např. pomocí typických příkladů).

3.26.1.5 Úloha kvazipartnerů

V průběhu prací se objevila řada případů, kdy měl projekt dalšího partnera, někdy i několik, kteří však nejsou jako partneři uvedeni v projektové žádosti ani v monitorovacích zprávách, ačkoliv vykonávají funkce a činnosti, které běžně odpovídají práci partnera. Příjemci se s nimi průběžně radili o dalším postupu, využívali jejich přístupů k cílovým skupinám, propláceli jim věcné náklady, které zaúčtovali na vlastní jméno příjemce a jejich pracovníky, kteří se na realizaci projektu přímo podíleli, vypláceli na základě dohod o provedení práce apod.

Podle vyjádření příjemců je to hlavně ze dvou důvodů: a) organizační složka státu nemůže být uváděna jako partner, b) „stínový“ partner by sice mohl plnit formální požadavky (dané Prováděcím dokumentem OP LZZ), avšak příjemce jej nechtěl do projektu zahrnout, protože v době přípravy žádosti nebylo jasné, zda by dokázal dostát všem závazkům kladeným na partnera, zejména z hlediska administrace a monitoringu projektu.

Domníváme se, že by bylo matoucí označovat tyto případy jako fiktivní partnerství²⁹. Ve skutečnosti je to naopak, jde spíše o reálná partnerství nebo „dílní partnerství“, která však v podobě formálního partnerství nevyhovují pravidlům OP LZZ nebo potřebám příjemců. Účast těchto dalších subjektů je k prospěchu projektu, neboť pomáhá plnit monitorovací ukazatele, resp. jen s jejich pomocí bylo možné, aby příjemce nabídl rozsáhlé výstupy.

Celkově lze mít za to, že zajištění projektu pomocí projektových účastníků může mít dobrý přínos jak pro projektového účastníka, tak pro samotný projekt, a to zejména tam, kde se účastník svým neformálním zapojením do projektu učí zvládat úkoly, které může později v jiném projektovém záměru převzít již jako partner nebo příjemce.

Projekty tohoto druhu ovšem exponují otázku tzv. dodavatele. Jeho definiční neurčitost v OP LZZ je zdrojem žádoucích i nežádoucích chyb na straně žadatelů (a možná i hodnotitelů). Problém dodavatelů však není předmětem této evaluace. Pouze se ukázalo, že projektoví účastníci (podobně jako mnozí partneři) fakticky vykonávají práce, resp. poskytují v rámci projektu služby, které by se daly považovat za typické dodávky – dodávají databáze klientů (kterou využije až příjemce), jako

²⁹ Ta mohou vznikat tehdy, je-li organizace jako partner uvedena, ale ve skutečnosti se na klíčových aktivitách vůbec nepodílí, pouze propůjčila své jméno... To se někdy stává ve výběrových řízeních při udělování veřejných zakázek, kdy jeden z partnerů plní třeba i bizarní podmínku stanovenou zadavatelem. Například zadavatel vypisuje zakázku v hodnotě 1 mil. Kč, od uchazečů vyžaduje dobré reference z předchozích zakázek, ale navíc stanoví podmínku ročního obrátu 100 mil. Kč. Tím vyřadí nežádoucí konkurenty. Zájemci proto někdy hledají organizaci, která plní podmínku obrátu a je ochotna (za „provizi“) vystupovat v konsorciu dodavatelů jako uchazeč.

lektoři realizují kurzy (které celkově organizuje příjemce), zajišťují publicitu projektu (i když mají v projektu ještě nějaký ten „štěk“ navíc) apod.

3.26.1.6 Vnímané efekty partnerství

Účelné partnerství není jen to, díky němuž se podařilo lépe splnit projektové cíle, ale i to, v němž získali všichni účastníci něco, co by jinak neměli a co jim pomáhá lépe plnit jejich další, mimoprojektové úkoly.

Které výhody nebo efekty přineslo uzavřené partnerství? Příjemcům i partnerům se stalo především příležitostí k plnění dlouhodobých cílů a k rozšíření dovedností, znalostí, organizačních a dalších kapacit:

Tabulka 49: Které výhody vám uzavřené partnerství přineslo? (v %, N=55, seřazeno)

	ano, plně	z části ano	ne
příjemce i partneři mohou díky projektu lépe plnit své vlastní dlouhodobé cíle	58	42	0
zapojení partnerů znamenalo rozšíření dovedností, znalostí, organizační kapacity, příp. finančních zdrojů (pro dobu po skončení projektu)	58	36	6
účast určitých partnerů v projektu zvyšuje jeho důvěryhodnost	30	55	15
partnerství bylo uzavřeno, protože jej poskytovatel grantu očekával nebo vyžadoval	6	30	64

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Všimněme si, že **přizvání partnera, kterým se zvýší důvěryhodnost projektu, není okrajovým jevem.**

A naopak, které nevýhody nebo problémy přineslo partnerství nebo někteří z partnerů? Většinou se jednalo o částečné anebo žádné problémy. Největší potíže podle zjištění vyvolává množství práce a času potřebného k realizaci, komunikaci a rozhodování:

Tabulka 50: Které nevýhody nebo problémy přineslo partnerství nebo někteří z partnerů? (v %, N=55, seřazeno)

	ano, plně	z části ano	ne
partnerství vyžaduje řízení a tím je náročné na komunikaci (komunikační dovednosti)	15	65	20
více partnerů nás stojí více času a úsilí potřebného k realizaci nebo k přijetí rozhodnutí	13	45	42
za projekt jako celek je odpovědný příjemce a partneři někdy působí problémy, které mohou celý projekt ohrozit	7	16	77
jeden z partnerů přestal spolupracovat, to způsobuje problémy všem ostatním	2	9	89

Zdroj: dotazníkové šetření 2 Tima Liberec 2011

Jak víme z jiných souvislostí (srov. evaluační otázka 1.18, 1.1 a 1.7), jsou případy, kdy

- partneři jsou v pozici odběratele služeb a příjemce je dodavatelem (partnerskou organizací jsou vlastně zástupci cílových skupin beneficentů, například mateřská centra nebo sdružení zastupující znevýhodněné osoby), aniž by se tím porušoval zákon o veřejných zakázkách,
- veškerá aktivita v přípravě a realizaci spočívá na příjemci a partneři jsou pouze pasivními příjemci projektových výstupů (například příjemce je přizve na svá školení v rámci programu

Školení je šance, ačkoliv tyto partnery v projektu nepotřebuje k ničemu než k zaručenému dodržení počtu účastníků).

Efekty těchto forem spolupráce pak nemusí spočívat v růstu zkušeností samotných partnerských organizací (jen jeho zaměstnanci nebo klienti jsou beneficiáři) a neznamenaají vyšší nároky na komunikaci nebo rozhodování (tito partneři jsou stejně jen pasivními adresáty všech rozhodnutí a služeb projektového příjemce).

3.26.2 Shrnutí závěrů a doporučení

Porovnání účelnosti partnerských projektů s nepartnerskými je možné při dostatku relevantních a spolehlivých údajů. Pro exaktnější vyhodnocení této evaluační otázky je **nedostatek vhodných projektů** a znemožňuje to plně posoudit zadanou otázku. Ukončených partnerských projektů je dle IS Monit7+ pouze 17 z celkem 140 ukončených a u žádné porovnávané dvojice projektů nebyla dostatečná jistota jejich přímé srovnatelnosti z důvodů obsahové rozdílnosti. Proto zůstala jako jediná prakticky použitelná metoda dotazování.

I když v období půl roku zůstává většina charakteristik partnerství (viz eval. otázka 1.22) beze změny, vzájemná výhodnost spolupráce a stanovení společných cílů i mimo projekt se u významné menšiny partnerství (36%, resp. 22%) zlepšily. Potřeba odstoupení stávajícího nebo naopak přistoupení nového partnera se objevuje výjimečně (viz eval. otázka 1.19). Lze tak uzavřít, že **partnerství jednak přináší účastníkům nové zkušenosti, kontakty, informace atd., jednak je samo organismem, který se vyvíjí** (může se jak rozvíjet, tak kolabovat).

Přímým dotazem ve skupině 100 příjemců, resp. partnerů se zjistilo, že hlavní přínosy zapojení partnerů pro projekt spočívají v zajištění kontaktů s cílovými skupinami a v získání dalších dovedností a znalostí, které jsou užitečné pro realizaci projektových aktivit. Třetí nejčastější efekt probíhajícího partnerství spočívá v rozhodnutí o další možné spolupráci.

Zhruba pětina schválených partnerských projektů nemá nepartnerskou alternativu – účast partnerů je tam údajně podstatná, nezastupitelná a bez nich by plánované výstupy nevznikly, resp. projekt by nedosáhl svých cílů.

Uzavřené partnerství se stalo především příležitostí k plnění dlouhodobých (mimoprojektových) cílů příjemce a partnerů a k rozšíření dovedností, znalostí, organizačních a dalších kapacit. Ve většině zkoumaných partnerství nedochází k žádným nebo jen částečným problémům. Největší potíže vyvolává množství práce a času potřebného k realizaci projektu v partnerském prostředí, ke komunikaci a rozhodování.

Může existovat **značný počet projektů, v nichž příjemce nemá přímý přístup k cílové skupině a svým projektem vlastně nabízí „zprostředkovatelům“ kontaktů, že bude ve prospěch cílových skupin produkovat určité služby**. Tato situace by se však měla ošetřit v pravidlech OP LZZ. Kdyby totiž partneři byli pouze nebo převážně v pozici „dodavatelů“ cílových skupin, pak se sám příjemce může dostat do postavení dodavatele služeb, pro něž si kontaktováním „partnerů“ zajistil odbyt. Je pak třeba vyjasnit, zda dodávka meritorních služeb v rámci OP LZZ naplňuje či nenaplňuje pojem dodavatele.

V průběhu prací se také objevila řada případů, kdy měl projekt dalšího partnera, někdy i několik, kteří však nejsou jako partneři uvedeni v projektové žádosti ani v monitorovacích zprávách, ačkoliv vykonávají funkce a činnosti, které běžně odpovídají práci partnera. Jde o partnerství, která by v podobě formálního partnerství nevyhověla pravidlům OP LZZ nebo potřebám příjemců. Jde tedy o **malé, málo zkušené či rozvíjející se organizace, které však mají dobrou perspektivu k tomu, aby v budoucnu působily samostatně**. Projekt tohoto typu, schválený v OP LZZ, tu vlastně plní funkci inkubátoru nových poskytovatelů služeb cílovým skupinám (příp. nových zaměstnavatelů) a pomáhá rozvíjet potenciál všech zúčastněných sektorů).

Doporučení:

- Posoudit užitečnost změny v kritériu C3 (Partnerství) Příručky pro hodnotitele projektů OP LZZ v tom smyslu, aby hodnotitel musel také **posoudit funkční nezastupitelnost partnerů vzhledem k výstupům**, příp. i to, zda by jednotliví partneři mohli uskutečnit dané výstupy, příp. projektové cíle i samostatně, nesdružení ve společném projektu.

Upřesnit pojmy partnera a dodavatele v Projektovém dokumentu OP LZZ (str. 12) a v Příručce pro příjemce (str. 42) tak, aby bylo jasné, a) zda přijatelným partnerem je i subjekt, který pouze nebo převážně zpřístupňuje příjemci nebo jiným partnerům danou cílovou skupinu, aniž by plnil další významné a nezastupitelné úkoly v rámci klíčové aktivity, b) zda je přijatelným partnerem, příp. příjemcem subjekt, který pouze (kromě řízení projektu) dodává služby partnerům, kteří s cílovými skupinami pracují a potažmo je tak v roli dodavatele služeb.

3.27 Krajská partnerství v SROP 3.3 (1.G)

Zkušenosti s partnerstvím nemají pouze projekty financované z ESF. Následující analýza se zabývá zkušenostmi z dalších programů a možné přenositelnosti těchto zkušeností do OP LZZ.

Zadání: 1.G Jaké zkušenosti přinesla krajská partnerství realizovaná v rámci SROP 3.3? Ukázala se jako udržitelná?

Díličí otázky:

- G.1 Které výsledky z tehdejších partnerství lze považovat za nejdůležitější?
- G.2 Které z nich se udržely, pokračuje se v nich, jsou multiplikovány?
- G.3 Jaký je současný stav tehdejšího partnerství? Jestliže v té podobě neexistuje, jaké to má příčiny?
- G.4 Co by bylo třeba k tomu, aby se takto vzniklé partnerství obnovilo?
- G.5 V čem by krajské mezisektorové partnerství mohlo přispět při využívání fondů EU a v dalším rozvoji kraje?

3.27.1 Metodický postup pro zodpovězení otázek v 1.G

Základním zdrojem informací pro zodpovězení evaluačních otázek v části 1.G byl dokument „Evaluace opatření 3.3 SROP. Závěrečná zpráva, svazek 1 – 3, listopad 2008“. Tima Liberec v roce 2008 byla součástí evaluačního týmu a mohla tak využít získané informace.

Pro aktualizaci závěrů z evaluační zprávy jsme v srpnu 2010 uskutečnili doplňkové šetření v sedmi krajích (Jihočeský, Jihomoravský, Královéhradecký, Liberecký, Olomoucký, Ústecký a Vysočina). Nejprve jsme telefonicky oslovily hlavní aktéry, kteří se podíleli na řízení projektů SROP 3.3 v krajích;

většinou se jednalo o projektové manažery nebo pracovníky krajských úřadů, kteří mají o navazujících aktivitách na projekty SROP 3.3 nejvíce informací. Těmto osobám jsme e-mailem zaslali otázky. Získané informace vepsané do záznamových listů jsme ještě doplnili na základě telefonických rozhovorů se zástupci těchto krajů. Rovněž návrhy na doporučení jsme konzultovali se zástupci tří krajů.

3.27.2 G.0 Přehled výsledků z evaluace 2008³⁰

Krajské projekty v rámci opatření 3.3 SROP „Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů“ byly zaměřeny na zvýšení absorpční a administrativní kapacity pro období 2007-13. Stěžejními aktivitami v projektech bylo:

- Vytváření partnerství,
- Školení a vzdělávání potenciálních předkladatelů projektů a administrátorů programů v tuzemsku a v zahraničí,
- Tvorba analýz,
- Zpracování strategických dokumentů,
- Vytvoření zásobníku projektů,
- Příprava na nastavení implementačních struktur v regionech pro programové období 2007 – 2013.

Celkem se v krajích v opatření 3.3 realizovalo 21 projektů v letech 2004-2007 a bylo na ně vynaloženo celkem 15 139 352 € - z toho z ESF 11 354 514 € (75 %) ³¹. Alokace pro toto opatření byla vyčerpána.

Efekty krajských projektů a celého opatření SROP 3.3 byly z hlediska mezisektorových celokrajských partnerství jednoznačně pozitivní. Klíčovou okolností bylo, že sem partnerství výslovně a cílevědomě vneslo samo opatření 3.3 SROP a jeho ŘO. Přestože mnoho pracovníků a politiků v krajích si princip partnerství neosvojilo anebo krajský projekt do jisté míry ignorovalo, bylo partnerství významným formálním výsledkem celého opatření.

Zastoupení všech sektorů v krajském partnerství bylo běžné a stalo se průkopnickým nástrojem mezisektorové spolupráce na úrovni krajů. Toto partnerství umožňovalo, aby se všechny sektory něčím „obohatily“ a aby společně dosáhly cíle tak, jak by to samostatně jeden nebo dva z nich nedokázaly.

Proměnit společné zájmy a odlišnosti sektorových partnerů ve strategickou výhodu však byla příležitost, kterou kraje využily různou měrou.

Partnerské orgány v krajích sice vznikly, ale někdy byly hodnoceny jako formální a po skončení financování (po ukončení projektu) mnohdy zanikly. Častým problémem krajů s velkým množstvím partnerů byla nízká aktivita jednotlivých partnerů.

Z hlediska společného rozhodování se v žádném kraji zástupci partnerských organizací nepodíleli přímo na rozhodování. Vytvořené partnerství nikdy nepřevzalo odpovědnost za kompletní podklady

³⁰ Evaluace opatření 3.3 SROP. Závěrečná zpráva, svazek 1 – 3, listopad 2008, aktualizace dílčích závěrů: srpen 2010

³¹ Zdroj: Výroční zpráva SROP za rok 2007, zpracováno k 31.12.2007, schváleno Monitorovacím Výborem SROP dne 5.6.2008.

pro celkové (politické) rozhodnutí o rozvoji kraje či o plánovaném využití prostředků strukturálních fondů EU, a dokonce ani za přípravu tohoto rozhodnutí, a to přesto, že se projekty realizovaly v době přípravy ROP pro nové období a tento úkol jasně navazoval na celkový účel opatření 3.3.

Smluvně podložená krajská partnerství měla jednu podstatnou zvláštnost: místo aby vznikla společná, multilaterální smlouva mezi všemi partnery, byla jednotlivým partnerům nabízena a s nimi uzavírána bilaterální smlouva mezi krajem a partnerem. To hned od počátku poznamenalo vztahy v kolektivním krajském orgánu, posílilo dominantní roli kraje a oslabilo nezávislost pozice a sebejistotu partnera. Celková iniciativa, návrhy na hlavní akce, organizace a řízení projektu byly plně v rukou zástupců kraje.

Nejčastěji se kraj nepovažoval za jednoho z partnerů. Kraje většinou hrály v partnerství úlohu dominantního subjektu. Tato okolnost často přinesla devaluaci konceptu partnerství a pojem partnera (ve smyslu OP LZZ) se střetával s pojmem dodavatele.

Zapojení partnerů do projektu většinou nezpůsobovalo problémy, neboť potenciální partneři se tak jako tak angažovali v tom, co bylo předmětem krajského projektu. V tomto smyslu opatření 3.3 SROP výborně vystihlo poptávku partnerů v krajích po spolupráci s krajskými institucemi. Nejaktivnějšími partnery, zájemci, potenciálními žadateli apod. byly obce a NNO.

Zatímco podíl partnerů na vzdělávání a analýzách, a někde i při naplňování zásobníku projektových záměrů a místních a krajských rozvojových strategií byl vysoký, zapojení partnerů do přípravy ROP bylo velmi malé a spíše nepřímé anebo degradované na stupeň připomínkování návrhů, které byly nejčastěji předkládány odborným dodavatelem.

Nedostatek finančních a lidských zdrojů pro plné zapojení do krajského projektu bylo typickým problémem pro zástupce jak podnikatelského, tak neziskového sektoru. Častým případem bylo, že partneři z jednotlivých sektorů se sice účastnili práce řídicího týmu, sami realizovali řadu akcí a přinášeli připomínky k analýzám, strategickým dokumentům a dalším aktivitám kraje, avšak nedokázali jít ve svém sektoru do hloubky - zajistit si propojení a trvalý kontakt, sektor „zaktivizovat“ a opatření SROP 3.3 využít k posílení jeho úlohy v rozvoji kraje.

Pokračování partnerství a jeho udržitelnost

Partnerství ve smyslu opatření 3.3 SROP pokračuje pouze v některých krajích a v omezené formě. Častým výsledkem je, že původní projektový tým se po ukončení projektu nescházel a žádné společné akce a aktivity se nekonaly. Zůstaly kontakty a dílčí spolupráce partnerů. Kraje se snaží získat finanční prostředky a mnohdy se to již dařilo (např. Jihomoravský a Jihočeský kraj, částečně také Olomoucký)

Situace v krajích v roce 2008 ukazuje, že tam, kde zřizovali poradenská a podobná střediska na úrovni kraje (např. Karlovarský, Královéhradecký), územních celků (Jihočeský) nebo jinak decentralizovaně (Ústecký), se mohlo počítat s přetrváním aktivit a tedy i přínosů pro absorpční kapacitu v dalších letech. Nejkritičtější tu byla jako obvykle otázka dostatku vhodných lidí a peněz.

Téměř všichni zástupci z krajů se v rozhovorech (2008) shodovali v tom, že kdyby byly finanční prostředky, mohly by se některé aktivity plně obnovit.

3.27.3 G.1 Které výsledky z tehdejších partnerství lze považovat za nejdůležitější?

Celkově se zvýšila připravenost různých aktérů v kraji, především členů krajských partnerství, ke spolupráci a k využívání SF EU včetně schopnosti potenciálních žadatelů předkládat k financování samostatné projekty.

Pro další rozvoj krajů byly využitelné především tyto výsledky:

- pracovníci krajských a některých městských úřadů, jakož i zastupitelé si uvědomili význam partnerské spolupráce, zvýšila se i celková zkušenost tehdejších aktérů a navázaly užitečné kontakty vedoucí k poskytování vzájemné podpory (např. v Olomouckém kraji bylo navázáno partnerství s 25 klíčovými aktéry v území - 13 ORP, 6 organizací Hospodářské komory, 2 organizace v oblasti venkova a 4 NNO);
- dovednosti, poznatky a zkušenosti získané (a vzájemně vyměňované) v přípravě analýz a strategických dokumentů, na školicích akcích, stážích, společných jednáních atd. se promítly do vyšší odbornosti pracovníků krajů i partnerských organizací; důležitou roli pro další spolupráci hrálo i vzájemné poznání partnerů z různých sektorů;
- mnoha potenciálním žadatelům pomohla účast na školeních a konzultacích, aby dopracovali a podali projektové žádosti, které se postupně mohou uplatnit; došlo tak ke zvýšení a sjednocení úrovně znalostí v oblasti dotačního managementu a k rozšíření dovedností zástupců partnerů a celých partnerských organizací, jak žádat a úspěšně čerpat dotace z fondů EU;
- vytvořily se poloformální sítě osob, které spolu vzájemně komunikovaly a vyměňovaly si zkušenosti;
- sestavení (více či méně funkčních) týmů euromanažerů, nejčastěji sestavených ze zástupců partnerských organizací - poskytovaly konzultační služby přímo v daném místě a pro daný sektor, v řadě případů však pracovaly pouze ve prospěch organizací, které je do kurzů pro euromanažery vyslaly;
- vytvořené strategické rozvojové dokumenty plní svou roli v rozvoji krajů i na místních úrovních, mnohdy byly také vytvořeny metodiky tvorby místních rozvojových dokumentů,
- k dalšímu využití jsou vhodné a v některých případech se aktualizují (Královéhradecký kraj) zásobníky projektů, využívat lze účelové publikace, které byly v průběhu projektů vydány,
- vznik rozvojových center (v Ústeckém i dalších krajích)
- jsou veřejnosti k dispozici vytvořené databáze partnerů a zpracovatelů (ve všech sektorech),
- zřízení nových zastřešujících organizací (např. na Vysočině vznikl KOUS - Koordinační uskupení NNO Vysočiny),
- setkání na jednotlivých ORP III. stupně v kraji Vysočina, kdy byli přítomni zájemci z daného regionu (většinou působnost ORP) – podnikatelé, samospráva, NNO, občané atd.;
- v některých případech byly vytvářeny partnerské rozvojové dokumenty - zejména v kraji Vysočina vzniklo 15 místních integrovaných (mezisektorových) operačních plánů. Každý plán vycházel ze záměrů místních aktérů. Plány byly provázány s oficiálními strategickými dokumenty a vytvořily tak společně operační plán, který byl využit při jednání o ROP NUTS II JV. Bohužel samotné místní operační plány se nemohly realizovat, neboť systém operačních programů v ČR neumožňuje uskutečnit integrovaný projekt, v němž by žadatelé různého typu čerpali prostředky pro věcně různý účel, avšak se společným pozitivním dopadem do území.
- zavádění moderních metod řízení ve veřejné správě (např. v Jihomoravském kraji),

- vzájemná komunikace - probíhalo pravidelné setkávání, kdy docházelo k výměně informací mezi krajem a jednotlivými obcemi III. stupně a dále díky těmto pracovníkům docházelo k předávání těchto informací na obce nižšího stupně. Většinou byla tak nastavena dobrá komunikační síť (např. Vysočina),
- Řada tehdejších výstupů ovšem nebyla vůbec nebo převážně produktem partnerské spolupráce, nýbrž produktem činnosti krajského úřadu a jeho dodavatelů v rámci SROP 3.3.

3.27.4 G.2 Které z nich se udržely nebo jsou multiplikovány?

„Po skončení programovacího období 2004–6 měla ve všech krajích vzniknout krajská rozvojová partnerství založená na partnerských sítích a strukturách. Tato partnerství měla být udržitelná i po skončení projektu a měla působit v regionech jako iniciátor změn a rozvoje³².“ Tento cíl se podařilo dosáhnout v některých krajích zřetelně (např. Vysočina, Olomoucký nebo Jihomoravský kraj), jinde méně. Přes řadu pozitivních případů (tvorba regionálních inovačních strategií, dílčí zkušenosti ze Středočeského, Zlínského, Karlovarského a dalších krajů) se v krajích založená partnerství nepodařilo udržet v akceschopném stavu po skončení projektů. Teprve po určité době se tato partnerství zčásti „oživují“ a navazují se na realizované projekty.

Při hodnocení SROP 3.3 se již v roce 2008 potvrdilo, že partnerské orgány v krajích sice vznikly, ale někdy byly hodnoceny jako formální a po skončení financování většinou zanikly.

Metodické doporučení MMR rovněž požadovalo, aby kraje podporovaly „vznik partnerství z důvodů efektivnosti minimálně na úrovni správních obvodů obcí III. typu“. To se ve většině krajů naplnilo jen zčásti: při příležitosti tvorby místních plánů rozvoje byly partnerské struktury založeny, ale nebyly vedeny k trvalejší spolupráci a až na výjimky se po splnění úkolů rozpadly.

Udržela se však „neřízená“ partnerská spolupráce, a to na mnoha místech a možná ve všech krajích. Členové řídicích týmů ve většině krajů potvrdili, že sice nepokračuje činnost celokrajského partnerského orgánu, avšak **přetrvávalo mnoho vazeb mezi jednotlivými členy, jejich příležitostná i trvalá spolupráce a často i propojení mezi příslušnými organizacemi** (společné projekty a akce).

V řadě případů je možné, že **určité zkušenosti z projektů ve SROP 3.3 byly přenášeny do jiných aktivit**. Např. tvorba Regionální inovační strategie (RIS), ale i činnost místních akčních skupin pracujících metodou mezisektorového partnerství Leader nebo příprava globálních grantů mohly těchto zkušeností využívat. Podobně tomu bylo při zpracování strategie rozvoje lidských zdrojů v Ústeckém kraji. Veřejná správa si v posledních letech „zvykla“ zvat partnery při přípravě různých dokumentů a rozhodnutí.

Obvyklý postup veřejné správy spočívá v tom, že příslušný úřad připraví plné znění, a poskytne jej zainteresované veřejnosti k připomínkám. V tomto okamžiku je však již koncepce vytvořená a připomínkami se vlastně mění jen dílčí jednotlivosti, formulace, pořadí otázek v agendě apod. Kdežto v případě RIS byl na počátku „čistý stůl“ a účastníci postupně vytvářeli koncepci a naplňovali ji pomocí společných jednání a společného rozhodování.

³² Metodické doporučení č. 2 MMR pro zpracování projektu v opatření 3.3 z 8. července 2004.

Zdá se, že **SROP 3.3 byl rovněž podnětem k tomu, aby kraje uzavíraly další dvoustranné smlouvy, dohody a úmluvy o spolupráci se subjekty, jakými jsou krajské asociace NNO, krajské hospodářské komory, ale i úřady práce, statistické úřady a další.**

Další spolupráce probíhá mimosmluvně. V Libereckém kraji, ale i jinde se ukazuje, že spolupráce s partnery pokračuje zčásti při tvorbě Regionální inovační strategie (VŠ a podniky), při přípravě globálních grantů (neziskový sektor), v projektech v oblasti přeshraniční spolupráce (Euroregion Nisa). Není to však již partnerství smluvně podložené, nýbrž neformální, na bázi spolupráce a předávání informací.

Zdá se také, že větší sklon ke spolupráci a komunikaci mají NNO než podniky a asociace, a to již vzhledem k obvyklému postavení NNO jako malého subjektu, bez vlastních finančních zdrojů, který je vůči veřejné správě nejčastěji v pozici žadatele.

V řadě případů se partnerská spolupráce rozvíjí, avšak nemůžeme potvrdit, že je to přímý nebo nepřímý důsledek SROP 3.3.

3.27.5 G.3 Jaký je současný stav tehdejšího partnerství? Jestliže v té podobě neexistuje, jaké to má příčiny?

Souhrnně řečeno, partnerství ve smyslu opatření SROP 3.3 nepokračuje v původním rozsahu. Zůstaly kontakty a dílčí spolupráce. Ve vybraných krajích jsou realizovány projekty, které přímo navazují na SROP 3.3. Pro pokračování se některé kraje snaží získat finanční prostředky a některé v omezené míře financují navazující i nové činnosti.

Samy orgány krajského partnerství (řídící týmy apod.) v činnosti téměř nepokračují. Partnerství někde pokračuje omezeně anebo parciálně, např. v oblastech jako rozvoj cestovního ruchu, inovace nebo rozvoj lidských zdrojů (Zlínský, Liberecký, Jihomoravský další kraje). Z hlediska přetrvávajících účinků projektu, pokračování aktivit, navazujících výstupů apod. se tedy pozitivní dopady objevují jen v některých oblastech.

Jeden z očekávaných klíčových přínosů – široké uplatnění principu partnerství - se od skončení realizace projektů neprosazuje v takové míře, jak bylo plánováno. I přesto vznikají velké partnerské projekty a v řadě krajů pokračují konzultace se zástupci uživatelských segmentů (potenciálních příjemců) a euromanažerů.

Zkušenost ze SROP 3.3 nestačila k tomu, aby se vytvořily a přetrvaly partnerské implementační struktury. Tam, kde je partnerský princip zohledněn „povinně“ (např. ve složení monitorovacích výborů), uplatňuje se. Avšak kdekoliv to není nutné, tam příprava programů, jakož i rozhodování o finančních alokacích, pořadí výzev, výběru projektů atd. probíhá většinou v orgánech veřejné správy, v nichž převažují politici a úředníci. Tak je tomu například v samostatných krajských programech, v globálních grantech operačních programů a v regionálních OP.

K potvrzení významu a užitečnosti partnerství chyběly tehdy i nyní velké a prokazatelné výsledky, které by nejen motivovaly účastníky k další spolupráci, ale zejména by byly dostatečným důkazem a podnětem pro další financování krajských partnerství a jejich aktivit ať už z OP TP, nebo z krajských rozpočtů.

Přetrvává ovšem řada užitek a dílčích dopadů: pracovníci krajských a městských úřadů, jakož i zastupitelé si uvědomili význam partnerské spolupráce, dovednosti. Vytvořené strategické rozvojové dokumenty plní svou roli v cílevědomém rozvoji krajů. K dalšímu využití je zásobník záměrů a některé účelové publikace, které byly v průběhu projektu vydány.

3.27.6 G.4 Co by bylo třeba k tomu, aby se dříve vzniklé partnerství obnovilo?

Kraje měly v době ukončování tehdejších projektů snahu zajistit financování i pro další, současné období. Nejvíce si slibovaly od OP TP, avšak pomoc neobdržely.

Podle názoru hodnotitele stačí k udržení vybraných výstupů a výsledků několikanásobně nižší finanční objemy, než byly vynaloženy na nastartování partnerské spolupráce a na dosažení výstupů z projektů SROP 3.3, a vybrané aktivity mohly být převážně nebo výhradně financovány z krajských rozpočtů. Avšak ani to se - kromě dříve popsanych výjimek - nestalo.

K hlubší obnově mezisektorových partnerství na krajské úrovni by především měly proběhnout aktivity a akce³³, které by měly iniciovat jednotlivé kraje a které jsou velmi nenáročné na rozpočet:

- **Svolat tehdejší i nové partnery celokrajského významu** a konzultovat s nimi možnosti obnovení spolupráce - v kterých oblastech, na kterých úkolech spolupracovat.
- **Vytipovat 1-3 úkoly**, v nichž partnerská spolupráce přináší větší efekt než práce jednoho sektoru nebo jednoho dodavatele a přitom jeho dosažení je relativně snadné a krátkodobé; příkladem je každoroční společná příprava pravidel pro využívání grantů kraje, konzultace se zástupci potenciálních žadatelů při přípravě globálních grantů, možná spolupráce při střednědobé a dlouhodobé pomoci oblastí kraje postižených živelní pohromou apod.
- **Postupně rozšiřovat partnerskou spolupráci** na další oblasti, např. na formální konzultace před každým klíčovým rozhodnutím, jež má uskutečnit zastupitelstvo kraje a jehož důsledky se významně týkají některého segmentu, v němž partneři působí, např. sociálních služeb, sportu a kultury, vzdělávání apod.

Problematika, která je předmětem této evaluační otázky, je však jen specifickým případem obecnějšího problému uplatnění principu partnerství v ESF, resp. při využívání prostředků ČR a EU. Pro vybrané oblasti působnosti veřejné správy na úrovni krajů a ORP lze doporučit samosprávným orgánům, aby v poradních orgánech (komise aj.) veřejné správy a v řídicích týmech a pracovních skupinách pro strategické a komunitní plánování zajistily přiměřené zastoupení neziskového a podnikatelského sektoru reprezentovaného například hospodářskými komorami a krajskými asociacemi NNO.

Dohodnout, resp. zabezpečit přípravu integrovaných rozvojových projektů na venkově a v příměstských oblastech v souladu s nově navrhovanou teritoriální agendou EU a umožnit vícefondové financování integrovaných projektů. Cílem je zajistit komplexní realizaci věcně integrovaných projektů a podpořit diskusi o teritoriální agendě a probíhající revizi kohezní politiky EU.

³³ Netvrdíme, že některé kraje neuskutečňují ve spolupráci s některými partnery tu či onu aktivitu. Jde o shrnutí základního postupu. Dá se říci, že celkově v krajích dochází k živé a rozmanité spolupráci krajských orgánů s různými soukromými subjekty, jakými jsou střešní organizace sdružující organizace určitého typu nebo zaměření.

Při příležitosti revize operačních programů navrhnout, aby v ROP i v ostatních OP byly - tam, kde je to možné - při hodnocení zvýhodňovány projekty, v nichž žadatel pro fázi přípravy nebo realizace projektu doloží věrohodného partnera. Mělo by jít zpravidla o věcně nebo územně příslušného partnera, jehož vklad do projektu bude nezanedbatelný, ať už z hlediska lidských, finančních nebo materiálních zdrojů, příp. jako nositel know-how a významné zkušenosti z realizace věcně podobných projektů, tzn. partnera, který pomůže žadateli dosáhnout zásadně lepší výsledky a výstupy³⁴.

Aktivně podporovat tvorbu mezisektorových partnerských projektů a jako podstatné rozvinutí předchozího bodu v krajích zavést pravidlo, aby každý žadatel z veřejné správy (např. kraj, sdružení obcí, obec) před podáním žádosti o financování vlastního záměru z veřejných zdrojů veřejně vyzval věcně a územně příslušné nestátní neziskové organizace, příp. i podnikatelské subjekty ke spolupráci na přípravě a na realizaci projektu, který hodlá navrhnout. V případě průkazného neakceptování nabídky bude orgán veřejné správy postupovat samostatně, v případě akceptování nabídky bude jednat o projektové spolupráci. Tato zásada zvýší efektivnost využití zdrojů EU a státního rozpočtu a radikálním způsobem otevře prostor pro mezisektorovou spolupráci veřejné správy, podnikatelského a neziskového sektoru, včetně plného uplatnění PPP, Místní agentury 21 a dalších nástrojů efektivního využívání veřejných prostředků.

Přizvat v krajích ke spolupráci partnery v období příprav krajských programů a výzev³⁵ a cílevědomě využít informovanost, zkušenosti a reputaci partnerů ze všech sektorů, kteří věcně a územně k danému programovému záměru přísluší, především pak zástupce skupin budoucích žadatelů. Při definování oblastí podpory se mohou využít zásobníky projektů, jsou-li aktualizovány a zveřejňovány.

Zejména v OP VK, ale i v jiných OP (IOP, OP LZZ) hledat a využít zdroje financování pro projekty vzdělávání, tvorby manuálů, přenosu zkušeností atd. v místní veřejné správě s tematikou modernizace veřejné správy, její otevřenosti a zvyšování kvality služeb poskytovaných občanům pomocí metod partnerství a zapojování veřejnosti, komunikace s veřejností a různými cílovými skupinami. kvality výkonu veřejné správy zajišťovat nejen technickými prostředky a růstem odborností, ale rovněž implementací nástrojů pro participativní přípravu rozhodnutí.

Prohloubit, resp. upřesnit pojetí partnerství v rovině legislativní a metodické, zejména ze třech základních hledisek: partnerství vs. zadávání veřejných zakázek; partnerství vs. veřejná podpora a partnerství vs. daňová soustava, především DPH.

³⁴ Rizikem tohoto opatření je, že žadatelé budou ve zvýšené míře nahlašovat partnery ze spekulativních důvodů bodové bonifikace. Bylo by proto třeba stanovit nejen jasné podmínky přijatelnosti těchto partnerství, ale také navrhnout účinnou kontrolu přínosu partnera k výsledkům projektu.

³⁵ Kraje každoročně vyhláší desítky výzev k využití krajských prostředků ve zvláštních krajských programech. Ty jsou rozděleny do řady „dotačních titulů“ a mají v podstatě charakter malých globálních grantů, specializovaných jednak tematicky, jednak na určité kategorie příjemců. Jde tedy o vynikající příležitost uplatnit princip partnerství v přípravě programů, jejichž nositeli, resp. beneficiáři mají být subjekty z dalších sektorů a segmentů.

3.27.7 G.5 V čem by krajské mezisektorové partnerství mohlo přispět při využívání fondů EU a v dalším rozvoji kraje?

Z dotazování v krajích jednoznačně vyplynulo, že **mezisektorové partnerství má pozitivní vliv na využívání fondů EU i na další rozvoj krajů**. Konkrétně by partnerství mohlo pozitivně přispět:

- při nastavování výzev operačních programů v těch oblastech, kde se čerpá méně finančních prostředků (podle stavu čerpání),
- při specifikaci potřeb krajů po roce 2013 z hlediska kohezní politiky,
- při přípravě nového programovacího období 2014-20 (s obdobnou rolí jako při přípravě ROP pro období 2007 – 2013),
- při přípravě a aktualizaci strategických projektů v rámci krajů,
- při hledání partnera pro projekt (z databází vzniklých v rámci projektů je možné získat kontakty na partnery vhodné pro společné aktivity),
- při předávání zkušeností a informací mezi jednotlivými sektory (např. při vzájemném školení, společných akcích apod.),
- k řešení společných problémů partnerů.

3.28 Tvorba mezisektorových partnerství na venkově (1.H)

V této části se věnujeme dalším zkušenostem s principem partnerství, tentokrát založeném na metodě Leader ve venkovských oblastech.

Evaluační otázka: Jaké byly a jsou rozhodující motivy pro vytváření místních mezisektorových partnerství ve venkovských oblastech (metoda Leader), podmínky pro jejich činnost, faktory udržitelnosti těchto partnerství a jejich přínos (při porovnání s principy používanými v ESF)?

Podkladem pro tuto ministudii jsou – s využitím principu triangulace metod – a) výsledky dotazníkových šetření Tímů Liberec v místních akčních skupinách (MAS) v letech 2007-10, b) hodnocení MAS provedené Ministerstvem zemědělství a Národní sítí MAS osobními návštěvami v červenci a srpnu 2010 a c) telefonické i osobní rozhovory se zástupci MAS. Použité informační zdroje a zkratky jsou uvedeny na konci studie.

Místní partnerství je podle OP LZZ účinným nástrojem pro zlepšování kvality života v komunitách, pro řešení jejich konkrétních problémů, jakož i pro posílení místní demokracie zapojováním občanů do plánování a realizace místních projektů. Například ve výzvě OP LZZ č. 54 (k oblasti podpory 3.4) se k tomu uvádí: „Cílem místního partnerství musí být zlepšování kvality života v rámci konkrétní lokality prostřednictvím řešení specifických problémů tohoto území, zlepšení koordinace politik a jejich přizpůsobení místním podmínkám, příp. větší zapojení občanů a firem do plánování a realizace lokálních projektů.“

Toto pojetí velmi dobře vyhovuje konceptu místních mezisektorových partnerství, která se v zemích EU uplatňují již od roku 1991 v rámci programu LEADER. Počínaje současným obdobím je **Leader jako metoda financování a rozvoje venkovských regionů** začleněna do Programu rozvoje venkova ČR v gesci Ministerstva zemědělství a samotné principy Leader jsou základním vodítkem činnosti tzv. místních akčních skupin.

Celkově je koncepce Leaderu v souladu s tzv. novým paradigmatem venkova, jak bylo vzorově formulováno v práci OECD (2006)³⁶. Tam jde o široce akceptovaný **model rozvoje venkova, založený na partnerství, programování a zapojení místních subjektů**. Jeho cílem je uskutečňovat integrovaný rozvoj venkova pro dosažení lepšího využití zdrojů a snížení regionálních a společenských nerovností.

3.28.1 H.1 Základní pojmy a aktuální situace partnerství na venkově v ČR

Místní akční skupiny v ČR

Metoda Leader se opírá o dlouhodobou spolupráci místních subjektů, které vytvářejí místní mezisektorové partnerství (v podobě místní akční skupiny - MAS) a realizují na svém území vlastní strategii rozvoje. Ta je dnes financována především z Programu rozvoje venkova ČR (PRV) pod názvem strategický plán Leader (SPL). Ale i samotný SPL by měl být pouze odvozen od integrované strategie území, která má v daném regionu komplexně popisovat problémy a příležitosti a uvádět střednědobý plán cílově orientovaných akcí místního, resp. regionálního dosahu.

SPL by měl být vytvářen „zdola nahoru“, s aktivním zapojením místních subjektů. Sama činnost MAS má být přitom natolik otevřená, aby bylo snadné stát se členem MAS. Jde tedy na rozdíl od projektových partnerství v OP LZZ o dlouhodobé partnerství s proměnlivým složením.

V současné době je v ČR registrováno celkem 160 místních akčních skupin (MAS). 15 z nich však fakticky nefunguje, pravděpodobně stagnuje anebo zaniká. Ostatních 145 je funkčních, aktivních. Z aktivních MAS získalo 112 prostředky pro realizaci svých rozvojových strategií (SPL).

145 funkčních MAS je rovnoměrně rozmístěno ve všech krajích. Celkově zahrnují území se 40 % všeho obyvatelstva a 68 % území ČR.

To ukazuje velký potenciál této formy partnerství. Podle některých názorů mohou působit ještě extenzivněji než rozvojová partnerství v CIP EQUAL, neboť se zaměřují na celá území a mohou soustředěně podporovat definované cílové skupiny, které jsou relevantní v OP LZZ. Příkladem je zaměstnávání žen po 50 letech věku, které může MAS vyhledat a zprostředkovat jejich kontakt na organizaci poskytující vzdělávání a sociální služby, v níž pak ženy mohou realizovat své další uplatnění např. v terénní sociální péči.

V letech 2007 - 2008 uskutečnila Tima Liberec na vzorku 39 MAS určité ověření tohoto přístupu v rámci benchmarkingu MAS. Součástí terénního šetření byly odpovědi zástupců MAS na sérii otázek.

³⁶ The new rural paradigm: policies and governance. OECD Rural Policy Reviews, Paris, OECD Publications 2006. Podobně je založena i část návrhů pro politiku venkova EU v období 2014-20.

Tabulka 51: Sebehodnocení charakteristik MAS

„Do jaké míry platí níže uvedené charakteristiky pro vaši MAS a její aktivní členy?“	stupeň				prům.	poř.
	1	2	3	4		
vztah mezi aktivními členy je dlouhodobý (1=méně než půl roku, 2 = aspoň půl roku, 3 = aspoň 1 rok, 4 = minimálně dva roky) – znak 4	0	8	24	68	3,59	1.
členové mají společné cíle (existuje společná strategii rozvoje venkovského regionu, kterou aktivní členové přijali a plně se s ní ztotožnili) – znak 3	3	5	33	59	3,47	2.
celkové pozitivní dopady pro region jsou větší než součet efektů, které by svou aktivitou dosáhli jednotliví účastníci – znak 8	3	9	44	44	3,26	3.-4.
aktivní členové plně akceptují obsah a formy spolupráce (např. co se v MAS dělá, jak se připravují rozhodnutí apod.) – znak 5	3	3	58	36	3,26	3.-4.
aktivní členové cítí, že jejich spolupráce je vzájemně výhodná – znak 2	3	10	66	21	3,03	5.
každý aktivní člen přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl – znak 7	3	26	61	10	2,76	6.

Zdroj: Průzkum Tima Liberec. Přítomnost znaku 1 a 6 vyplývá již z poslání MAS, takže jsme se jimi nezabývali (od té doby se však ukázalo, že znak 6 není ve všech MAS uspokojivě naplňován). Údaje ve sloupcích 1-4 jsou % z počtu dotazovaných MAS, pořadí je stanoveno podle „průměrné známky“ na stupnici 1-4 a čísla sloupců v tabulce znamenají: 1 = vůbec ne, nikdo (popř. jsem si jistý/á, že ne); 2 = zčásti, menšina (popř. pravděpodobně ne); 3 = převážně, většina (popř. pravděpodobně ano); 4 = úplně, všichni (popř. jsem si jistý/á, že ano)

Od roku 2008 však došlo k dalšímu vnitřnímu rozvoji MAS – především vlivem financování chodu 112 MAS s vybranými SPL. I přes tendenci k nadhodnocování vlastní činnosti respondentů, můžeme mít podle sebehodnocení MAS za to, že **MAS mají tendenci naplňovat základní charakteristiky partnerství.**

Výsledky dotazování žadatelů v OP LZZ k některým z těchto znaků jsou uvedeny v eval. otázce 1.1.

Partnerství v MAS

Partnerství patří k vůdčím principům přístupu Leader a potenciál partnerství, především místních mezisektorových, jak je představují MAS, je jedna z nejdůležitějších, i když nehmotných kapacit, které venkov může využít. Partnerství je o dlouhodobé spolupráci a o synergických efektech dosažených touto spoluprací.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Většina MAS uplatňuje několik prvků partnerství – zejména společné rozhodování, koordinovaný postup a ovšem také společnou integrovanou strategii území (ISÚ) a strategický plán Leader (SPL). Na programové úrovni je partnerství již „zabudováno“ na úrovni celé MAS i jejího SPL.

I když jsou však MAS založeny a provozovány jako sdružení subjektů z různých sektorů, po schválení SPL k financování již nejsou vedeny k tomu, aby cílevědomě rozvíjely partnerství místních žadatelů. Záleží na samotných MAS, zda a nakolik tak činí. Zůstává na MAS, zda dají partnerským projektům přednost. Dosud také převažují žádosti jednotlivých, vzájemně izolovaných subjektů, kteří bývají propojeni většinou jen tím, že jsou členy jedné MAS.

Celkově hodnoceno, v přípravě Programu rozvoje venkova a při výběru SPL se nedostatečně prosadila myšlenka, že partnerské projekty by měly mít přednost před projekty izolovaných žadatelů.

Avšak metoda Leader jako celek podstatně čerpá z energie společných, partnerských projektů, z ochoty (a odvahy) koordinovat vlastní záměry se sousedy a konkurenty, připravit společný plán dalšího rozvoje v území, kde působí, a společně jej také realizovat. Je hlavně odpovědností MAS, aby partnerské projekty preferovaly a tím v území zajišťovaly synergické efekty podpořených projektů.

Nejednoznačné výsledky v uplatňování principu partnerství naznačuje i šetření v 89 MAS, které Tima Liberec provedla v březnu a dubnu 2010. Poměrně spolehlivým příznakem (proxy indikátorem) partnerství je společné rozhodování v MAS a proto jsme zjišťovali, zda se se členové MAS podíleli v březnu 2009 na rozhodování méně než v březnu 2010. Zdá se však, že situace v MAS je z tohoto hlediska velmi stabilní: v 5 % MAS to dotazovaný nemohl posoudit, ve 3 % se členové podíleli mnohem méně než dnes, v 17 % o něco méně než dnes, avšak v 75 % je stav zhruba stejný. Zdá se však, že většina MAS už v této věci nalezla svůj modus operandi (v některých případech příkladný, v jiných naopak zavrženíhodný, založený na předjednávání a tajných dohodách úzké skupinky ve vedení MAS).

3.28.2 H.2 Motivy pro vytváření místních mezisektorových partnerství ve venkovských oblastech

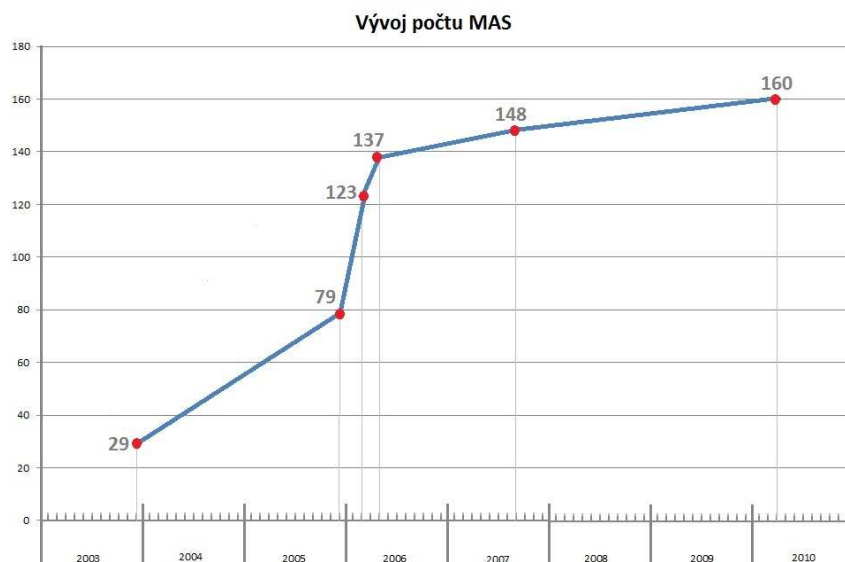
Obecné příčiny a motivy zakládání a rozvoje MAS v ČR

OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství v předchozím období a nyní Program rozvoje venkova ČR vyvolaly vznik a dynamický rozvoj místních akčních skupin. Nejen samotná podpora, ale již vyhlídka na možnost získat tuto podporu způsobila růst zájmu venkovských subjektů o činnost MAS a metodu Leader. „Finanční motiv“ – příležitost získat prostředky o objemu až desítek mil. Kč (na sedmileté období) – byl pravděpodobně nejčastěji přítomný jak u vzniku (po roce 1992), tak počátečního rozvoje MAS v ČR.

Kromě těchto „institucionálních vlivů“ působilo podle našeho názoru v řadě regionů i vědomí potřebnosti společných akcí ze strany obcí, podnikatelských i nepodnikatelských subjektů. Autonomní, zdola vznikající zájem místních subjektů o metodu, založenou na sdružování a partnerské spolupráci, byl vyvolán zkušeností, že samostatné, vzájemně izolované akce jsou málo úspěšné a málo účinné a že spojením vzniká silnější subjekt s větší možností ovlivňovat dění v regionu. Proto se také obce – předtím ve velké míře organizované v tzv. dobrovolných svazích obcí (DSO) – celkem ochotně do práce MAS zapojovaly.

Na grafu je dobře vidět, jak na konci roku 2005 a v r. 2006 dramaticky rostly počty založených MAS.

Graf 14: Vývoj počtu místních akčních skupin



Zdroj: evidence Tímů Liberec

Dvě třetiny současných MAS jsou občanská sdružení (ostatní jsou o.p.s. a výjimečně zájmová sdružení právnických osob). Podle zákona o obcích obce nemohou být členy občanského sdružení, přesto vyslaly do řídicích orgánů MAS své zástupce – většinou starosty. Obce tak od počátku měly zcela přirozeně významný vliv na rozvoj a práci MAS³⁷. Bylo to zejména kvůli financování.

V některých případech však motivem k založení místního mezisektorového partnerství byly zkušenosti místních subjektů plynoucí z dosavadních společných aktivit.

V prostředí OP LZZ neznámým motivem je spolupráce mezi MAS –spolupráce samotných partnerství. Opět je tu přítomen finanční motiv – PRV financuje projekty spolupráce 100% spoluúčastí, a to jak tuzemskou, tak přeshraniční. Dalším motivem je snaha lidí ve vedení MAS vyměnit si zkušenosti, uskutečňovat výměnné pobyty studentů a turistů, obchodovat s regionálními produkty.

I přes omezené možnosti v předávání dobré praxe (díky investiční povaze většiny opatření PRV) je zjevné, že MAS možnost spolupracovat uvítaly a významným způsobem jí využívají.

V mnoha případech však žadatelé (místní akční skupiny) využili absenci povinnosti doložit hodnotu přidanou spoluprací s jinou MAS. Tyto projekty pak působí dojmem, že se nejedná o spolupráci, nýbrž o samostatnou práci partnerů „vedle sebe“, nezávisle na sobě - že tedy nejde o spolupráci, nýbrž o realizaci dvou či více izolovaných akcí za peníze, které je jinak v PRV nemožné nebo obtížné získat.

V případě OP LZZ není toto riziko tak závažné, neboť projektové partnerství je „pouze“ – řečeno slovy vzorového Prohlášení o partnerství – „vztahem mezi dvěma nebo více subjekty, který je založen na společné zodpovědnosti při přípravě a realizaci projektu financovaného z ESF“. Není zde tedy očekáváno nebo výslovně vyžadováno, aby se partnerstvím vytvořilo něco, co by jinak nevzniklo.

³⁷ Proti tomu v OP LZZ je partnerství obcí řídkým jevem a uplatňuje se téměř výhradně ve 3. ose.

Latentní motivace k zakládání a fungování MAS

Místní akční skupiny mohou vznikat a mohou naplňovat formální znaky. Přesto však nemusí pracovat metodou Leader: jejich řídicí orgány mohou být relativně uzavřené pro nové zájemce, MAS málo komunikují, v jejich vedení je od počátku nebo postupně vzniklá klika lidí, kteří mají tendenci rozdělovat si prostředky mezi sebe (samozřejmě s formálním plněním schváleného SPL). Chybí vědomí sounáležitosti všech členů, je málo společného rozhodování (řídí se příliš manažersky, málo participativně), nejsou podporovány partnerské projekty ani vzájemná komunikace mezi členy, není zájem o rozšiřování členské základny a sami členové jsou málo informováni o aktivitách i záměrech. I taková MAS může být úspěšná, neboť může být racionálně řízená k efektivní realizaci SPL. Přesto je invalidní.

Mnohaleté zkušenosti hodnotitele s hnutím Leader a kontakty s desítkami MAS v celé ČR vedou k domněnce, že existují minimálně tři skupiny MAS:

I. Penězovod pro známé

Taková MAS často vznikla „přes noc“ s pomocí některého poradce, který se nabídl svým známým starostům v obcích, v nichž by MAS měla působit. Postupně tato MAS plní všechny formální podmínky.

Tyto MAS jsou především finančním „korytem“ pro svedení určitého objemu podpory z veřejných zdrojů do záměrů zčásti již předjednaných příjemců. Jsou založeny často pro potřeby některých obcí nebo podnikatelů a organizováním příjmů z PRV jen dostávají další možnost získávat soukromopodnikatelské profity. U nich je partnerství jen zdánlivé. Těmto MAS mohly být schváleny SPL k financování, protože úspěšně prošly výběrovou procedurou žádostí.

Pro vnějšího hodnotitele je obtížné tyto případy odhalit, neboť MAS vůči němu nemá žádnou zpravodajskou povinnost³⁸. Po loňských zkušenostech se více spoléhá na spolupráci ŘO PRV s vedením samosprávné Národní sítě MAS. Nelze však očekávat, že by došlo ke zjištění podvodů apod., nýbrž pouze ke zjištění, že činnost některých MAS není založena na základních charakteristikách metody Leader.

II. Běžně fungující MAS

Tyto MAS byly založeny a) buď za běžné „finanční motivace“, tj. kvůli vyhlídce na získání velkých finančních prostředků pro celé programové období, b) nebo (navíc) s étosem stát se aktivním pomocníkem v rozvoji daného regionu, v řešení jeho problémů apod. V obou případech však převládaly „zdravé síly“, otevřenost v komunikaci, chuť do společné práce atd.

Slabinou je, že má-li MAS pouze roli žadatele, příjemce a redistributora, při zamítnutí žádosti začne někdy živořit nebo úplně skončí.

³⁸ Jedním z více příznaků může být, když se v době dotazování nedaří během tří týdnů ani opakovaně kontaktovat nikoho z představitelů dané MAS anebo o sobě výslovně odmítá podat jakoukoli informaci, která se týká jejího rozvoje. Řádně založené a vedené MAS s komunikací problémy nemají, neboť komunikační otevřenost a snadný přístup z vnějšku je v přímé souvislosti s řádným plněním poslání MAS na daném území.

Tyto MAS se snaží co nejlépe administrovat pomoc PRV, plní předepsané úkoly, avšak na víc nemají síly, chuť nebo odvahy. Je pravděpodobné, že těchto MAS je většina.

III. MAS jako rozvojové agentury

Tyto MAS – resp. lidé v jejich vedení – jsou dnes motivováni/i snahou trvale rozvíjet a obohacovat veškerou činnost MAS, vymýšlet další úkoly, nalézat další zdroje financování, přitahovat další aktivní občany a organizace v regionu atd. Současně se tím naplňuje pravé poslání místní akční skupiny – působit v regionu nejen jako poradce, vzdělavatel a distributor veřejných prostředků, ale jako hybatel. MAS zde má „animační“ úlohu, která zahrnuje jak informování, poradenství, vzdělávání a koordinování aktivit členů MAS a dalších subjektů, tak aktivní vyhledávání a podporu společných projektů, vyhledávání nových příležitostí atd.

Rozvojový potenciál a poslání MAS je tedy mnohem větší, než se zdá implementačním orgánům v rámci PRV, není příjemce a jakási pobočka platební agentury. Nespočívá jen v asistenci při přerozdělování prostředků. Mohli bychom je vyjádřit pomocí „dvou A“: MAS je nástrojem jak pro administraci, tak pro aktivaci venkovského regionu. Je pravděpodobné, že MAS bez spojení obou skupin funkcí nepracuje plně metodou Leader. Takových MAS je podle našeho odhadu v současnosti 10-20.

Dosud však nebyla použita metoda, která by na tyto MAS dostatečně jednoznačně ukázala a prosadila je jako lídry celého segmentu místních akčních skupin.

Lze si představit, že v novém programovém období by vyspělé MAS mohly být příjemcem globálního grantu, který by nebyl úzce vázán např. na resort zemědělství (jako dosud), ale byl by využíván k různým cílům, které dnes plní OP LZZ, PRV a další národní programy.

3.28.3 H.3 Podmínky pro činnost místních mezisektorových partnerství

Na rozdíl od CIP EQUAL jsou MAS výrazně vícesektorová a právě spojení obcí s neziskovými organizacemi a místními podniky, propojení soukromého kapitálu s místními rozpočty a příspěvky z veřejných zdrojů, jakož i partnerská spolupráce místních subjektů při řešení specifických problémů daného venkovského regionu, vytváří rozvojový potenciál, který je pochopitelně využitelný i mimo venkov.

Podmínky na úrovni programu

Základní podmínky jsou dány hlavním zdrojem financování – **Programem rozvoje venkova ČR. Složitost a rozsáhlost jeho pravidel je známa.** V PRV se například nepoužívá instrument nepřímých nákladů, neexistuje zálohové financování a výdaje musí být v souladu s taxativním výčtem způsobilých výdajů, který se ovšem neustále mění a rozšiřuje, tak jak život projektů přináší nové potřeby, nové výdajové položky. Není vazba způsobilosti nákladů na cíle³⁹.

³⁹ Je-li v seznamu uznatelných nákladů např. lis na chmel nebo na víno, avšak chybí lis na ovoce, nelze tento lis uhradit, takže desítky zájemců o vlastní moštovnu se cítí diskriminováni. Mezi uznatelné patří náklady na stezky pěší, lyžařské, koňské a vinařské... ale nikoliv třeba pivní (což by mělo v Čechách pro cestovní ruch význam minimálně stejný jako vinařské stezky na Moravě). Nebo bylo možné z PRV financovat pohonné hmoty, ale

V PRV jsou dále neúměrně vysoké sankce (za dílčí chyby hrozí často ukončení financování), neexistuje role zprostředkujícího subjektu, pro každé opatření PRV existují samostatná pravidla a nové verze pravidel nejsou vydávána v režimu změn, resp. není v jejich úvodu uvedeno, co vše bylo změněno (příjemci pak snadno přehlédnou některé dílčí změny, jejichž dodržování je ovšem předmětem kontrolní činnosti platební agentury). V některých případech se příjemci musí řídit novými pravidly, než s jakými souhlasili při schválení projektu, což jim působí další komplikace.

Kromě těchto zřejmých obtíží jsou však i další, skrytější. V koncepci Nařízení Rady (ES) 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova (dále jen Nařízení 1698) je pojem strategie místního rozvoje definován málo určitě, jen jako „ucelený soubor operací, které slouží k plnění místních cílů a potřeb prováděných v rámci partnerství na náležité úrovni“. Jak v tomto, tak v dalších dokumentech EU se strategie kontextuálně chápe jako věcně komplexní nástroj řízení rozvoje území. V PRV však mohl být předmětem žádosti jen tematicky nekomplexní strategický plán Leader (SPL), tedy redukovaná odvozenina původní, tematicky úplnější „integrováné strategie území“ (ISÚ).

Potenciál či „ambice“ SPL ovlivnit řízení venkovských oblastí je proto logicky mnohem nižší než potenciál ISÚ, pokud by tato byla implementována prostřednictvím PRV. Jiné členské země EU podporují MAS přímo na základě místních strategií, kterým v ČR odpovídají ISÚ.

Současně je však třeba říci, že MAS jakožto neziskové organizace se mohou jako žadatelé účastnit výzev ve všech operačních programech, v nichž jsou NNO způsobilými žadateli. Bohužel zatím tyto možnosti využívají MAS jen málo, většinou údajně proto, že jsou zahlceny administrativně náročnými činnostmi v rámci PRV.

Podmínky na úrovni MAS a SPL

Jak bylo uvedeno, postavení a úkoly MAS mají v podmínkách ESF nejbližší ke konceptu globálního grantu: MAS zpracuje svou strategii (SPL), získá pro ni příslib financování, zveřejňuje výzvy místním žadatelům a ti se v rámci přijaté SPL ucházejí o finanční příspěvky pro své vlastní záměry. Tato redistribuční činnost MAS je – v porovnání s nositeli globálních grantů – velmi výrazně omezena platební agenturou (SZIF), nicméně řada jejich aktivit je obdobná roli zprostředkujícího subjektu.

Činnost MAS je z hlediska metody Leader spoluprací založenou na síti (partnerství) třech skupin místních subjektů: veřejná správa, podnikatelský sektor a organizovaná část občanské společnosti (místní NNO). Řízení na úrovni MAS je potenciálně zaměřené na harmonizaci zájmů, na řešení konfliktů a problémů, na koordinaci při uchování místních hodnot a jejich posílení (zhodnocení) jakožto zdrojů socioekonomického rozvoje. Typickými rysy jsou participace, místní iniciativy a inovace, dobrovolné zapojení lidí a horizontální způsoby komunikace mezi partnery.

Existence a činnost MAS významně rozšiřuje potenciál víceodvětvového či mezisektorového přístupu k řešení místních problémů a potenciál partnerské spolupráce - vznik a podpora MAS je bezesporu silným podnětem pro vznik společných projektů místních žadatelů.

pouze na hranici regionu, kde MAS působí (s hrozbou kontrol - ?), nikoliv již z MAS do města, kde se konala porada nebo seminář.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Podmínky uvnitř MAS

Na vnitřní fungování MAS není příliš mnoho požadavků: v rozhodovacích orgánech MAS nesmí mít převahu veřejná správa, nýbrž soukromé subjekty.

Ostatní požadavky jsou neformální a plynou spíše z osvěty, ze zkušeností nebo z povahy věci – například že vnitřní rozhodovací procedury by měly být transparentní nebo že by měl být možný vznik a zánik členství, resp. aktivní účast zájemce na práci MAS.

MAS jsou samoučícím se tělesem, které ovšem potřebuje mít nastavené určité „parametry“, do nichž je vtěsnán poskytovatelem financování. Tyto parametry mohou být nastaveny certifikací⁴⁰.

3.28.4 H.4 Faktory udržitelnosti místního mezisektorového partnerství na venkově

Záporně působící faktory

A/ Podcenění potenciálu MAS a nepochopení jejich specifík vede k nesprávnému chování ze strany veřejné správy (MZe, SZIF, příp. krajů).

MAS totiž nejsou stejným typem subjektů jako ostatní příjemci v PRV. Pravidla PRV i pracovníci SZIF zacházejí s MAS jako s každým jiným typem žadatele, jako s jednotlivými subjekty typu fyzické osoby, družstva nebo obchodní společnosti. Avšak MAS jsou především kolektivním orgánem, tělesem, v němž nemůže rychle a definitivně rozhodnout jediná osoba (jako může např. jediný společník s.r.o.). Jejich rozhodnutí jsou mnohem stabilnější (setrvačtější) než rozhodnutí většiny ostatních právních typů příjemců.

MAS jsou také odolnější vůči riziku ukončení činnosti: zatímco např. fyzické osoby nebo s.r.o. mohou svou činnost ukončit „ze dne na den“, zanechat podnikání a tím vyvolat proceduru vymáhání poskytnutých částek, MAS nemohou veškerou činnost dost dobře náhle ukončit, neboť k tomu je třeba kolektivní rozhodnutí, které se musí určitý čas připravovat a musela by se pro ně získat např. kvalifikovaná většina členů. Místní akční skupiny tak lze považovat za vysoce imunní vůči totálnímu vlastnímu ekonomickému nebo právnímu kolapsu.

B/ Možné uplatnění principu partnerství je oslabováno obecně pasivním přístupem veřejné správy. Ta je sama postavena na hierarchii izolovaných aktérů a na kaskádovité, přísně hierarchické, nikoliv sdílené odpovědnosti. Kraje (podle našeho zjišťování v září 2010) ani dosud nezačlenily SPL a ISÚ do vlastní soustavy nástrojů územního rozvoje.

Nedostatek aktivity v uchopení a využití principu partnerství však lze pozorovat i na úrovni obcí.

Ze zjištění vyplývá, že schopnost účinné komunikace MAS směrem k obcím a vůbec k veřejné správě je obrovsky významná. Je třeba zapojovat je do rozhodování do MAS, zvat je na jednání orgánů MAS, poskytovat jim informace, ve spolupráci s nimi vytipovávat potřeby obcí atd.

⁴⁰ Viz stať O. Čepelky k certifikaci MAS v: Svobodová, P., Čepelka, O. PORVLK 2007+ neboli profesionalizace obnovy a rozvoje venkova Libereckého kraje. Zpráva o realizaci projektu. Národní observatoř venkova, o.p.s., červen 2008.

C/ Nedostatek finančních prostředků pro MAS je dalším omezujícím faktorem. Prvotním motivem k zakládání MAS byla vyhlídka na získání finančního zdroje (z PRV) pro realizaci místních záměrů. Po dokončení výběru SPL k financování jsme v dubnu 2010 zjistili, že 15 MAS (z celkového počtu 160 registrovaných) již není aktivní. Z nich podle našeho odhadu 10-12 svou činnost utlumilo či ukončilo právě proto, že finanční prostředky z PRV nezískaly.

Jestliže vyhlídka na získání peněz byla nejčastějším motivem vzniku MAS, pak zmaření této vyhlídky logicky vedlo k zániku MAS. Neměly totiž dost času, aby se v území řádně etablovaly, aby začaly uskutečňovat vlastní projekty a aby získávaly peníze z jiných zdrojů (kraj, nadace, ROP aj.).

Soudíme, že podobný mechanismus vedl k tomu, proč mnoho z původně úspěšných rozvojových partnerství v rámci EQUAL přestalo jako partnerství fungovat. Nedostatek společných aktivit a peněz je spolehlivým testem pro sílu partnerství.

Kladně působící faktory

D/ Vyhlídka na zajištěné financování s až sedmiletou perspektivou. Podpora realizace SPL v rámci PRV je významným stabilizačním faktorem, těžištěm práce MAS, která může k základním úkolům připojovat další aktivity a projekty a hledat k nim další zdroje financování.

E/ Síla a „nosnost“ ustaveného a správně rozvíjeného partnerství – dlouhodobé spolupráce aktivních subjektů, především představitelů obcí, místních podniků a NNO. Vzájemné meziosobní vztahy a sítě, které tak vznikají a udržují se díky společným cílům, společným problémům a společným, aktivitám, nedovolí snadný útlum či rozbití.

F/ Podchycení místních subjektů, jejichž samonosné aktivity MAS podporuje. Fond poskytuje malé granty kulturním souborům v různých obcích a participuje na jejich aktivitách. Díky tomu se MAS hlouběji integruje do území. Stejný efekt mají integrované projekty, neboť ty znamenají provázanost různých subjektů uvnitř stejného sektoru nebo i mezisektorově.

3.28.5 H.5 Přínos místních mezisektorových partnerství na venkově

Přínos MAS podle hodnocení představitelů obcí

MAS není v obcích hodnocena jako hlavní zprostředkovatel peněz nebo informací. V září a říjnu 2010 se Tima Liberec dotázala v 91 obcích ČR, v nichž působí dobrovolný svazek obcí (DSO) i MAS, jak hodnotí efekty začlenění obce do obvodu obce s tzv. rozšířenou působností (ORP), její členství v dobrovolném svazku obcí a působení místní akční skupiny. Podle představitelů obcí:

- v získávání finančních prostředků pro obec, v celkové hmotné i nehmotné pomoci, jakož i v počtu partnerských projektů jsou nejlépe hodnoceny dobrovolné svazky obcí,
- z hlediska nejčastější spolupráce a komunikace, zahrnutí záměrů obcí do rozvojových dokumentů a oblíbenosti jsou všechny tři subjekty – ORP, DSO a MAS – hodnoceny zhruba stejně často jako nejdůležitější.

Tabulka 52: Pomoc obce od ORP, DSO a MAS (%)

	ORP	DSO	MAS	celkem
a) Sama obec získala největší fin. prostředky od ...	34,2	42,1	23,7	100,0
b) Nejčastěji spolupracujeme nebo komunikujeme s ...	37,3	33,0	29,7	100,0
c) Celkově dostáváme největší hmotnou i nehmotnou pomoc od...	25,7	41,9	32,4	100,0
d) Záměry naší obce jsou nejlépe zahrnuty v plánech...	33,4	33,3	33,3	100,0
e) Pro vedení obce (zastupitele) je asi nejoblíbenější...	29,6	35,8	34,6	100,0
f) Partnerské projekty (kterých se účastní společně více realizátorů) uskutečňujeme nejčastěji v rámci ...	26,3	56,6	17,1	100,0

Zdroj: Průzkum Tímů Liberec v září a říjnu 2010.

Nepotvrdila se tedy domněnka, že pro obce, v nichž MAS působí, je tato MAS nejlepším prostředníkem pro plánování, nejčastějším předmětem obliby zastupitelstva, nejčastějším nositelem partnerských projektů atd. či dokonce hlavním zdrojem financování záměrů obcí.

Přesto však dopady správně fungující MAS v regionu jsou pozitivní a důležité.

Účast MAS v OP LZZ

Účast MAS v OP LZZ je dosud kupodivu velmi nízká. Podle stavu k 21. 12. 2010 bylo v OP LZZ zaregistrováno pouze 10 žádostí podaných místními akčními skupinami, a to ve čtyřech oblastech podpory. Přitom 3 žádosti nesplnily formální náležitosti, 5 nesplnilo požadavky věcného hodnocení (!) a dvě je splnilo (avšak dosud o žádostech nebylo rozhodnuto). Žádný projekt MAS dosud není v realizaci. Na 10 podaných žádostech se podílelo šest MAS.

Přitom, jak už bylo naznačeno, princip místních mezisektorových partnerství se může plně uplatnit i mimo venkovské regiony – například a) ve městech a městských čtvrtích (podobně jako CIP URBAN), b) v synergii soukromého kapitálu a veřejných prostředků z obcí a krajů, kdy příslušná MAS nebo jiný subjekt zprostředkuje podíl soukromých firem na veřejně prospěšných investicích v obcích a malých městech, c) v komunitním plánování veřejných (nejen sociálních) služeb, resp. v Místní agendě 21 aj.

Místní akční skupiny – ať už ty, které dnes působí na venkově, nebo ty, které (třeba pod jiným názvem) vzniknou ve městech nebo ve smíšeném osídlení – mohou působit všude tam, kde vzniká synergický efekt z působení různých místních subjektů. Jde především o 3. a 5. osu OP LZZ.

4 PŘÍSPĚVEK PRINCIPU PARTNERSTVÍ K ÚSPĚŠNÉ IMPLEMENTACI OP LZZ

4.1 Příspěvek partnerství k implementaci relevanci OP LZZ (2.1)

Relevance je jeden z nejdůležitějších aspektů principu partnerství na programové úrovni. Aplikován je jak na úrovni EU, tak na národní úrovni. Pomáhá zejména k politickému konsensu při koncipování zaměření politik a programů.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry přispívá princip partnerství k úspěšné implementaci OP LZZ z hlediska relevance?

Z hlediska relevance, tj. souladu potřeb cílových skupin a cílů OP LZZ je nutné rozlišit programové partnery a projektové partnery.

Nebylo prokázáno, že projektové partnerství přispívá významnou měrou k plnění cílů jednotlivých prioritních os OP LZZ. Převážná většina projektů je realizována bez podpory partnerů, nákladovost v kontextu monitorovacích indikátorů je průměrně u projektů realizovaných s partnerem nižší, ale neexistuje statisticky prokazatelný vztah.

Role programových partnerů je zcela odlišná. Při koncipování OP LZZ se vycházelo z dílčích analýz řady sociálních partnerů. Někteří přispívali větší měrou, např. romská otázka. Zapojení některých partnerů je dobře kvitováno i v zahraničí. Programoví partneři se často využívají při ex-post evaluacích. Celkově je míra participace odpovídající, v některých oblastech by se však na implementaci OP LZZ z hlediska relevance programoví partneři mohli podílet více. PO1: sdružení podniků, hospodářské komory, cechy podnikatelů; PO2: úřady práce; PO3: sdružení NNO; PO4: obce, Svaz měst a obcí, kraje, Asociace krajů a další sdružení ve veřejném sektoru; PO5: výše uvedení

4.1.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Při analýze vycházející z dat ze systému Monit7+ byla zkoumána závislost plánovaných monitorovacích indikátorů na míře partnerství dle jednotlivých prioritních os.

V potaz byly brány dva ukazatele: počet nově vytvořených pracovních míst, který se týkal pouze prioritní osy č. 2 (Aktivní politiky trhu práce) u již realizovaných projektů a počet podpořených osob celkem. V ostatních prioritních osách nebyl tento ukazatel naplněn.

Hledáme-li závislost monitorovacího indikátoru na nákladech projektu a na skutečnosti, zda je projekt realizován s partnerem či nikoliv, lze ji nalézt pouze u indikátoru počet nově vytvořených pracovních míst. Závislost monitorovacího indikátoru na nákladech projektu bez vlivu partnerství je prokazatelná u obou monitorovacích indikátorů.

U prioritní osy 2 bylo zkoumáno 92 projektů. Pro tyto projekty lze zkonstruovat regresní model, který respektuje vliv partnerství. Tento model má tvar $-0,262 + 0,00001229 \times \text{vynaložené prostředky} - 324$ při partnerství. Oba regresory (vynaložené prostředky projektu i partnerství) jsou v modelu

signifikantní. R^2 je 0,986. Model má logicky smysl pouze pro projekty od 25 mil. Kč, což není u řady projektů splněno.

Závislost a vhodný regresní model byl nalezen, byla-li zkoumána závislost indikátoru počet podpořených osob na vynaložených finančních prostředcích bez zahrnutí vlivu partnerství.

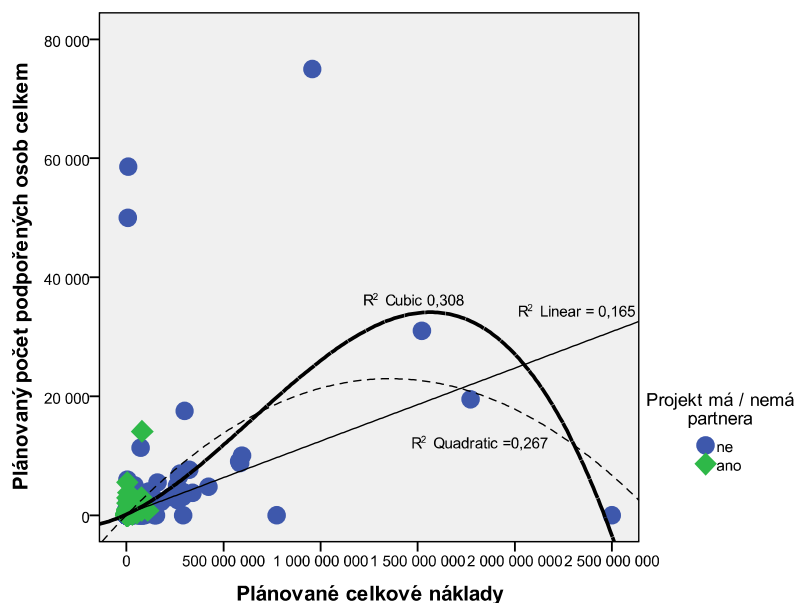
Lze zkonstruovat regresní lineární model pro odhad počtu podpořených osob v závislosti na finančních nárocích projektu, který bude mít tvar $-962 + 0,909 \times \text{vynaložené prostředky}$. V tomto modelu vychází regresní koeficient R^2 roven 0,826 (viz graf), regresor „vynaložené prostředky“ i výchozí konstanta jsou signifikantní.

Dojde-li k zahrnutí dalšího regresoru „projekt má/nemá partnera“, tak sice dojde k nepatrnému zvýšení R^2 na hodnotu 0,827, nicméně nově zahrnutý regresor není signifikantní (hladina významnosti je pro tento regresor je 0,247). Nelze tedy konstatovat, že partnerství má vliv. Provedený statistický test se týkal i nepartnerských projektů, tudíž závěry platí pro oba typy projektů.

Vzhledem k malému počtu uzavřených projektů nebylo statisticky vhodné zkoumat závislosti podle jednotlivých prioritních os.

Analogicky byla hledána závislost počtu podpořených osob na celkových nákladech projektu i pro nyní probíhající projekty. Z následujícího grafu je patrné, že ani jeden z regresních modelů není schopen tuto závislost vyjádřit, hodnoty R^2 pro jednotlivé typy regresních funkcí se pohybují hluboko pod hladinou 0,5 (viz graf). Ani zahrnutí vlivu partnerství nevede ke vhodnému regresnímu modelu.

Graf 15: Srovnání finančních vstupů a počtu podpořených osob u nyní realizovaných projektů⁴¹



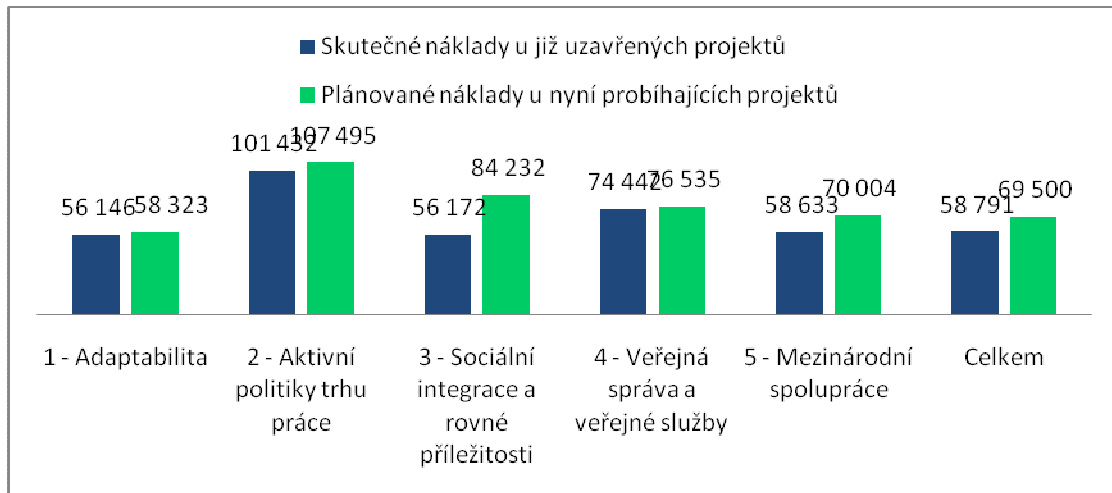
Zdroj: Monit7+, vlastní výpočty

Závislost plánovaného počtu podpořených osob na plánovaných celkových nákladech lze nalézt pouze u prioritní osy č. 2, u ostatních prioritních os nelze vhodným modelem tuto závislost vyjádřit.

⁴¹ V grafu pro lepší přehlednost nejsou graficky zahrnuty extrémní hodnoty, nicméně je s nimi počítáno.

Celkově lze tedy z výsledků učinit závěr, že projekty realizované v partnerství se od projektů realizovaných bez partnerství neliší.

Graf 16: Náklady na jednu podpořenou osobu



Zdroj: Monit7+, vlastní výpočty

Vzhledem k tomu, že plánovaný počet nově vytvořených pracovních míst byl ve sledovaných datech i součástí ukazatele počet podpořených osob, byla další analýza prováděna jen k tomuto ukazateli.

Nelze tvrdit (a tento závěr je statisticky významný), že náklady na jednu podpořenou osobu nejsou závislé na typu realizované činnosti a potřebách cílových skupin (prioritní ose).

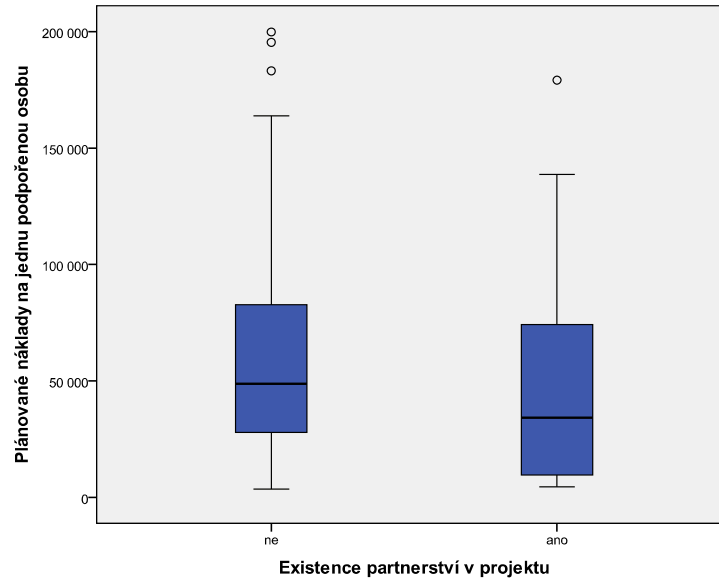
Významnější rozdíly v průměrných částkách na jednu podpořenou osobu jsou u PO 1 a 2. Z logiky může být svoji povahou PO 2 nákladově náročnější, přičemž projekty s partnerem byly asi o 8 % v průměru nákladově úspornější než projekty bez partnerů. Přestože se PO 1 vyznačuje velkým počtem projektů, je její variabilita (ve smyslu variačního rozpětí) druhá nejnižší a průměrné náklady jsou nejnižší ze všech prioritních os.

Variabilita u nyní realizovaných projektů je patrná i z následujícího grafu (u již ukončených projektů je variabilita výrazně nižší). Největší rozpětí částek je v PO 3, kdy se náklady na jednu podpořenou osobu u desítek projektů vyšplhaly až na několiknásobek průměru – od zhruba 400 tis. Kč k 1800 tis. Kč. Jednalo se většinou o velké individuální projekty.

Průměrná částka na jednu podpořenou osobu u již ukončených projektů bez partnera činí 59 797 Kč, u projektů s partnerem či partnery je pak nižší, a to 52 888 Kč a tento fakt je i statisticky významný. Analogické výsledky jsou i u probíhajících projektů. Se zvyšujícím se počtem partnerů průměrná částka klesá u již ukončených projektů. Výjimku tvoří zapojení jednoho partnera, které průměrné náklady oproti stavu bez partnerství zvyšuje. Statisticky se nepotvrdil vliv partnerství, ať už co do jeho existence či do počtu partnerů. Hodnoty regresních koeficientů jsou velmi nízké (menší než 0,1) a nejsou signifikantní. Provedený statistický test se týkal i nepartnerských projektů, tudíž závěry platí pro oba typy projektů.

Variabilita nákladů na jednu podpořenou osobu je viditelná na následujícím grafu, kdy je výrazně větší u projektů bez partnera, což je ale vzhledem k velkému počtu projektů logické a nelze z toho činit žádné závěry.

Graf 17: Srovnání nákladů na jednu podpořenou osobu u již ukončených projektů



Zdroj: Monit7+, vlastní výpočty

Jedním z doporučení *Závěrečné zprávy projektu Organizace evaluačních fokusních skupin OP LZZ a evaluačního workshopu* bylo, aby formulace specifických kritérií byla taková, aby umožňovala zachytit též kvalitu partnerství. Dále bylo doporučeno, aby při administraci byly využívány neformální skupiny odborníků pro ad hoc konzultace v případech, kdy se vypisuje konkrétní výzva, stanovují limity pro příjemce nebo formuluje rozsah oprávněných aktivit. Dalšími doporučením je využití různých programovaných partnerů jak pro pořádání fokusních skupin, workshopů, tak i pro sdílení příkladů dobré praxe. Stejná doporučení navrhuje ve své zprávě Polverari a Michie (2009) zejména týkající se účasti na různých tematických workshopech a seminářích, na koncipování výzev.

Klíčové je i zapojení různých institucionalizovaných i neinstitutionalizovaných partnerů do různých pracovních a expertních skupin. Jak vyplývá z ročního vyhodnocení OP LZZ za rok 2009, jen v některých případech byly identifikovány aktivity, které mají být dle programové dokumentace podporovány, ale ve schválených projektech se objevují sporadicky, např. zakládání místních partnerství, spolupráce mezi institucemi apod. Praxe MPSV je taková, že dbá na princip relevance, což se projevuje zejména v realizaci různých zakázek zaměřených na evaluaci, ať už to bylo v roce 2009 v zakázce *Organizace evaluačních fokusních skupin Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a evaluačního workshopu* nebo o rok později v zakázce *Organizace evaluačních fokusních skupin OP LZZ a evaluačního workshopu*. To vyplynulo i z řízených rozhovorů, kdy využívání programových partnerů je zejména u ex-post evaluací a zapracování výsledků do dalších výzev.

4.1.2 Shrnutí závěrů

Při analýze současného stavu před spuštěním OP LZZ se vycházelo z dílčích analýz různých partnerů, které vedly k detailnímu popisu situace ČR. Byly identifikovány klíčové potřeby cílových skupin, z těch pak definovány jednotlivé oblasti podpory. Ne na všechny problémové oblasti však výzvy reagují. Míra zapojení programových partnerů zde mohla být vyšší. Zapojení těchto partnerů v průběhu implementace OP LZZ z hlediska relevance je průměrná, doporučujeme jejich větší využití při koncipování a cílení nových výzev v průběhu, nejen v rámci následných evaluací

V obecné rovině lze říci, že lépe k cílům OP LZZ přispívají ty projekty, kterou jsou na jednu podpořenou osobu (obecně monitorovací indikátor) nákladově příznivější. I když se nákladovost jednotlivých projektů vztažená na indikátor počtu podpořených osob liší a je to i statisticky významné, nelze z toho činit vzhledem k povaze prioritních os a existenci extrémních projektů žádné závěry.

Míra příspěvku k cílům OP LZZ a jeho prioritních os jednotlivých realizovaných projektů se statisticky neliší u projektů realizovaných s partnerem a bez partnera. Příspěvek obou typů projektů je analogický, nejsou zde významné odlišnosti.

Doporučení:

- Doporučujeme výraznější zapojení programových partnerů při koncipování nových výzev tak, aby byl naplněn princip relevance OP LZZ, tj. souladu potřeb cílových skupin s cíli programu, prioritních os a jednotlivých výzev, nevyužívat pouze závěry ex-post evaluací, i když jsou bezesporu přínosné.
- Doporučujeme zaměřit se na aktivity (např. v podobě zahrnutí do výběrových kritérií), které mají být dle programové dokumentace podporovány, ale ve schválených projektech se téměř neobjevují – místní partnerství, spolupráce mezi institucemi apod.

4.2 Příspěvek partnerství k dosažení cílů OP LZZ (2.2)

Dosažení plánovaných cílů je jedním ze základních okruhů činnosti ŘO. Jsou proto hledány vhodné způsoby, které napomáhají efektivněji dosahovat plánovaných cílů. Tato evaluační otázka testuje, zda má partnerství vliv na dosažení cílů OP LZZ:

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry přispívá princip partnerství k úspěšné implementaci OP LZZ z hlediska míry dosažení cílů?

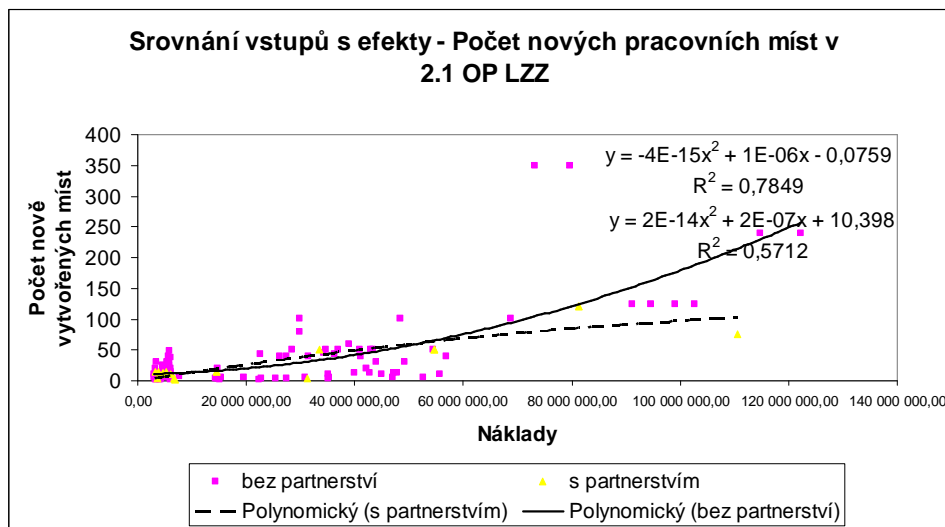
4.2.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Hodnocení nejvyšší míry užítu s ohledem na vynaložené náklady bylo provedeno na základě dat z Monit7+. Pro tuto analýzu byl použit vzorek 141 projektů. Jeden z projektů byl spíše systémového charakteru a svým rozsahem a rozpočtem výrazně vybočoval od ostatních. Byl proto z datového souboru vyřazen. Analyzována byla tato evaluační otázka ve dvou etapách. První analýza zkoumala

vztah indikátoru plánované hodnoty indikátorů (počet podpořených osob, počet nových pracovních míst). Druhá část analýzy byla provedena pouze na projektech, které již dokončily svou realizaci.

V obou případech byla analýza zpracována ve vazbě na rozpočet daného projektu ve všech relevantních oblastech podpory (tj. tam, kde byl projekty řešené jak s partnerstvím, tak i bez něj a daný indikátor měl nenulovou hodnotu).

Graf 18: Srovnání finančních vstupů a počtu nově vytvořených pracovních míst.



Zdroj: Monit7+, vlastní výpočty

V rámci testů nebyla nalezena žádná, statisticky signifikantní závislost mezi dosahovanými hodnotami monitorovacích indikátorů a tím, zda byl projekt realizován s partnerstvím nebo bez partnerství.

Hodnoceno bylo také, zda se výsledné hodnoty liší i mezi jednotlivými oblastmi podpory OP LZZ. Vzhledem k výsledkům ani v tomto případě nelze činit statisticky významné závěry.

Z výsledků tedy nelze učinit závěr, že by se lišily projekty realizované v partnerství od projektů realizovaných bez partnerství.

4.2.2 Shrnutí závěrů

Při analýze bylo smysluplné hodnotit pouze dva monitorovací indikátory a jejich skutečně dosažené hodnoty realizovanými projekty. Těmito indikátory jsou počet podpořených osob, kde byla průměrná dosažená hodnota 180 (po zaokrouhlení) a počet úspěšných absolventů kurzů, kde byla průměrná dosažená hodnota 53 (po zaokrouhlení).

Statistickým testováním se nepodařilo prokázat, že by se v případě dosahovaných hodnot monitorovacích indikátorů lišily projekty realizované v partnerství od projektů realizovaných bez partnerství. A to i přesto, že průměrné hodnoty dosažených indikátorů se od sebe dosti lišily. Z tohoto pohledu tedy není rozdíl mezi projekty s a bez partnerství.

V rámci analýzy dosažených a plánovaných hodnot monitorovacích indikátorů se nepodařilo statisticky prokázat, že by existovaly rozdíly mezi partnerskými projekty a projekty bez partnerství. Tudíž lze tvrdit, že v případě sledovaných monitorovacích ukazatelů mají projekty s i bez partnerství obdobný vliv na jejich naplňování.

4.3 Příspěvek partnerství k účinnosti. (2.3)

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry přispívá princip partnerství k úspěšné implementaci OP LZZ z hlediska účinnosti (efficiency)?

4.3.1 Specifika sběru dat a informací

Byla využita data z Monit7+ ve dvou vlnách (srpen 2010, leden 2011). Důvodem byla snaha provést analýzu na co největším vzorku již dokončených projektů.

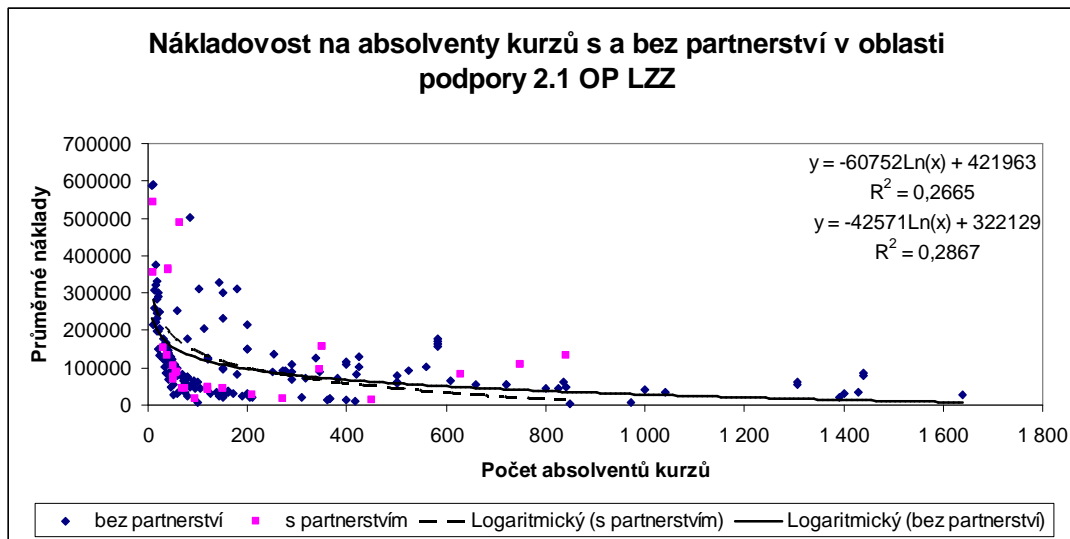
Jistým úskalím analýzy se nakonec ukázal počet dokončených projektů. Analýzy byly proto realizovány na plánovaných cílových hodnotách monitorovacích indikátorů. V druhé fázi řešení evaluace byly výsledky zpracovány na základě skutečně dosažené výše monitorovacích indikátorů u 141 dokončeného projektu.

4.3.2 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Dosažení nejvyšší efektivity je v situaci, kdy průměrné náklady na jednotku výstupu jsou nejnižší. Z analýz jednotlivých indikátorů výstupů a výsledků byla odvozena vazba mezi průměrnými náklady na dosažení jednotky výstupu / výsledku a velikostí cílové hodnoty indikátoru.⁴² Ukázka způsobu zpracování je uvedena na následujícím grafu. Šlo o zpracování na základě plánovaných cílových hodnot monitorovacích ukazatelů.

⁴² Dle různých oblastí podpory byly používány různé monitorovací indikátory. Víceméně však jde o následující 07.41.00 – Počet podpořených osob – celkem; 07.57.00 – Počet nově vytvořených / inovovaných produktů; 07.46.13 – Počet úspěšných absolventů kurzů celkem; 07.01.00 – Počet vytvořených pracovních míst celkem.

Graf 19: Průměrné náklady dle velikosti plánované cílové skupiny – úspěšní absolventi kurzů.



Zdroj: Monit7+, srpen 2010, vlastní výpočty

U žádných oblastí podpory (byly otestovány všechny relevantní) a monitorovacích indikátorů tyto rozdíly nebyly patrné, ani statisticky ověřeny (statistické testy nedokázaly potvrdit závislost).

Při rozložení jednotlivých dokončených projektů na PO, bylo k dispozici příliš málo případů, aby mohly být činěny nějaké závěry podle jednotlivých priorit OP LZZ. Problém byl zejména s tím, že řada dokončených projektů vykazovala nulovou hodnotu ukazatelů (například 90 projektů ze 141 již dokončených vykazovalo nulovou hodnotu monitorovacího indikátoru počet podpořených osob).

U cílových hodnot indikátorů sice nenastal problém s množstvím dat (sledovaných případů), nicméně se nepodařilo prokázat žádný statisticky významný rozdíl mezi projekty s partnery a projekty bez partnerů.

Obecným jevem je, že při rostoucí výši plánovaného indikátoru lze očekávat nižší průměrné náklady spojené s klesajícími mezními náklady. Tudíž větší projekty zaměřené na větší cílovou skupinu se z tohoto pohledu jeví jako účinnější.

4.3.3 Shrnutí závěrů

V případě dokončených projektů bylo k dispozici málo dokončených projektů, aby bylo možno provádět srovnání projektů s partnerstvím a bez něj. Proto je vhodné případně tuto analýzu provést opětovně po uplynutí určité doby (např. na konci roku 2011, kdy bude již vyšší počet dokončených projektů).

Přestože byly testovány rozdíly nákladovosti hned pro několik různých typů monitorovacích indikátorů, nebyly prokázány žádné statisticky významné rozdíly. V případě reálných hodnot monitorovacích ukazatelů po skončení projektů to bylo dáno také tím, že byl k dispozici relativně malý vzorek případů. To bylo dáno postupem implementace OP LZZ. Lze očekávat, že s postupem času bude narůstat počet dokončených projektů. To umožní uskutečnit obdobnou analýzu na větším vzorku dat.

4.4 Příspěvek partnerství k udržitelnosti (2.4)

Podpora z ESF by měla pomáhat jako „startovní kapitál“ a pomoci zahájit aktivity, ve kterých pak příjemce dále pokračuje i bez podpory. Ne vždy se tak děje. Proto se následující analýzy zaměřují na to, zda projekty realizované v partnerství mají vliv na schopnost udržet aktivity i po skončení podpory ESF.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry přispívá princip partnerství k úspěšné implementaci OP LZZ z hlediska udržitelnosti?

Z pohledu udržitelnosti se jeví realizace projektu v partnerství jako podporující faktor. Projekty v partnerství se žadatelé častěji obávají realizovat bez podpory ESF. Právě podpora z ESF může pomoci nastartovat dlouhodobější aktivity zaměřené na cílové skupiny (za předpokladu, že se cílové skupiny účastní partnerství).

4.4.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Průzkum webových stránek partnerství z předchozího programového období.

Při řešení této evaluační otázky byl oproti ostatním otázkám proveden průzkum informací o stávajících aktivitách organizací a partnerství z předchozího programového období. Šlo primárně o průzkum informací na webových stránkách příjemců podpory z ESF v programovém období 2004 – 2006 a případné dotazování aktérů z projektů z předchozího programového období. Mimo to byly použity také informace z dotazníkového šetření.

Po skončení financování z ESF v rámci CIP EQUAL došlo k určitému oslabení partnerského principu v rámci jednotlivých rozvojových partnerství (projektů). Z analýzy informací na webových stránkách jednotlivých organizací (ať už vystupovali jako příjemci podpory z CIP EQUAL, nebo v roli partnera těchto příjemců) vyplývá, že v oblasti partnerství a spolupráce jsou aktivní zejména nestátní neziskové organizace. V řadě případů došlo k tomu, že řada partnerů již dále nespolupracovala. Mnohdy ve spolupráci pokračovaly jednotlivé organizace, které si byly blízké svým tematickým zaměřením.

Z této analýzy vyplývá, že přibližně třetina partnerů pokračovala ve spolupráci i nadále, i když v jiném složení. Jen ve dvou případech se podařilo nalézt pokračování aktivit ve velice podobném složení partnerů jako u CIP EQUAL. V jednom případě dokonce existovala společná právní identita, která umožňovala plně participativní rozhodování všech partnerů. Obdobný příklad jsme objevili i v případě projektu OP LZZ, kdy ale daná „nová“ organizace vznikla již v roce 2008.

Hlavním impulzem pro sestavení partnerských projektů je zejména tematická orientace na určitou cílovou skupinu, či problém. Stejněmu, nebo podobnému tématu jako v projektu CIP EQUAL se posléze věnovaly dvě třetiny organizací podpořených v CIP EQUAL. V takovém případě jsou dané organizace více nakloněny další spolupráci. Nicméně partnerství nebyla obvykle realizována již v tak velkém rozsahu, jak tomu bylo v případě projektů v CIP EQUAL. Tento fakt je dán i tím, že partnerství

v CIP EQUAL bylo jednou ze základních podmínek a v projektech bylo mnohdy až příliš mnoho partnerů.

Z tohoto pohledu se jeví udržitelnost aktivit a udržitelnost výsledků financujícího programu dána hlavně tematickým zaměřením žadatele a jeho partnerů a také historií těchto organizací. Pro udržitelnost se tedy jeví jako významný fakt to, že by neměly být podpořeny ty organizace, které se tematicky dané oblasti nevěnují a mohou OP LZZ vnímat spíše jen jako možnost financování své činnosti, či zabezpečení chodu.

Hodnocení podmínek udržitelnosti

V následující tabulce je srovnáno hodnocení podmínek udržitelnosti aktivit a výsledků projektů OP LZZ samotnými žadateli. Rozdíly mezi projekty s partnerstvím a bez něj nejsou příliš velké. Z tohoto pohledu není možné učinit statisticky významný závěr.

Tabulka 53: Srovnání hodnocení podmínek udržitelnosti

	Projekt má / nemá partnera	Četnosti	%	Platná %
ne	1-Podmínky jsou bez problémů	120	1,7	24,0
	2	273	4,0	54,5
	3	98	1,4	19,6
	4-Podmínky jsou nepřiměřené	10	,1	2,0
	Celkem	501	7,3	100,0
	Respondent neodpověděl	342	5,0	
ano	1-Podmínky jsou bez problémů	22	1,4	28,6
	2	40	2,5	51,9
	3	12	,8	15,6
	4-Podmínky jsou nepřiměřené	3	,2	3,9
	Celkem	77	4,9	100,0
	Respondent neodpověděl	66	4,2	

Zdroj: Dotazníkové šetření IREAS 2010

Realizovatelnost projektu bez dotace z ESF

Při analýze byly porovnávány postoje žadatelů v OP LZZ k otázce realizovatelnosti projektu bez dotace ESF. Lze očekávat, že pokud je řešený problém pro žadatele skutečně důležitý, bude se ho snažit vyřešit i bez dotace. Předpokládáme, že pokud aktivity projektu slouží k vyřešení nějakého problému, bude v nich žadatel pokračovat i po skončení financování z ESF. Tudíž můžeme očekávat „korelaci“ mezi odpověďmi na realizaci projektu bez podpory ESF a zajištění udržitelnosti po skončení financování z ESF.

Srovnání mezi jednotlivými prioritami OP LZZ ukazuje, že je možné porovnávat pouze celý program jako celek, priority 1 a 3. V některých případech je partnerství povinné, v jiných se projekty s partnerstvím vůbec neobjevují. Ve všech třech porovnatelných případech vychází projekty realizované v partnerství jako více problémově orientované, které je vhodné, nebo nutné realizovat i bez příspěvku ESF.

Tabulka 54: Srovnání postoje k udržitelnosti a realizace bez dotace

Projekt má / nemá partnera		Bez dotace by projekt neběžel vůbec	
		N	%
ne	1-Podmínky udržitelnosti jsou bez problémů	43	24,0%
	2	90	50,3%
	3	39	21,8%
	4-Podmínky udržitelnosti jsou nepřiměřené	7	3,9%
	Celkem	179	100,0%
ano	1-Podmínky udržitelnosti jsou bez problémů	14	34,1%
	2	19	46,3%
	3	6	14,6%
	4-Podmínky udržitelnosti jsou nepřiměřené	2	4,9%
	Celkem	41	100,0%

Zdroj: Dotazníkové šetření IREAS 2010

Tabulka 55: Procentuální vyjádření ochoty realizovat projekt i bez podpory ESF

Prioritní osa			Projekt bychom nerealizovali	Projekt by byl realizován v omezené míře	Projekt by byl realizován v celém rozsahu, ale nižší kvalitě	Projekt by byl realizován v celém rozsahu, ale byl opožděn	Projekt by byl plně realizován	Neumím odpovědět	Celkem
1 - Adaptabilita	Projekt má / nemá partnera	ne	21,9%	67,3%	2,0%	0,7%	1,7%	6,4%	100,0%
		ano	42,9%	57,1%					100,0%
	Celkem		23,7%	66,5%	1,8%	0,6%	1,5%	5,8%	100,0%
2 - Aktivní politiky trhu práce	Projekt má / nemá partnera	ne	80,0%	10,0%				10,0%	100,0%
	Celkem		80,0%	10,0%				10,0%	100,0%
3 - Sociální integrace a rovné příležitosti	Projekt má / nemá partnera	ne	52,1%	35,4%	1,0%	5,2%	1,0%	5,2%	100,0%
		ano	54,1%	37,8%				8,1%	100,0%
	Celkem		52,6%	36,1%	,8%	3,8%	,8%	6,0%	100,0%
4 - Veřejná správa a veřejné služby	Projekt má / nemá partnera	ne	50,6%	35,8%	3,7%	2,5%	2,5%	4,9%	100,0%
	Celkem		50,6%	35,8%	3,7%	2,5%	2,5%	4,9%	100,0%
5 - Mezinárodní spolupráce	Projekt má / nemá partnera	ano	69,2%	23,1%				7,7%	100,0%
	Celkem		69,2%	23,1%				7,7%	100,0%
6 Technická asistence	Projekt má / nemá partnera	ne		100,0%					100,0%
	Celkem			100,0%					100,0%
Celkem	Projekt má / nemá partnera	ne	35,6%	52,9%	2,0%	1,8%	1,6%	6,1%	100,0%
		ano	52,6%	42,3%				5,1%	100,0%
	Celkem		37,9%	51,5%	1,7%	1,5%	1,4%	6,0%	100,0%

Zdroj: Dotazníkové šetření IREAS 2010

Z výše uvedených tabulek je patrné, že rozdílné výsledky mezi projekty s a bez partnerství jsou dány primárně odpověďmi respondentů z prioritní osy 1, i když tam je obecněji vyšší ochota realizovat projekty i bez podpory ESF.

4.4.2 Shrnutí závěrů

Přibližně třetina partnerských projektů ESF skutečně ve svých společných aktivitách pokračuje i po skončení financování z ESF. Zároveň bylo zjištěno, že asi třetina partnerů z projektů se již dále tématu projektu nevěnovala. Udržitelnost výsledků projektů je zejména ovlivněna zaměřením jednotlivých partnerů. Pokud se partneři angažují v podobném oboru, pak je vyšší pravděpodobnost, že budou dále spolupracovat na společných aktivitách.

Jsou-li projekty realizovány v partnerství, jsou patrně udržitelnější z dlouhodobého hlediska. Jde zejména o případy, kdy jsou partneři zástupci cílových skupin. Z tohoto pohledu je samotný princip partnerství jednou ze struktur, která podporuje udržitelnost.

Podpurným faktorem, který však není hojně využíván, je založení organizace s vlastní právní subjektivitou. Menší využívání tohoto nástroje je však zároveň i impulsem pro udržitelnost – je tím úsilí, čas a finanční prostředky investované do založení takovéto organizace.

Doporučení:

- Doporučujeme s ohledem na udržitelnost aktivit zavést alespoň relativně malou bodovou bonifikaci žádostí připravených pro realizaci v partnerství.

4.5 Příspěvek partnerství k dopadům OP LZZ (2.5)

V řetězci vstupy – výstupy – výsledky – dopady, by měly být dopady nejbližší potřebám cílových skupin. Tudíž jde o hlavní indikátor úspěšnosti programu. Následující analýzy se snaží zjistit, zda princip partnerství v OP LZZ na projektové úrovni má vliv na snížení nezaměstnanosti, jakožto hlavního indikátoru úspěšnosti programů ESF.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry přispívá princip partnerství k úspěšné implementaci OP LZZ z hlediska předpokládaných dopadů?

V OP LZZ se zatím nepodařilo statisticky prokázat vliv projektů realizovaných v partnerství na zaměstnanost. Toto může být dáno tím, že řada projektů je teprve v rané fázi svého řešení a s postupem implementace OP LZZ se situace změní. Poté je možné realizovat přesnější analýzu. Také by bylo vhodné doplnit data o zjištění, zda byly zaměstnány cílové skupiny i když tento indikátor nebyl v projektů vůbec sledován.

Významné dopady lze očekávat u projektů, které jsou jasně orientované na řešení konkrétního problému cílových skupin a žadatelé se snaží řešit tento problém i v případě, kdy jejich projekt nedostane finanční podporu z ESF.

Míru příspěvku partnerských projektů k dopadům OP LZZ se nepodařilo statisticky ověřit. Výsledky se ukázalo, že partnerské a nepartnerské projekty mají obdobný vliv na dopady OP LZZ. Přesnější

výsledky analýzy mohou být poskytnuty po určité době, kdy budou dokončeny další projekty v OP LZZ.

4.5.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Statistický model vlivu partnerství na celkovou zaměstnanost v okresech ČR

Metodami použitými v této analýze statistické analýzy dat z Monit 7+ doplněných o data z ČSÚ a MPSV ČR. Detailnější popis dat a způsobu zpracování je uveden v další části.

Obdobný model jako v případě evaluační otázky 2.6, byl testován i pro celkovou zaměstnanost. Modely jsou obdobné, jen v nich jsou vystupovat ty proměnné, které se jsou vztahovat ke zkoumané skupině obyvatel.

Výpočet příspěvku principu partnerství na nezaměstnanost v regionech byl testován regresní analýzou na základě následujícího modulu, kde data jsou na úrovni okresů (NUTS IV):

$$\Delta ZAM_o = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot PAR_o + \alpha_2 \cdot EA_{2007o} + \alpha_3 \cdot POR_o + u, \text{ kde}$$

Jednotlivá vstupující data jsou definována následujícím způsobem.

$$\Delta ZAM_o = \frac{ZAM_o(2007)}{No(2007)} - \frac{ZAM_o(2010)}{No(2010)},$$

což značí změnu v celkové nezaměstnanosti v daném okrese v průběhu realizace OP LZZ. Jde o rozdíl mezi roky 2007, kdy předpokládáme situaci, kdy ještě projekty neprobíhaly, ale byly připravovány a 2010, respektive 2009, protože za rok 2010 některá data nejsou ještě k dispozici. Pokud by měla být analýza co nejvíce přesná, bylo by vhodné použít data s členěním na kratší časovou periodu. To by mohlo být přesněji určeno, kdy začaly intervence OP LZZ ovlivňovat situaci cílových skupin. Zde je ovšem problém s dostupností takových dat. Výpočet je proveden pomocí absolutních hodnot, tj. $ZAM_{o(2007)}$ vstupuje v celých číslech, stejně tak $ZAM_{o(2010)}$. Tyto údaje jsou děleny počtem obyvatel v produktivním věku, kteří žili v daném okrese ve zkoumaných časech (2007, 2010). V tomto směru nastává ovšem další metodický problém s daty. ČSÚ pracuje s údaji dle SLDB 2001. Jiná data nejsou zatím k dispozici. Tímto propočtem je docíleno toho, že je model očištěn o změny ve velikosti populace (migrační, přirozená změna).

$$PAR_o = \frac{\sum_{i=1}^n (Rozpočet\ projektu)_i}{\sum_{i=1}^n (Rozpočet\ projektu)},$$

vysvětluje podíl příspěvku principu partnerství na změnu v celkové nezaměstnanosti. Výpočet je proveden tak, že jsou sečteny rozpočty všech realizovaných projektů OP LZZ v daném okrese, kde je alespoň jeden partner. Toto je vyděleno celkovým součtem rozpočtů realizovaných projektů OP LZZ v daném okrese.

Analýza byla realizována se všemi realizovanými projekty. Projekty nedokončené byly v analýze zahrnuty prostřednictvím částí již proplacených prostředků z OP LZZ.

Tento podíl má právě určit jak moc „intenzivní“ podpora projektů v partnerství byla. Poměr je volen kvůli tomu, abychom vyřešili problém množství projektů a jejich velikosti. Relativizujeme tak míru podpory (malé okresy, málo zalidněné mají možná méně projektů a menší součty rozpočtů

realizovaných projektů OP LZZ). U menších okresů s méně projekty se může stát, že mezní účinky projektů jsou vyšší než v okresech, kde je projektů více a konkurují si mezi sebou.

Model je doplněn o zařazení obdobné nezávislé proměnné, který je vypočten z počtu realizovaných projektů s partnerstvím v OP LZZ a celkového počtu projektů OP LZZ v daném okrese. Tento ukazatel ovšem nevyjadřuje intenzitu podpory.

$$EA_{2001o} = ((EAO_o - NEZ_o - VYJ_o - DOJ_o) * PRUMZDA) / N_o$$

Tato vysvětlující proměnná je volena dle Hampl (2005). Jde o tzv. ekonomický agregát, který slouží k tomu, aby do modelu vstupoval stav ekonomiky i na úrovni okresů, kde není dost dobře možné získat údaj o HDP. Volen je k roku začátku realizace projektů v OP LZZ, aby byla v modelu postížena „startovní“ úroveň ekonomiky daných okresů.

Ekonomický agregát je indikátorem dosažené sociální a ekonomické úrovně reprezentující do jisté míry i ekonomickou vyspělost daného regionu. Tento syntetický ukazatel vyjadřuje součin počtu pracovních míst v okrese a průměrných mezd zaměstnanců přepočtený na počet obyvatel.

EAO počet ekonomicky aktivních obyvatel v okrese

Údaje o počtu ekonomicky aktivních obyvatel (ve věku 15-64) jsou dostupné na stránkách ČSÚ k datu 1. 3. 2001.

NEZ počet nezaměstnaných obyvatel v okrese. Údaje o počtu nezaměstnaných žen a mužů (ve věku 15-64) v letech 2007-2010 jsou dostupné na stránkách MPSV a jsou spočítány aritmetickým průměrem jednotlivých čtvrtletí.

VYJ počet vyjíždějících obyvatel za prací mimo okres

DOJ počet dojíždějících obyvatel za prací. Údaje o počtu vyjíždějících a dojíždějících obyvatel za prací do okresu jsou dostupné na stránkách ČSÚ v publikaci „Sčítání lidu, domů a bytů k 1. 3. 2001 – základní informace o okresech a krajích“. Zahrnuti jsou všechny osoby, které měly v rozhodný okamžik sčítání na území České republiky trvalý nebo dlouhodobý pobyt bez ohledu na to, zda v rozhodný okamžik sčítání byly v místě svého trvalého nebo dlouhodobého pobytu přítomny.

PRUMZDA průměrná mzda v daném okrese. Údaje o průměrné měsíční mzdě podle okresů za rok 2001 jsou dostupné na stránkách ČSÚ a týkají se subjektů se sídlem na daném území, bez podnikatelských subjektů do 20 zaměstnanců a jsou počítány na osoby přepočtené na plně zaměstnané.

POR_o zachycuje počet narozených dětí v daném okrese za období 2007 – 2009. Je-li míra zaměstnanosti definovaná jako počet zaměstnaných ve věku 15-64 let na populaci v této věkové kategorii, pak jako ovlivňující faktor zaměstnanosti je i vývoj porodnosti (jde o ženy). Údaje o počtu dětí narozených v daném okrese za rok 2007, 2008 a 2009 jsou dostupné na stránkách ČSÚ a týkají se všech matek, které mají v okrese trvalé bydliště, a to bez ohledu na státní občanství. Od r. 2001 (v návaznosti na sčítání lidu, domů a bytů 2001) údaje zahrnují cizince s vízy nad 90 dnů (podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců), a taktéž cizince s přiznaným azylem (podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Od 1. 5.2004, v návaznosti na tzv. Euronovelu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, se údaje týkají občanů zemí EU s přechodným pobytem na území ČR a občanů

třetích zemí s dlouhodobým pobytem. Údaje zahrnují rovněž narození občanů s trvalým pobytem na území ČR, které nastaly v cizině.

$$POR_0 = \frac{\sum_{i=2007}^{2009} (\text{Počet narozených})_i}{\sum_{T=0_1} (\text{Počet ekonomicky aktivních žen v roce 2009})}$$

u značí další nevysvětlující proměnné a také chybu měření.

Pomocí tohoto modelu se nepodařilo statisticky prokázat vliv realizace projektů v partnerství na celkovou zaměstnanost v okresech ČR.

Situace u projektů

V rámci dotazníkového šetření a řízených rozhovorů s příjemci podpory bylo zjištěno, že je patrný vztah mezi tím, kdy partnerství řeší jednoznační úkol (problém cílové skupiny). V takovýchto případech byli partneři ochotni přistoupit i na spolufinancování ve výši 20 %. Obvyklou situací je, že již neoficiálně stejně projekt spolufinancují. Buď jde o neuznatelné náklady, nebo náklady obětované příležitosti⁴³.

Partnerství může mít v tomto ohledu velmi významnou roli. Řada nestátních neziskových organizací by zajišťovala spolufinancování buď u soukromých firem, nebo u obcí prostřednictvím společné realizace projektů – v partnerství.

Je nám jasné, že kapacity NNO jsou dlouhodobě omezené (např. Rose-Ackerman, 2007, nebo Vajdová 2005, str. 35). Zprávy USAID (2008, 2009) v částech o finanční životaschopnosti NNO ukazují na zhoršení situace NNO v České republice od roku 2004. To je dáno zejména spoléháním se NNO zejména na ESF a jeho 100% financování (dále k tématu též RVNNO 2008, RVNNO 2009a). Jde o pohodlný, ale nebezpečný postup pro samotné NNO. Dostávají se do dlouhodobé závislosti na státu, případně veřejném sektoru, přičemž se jedná o závislost nejen finanční, ale i ideovou (viz například také Frič, Kuchař, Krbec 2007, str. 13).

V České republice již proběhla řada snah o to, aby se neziskové organizace naučily hledat zdroje i jinde než u státu, přesto je po vstupu do ČR do EU patrné oslabení schopnosti českých neziskových organizací hledat financování jinde, než ve veřejných zdrojích (dle USAID 2009, je více, než 80 % českých neziskových organizací závislých jen na jednom nebo dvou zdrojích financování). Dle Edward (2008) české neziskové organizace získávají 55 % svých příjmů z vládních grantů (autorka ale nezahrnula samotné strukturální fondy).

Případné spolufinancování je nutno vidět především jako pozitivní a stimulační nástroj (nikoliv jako restriktivní). V systému hodnocení projektových žádostí by bylo možné zohledňovat výši spolufinancování. Např. Program rozvoje venkova přímo dává body za podíl spolufinancování. Toto

⁴³ Například tím, že hradí úroky z půjček, které si vzali na zálohování realizace projektů; projekt je realizován prostorách, které by bylo jinak možné komerčně pronajmout za vyšší nájem, apod.

kritérium by bylo klasifikováno určitým počtem bodů, aby nebylo likvidační pro finančně slabší žadatele.

Neziskové organizace by měly mít možnost toto spolufinancování plně hradit naturálním plněním a formou neuznatelných nákladů přímo vyvolaných realizací projektu.

V tomto směru RVNNO (2008b) zmiňuje, že: „Hlavním cílem z hlediska vlády ČR je podporovat vícezdrojové financování neziskového sektoru a rozvíjet i ostatní formy financování, a tím snižovat závislost neziskového sektoru na státu. Zároveň je však nutné na základě již zpracované analýzy resortních politik revidovat všechny používané nástroje přímé podpory neziskového sektoru.“⁴⁴ (RVNNO, 2008b, str. 16).

4.5.2 Shrnutí závěrů

Dopady projektů realizovaných v partnerství a jejich udržitelnost je možné zvýšit tím, že část prostředků projektu budou příjemci podpory zajišťovat z jiných zdrojů, než z OP LZZ. Tím se zvýší jejich angažovanost a snaha skutečně dosáhnout plánovaných dopadů. Na úrovni projektů tento krok povede ke zvýšení potenciálních dopadů. Na druhou stranu je ale nutné upozornit na riziko, které je s tímto krokem spojené v rámci partnerství na programové úrovni. Je vysoce pravděpodobné, že zástupci NNO a dalších aktérů budou proti tomuto kroku vystupovat.

Výsledky se ukázalo, že partnerské a nepartnerské projekty mají obdobný vliv na dopady OP LZZ. Přesnější výsledky analýzy mohou být poskytnuty po určité době, kdy budou dokončeny další projekty v OP LZZ.

Doporučení:

- Doporučujeme zavést spolufinancování pro všechny příjemce podpory. Toto doporučení se nevztahuje na aktivity typu PO5, kde zahraniční partneři svým způsobem již nyní poskytují určité spolufinancování tím, že nemají podíl na rozpočtu projektu.
- Doporučujeme v systému hodnocení projektových žádostí doplnit kritérium, které by zvýhodňovalo projekty, které nežádají o 100% financování. Navrhujeme za 5% spolufinancování bonus 5 bodů ze 100, při 10% spolufinancování bonus 15 bodů.

4.6 Příspěvek partnerství k účinnosti horizontálních témat (2.6)

Průřezová témata se objevují ve všech programech. V OP LZZ se k těmto tématům žadatelé také vyjadřují, nicméně nejsou za ně nikterak penalizováni, ani za ně nedostávají body navíc.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry princip partnerství posiluje a doplňuje účinnost horizontálních témat (rovné příležitosti vč. genderové rovnosti a udržitelný rozvoj)?

Z šetření mezi žadateli podpory z ESF bylo zjištěno, že jsou rovné příležitosti intenzivněji vnímány jako důležité v projektech realizovaných v partnerství. Průzkum byl proveden napříč prioritními osami, aby byly očištěny rozdíly dané dikcí výzev. Dále byl testován model vlivu partnerství na nezaměstnanost

⁴⁴ Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru bylo schváleno Vládou České republiky jako její usnesení č. 5/2009 z 5. ledna 2009.

žen v okresech ČR. Nicméně se tento vliv neprokázal jako statisticky významný. Výsledky ukázaly, že partnerské a nepartnerské projekty OP LZZ mají obdobný vliv na zaměstnanost žen. Přesnější výsledky analýzy mohou být poskytnuty po určité době, kdy budou dokončeny další projekty v OP LZZ a budou přesnější data ze SLBD 2011.

4.6.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Vnímání rovných příležitostí žadatelů

Rovné příležitosti mužů a žen považuje důležité naprostá většina respondentů z dotazníkového šetření (84 % respondentů z projektů bez partnerství a 94,9 % respondentů z projektů s partnerstvím).⁴⁵ Nicméně u této odpovědi lze očekávat silné zkreslení. Respondenti ví, že je to oblast, na kterou se OP LZZ také zaměřuje a vyplňovali informace do projektové žádosti. Proto jsme se zaměřili na srovnání odpovědí žadatelů s partnerstvím a bez partnerství. Z výše uvedeného je patrné, že projekty s partnerstvím považují rovné příležitosti za důležitější (pro toto srovnání by již nemělo vadit zkreslení odpovědí směrem k souhlasu s důležitostí rovných příležitostí).

„Inverzní“ otázkou k výše uvedené byl dotaz, zda rovnost příležitostí je jen jedna z formálních náležitostí OP LZZ. Zde bylo možno předem očekávat naopak nízkou míru souhlasu s touto otázkou. To se potvrdilo, nicméně se opět objevily rozdíly mezi respondenty z projektů s partnerstvím (7,5 % respondentů nesouhlasilo) a respondenty bez partnerství (13,5 %).

Obdobně jsme postupovali i u otázky, zda respondenti u tématu diskriminace žen považují téma, kterému se věnuje příliš velká pozornost. Odpovědi opět ukazují na rozdílné vnímání u projektů s partnerstvím (21,8 % respondentů považuje téma za příliš zdůrazněné) a bez partnerství (34 %).

Pokud projekt nebyl primárně zaměřen na rovné příležitosti, respondenti z projektů s partnerstvím častěji odpovídali, že v jejich projektech je tato záležitost nějakým způsobem řešena. Konkrétně jde o odpovědi 20,2 % respondentů bez partnerství v porovnání s 29,7 % odpovědí respondentů projektů s partnerstvím.

Z těchto výsledků je patrné, že partnerství svou existencí přispívá k lepšímu vnímání problematiky rovných příležitostí. I kdybychom předpokládali, že odpovědi jsou korelovány s tím, že pozitivní postoj k rovným příležitostem mají ti respondenti, kteří připravují projekty v partnerství, alespoň tuto tematiku předávají svým projektovým partnerům.

Test vlivu projektů OP LZZ s partnerstvím na zaměstnanost žen

Výpočet příspěvku principu partnerství na rovnost příležitostí byl testován regresní analýzou na základě obdobného jako v případě evaluační otázky věnované celkovým dopadům principu partnerství na projektové úrovni (2.5).

$$\Delta ZAM_{zo} = \alpha_0 + \alpha_1 * PAR_o + \alpha_2 * EA_{2007o} + \alpha_3 * POR_o + u, \text{ kde}$$

⁴⁵ Podrobnější informace k tomuto šetření lze nalézt v technické příloze.

Jednotlivá vstupující data byla definována stejným způsobem, jako u testu dopadů principu partnerství v celém OP LZZ. Rozdílem bylo to, že proměnné vztažené k celkové zaměstnanosti byly nahrazeny proměnnými zaměstnaností žen.

Proměnné o partnerství, ekonomickém agregátu byly použity stejně jako u hodnocení dopadů partnerství v celém OP LZZ.

Výsledky této analýzy neprokázaly statistický vliv projektů realizovaných v partnerství na zaměstnanost žen v okresech České republiky.

4.6.2 Shrnutí závěrů

Z dotazníkového šetření a řízených rozhovorů mezi žadateli OP LZZ bylo zjištěno, že princip partnerství přispívá k posílení vnímání problematiky rovných příležitostí mezi projektovými partnery. Tento závěr činíme i s vědomím toho, že obecně je problematika rovných příležitostí a udržitelného rozvoje řešena v projektech OP LZZ velmi slabě (obvykle pouze formálně a jen kvůli tomu, že jsou pro tuto záležitost v žádosti příslušné kolonky).

Ze statistických testů se nepodařilo prokázat odlišný vliv projektů realizovaných v partnerství na změnu zaměstnanosti žen. Výsledky ukazují, že partnerské a nepartnerské projekty mají obdobný vliv na dopady OP LZZ. Přesnější výsledky analýzy mohou být poskytnuty po určité době, kdy budou dokončeny další projekty v OP LZZ.

4.7 Partnerství a inovace (2.7)

Analýzami provedenými v rámci této otázky jsme zjistili, že princip partnerství nemá na princip inovativnosti vliv, tzn. inovativnost projektu je nezávislá na počtu projektových partnerů a je tedy determinována jinými faktory.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Do jaké míry princip partnerství posiluje a doplňuje účinnost principu inovativnost?

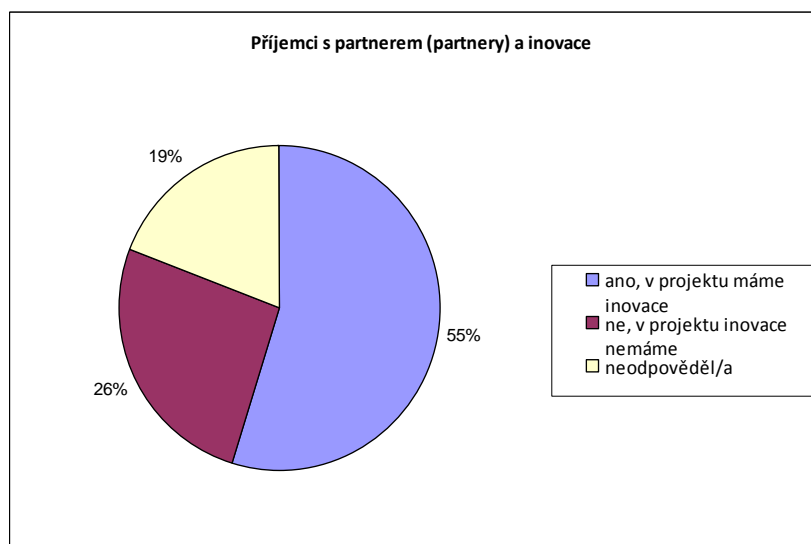
4.7.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Pro analýzu této otázky byla využita jednak data z dotazníkového šetření, jednak ze systému Monit 7+ (údaje o počtu partnerů a inovacích). Vzhledem k tomu, že zadávací dokumentace požaduje ověřit implementaci principu partnerství v OP LZZ, byly z dotazníkového šetření vybrány pouze projekty realizované v rámci OP LZZ, nikoliv jiných operačních programů. Ke kvalitativní analýze byly využity i řízené rozhovory s příjemci podpory.

Data z dotazníkového šetření jsme rozdělili na projekty, které nemají partnera, a na projekty, které partnera (či partnery) mají. Následující grafy zachycují projektové inovace v projektech s partnerem (partnery) a bez partnera (partnerů). Na první pohled je z těchto jednoduchých grafů zřejmé, že

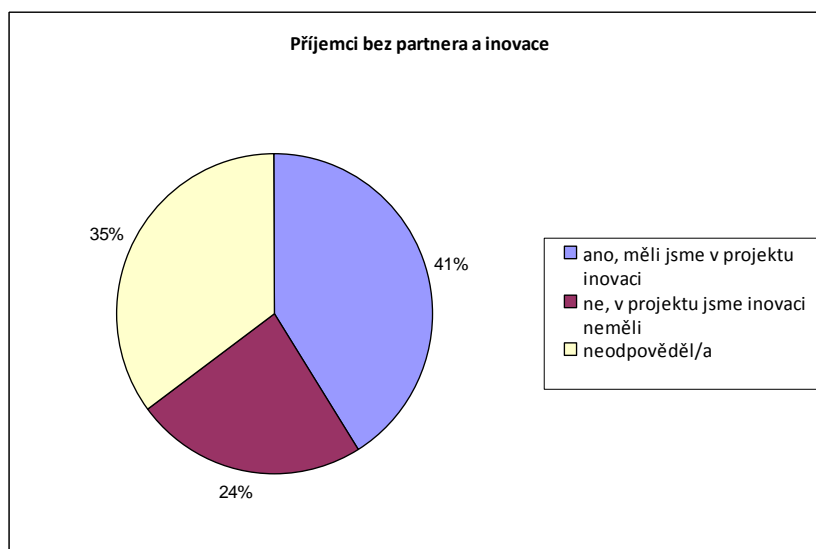
existence či neexistence inovací je zhruba stejná bez ohledu na to, zda byly projekty realizovány s partnerem (partnery) nebo bez partnera (partnerů).

Graf 20: Příjemci s partnerem (partnery) a inovace



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS, data z 26. 11. 2010

Graf 21: Příjemci bez partnera a inovace



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS, data z 26. 11. 2010

K další analýze využijeme opět data z dotazníkového šetření a údajů o partnerství a inovacích, které seřadíme do kontingenční tabulky.

Tabulka 56: Kontingenční tabulka Rozdělení inovativních produktů dle partnerství

Partner/Inovace	Inovace jsme v projektu měli	Inovace jsme v projektu neměli	Celkem
Partnera jsme neměli	6	4	10
Partnera jsme měli	23	11	34
Celkem	29	15	44

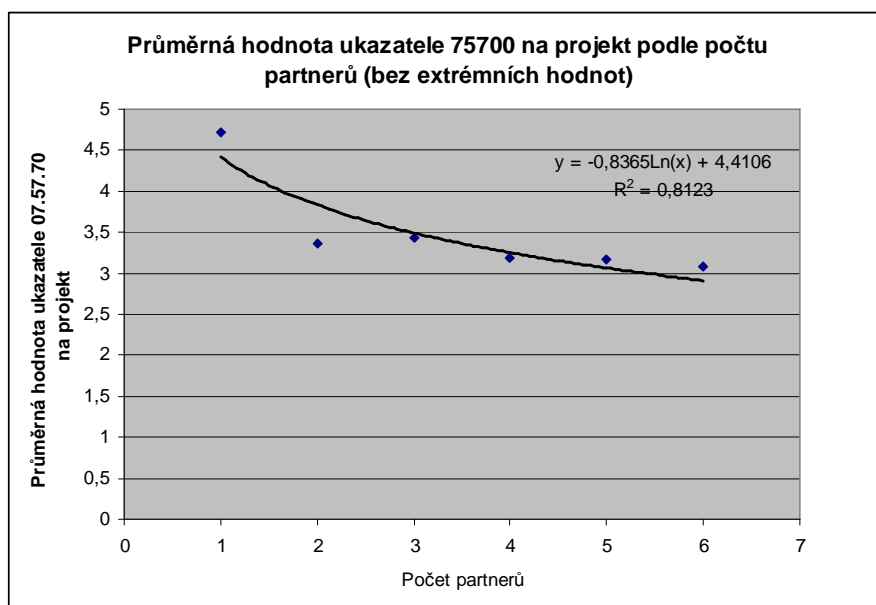
Zdroj: dotazníkové šetření IREAS, data z 26. 11. 2010

Vzhledem k nabývaným statistickým hodnotám lze říci, že inovace jsou na partnerství za nezávislé.

Stejných výsledků dosahujeme i při využití dat ze systému Monit 7+, kde jsme získali údaje o inovacích, resp. o monitorovacího indikátoru 07.57.70 Počet nově vytvořených/ inovovaných produktů (vzhledem k malému množství ukončených a realizovaných projektů jsme použili plánovanou, nikoliv skutečně dosaženou hodnotu monitorovacího indikátoru). Pro potřebu analýzy byly vybrány všechny projekty, které získaly veřejnou podporu (čímž byly vyloučeny projekty, které z jakéhokoliv důvodu nesplnily podmínky pro získání veřejné podpory).

S rostoucím počtem partnerů v projektu průměrná hodnota monitorovacího indikátoru 07.57.70 mírně klesá. Je to zřejmé i z následujícího grafu, u kterého jsme vyloučili extrémní hodnoty, tzn. projekty s větším počtem partnerů než 5 – tyto projekty jsou v celém souboru méně četné, a zkrslují tak celkový výsledek.

Graf 22: Průměrná hodnota monitorovacího indikátoru 07.57.70 na projekt podle počtu partnerů (bez extrémních hodnot)



Zdroj: vlastní, na základě dat Monit 7+, +, použita data z 23. 8. 2010

Také na základě dat z Monit 7+ docházíme ke stejnému výsledku jako v případě dotazníkového šetření – partnerství nemá na inovace zásadní vliv. V případě dat z Monit 7+ sice s rostoucím počtem partnerů průměrný počet ukazatele 07.75.70 klesá (největší průměrné hodnoty dosahuje u projektů, které nemají partnera), nicméně rozdíly nejsou významné.

Z šetření mezi příjemci podpory se ukázalo, že inovace měly nejčastěji formu zavedení nových nebo inovovaných procesů ve výrobě nebo poskytování služeb (12 respondentů ze 42) a zavedení nových metod organizace firemních procesů a spolupráce s firmami a veřejnými institucemi (19 respondentů). 17 respondentů uvedlo na trh nové nebo inovované produkty, 3 respondenti zavedli nové prodejní a marketingové kanály.

Na otázku „Jak hodnotíte úspěšnost inovací?“ odpovědělo 24 respondentů, kteří si mohli vybrat z pěti odpovědí a mohli zaškrtnout více možností. 22 respondentů uvedlo, že inovace pomohly zlepšit situaci cílové skupiny, u 6 respondentů pomohly zlepšit konkurenceschopnost, u 1 respondenta měly inovace neutrální vliv na cílovou skupinu a u 2 neutrální vliv na konkurenceschopnost. Pokud se týče územních dopadů, u 19 respondentů (z 37) měly inovace dopad na českém trhu, u 2 respondentů i na evropském trhu a u 16 respondentů neměly inovace na trh žádný dopad.

4.7.2 Shrnutí závěrů

Ani jedna z použitých metod a souborů dat neprokázala vztah mezi principem partnerství a principem inovativnosti. Na základě našich zjištění lze tedy konstatovat, že takový vztah neexistuje, a je tedy nemožné k němu formulovat jakákoliv doporučení. Během řízených rozhovorů se objevil pouze jeden případ, kdy by inovace patrně nemohla být bez partnera naplněna (jedná se o projekt v Jihomoravském kraji, jehož součástí je inovace ve formě komplexnosti a systematickosti řešení problémů vyloučených romských lokalit – inovace by nemohla fungovat bez partnera v podobě města, které výsledky projektu implementuje do svých akčních plánů). V ostatních případech respondenti přiznávali, že inovaci (jakož i celý projekt) by byli schopni realizovat i sami, bez partnera.

Nicméně nelze nezmínit, že při řízených rozhovorech jsme se často setkávali s určitou bezradností týkající se inovací a monitorovacího indikátoru 07.57.70 Počet nově vytvořených/ inovovaných produktů. S tím souvisí i široké spektrum odpovědí a pojetí principu inovativnosti – někteří respondenti v projektu vytvořili skutečnou inovaci, tzn. službu/produkt, který dosud neexistoval, naopak řada respondentů označuje za inovaci produkt/službu, který se na trhu běžně vyskytuje, ale např. v konkrétní firmě není dosud využíván – zde se často jedná o vzdělávací kursy atd.

Pojem inovace je tedy v tomto směru zavádějící – jedná se spíše o „pseudoinovace“, nicméně i ty lze hodnotit pozitivně, neboť mají dopad např. na konkurenceschopnost firmy.

5 INSTITUCIONÁLNÍ, PRÁVNÍ A FINANČNÍ RÁMEC PRINCIPU PARTNERSTVÍ

Následující celý evaluační úkol je zaměřen na analýzu, komparaci a zhodnocení institucionálního, právního a finančního rámce fungování principu partnerství v praxi v ČR a ve vybraných členských státech EU.

Vzhledem k tomu, že jde o hodnocení legislativního a institucionálního rámce, bude na princip partnerství nahlíženo i za rámec OP LZZ. Bude tak aplikován pohled nejen principu partnerství, ale i participace obecně.

Ryzí a silné partnerství značnou měrou zvyšuje efektivnost a celkový úspěch politiky soudržnosti EU. Partnerství je nástrojem udržitelného, hospodářského a sociálního rozvoje: díky němu jsou fondy EU vnímavější k potřebám subjektů na nejnižší úrovni; partnerství zvyšuje viditelnost EU a posiluje demokracii. Úspěšné partnerství musí vycházet z dlouhodobé perspektivy skutečné účasti a poskytovat rovné příležitosti k tomu, aby soukromí partneři mohli hrát aktivní roli po boku veřejných orgánů.

Pro ČR jsou zajímavé i zkušenosti z dalších nových členských zemí, které se potýkají s podobnými historickými zkušenostmi a problémy. Aktivní jsou v partnerství a participaci zejména NNO, které při participaci reprezentují občanskou společnost.

Neziskové organizace ve střední Evropě, v České republice, na Slovensku, v Polsku a v Maďarsku mají zkušenosti s čerpáním finančních prostředků z fondů EU již řadu let (předvstupní pomoc od 90-tých let, období 2004 - 2006). Mnohé získaly profesionální zkušenost s realizací evropských projektů a zejména díky Evropskému sociálnímu fondu získaly profesionální management a týmy, zavedly inovativní postupy a rozvinuly svou činnost. Neziskové organizace v Bulharsku a v Rumunsku získaly zkušenosti minimálně z využívání fondů předvstupní pomoci.

5.1 Legislativní, institucionální a finanční předpisy partnerství (3.1)

Pro samotnou analýzu užití principu partnerství v rámci i mimo rámec ESF je nutné nejprve sestavit seznam relevantních právních norem a pravidel týkajících se principu partnerství.

Hlavní řešenou evaluační otázkou je otázka: Která všechna legislativní, institucionální a finanční předpisy a pravidla jsou pro institut partnerství stanovena v ČR a ve vybraných státech EU?

Odpovědí je seznam předpisů, který je uveden v technické příloze.

5.1.1 Evropský rámec partnerství

Partnerství jako jeden ze základních principů byl vnesen do kohezní politiky v roce 1988, jako základní princip implementace strukturální politiky EU (SEA, 1987). Na tomto principu stál požadavek, aby členské státy vytvořily partnerství v každém podporovaném regionu, které by dohlíželo na rozhodování při čerpání prostředků. Postupem doby byl tento požadavek více zpřesňován, aby zajistil

nejen zástupce veřejného sektoru z různých regionálních úrovní, ale také zástupce nestátního sektoru (Bache, 2000). Dle Bache (2010) bylo partnerství původně zavedeno jako technický nástroj s cílem zlepšit efektivitu rozhodování a zvýšit účelnost politik, ale postupem času se vyvinulo v politický nástroj, s velmi rozdílnými dopady v závislosti na kontextu.

Původně bylo tedy partnerství vnímáno jako víceúrovňové rozhodování (multi-level governance), které zahrnovalo zainteresované aktéry na všech teritoriálních i sektorových úrovních.

Partnerství jako klíčový princip kohezní politiky zůstalo zachováno a platí i v programovacím období 2007 – 2013, i poté, co proběhla revize kohezní politiky. Bache (2007) cituje jednoho z úředníků Evropské komise: „Některé z těchto lokálních projektů jsou velmi důležité, ale z hlediska vytváření trvale udržitelných míst a ekonomického růstu regionu se jejich přínos asi nedá jednoduše popsat.“ Během diskusí panovaly i obavy, aby iniciativy „zdola“ nebyly převáženy národními projekty řízenými „shora“ Partnerství v kohezní politice bylo skloubeno s Lisabonskou a Gothenburskou agendou a rozhodování v partnerství se zapojením všech relevantních partnerů v regionu je považováno za stejně hodnotné, jako finanční přínos (Hübner, 2004).

Z principu partnerství vyrostla i podpora „místního rozvoje“, která byla zvláště důležitá v Iniciativách Společenství (Urban, Leader) a která byla v některých členských zemích podporována také v rámci Cíle 1 a 2. Tento přístup „zdola“ umístil do středu rozhodování zejména místní obyvatele a neziskové a komunitní organizace. V projektech podpory místního partnerství není partnerství principem, ale „metodou“ (Bache, 2010).

4. zpráva o sociální a ekonomické soudržnosti uvádí, že princip partnerství je základním principem, který podporuje všechny aspekty kohezní politiky. Dochází k závěru, že princip partnerství byl přijat jako klíčový prvek „good governance“ otevřené veřejné správy a že systém víceúrovňového rozhodování, založený na strategickém plánování a zahrnující EC, národní, regionální a místní veřejnou správu a zainteresované partnery zajišťuje, že realizované projekty lépe odpovídají místním potřebám. Tyto závěry však nejsou podpořeny žádnými statistickými daty.

Na počátku se partnerství zaměřovalo pouze na tradiční hospodářské a sociální aktéry. Nyní jsou jeho součástí „veškeré jiné vhodné subjekty zastupující občanskou společnost, partneři v oblasti životního prostředí, nevládní organizace a subjekty zabývající se prosazováním rovnosti žen a mužů“. Tento vývoj odráží strategický cíl EU v podobě řádné správy, který byl nedávno znovu potvrzen výhledem Evropa 2020.

Příklad legislativních předpisů v zahraničí: Místní strategická partnerství ve Velké Británii

V roce 1947 byl přijat „Town and Country Planning Act 1947, 10 & 11 Geo. 6. Ch. 51, HMSO“, která otevřel možnosti účasti občanů na plánování.

V roce 1969 byla vydána „Skeffingtonova zpráva“, People and Planning, která stanovuje principy zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů.

Na rozdíl od mnoha jiných států EU, nebyl v roce 1988 ve Velké Británii koncept partnerství žádnou novinkou. Vláda M. Thatcherové zavedla princip partnerství v 80. letech pro politiku regenerace městských center. Partnerský přístup byl finančně podporován a sloužil především k posílení role

soukromého sektoru a oslabení role místních samospráv. Avšak toto pojetí se lišilo od toho, co později navrhla Evropská komise.

Před rokem 1988 byla implementace strukturálních fondů ve Velké Británii řízena pouze centrálně – nižší úrovně sice mohly konzultovat, ale centrální vláda určovala priority. V polovině 90. let se situace změnila. Partnerství byla ustanovena na úrovni podporovaných regionů. Ale jejich složení byla velmi úzká, omezená zejména na vládní úředníky a zástupce místní veřejné správy. Odbory byly z partnerství výslovně vyloučeny. Vládní politika trvala na tom, že místní veřejnou správu budou zastupovat úředníci, ne politici.

V Británii se však objevily i pozitivní příklady, zejména, partnerství v Západním Skotsku, kde centrální vláda nezasahovala do implementace tak jako jinde. Charakteristickým rysem bylo, že administraci strukturálních fondů převzal v roce 1989 „nezávislý sekretariát“, jehož pracovníky a sponzory byla celá řada partnerů, více než sám „Scottish Office“. Až do roku 1997 to byl jediný příklad regionu ve Velké Británii, který takto pracoval. V roce 1997 bylo podobné uspořádání zavedeno v Jižní Walesu.

V roce 1998 podepsala Velká Británie Aarhuskou konvenci. V roce 2000 byl přijat zákon Local Government Act 2000 (para 4 (1), www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000022_en_1), který jasně říká, že místní samospráva musí připravit strategii (komunitní strategii) na podporu zlepšení života v ekonomické, sociální a environmentální oblasti a přispívající k dosažení udržitelného rozvoje ve Spojeném Království. Tím byl položen legislativní základ pro vytváření místních strategických partnerství.

V roce 2007 byl přijat zákon o udržitelných komunitách, Sustainable Communities Act 2007, který zdůraznil požadavek udržitelnosti a participace.

V roce 2004 vláda přijala usnesení, že: „Posilování zapojení komunity je klíčem vládních plánovacích reforem“.

V roce 2005 bylo vydáno politické prohlášení Planning Policy Statement No 1: , Delivering Sustainable Development, Office of the Deputy Prime Minister, 2005, kde je opět zdůrazněna role komunity a udržitelnosti.

The Local Government and Public Involvement in Health Act 2007, zavedl povinnost pro místní samosprávu, aby zapojovala zástupce komunity do každé činnosti, pokud je to vhodné. (www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070028_en_14).

Současný přístup vlády je shrnut v Bílé knize „Communities in control: real people, real power“, která se soustředí na posilování komunity a místní demokracie cestou zvyšování zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů.

Specifika zemí střední a východní Evropy

Ačkoli se zásady partnerství prosazují ve strukturální politice a v politice soudržnosti již od konce 80. let, v zemích střední a východní Evropy je tento princip stále novinkou. Partnerství se začalo uplatňovat nejdříve v projektech financovaných z předvstupních fondů EU, zejména z fondů Phare a Sapard, téměř o 15 let později než v původních 15-ti zemích EU.

Při přípravě strategických rozvojových dokumentů pro zavádění kohezní politiky se však začal zohledňovat princip partnerství poprvé až při přípravě na období 2000 - 2006. Strategické rozvojové dokumenty vznikající v partnerství více sektorů byly v té době zcela novým přístupem k plánování rozvoje v zemích střední a východní Evropy.

V programovacím období 2004 - 2006 byl v zemích střední a východní Evropy princip partnerství prosazován následně i při realizaci projektů. Projekty, na kterých se podílelo více partnerů, byly například zvýhodňovány při hodnocení. Bylo to období, kdy se partneři museli naučit společně řešit zadané úkoly projektů, komunikovat spolu a spoléhat jeden na druhého a to navíc ke zcela nově získávaným dovednostem projektového řízení a monitoringu.

Současný legislativní rámec EU

Požadavek na uplatňování partnerství pramení z několika zdrojů (např. článek 11 nařízení č. 1083/2006 o strukturálních fondech). Jedním z nich je reforma evropské správy, která je prioritou Evropské komise. Evropská komise zavázala EU (nařízení – ES- č.1081/2006) k užší spolupráci s regionálními a místními správními orgány, a kromě těchto formálních struktur také s širší občanskou společností. Tato spolupráce by neměla být jednostranná a neměla spočívat by v tom, že by byl se zúčastněnými stranami navázán kontakt pouze za účelem provádění evropských politik, o kterých již bylo rozhodnuto.

Článek 11 všeobecného nařízení je klíčem při stanovení rozsahu a uplatňování zásady partnerství. Členské státy zapojí příslušné partnery do jednotlivých fází programování. Dále jmenují nejreprezentativnější partnery na celostátní, regionální a místní úrovni v ekonomické, sociální, environmentální a jiných sférách „v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy“. Každým rokem Komise konzultuje organizace, které zastupují hospodářské a sociální partnery na evropské úrovni.

Nařízení zavádí „globální granty“; správu těchto finančních prostředků lze svěřit zprostředkujícím subjektům, včetně subjektů regionálního rozvoje a nevládních organizací (článek 42).

Opatření technické pomoci mohou být zaměřena na všechny partnery, příjemce pomoci z fondů a širokou veřejnost. Mezi tato opatření patří šíření informací, vytváření sítí, zvyšování povědomí, podpora spolupráce a výměna zkušeností (čl. 45–46).

Článek 163 Smlouvy o fungování EU a článek 104 shora uvedeného nařízení Rady vyčleňuje zvláštní úlohu sociálním partnerům v rámci Evropského sociálního fondu (ESF). Při správě ESF je Komisi nápomocen výbor složený ze zástupců vlády, odborových organizací a organizací zaměstnavatelů.

Pro ESF je partnerství dále rozpracováno v nařízení (ES) č. 1081/2006.

Řádná správa, partnerství, budování kapacit a zkušenosti z programu EQUAL jsou zvláště zmiňovány a mělo by docházet k jejich podpoře zapojením sociálních partnerů a dalších zúčastněných stran.

ESF by měl podporovat partnerství, pakty a iniciativy prostřednictvím vytváření sítí příslušných subjektů jako například sociálních partnerů a nevládních organizací, na úrovni členských států, na regionální, místní a nadnárodní úrovni (čl. 3 odst. 1 písm. e)). To by mělo být podpořeno budováním kapacit (čl. 3 odst. 2 písm. b)).

ESF má konkrétní úkol spočívající v posílení sociálních partnerů a sociálního dialogu v regionech způsobilých v rámci konvergenčního cíle. Obzvláště nevládní organizace by měly hrát aktivní úlohu v programech na podporu sociálního začleňování, rovnosti mužů a žen, rovných příležitostí (článek 5).

Zvláštní pozornost by se měla věnovat inovačním činnostem v kontextu partnerství (článek 7).

Na rozdíl od nařízení o ESF či EZFRV neobsahuje nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (EFRR) žádná konkrétní ustanovení o partnerství. EFRR by proto měl přeorientovat své zaměření na malé podniky, inovace a místní rozvoj pomocí nástrojů, které upřednostňují partnerství (např. cílená opatření, globální granty).

5.1.2 Právní ukotvení partnerství v ČR

Při analýze právního prostředí jsme často naráželi na skutečnost, že právní řád České republiky neobsahuje definici partnerství ani specifickou právní úpravu tohoto institutu. Přesto není uplatňování principu partnerství vyloučeno a v ojedinělých případech dokonce vyžadováno.

Stěžejními právními normami regulujícími právní prostředí je ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ústava (čl. 4), dále zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník (§839 – smlouva o sdružení), dále zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (financování partnerství §7), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (financování partnerství §9 a §10) a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (financování partnerství §2). Jak již bylo řečeno výše, tyto normy neobsahují specifickou právní úpravu institutu partnerství. Jejich úlohou je vytvoření podmínek, které fungování partnerství dovolují.

5.1.2.1 Odpovědi na evaluační otázky

Rozborem výše zmíněné otázky jsme došli k závěru, že v otázce je obsažen vícenásobný předmět zkoumání, a to legislativní předpisy a pravidla, dále institucionální předpisy a pravidla a finanční předpisy a pravidla.

Z gramatické interpretace dovozujeme, že legislativní předpisy představují normy (normativní právní akty) a to bez ohledu na právní sílu, pokud mají obecně závazný charakter. Jedná se tedy druhově o tyto právní normy:

- právní předpisy primární (zákonné) - Ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu podle článku 33 Ústavy ČR
- právní předpisy sekundární (podzákonné) - nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných správních orgánů, předpisy vydávané orgány územní samosprávy.

Pojem institucionální předpisy a pravidla chápeme v souladu s obecným chápáním, jako institucionální právo EU. Jedná se o souhrn předpisů primárního práva i sekundárního práva EU, které upravují institucionální výstavbu EU, tedy soustavu institucí ES a dalších orgánů, jejich složení, pravomoci, postupy při rozhodování, formy rozhodnutí (aktů). Do institucionálního práva ES řadíme také předpisy upravující tvorbu práva ES, jeho aplikaci i vynucování.

Finanční předpisy a pravidla chápeme jako právní předpisy (viz výše) z oblasti finančního práva.

Pokud bychom vztah prvního a třetího předmětu zkoumání vymezili jako vztah mezi obecným a konkrétním, lze říci, že třetí předmět zkoumání je již obsažen v prvním předmětu. Ze zadání, cíle analýzy ani z kontextu nevyplývá, že existuje důvod k oddělenému zkoumání obecného a konkrétního, můžeme třetí předmět zkoumání vyhodnocovat v rámci zkoumání předmětu prvního tj. právních předpisů všech právních oblastí.

Z výše uvedeného vyplývá, že výzkumnou otázku lze dle předmětu zkoumání rozdělit na dvě dílčí otázky:

1. Které právní předpisy upravují institut partnerství v ČR?
2. Které předpisy primárního a sekundárního práva EU upravují institut partnerství?

Po konzultaci se zadavatelem analýzy bylo dohodnuto, že dílčí otázka 2 bude zpracována odděleně. Tato analýza se tedy bude zabývat pouze právním ukotvením institutu partnerství v právních předpisech ČR.

5.1.2.2 Specifika sběru dat a informací

Data pro právní analýzu byla vyhledávána v níže uvedených formálních pramenech práva. U všech sledovaných norem byla kontrolována platnost a účinnost.

Zdroj dat pro právní analýzu:

1. Právní předpisy zákonné, Zdroj: sbírka ČR (dostupné online: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>)
2. Právní předpisy podzákonné.
Zdroj: sbírka ČR (dostupné online z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>)
věstníky krajů (dostupné online z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/704)
3. Usnesení vlády. Zdroj: usnesení vlády (dostupné online z: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2010)
4. Stanoviska, právní rozbor, analýzy. Zdroj: MPSV ČR, MF ČR, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

5.1.3 Definice partnerství

Definice institutu partnerství je pro tuto analýzu klíčová, neboť determinuje oblast zkoumání.

Zadavatel předpokládá, že partnerství je obecně užívaný pojem, který má kontextuálně ustálený obsah. Obsah pojmu v tomto případě není výsledkem analýzy, ale jejím východiskem.

Obsahovou analýzou tohoto pojmu v právních předpisech jsme nenalezli odpovídající právní definici. Nejblíže se této pojmové kategorii blíží pojem registrované partnerství dle §1, odst. 1, zákona č. 115/2006 Sb. o registrovaném partnerství, které definuje partnerství jako trvalé společenství dvou osob stejného pohlaví. To však pro analýzu principu partnerství není relevantní definice.

Nicméně pro další zkoumání bylo nutné vytvořit pracovní definici partnerství bez legislativní opory a to zejména s přihlédnutím k již provedeným analýzám a výzkumům. Významnou roli zaujala studie Sociologického ústavu AV s názvem Participace a Partnerství v místní veřejné správě.

Z této studie vyplývá, že při analýze shluku pojmů užívaných v českém jazyce pojem partnerství charakterizují tři tematické oblasti:

- participace, účast (jako synonymum),
- spolupráce, partnerství, PPP (Public Private Partnership),
- sociální kapitál, sociální koheze, sociální soudržnost (jako synonymum), důvěra,

Pojem partnerství je ve studiích týkajících se veřejné správy a vládnutí podstatně méně frekventovaný než participace, jeho vymezení je ale spíše obtížnější. Lze se setkat se dvěma hlavními přístupy k jeho definování. První přístup vychází z pojetí politické participace jako škály s různou intenzitou skutečného vlivu na správu veřejných záležitostí [Arnstein 1969]. Partnerství se definuje jako nejvyšší, nebo jeden z nejvyšších stupňů participace, situace, kdy se participující občané stávají rovnoprávnými partnery správních a samosprávných orgánů při přípravě a implementaci veřejných politik. Na tomto stupni participace dochází ke „skutečné redistribuci moci v procesu vyjednávání mezi občany a držiteli moci“ [Arnstein 1969].

Druhý přístup chápe partnerství jako vytváření víceméně formalizovaných orgánů podílejících se na veřejné správě, které jsou složené ze zástupců různých sektorů. De Rynck [2003: 77] tak do koncepce partnerství zahrnuje „škálu procesů a fenoménů probíhajících mezi organizacemi, od jednoduchých a ad hoc konzultací, přes tradiční neokorporační spolupráci, až po dlouhodobou a stabilní výměnu meziorganizačních zdrojů v osvědčené a strukturované organizaci“. Partnerské orgány tak rozšiřují okruh přímých aktérů veřejné správy o zástupce, kteří nemají volební mandát, ale významně se podílejí na oblastech, kterých se veřejná politika týká. Ve vzniklých partnerských orgánech jsou obvykle zastoupeni i zástupci občanského sektoru. K typickým partnerským orgánům na lokální úrovni patří Místní akční skupiny (MAS) složené ze zástupců veřejné správy, podnikatelských subjektů a občanského sektoru.

Specifickým pojetím partnerství je instituce Public Private Partnership (PPP). Jednoduchý překlad pojmu jako partnerství veřejného a soukromého sektoru je v tomto případě poněkud zavádějící, protože principy PPP se týkají zásadně spolupráce na ekonomické rovině. Veřejná správa využívá soukromý kapitál pro zajištění služeb, za něž nese odpovědnost, a to takovým způsobem, který držiteli kapitálu přináší finanční zisk. Zapojení soukromého kapitálu do poskytování veřejných služeb je výhodné v okamžiku, kdy okamžité náklady na poskytnutí služby přesahují finanční možnosti veřejné správy. Jak ale ukazuje Potluka [2005], díky přesunu služby z monopolního veřejného sektoru do konkurenčního prostředí lze výrazně snížit náklady na poskytování služby. I v procesu PPP tedy určitým způsobem dochází k rozšíření okruhu aktérů veřejné správy, ne však na úrovni přípravy politik a rozhodování, spíše na rovině jejich implementace.

Z výše uvedeného je zřejmé, že pojem partnerství nemá jednoznačně chápaný obsah a bylo nutné z dostupných pojetí vybrat to nejvhodnější, aby byl naplněn cíl analýzy.

Základ definice vychází z příručky pro příjemce finanční podpory z OP LZZ, verze 1.4 (str. 40) a z příručky pro příjemce finanční podpory z OP VK, verze 4 (str. 25). Poté byla definice konzultována dne 10. listopadu 2010 se zástupci zadavatele, kteří zodpověděli 5 doplňujících otázek. Takže pro účely této analýzy chápeme partnerství takto:

Partnerství je vztah mezi dvěma nebo více subjekty, a to jak soukromými, tak veřejnými, který spočívá ve spolupráci těchto subjektů při přípravě a následně realizaci projektu či plánu. Obsahem spolupráce partnerů je společná tvorba, koordinace, organizace, řízení, monitorování a vyhodnocování plánu či projektu. Partnerství je založeno na sdílené odpovědnosti a na demokratických principech rozhodování při tvorbě a řízení projektu. Podíl partnerů na společném plánu či projektu nemusí být stejný. Účast partnerů musí být opodstatněná a nezastupitelná. Jejich přínos pro tvorbu či realizaci projektu musí spočívat v zajištění aktivit, bez jejichž realizace by nebylo dosaženo cílů a zároveň je nemůže zajistit sám vlastními zdroji a silami jediný subjekt.

5.1.4 Legislativní vymezení institutu partnerství

5.1.4.1 Partnerství obcí

Evropská charta místní samosprávy, kterou ČR ratifikovala v roce 1999, deklaruje v čl. 10 právo místních společenství spolupracovat při výkonu svých pravomocí a sdružovat se k plnění společných zájmů s jinými místními společenstvími. Stát se zavazuje, že uzná právo místních společenství spolupracovat se svými protějšky v jiných státech a být členy mezinárodních sdružení místních společenství. Toto právo obcí je promítnuto a konkretizováno v našem zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v hlavě II, dílu 3 Spolupráce mezi obcemi (§. 46–54), a dílu 4 Spolupráce s obcemi jiných států (§. 55).

Zákon stanoví, že obce mohou při výkonu své samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Způsoby této spolupráce nepředepisuje, uvádí však následující tři formy, jimiž se spolupráce může zejména uskutečňovat:

- spolupráce na základě smlouvy, kterou obce mezi sebou uzavřou ke splnění konkrétního úkolu,
- spolupráce na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,
- spolupráce vznikající založením právnické osoby dvěma nebo více obcemi podle Obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb.).

Ve všech třech případech je spolupráce zcela v pravomoci obcí a musí být schválena jejich zastupitelstvy.

5.1.4.2 Partnerství škol a školských zařízení

Při hledání právní definice partnerství jsme kromě zákona o obcích našli teprve v roce 2009 přijatou právní úpravu partnerství ve školském zákoně⁴⁶. Tato právní úprava reaguje na regulaci partnerství pro účely čerpání dotací z prostředků Evropské unie.

Právnická osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, která hodlá uskutečňovat projekt financovaný z prostředků Evropské unie, jehož předmětem je podpora kvality, rozvoje nebo dostupnosti vzdělávání a školských služeb podle tohoto zákona, může uzavírat s ostatními právnickými osobami vykonávajícími činnost školy nebo školského zařízení a dalšími osobami oprávněnými k výkonu činnosti související s předmětem projektu smlouvy o partnerství.

⁴⁶ §32a zákona č.561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.

Přestože se jedná o velmi účelovou právní úpravu, důležité je vymezení odpovědnosti partnerů za výsledek projektu, jakož povinnost partnerů definovat v partnerské smlouvě obsah a rozsah činností a výši finančních prostředků, kterými se bude partner na projektu podílet.

5.1.4.3 Spolupráce podle zákona o sociálních službách

Nelze opomenout zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, který ukládá krajům povinnost vytvářet střednědobé plány rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informovat obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování⁴⁷.

Bez nadsázky lze říci, že výše uvedená definice je příkladnou definicí partnerství. Tím regulace vztahů partnerů končí. Naplňování partnerství, jakož i definování vzájemných vztahů mezi partnery je ponechána bez regulace. Rizikem této právní úpravy je skutečnost, že odpovědnost za výsledek nese pouze jeden ze subjektů (kraj) a tím je princip partnerství výrazně potlačen.

Provedení komunitního plánování sociálních služeb (KPSS) metodikou partnerství není explicitně ustanovena zákonem. Je doporučenou metodikou MPSV pro zajištění a koordinování poskytování sociálních služeb včetně všeobecné dostupnosti informací o možnostech a způsobech využívání takovýchto služeb daném území obcí, dle Zákona 108/2008 Sb. o sociálních službách.

MPSV realizovalo v roce 2008 zakázku „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“, v rámci které byly vytvořeny metodiky pro KPSS.

Komunitní plánování sociálních služeb je ze své podstaty založeno na partnerství, (viz Metodiky pro plánování sociálních služeb, MPSV, 2009):

„Hodnoty zachycené v principech odlišují metodu komunitního plánování od jiných plánovacích postupů. Nově do sféry plánování sociálních služeb přináší:

- důraz na aktivní roli uživatelů sociálních služeb a zastoupení jejich zájmů v procesu plánování,
- zapojení širokého okruhu lidí a spolupracovníků do tvořivé práce,
- opakované ověřování závěrů s přáním lidí,
- důraz na vyjednávání a zplnomocnění veřejnosti kontrolovat postup rozhodování i uskutečňování.

„Princip triády: V rámci metody komunitního plánování spolu plánují a spolupracují minimálně tři strany:

- uživatelé sociálních služeb,
- zadavatelé (obce, kraj)
- poskytovatelé sociálních služeb.“

Podpora komunitního plánování sociálních služeb (KPSS) není explicitně ustanovena zákonem. Je doporučenou metodikou MPSV pro zajištění a koordinování poskytování sociálních služeb včetně všeobecné dostupnosti informací o možnostech a způsobech využívání takovýchto služeb daném území obcí, dle Zákona 108/2008 Sb. o sociálních službách.

⁴⁷ § 95, písm. d) zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách

5.1.4.4 Zájmová sdružení právnických osob

Jakékoliv právnické osoby mohou vytvářet k ochraně svých zájmů *zájmová sdružení právnických osob*⁴⁸. Jedná se o odlišnou právní formu od svazků obcí zřízených podle zákona o obcích a to i přesto, že členy takového sdružení jsou pouze obce. Vzhledem k tomu, že zájmové sdružení je právnickou osobou, nenaplnuje tato forma výše uvedenou definici partnerství.

Občanský zákoník však umožňuje formovat partnerství jinak, a to tzv. *smlouvou o partnerství*⁴⁹. Ta umožňuje jak fyzickým, tak právnickým osobám, aby se sdružily za účelem společného dosažení dohodnutého účelu. Takto vzniklé sdružení není subjektem práva. § 830 stanoví, že každý z účastníků sdružení je povinen vyvíjet činnost k dosažení sjednaného účelu způsobem stanoveným ve smlouvě a zdržet se jakékoli činnosti, jež by mohla znemožnit nebo ztížit dosažení tohoto účelu. Není-li ve smlouvě dohodnuto něco jiného, má se za to, že účastníci poskytují plnění ve stejné výši. Poskytnuté peníze nebo jiné věci určené podle druhu jsou ve spoluvlastnictví všech účastníků. Majetek získaný při výkonu společné činnosti se stává spoluvlastnictvím všech účastníků. Ze závazků vůči třetím osobám jsou účastníci zavázáni společně a nerozdílně.

Není-li ve smlouvě stanoveno jinak, rozhodují účastníci o obstarávání společných věcí jednomyslně.

Každý účastník může ze sdružení vystoupit, ne však v nevhodné době a k újmě ostatních účastníků sdružení. Z vážných důvodů však může ze sdružení vystoupit kdykoli, a to i když byla dohodnuta výpovědní lhůta. Z vážných důvodů lze účastníka ze sdružení vyloučit, a to pouze jednomyslným usnesením ostatních účastníků sdružení, nestanoví-li smlouva jinak.

Tato právní úprava je velmi zásadní, neboť umožňuje formovat právní vztahy mezi partnery a třetími osobami a mezi partnery navzájem.

5.1.4.5 Rada obcí pro udržitelný rozvoj území

Další formou partnerství může být **Rada obcí pro udržitelný rozvoj území**⁵⁰. Ta je obsahem zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a umožňuje, aby pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností zajišťovala účast všech dotčených obcí.

Radu zřizuje starosta příslušné obce s rozšířenou působností se souhlasem obcí v jejím správním obvodu – v každé z nich musí být souhlas vysloven usnesením rady obce. Radu obcí pro udržitelný rozvoj území tvoří starosta obce s rozšířenou působností, který je jejím předsedou, a po jednom zástupci z každé obce správního obvodu. Rada projednává jednak územně analytické podklady pro správní obvod, jednak vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území a vydává k nim pořizovateli své stanovisko či vyjádření.

5.1.4.6 Oblast rozvoje lidských zdrojů a partnerství v ČR

Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku 2001 - 2004, (zpracována v rámci projektu Phare v roce 2000 a přijata usnesením Vlády České republiky č.210/2003, který zároveň schvaluje Statut Rady vlády pro rozvoj lidských zdrojů) ukládá, že „Jako jeden z prvních kroků je nutné

⁴⁸ § 20 f – 20 j zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku

⁴⁹ §829 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku

⁵⁰ § 9 zákona 183/2006 Sb., územním plánování

vybudovat krajské rady pro rozvoj lidských zdrojů, složené ze zástupců krajské samosprávy a sociálních partnerů. Vedle výkonu funkcí společné tvorby a realizace strategií rozvoje lidských zdrojů v regionech by tyto rady měly garantovat investorům základní rámec sociálního smíru, spolupráci při řešení konfliktů a pomoc při řešení krizových situací v regionu, jako je prudký nárůst nezaměstnanosti nebo kritický nedostatek určitých profesí.“ Ze Strategie RLZ pro ČR pak jednoznačně zaznívá výzva k vybudování systému strategického řízení rozvoje lidských zdrojů na krajské úrovni obdobně jako na úrovni národní. Mělo by se jednat o institucionální rámec rozvoje lidských zdrojů, který by měl zapojovat a spojovat všechny významné instituce do procesu účasti na rozvoji lidských zdrojů, jako jsou orgány krajské samosprávy, orgány státní správy včetně úřadů práce, odbory, podnikatelské a zaměstnavatelské organizace, školy a další vzdělávací instituce, významné regionální podniky, poradenské a konzultační firmy, neziskové organizace, nadace, občanská sdružení a v neposlední řadě také reprezentanti klientů vzdělávacích systémů. **Strategie celoživotního učení ČR** z roku 2007 podtrhuje tendenci zúžení chápání pojmu rozvoje lidských zdrojů. Tento posun je motivován vnímáním vzdělávání jako největší investice do lidí.

5.1.4.7 Public Private Partnership

Partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, označované často zkratkou PPP z anglického **Public Private Partnership** a ve značném rozsahu uplatňované v zahraničí, je v našich poměrech institucí novou, z právního a metodického hlediska ještě ne zcela vyhovujícím způsobem ošetřenou. Spočívá ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Instituce veřejného sektoru jako „zadavatel“ a organizace soukromého sektoru jako „soukromý partner“ nebo „dodavatel“ uzavírají dlouhodobou smlouvu týkající se veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury. Předpokládá se, že úspěšná aplikace PPP zvýší kvalitu a efektivnost veřejných služeb a urychlí realizaci infrastrukturních projektů [PPP Centrum 2004; Kramařík 2003].

K zavádění PPP přijala vláda od r. 2004 několik usnesení. Významné je zejména usnesení vlády ČR ze dne 7. ledna 2004 č. 7 o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. V něm vláda schválila dokument Politika Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice a přijala řadu opatření, která měla vytvořit předpoklady pro aplikaci této metody.

Vznik a financování PPP upravuje zejména zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. (uplatní se při výběru partnerů veřejné správy), a koncesní zákon č. 139/2006 Sb. (úprava vztahů mezi partnery)

Významná je především definice koncesního vztahu⁵¹, jehož podstatou je závazek koncesionáře poskytovat služby nebo i provést dílo výměnou za možnost brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích. Oproti dodavatelskému vztahu je posílen princip partnerství přenesením podstatné části rizika spojených s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla na koncesionáře.

Bohužel ani koncesní zákon nepředvídá uzavření koncesní smlouvy s více subjekty, takže pokud je dílo či služba realizováno několika partnery, považují se vztahy mezi těmito partnery za vztahy

⁵¹ §16 zákona 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení

subdodavatelské a za výsledek vždy ručí koncesionář. Jestliže se o koncesi uchází více dodavatelů a poměry podílu na koncesi jsou vyrovnané, obvykle zakládají samostatný právní subjekt (sdružení právnických osob).

5.1.5 Právní regulace financování partnerství

5.1.5.1 Zadávání veřejných zakázek

Lze bezesporu říci, že jeden z nejdůležitějších dopadů na právní regulaci partnerství v podmínkách České republiky má právní úprava zadávání veřejných zakázek, kterou nalezneme v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Oblast, které se regulace týká, je financování projektů veřejnými subjekty.

Pravidla pro zadávání veřejných zakázek se na financování partnerství vztahují pouze za předpokladu, že jsou naplněny podmínky v tomto zákoně uvedené:

- jedná se o veřejnou zakázku
- zadavatelem zakázky je taxativně stanovený subjekt

Veřejnou zakázkou je *zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací*⁵².

Zadavatelem veřejné zakázky je podle tohoto zákona

- **Veřejný zadavatel**, kterým je Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek a nebo jiná právnická osoba, pokud byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu⁵³.
- **Dotovaný zadavatel**, kterým je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků poskytnutých veřejným zadavatelem, a to i prostřednictvím jiné osoby⁵⁴.
- **Sektorový zadavatel**, kterým je osoba vykonávající některou z relevantních činností podle §4 (výroba a distribuce plynu, elektrické energie, tepla, pitné vody apod.), pokud tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva, nebo nad touto osobou veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňuje dominantní vliv.⁵⁵

Jak už bylo uvedeno, partnerství není vztah poskytování vzájemných služeb či dodávek mezi partnery, ale společná příprava a realizace projektu. Z povahy partnerství tedy vyplývá, že mezi partnery

⁵² § 7, odst. 1, zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

⁵³ § 2, odst. 2, zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

⁵⁴ § 2, odst. 3, zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

⁵⁵ § 2, odst. 6, zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

nedochází k zadávání veřejných zakázek. Na druhou stranu zde může docházet k vzájemným platbám. Pro posouzení existence partnerství není důležité označení plateb mezi příjemcem a jeho partnerem podle účetních předpisů, ale skutečný obsah právních vztahů mezi nimi.

5.1.5.2 Dotace ze státního rozpočtu a fondů EU

Poskytování dotací ze státního rozpočtu upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o rozpočtových pravidlech).

V rámci této právní regulace se řeší také poskytování dotací z prostředků Evropské unie.

Dotovat projekty realizované v partnerství lze na základě ustanovení § 7, odst. 1, písm. e), g), i). Ovšem při řešení způsobu financování partnerství ze státního rozpočtu praxe často naráží na překážku, že nelze poskytnout dotaci na základě jednoho rozhodnutí dvěma a více subjektům na jeden projekt. Z tohoto důvodu se partnerské projekty řeší prostřednictvím hlavního žadatele, který vystupuje vůči poskytovateli dotace. Partneri pak vztahy mezi sebou vymezují obvykle samostatnou smlouvou. Tento postup umožňuje naplnit požadavek, že dotace má specifikovaného příjemce, jak co do určení subjektu, tak do určení přesné částky a podmínek jejího čerpání. Na druhou stranu tento postup akcentuje příjemce dotace a potlačuje odpovědnost partnerů, neboť sankční důsledky mohou partnery postihnout pouze zprostředkovaně a jen za podmínky, že jsou sankce součástí partnerské smlouvy. Tyto důvody vedou k tomu, že u projektů financovaných ze státního rozpočtu dominují dodavatelsko-odběratelské vztahy realizujících subjektů nad partnerstvím.

5.1.5.3 Dotace z rozpočtů samosprávných územních celků

Z hlediska posouzení vlivu legislativy na partnerství je klíčová regulace financování partnerství z rozpočtu obcí a krajů. Tu nalezneme v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon o rozpočtových pravidlech umožňuje samosprávným celkům poskytovat dotace. Dotací rozumíme peněžitý výdaj obce nebo dobrovolného svazku obcí na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec, a dále výdaje na jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely⁵⁶.

Dotace kraje má definici obdobnou, jen rozšířenou o *dotace Regionální radě regionu soudržnosti*⁵⁷.

Zákon o rozpočtových pravidlech tedy vytváří prostor pro financování veřejně prospěšných projektů. Zákon nevymezuje příjemce dotace z hlediska právní formy, z dikce zákona však nevyplývá možnost poskytnout dotaci na jeden projekt více subjektům. Z tohoto důvodu se financování partnerských projektů řeší tak, že příjemce dotace je pouze jediný a mezi partnery následně vzniká finanční vypořádání. Tento postup však musí být v podmínkách čerpání dotace výslovně umožněn, neboť v opačném případě by se příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně.⁵⁸

⁵⁶ §9, odst. 1, písm. h) a i) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁵⁷ §10, odst. 1, písm. i) až k) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁵⁸ §22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Pokud je příjemce dotace příspěvková organizace zřízená poskytovatelem dotace, nemůže být tato dotace rozdělena mezi více partnerů, neboť § 28 zákona 250/2000 Sb. takový postup nepředvídá a tudíž neumožňuje.

5.1.6 Kontrola financování partnerství

O kontrole hovoříme pouze v souvislosti s kontrolou hospodaření jednak svazku obcí a jednak příjemce dotace ze státního rozpočtu či rozpočtu územního samosprávného celku.

Kontrola hospodaření je upravena zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) a vyhláškou č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

Kontrolu hospodaření s majetkem svazku obcí a s jeho finančními prostředky provádí orgán určený k tomu stanovami svazku obcí. Zprávy o výsledcích této kontroly předkládá svazek obcí zastupitelstvům členských obcí⁵⁹.

Další oblastí regulace je kontrola hospodaření (čerpání) s dotací poskytnutou na projekt realizovaný formou partnerství.

Zákon stanovuje rozsah kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadatelem nebo příjemcem veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Na regulaci principu partnerství má vliv jednak finanční kontrola a jednak řídicí kontrola (předběžná, průběžná a následná)⁶⁰.

Předběžná kontrola, která se provádí před zahájením realizace projektu, zjišťuje připravenost projektu a má za úkol zachytit a odstranit případné chyby vzniklé před počátkem realizace.

5.1.7 Problematika vázání prostředků strukturálních fondů ke státnímu rozpočtu

Příspěvky a dotace poskytnuté České republice z rozpočtu EU a přijaté organizačními složkami státu v rámci tzv. Národního fondu se stávají součástí státního rozpočtu. Proto se poskytování podpory ze strukturálních fondů řídí nejen nařízením EU, která jsou závazná i pro ČR, ale i zákony o rozpočtových pravidlech.

Způsob řízení toků prostředků ze strukturálních fondů by mělo Ministerstvo financí stanovit vyhláškou, avšak k dispozici je pouze Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a fondu soudržnosti přístupná na internetových stránkách Ministerstva financí, která stanoví podrobnější pravidla pro čerpání podpory ze strukturálních fondů.

Financovat OSS, obce a kraje jako partnery příjemce dotace dle výkladu MF ČR znemožňují ustanovení zákona č. 218 o rozpočtových pravidlech, která stanovují typ prostředků, které se mohou stát příjmem rozpočtů těchto institucí. V praxi tedy není možné, aby OSS, kraj nebo obec přijaly do svých rozpočtů prostředky od příjemce, který není subjektem ze zákona financujícím OSS, kraje nebo obce.

⁵⁹ § 39, odst. 5, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

⁶⁰ § 26 a 27 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Konkrétně tento výklad působí problémy v těchto projektech:

- projekty komunitního plánování sociálních služeb (KPSS), kdy je hlavním příjemcem dotace například nezisková organizace: proces KPSS vyžaduje partnerství a těsnou spolupráci s obcí. Tyto projekty mají často iniciátora v podobě NNO, ale obec se do projektu nezapojí, protože nemůže být partnerem, tedy nemůže hradit z projektu náklady vznikající při práci jejích pracovníků, spoluúčast na organizování akcí. Pokud je žadatelem obec, počet partnerských projektů klesá, přitom metodika KPSS je na partnerství založena.
- projekty jsou rozdrobené a nezasahují více než jednu obec při řešení otázek zaměstnanosti nebo sociální integrace - přitom tyto problémy jsou regionální, nebo přesahují hranice regionu. Pokud je ale jedna obec příjemcem dotace, nemůže přizvat ostatní obce v regionu ke společnému řešení, protože nemá jak jim uhradit náklady spojené s realizací akce (např. nemůže hradit cestovné na jednání, protože zástupce jiné obce není členem realizačního týmu, což nemůže být, protože druhá obec není partner s finančním příspěvkem). Pro obce je řešením podávat projekty přes předem ustanovené sdružení obcí. Obce, které sdružené nejsou, a kde by právě proto bylo potřeba partnerskou spolupráci podpořit, spolupracovat jako partneři v projektu nemohou.
- projekty vzdělávání veřejné správy, kdy nemůže obec typu III mít jako finanční partnery projektu obce na svém území, přičemž i jim vznikají při projektu náklady a musí je pak hradit z jiných zdrojů, anebo je doporučováno jejich pracovníky zahrnout jako cílovou skupinu.
- nemožnost financovat OSS v národních projektech - nemožnost spolupráce jednotlivých ministerstev na projektech, přetrvávající resortismus v řešení: například další vzdělávání nemůže řešit MŠMT a MPSV ve spolupráci.
- nemožnost financovat projekty spojení výzkumu, vzdělání a praxe: Akademie věd (OSS) nemůže přijímat jako partner projektu fin. prostředky od VŠ nebo od jiné organizace v.v.i nebo od soukromého podniku jako hlavního realizátora projektu
- nemožnost spolupráce České školní inspekce (OSS) jako partnera na projektech vzdělávání, které realizují příspěvkové organizace MŠMT (NIDV, VÚP) nebo jiná vzdělávací instituce
- nemožnost spolupráce Probační a mediální služby (OSS) na inovativních projektech, kde je hlavním realizátorem např. Partners Czech, nebo Sdružení pro probaci a mediaci v justici, o.s.
- není možné, aby se partnerem obce, která řeší nezaměstnanost, stal úřad práce a další obce v regionu. V českém prostředí pak nelze realizovat projekty typu „Territorial employment pact“ (Rakousko), nebo „Učící se region“ (Německo), nebo LLA (Anglie). Přitom, jak je již mnohokrát potvrzen přínos takovýchto partnerství, je toto omezení vyloženě kontraproduktivní.

Problém dodržování finančních toků jak je popsán v zákoně 218/2000 Sb. neovlivňuje jen partnerství. Je také překážkou při financování škol z evropských projektů. Peníze se posílají z MŠMT přes kraje a zřizovatele (obce) na školy. Dochází tak ke zpoždění. Ve financování evropských projektů to působí zdržení.

Klasickým příkladem jsou projekty postavené na implementaci jednotkových cen, tzv. „šablony“ pro základní školy, oblast podpory 1.4 OP VK: Poté co peníze odejdou z MŠMT, prochází jako tzv. „průtoková dotace“ přes účty krajů a zřizovatelů (obcí), takže dochází ke zpoždění. Přitom jde o

finanční prostředky, které poskytuje MŠMT přímo školám, a nehraje zde roli kraj jako zprostředkující subjekt.

Tento výklad byl do metodiky OP LZZ zařazen v květnu 2010. Nadále však obecně existují výjimky z tohoto výkladu a možná že tento výklad není ani znám, nebo obecně akceptován, například:

- výklad se nevztahuje na OP Přeshraniční spolupráce ČR - PR (v rámci tohoto programu jsou prostředky SF považovány za mimorozpočtové)
- výklad se nevztahuje na projekty/programy registrované v ISPROFIN, u kterých probíhá uvolňování prostředků SF/CF v souladu s vyhláškou č. 560/2006 Sb., novelizována vyhláškou 11/2010 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku.
- obce mohou být partnery v projektech v rámci mikroprojektů v projektech přeshraniční spolupráce, kde jsou také příjemci veřejných prostředků od hlavního realizátora, ať už na české straně nebo v zahraničí, a tento není ze zákona subjektem, který je financuje.
- MŽP je dle metodiky OP VK možným partnerem MŠMT v národních projektech MŠMT (už ne ale MPSV a jiná ministerstva), přitom MŠMT není ze zákona subjektem, který MŽP financuje
- tento výklad není začleněn například v OP VK
- není dodržováno rovněž v případech, kdy obce jsou partnery v projektech podpořených z finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru, finančního mechanismu Norska a z programu švýcarsko-české spolupráce.

5.1.8 Shrnutí závěrů

Při analýze právního prostředí jsme často naráželi na skutečnost, že právní řád České republiky neobsahuje definici partnerství ani specifickou právní úpravu tohoto institutu. Přesto není uplatňování principu partnerství vyloučeno a v ojedinělých případech dokonce vyžadováno.

Stěžejními právními normami regulujícími právní prostředí je ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ústava (čl. 4), dále zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník (§839 – smlouva o sdružení), dále zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (financování partnerství §7), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (financování partnerství §9 a §10) a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (financování partnerství §2). Jak již bylo řečeno výše, tyto normy neobsahují specifickou právní úpravu institutu partnerství, ale vytvářejí prostor pro jeho uplatňování.

Z analýzy právních překážek vyplynula absence právní úpravy, která by umožňovala poskytovat dotaci ze státního rozpočtu a z rozpočtu územních samosprávných celků více subjektům na jeden společný projekt.

Z analýzy překážek ve finančních tocích také vyplynulo, že je současná právní úprava, která definuje mechanismus převodu finančních prostředků (stát – kraj – obec – zřizované organizace) nevyhovuje systému financování evropských projektů z pohledu partnerů s finančním příspěvkem.

5.2 Vnímání partnerství veřejnými orgány (3.2)

Pro aplikaci principu partnerství je významné, aby se účastnilo více partnerů. Veřejné orgány mají v řadě partnerských aktivit výsadní postavení, neboť disponují určitou mírou donucovací moci (např. vyhlášky, návrhy zákonů apod.). Z tohoto pohledu je jejich vnímání principu partnerství důležité pro samotnou udržitelnost tohoto principu.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem jednotlivé veřejné orgány spoluvytvářející tento rámec vnímají/interpretují princip partnerství a jeho opodstatněnost?

Ačkoli je ze strany ES vytvořen rámec pro implementaci principu partnerství jak v rovině vertikální, tak horizontální, členské státy mají velkou volnost v tom, jak princip partnerství uchopit. V oblasti kohezní politiky vznikl sdílený systém řízení na evropské, vnitrostátní, regionální a místní úrovni. Ten je však v jednotlivých členských státech i v regionech různý. Národní vlády a aktéři na regionální či místní úrovni se rozhodování účastní různou měrou a s různými pravomocemi.

5.2.1 Způsob řešení evaluační otázky

Přenos ideje a implementace partnerství z roviny EU do roviny vlád členských zemí se potýká s problémy přenosu politik, protože je příliš komplexní – je to současně:

- Koncept;
- administrativní technika;
- forma instituce (Bache, 2000).

Je proto užitečné zopakovat, jaké faktory (Economix, 2009) mají vliv na **vnímání a implementaci principu partnerství v členských zemích**:

- důležitá předchozí zkušenost s partnerstvím;
- mechanismus „učení se“ – přenos dobré praxe a zkušeností;
- tradiční pojetí národních institucí;
- stupeň decentralizace;
- tendence k decentralizaci, která se projeví složením partnerů;
- vývoj nebo někdy rozpouštění dobře zavedeného korporátního modelu vládnutí, který může být spojen s odstraňováním stávajících partnerů;
- ochota partnerů spolupracovat.

5.2.1.1 Důležitost vnímání kontextu při evaluaci partnerství

Pro současnou situaci v České republice je důležité porozumět procesům, které vedly k současnému stavu partnerství v jiných zemích – proto se některé pasáže, zejména ze zemí Evropské unie, obrací až k roku 1989, kdy byl princip partnerství do kohezní politiky zaveden.

Z příkladů z Velké Británie (viz níže) je zřejmé, že rozvoj kvalitního partnerství potřebuje jeden důležitý aspekt: čas.

Hodnocení zkušeností zemí V4 s partnerstvím v projektech CIP EQUAL nevyznívá jednoznačně pozitivně a autoři poukazují na mnoho problémů, které partnerství provázejí. Porovnatelné zkušenosti z Velké Británie však už jen těžko dohledáme. Jejich příběh se psal před 20-ti až 30-ti lety.

5.2.1.2 Získávání zkušeností s partnerstvím: Jakým způsobem veřejné orgány vnímají/interpretují princip partnerství a proč ho podporují?

Velká Británie

Bache v r. 2000 zkoumal ve Velké Británii stav partnerství 18 měsíců po zvolení nové vlády (Labouristé, dříve kritici Konzervativní strany k partnerství, zejména v nemožnosti zapojení sociálních partnerů)

Pod Cílem 2 byly financovány 4 vybrané regiony: South Wales, West Scotland, East Midlands a Yorkshire a Humber. Zatímco Jižní Wales a Západní Skotsko vytvořily partnerství, která řídila implementaci strukturálních fondů, East Midlands a Yorkshire a Humber byly řízeny regionálními zástupci vládních úřadů. Bylo tedy možné porovnat přínosy partnerství v jednotlivých regionech.

Západní Skotsko

Toto partnerství je známo jako model pro jiné regiony, pro jeho soudržnost a efektivitu. Bylo postaveno na účinném zapojení regionálních aktérů, místní veřejná správa měla pocit, že má větší vliv než ostatní ve Velké Británii. Úředníci ze Scottish Office byli dobře integrováni do místní politické komunity a ministerstvo byl vnímán spíše jako partner, více než v jiných regionech. Partneři také pozitivně vnímali příspěvek nezávislého sekretariátu k práci celého partnerství.

Iniciativa vzešla od Strathclyde Regional Council (RC) (zanikl v roce 1996). Strathclyde RC rozvíjel partnerství již od poloviny 70. let a poskytl Západnímu Skotsku více než 10-ti letou zkušenost s partnerstvím.

Škála problémů, se kterou se region Strathclyde od poloviny 70. let potýkal, vyžadovala koherentní přístup. Jádrem problémů bylo město Glasgow, které bojovalo s konkurencí ostatních nových měst. Klíčoví představitelé Strathclyde RC věřili, že Glasgow bude úspěšný a rozhodli se regenerovat město kombinovanou socio-ekonomickou strategií zahrnující místní agentury a komunity.

Avšak úsilí samotného Strathclyde RC nevysvětluje, proč se stal modelem pro ostatní a proč se mu dostalo takové význačné podpory od EK a od úředníků Scottish Office. Jedním z faktorů byl jistě politicky citlivý požadavek nižší centrální kontroly ve Skotsku a dále to byly finanční důvody. Scottish Office jednak ušetřil finanční prostředky přenesením některých funkcí na širší partnerství a dále tento model mohl být význačně podpořen ze strany EK.

Yorkshire and Humber

Od roku 1980 bylo partnerství předpokladem pro financování ze zdrojů EU nebo UK programů regenerace. Ačkoli v mnoha případech byla partnerství pouze účelová, v mnoha jiných případech vznikaly fungující vztahy. I „podmíněná“ partnerství nakonec přispěla, i když pomalu, ke zlepšení vztahů mezi partnery v regionu Yorkshire and Humber.

Významnější zlepšení prostředí spolupráce zaznamenali partneři po 13-ti až 15-ti letech (okolo roku 1994). V polovině 90. let bylo zřejmé, že se z regionu, který patřil k nejrozpadlejšímu, stává jeden z nejvíce soudržných regionů. Hlavním vysvětlením pro zlepšení partnerských vztahů byla zkušenost, že partnerství funguje. Rozvoj efektivního partnerství v tomto regionu byl akcelerován změnou vedení (leadership) prezentovanou místními úředníky, k čemuž došlo po personálních změnách na

European Secretariat of the Government Office for Yorkshire and Humber (GOYH) v programovacím období 1994-99. Od roku 1998 byl GOYH vnímán spíše jako facilitátor než jako dominující celému partnerství.

Dlouhodobá evaluace místních strategických partnerství a dohod.

V roce 2009 proběhla evaluace všech místních strategických partnerství a místních dohod (local area agreement). Bylo mimo jiné hodnoceno, jaká struktury pro řízení partnerství a komunikaci v rámci partnerství vznikají a jaká je efektivita jejich práce.

V letech 2006 – 2008 byla pro místní strategická partnerství nejdůležitější témata zejména (vybráno jen pět nejdůležitějších):

- Rozvoj udržitelné komunitní strategie,
- Konsolidace členství,
- Konsolidace a rozvoj partnerských struktur a procesů
- Rozvoj a souhlas se sdílenými cíli partnerství
- Zaměření na vyloučené skupiny obyvatel

Ve **Velké Británii** bylo vybráno 88 zaostávajících lokalit, do kterých směřuje podpora z fondu NRF. Neighbourhood Renewal Fund. **NRF** je formou financování místních samospráv v Anglii od roku 2000. Záměrem je finančně podpořit sociální regeneraci zaostávajících území a snížení zaostávání v těchto územích, např. ve zdraví, vzdělávání nebo stupni kriminality. Tyto lokality byly vybrány na základě 2000 indikátorů deprivace. Financování z NRF není automatické - partnerství musí předtím projít akreditačním procesem, který provádí pracovníci úřadu vlády. Akreditace probíhá v diskusi na místě s účastníky partnerství. Posuzuje se kvalita partnerství, kvalita strategie a pokrok, kterého partnerství již dosáhlo. Akreditace je nutnou podmínkou každého dalšího financování z NRF. Kvalita partnerství je posuzována na základě kritérií, která byla dána jako podmínka akreditace pro získání grantu ve zvláštní zprávě k NRF č. 78 (Speciál Grant Report No. 78).

Na podporu vytváření partnerství vydala vláda metodiku (Local strategic partnership, 2001) a následně metodiku, na podporu místním partnerství pro získání akreditace (Accreditation Guidance for Local Strategic Partnerships, 2001). Tato metodika je určena nejen oněm 88mi vybraným lokalitám, ale i ostatním vznikajícím místním partnerstvím.

Kritéria pro akreditaci místního strategického partnerství v Anglii:

Metodika pro akreditace definuje kritéria v šesti oblastech:

1. **Strategie:** partnerství je efektivní, reprezentativní a schopné hrát klíčovou strategickou roli.
2. **Inkluze:** partnerství aktivně zapojuje všechny klíčové partnery, včetně veřejnosti, soukromého, komunitního a neziskového sektoru.
3. **Zaměření na akci:** má stanovené společné priority a cíle, odsouhlasené aktivity a stanovené termíny a indikátory, pomocí kterých může měřit zlepšení.
4. **Řízení kvality:** členové partnerství (organizace) mají nastavený systém řízení kvality (performance management systems) cíle a kritéria, a postupy, jak dosáhnout cílů partnerství

5. **Účelnost:** snižují byrokratickou zátěž.
6. **Učení se a rozvoj:** staví na příkladech dobré praxe z úspěšných partnerství, které čerpají z místní, regionální i národní úrovně.

Tato kritéria jsou navíc podrobně vysvětlena.

Pro srovnání: přístup k hodnocení projektového partnerství v rámci OP LZZ:

Hodnotitel zejména doporučuje výběrové komisi vyloučit takové projekty, ve kterých jsou uměle vytvořena partnerství spojená s nebezpečím možného finančního obohacení partnerů.

Hodnotí se dále:

- nakolik je partnerství v daném projektu přínosem pro realizaci jeho aktivit,
- komunikace mezi partnery o záměru projektu,
- zda projekt přispívá např. k síťování organizací (spolupráce mezi jednotlivými aktéry na místní úrovni) apod.,
- jakým způsobem díky zapojení partnerů žadatel získá například nové dovednosti v práci s cílovou skupinou, řízením projektů či realizaci konkrétní aktivity,
- odbornost a zkušenosti partnera.

Finanční podpora a zaměření místních strategických partnerství v Anglii

V roce 2000/2001 bylo alokováno do vybraných 88 území celkem 200 milionů liber. Na každé území byla alokována zvláštní částka, v rozpětí od 0,2 mil. liber (Lincoln) do 11 mil. liber (Birmingham).

Pro využití těchto prostředků byl stanoven jen rámcový závazek, využít je v souladu se základními vládními cíli ("floor targets"):

- zvýšení vzdělání;
- zvýšení zaměstnanosti;
- snížení kriminality v zaostávajících oblastech;
- snížení sociálních rozdílů.

Místní samospráva získala finanční podporu na základě projektu s popsány cíli, jakých chce dosáhnout. Podmínkou však bylo vždy získání akreditace.

Příklad ze zahraničí: Územní dohody o zaměstnanosti v Rakousku (Territorial Employment Act, TEP)

V roce 1998 se rakouská vláda rozhodla propagovat Dohody o zaměstnanosti (Territorial employment pact, dále jen TEP) v celém Rakousku, proto aby získala podporu při provádění národního akčního plánu zaměstnanosti. Partnerství tedy bylo podpořeno „shora dolů“.

Přístup založený na partnerství měl být realizován v Rakousku v politice zaměstnanosti a ve všech možných příslušných politikách s požadavkem podporovat společné vazby. Územní dohody o

zaměstnanosti byly ustanoveny od roku 1999 ve všech 9ti zemích Rakouska a další vznikly na nižší a místní úrovni (NUTSIII).

Složení partnerství

TEP je partnerství na úrovni region nebo komunity, které zahrnuje minimálně tyto smluvní partnery (závazně):

- úřad práce (Public Employment Service (AMS)),
- zástupce veřejné správy (spolkové vlády nebo místní samosprávy),
- sociální partnery.

Měli by být zahrnuti všichni ostatní relevantní partneři (např. spolkový úřad pro sociální věci, místní iniciativy na podporu zaměstnanosti, experti v oblasti gender, regionální rozvojové asociace, vzdělávací instituce, ostatní účastníci a představitelé různých zájmů).

Typické zastoupení v TEP: spolková vláda, regionální úřad práce, spolkový úřad pro sociální věci, hospodářská komora, odborové svazy, asociace průmyslu, asociace místních samospráv, regionální agrární komora, zástupci škol, experti v oblasti genderové politiky, zástupci zaměstnanců, zástupci zaměstnavatelů, zástupci regionálních NNO, regionální asociace manažerů.

Silné stránky:

Podstatou je partnerství, které spojuje trh práce a politiku zaměstnanosti s ostatními politikami, se sociální, hospodářskou a regionální politikou. Cílem je zlepšit zaměstnanost na regionální a místní úrovni. Ve spolupráci s partnery přispívá TEP zejména ke:

- zvýšení efektivity a zacílení využití zdrojů;
- zlepšení kvality podpory cílových skupinám;
- zajištění a vytváření pracovních míst;
- vytvoření místa příjemce zdrojů pro region;
- udržitelnosti regionu jako místa pro život.

Partnerství rozvíjí regionální strategie s ohledem na politiku zaměstnanosti. Identifikuje místní a regionální problémy a rozvíjí myšlenky a strategie tak, aby se zlepšila situace na trhu práce. Implementuje opatření v souladu s těmito cíli. Všichni partneři jsou zapojeni do spolupráce při implementaci, nejčastěji ročních, akčních programů TEP.

TEP vede k pozitivním výsledkům, v oblasti zlepšení spolupráce mezi partnery i v oblasti implementace politických opatření. V roce 2003 proběhla evaluace TEP, která ukázala, že partnerství přispěla k vyšší efektivitě a zacílení politik aktivní politiky zaměstnanosti na regionální úrovni, podporovala integraci nezaměstnaných na trh práce a zvyšovala zaměstnanost. Navíc, partnerský přístup nepřímo ovlivnil také další politiky v regionech. Jako přidaná hodnota TEP bylo popsáno zejména zdůraznění rovných příležitostí.

TEP využívají celou řadu různých opatření a nástrojů k řešení regionálních a místních problémů. Tyto nástroje zahrnují například "Arbeitsstiftungen" – zvyšování kvalifikace a vzdělávání, podporu sociálního podnikání, poradenství, podporu při zahájení podnikání a inovativní projekty.

Slabé stránky

Jako slabá stránka TEP byl roce 2006 označen často chybějící přímý kontakt s místní úrovní, tj. například při zapojování zájmů občanské společnosti.

Navíc, v roce 2006 bylo jako slabá stránka vnímáno i to, že TEP mají jen malý vliv na rozvoj participativní demokracie, protože součástí výborů, ve kterých se přijímají rozhodnutí, jsou členové především oficiálních organizací.

Příležitosti

V období 2007-2013 TEP realizují také inovativní projekty v oblasti sociální inkluze (priorita 3b), takže jsou na dobré cestě stát se ještě silnějším partner při implementaci politik na regionální a místní úrovni.

Financování

Realizace je financována příspěvky smluvních partnerů. Například v roce 2006 tyto příspěvky tvořily celkem 700 mil. euro.

Podpora ESF

TEP byly již vytvořeny a následně financovány z ESF v období 2000 – 2006, ale v té době na ně nebyla zaměřena žádná specifická priorita.

Během programu EQUAL v Rakousku vyjádřily spolkové země požadavek, aby EQUAL využil již fungující TEP. Partneři TEP byli zapojeni do vytvářených rozvojových partnerství EQUAL. Tím bylo dosaženo toho, že témata programu EQUAL byla úzce propojena s trhem práce a se vzděláváním. Navíc, byl posílen přenos know-how a metod mezi členy partnerství. TEP celkově podpořily vznik 44 rozvojových partnerství v EQUAL.

TEP jsou podporovány z OP Zaměstnanost 2007-2013 v těchto prioritách:

Priorita 5: OP podporuje TEP pro podporu dosažení cílů politiky zaměstnanosti na základě lepší koordinace na místní a regionální úrovni. Podpora implementace TEP, zejména organizační struktura, je financována z priority 5. Kofinancování je poskytováno z ESF ve výši 46%. 54% přispívá ministerstvo hospodářství a práce. (Austrian Federal Ministry of Economics and Labour).

Regionální a místní koordinace TEP je v současné době navíc financována přibližně částkou 200 tisíc euro ročně z priority 5.

Aby se mohl stát TEP příjemcem podpory z priority 5, je potřeba, aby partneři mezi sebou podepsali oficiální smlouvu, ve které vyjadřují souhlas se spoluprací na projektu za daných pravidel.

Priorita 3b: Cílem této priority je integrace osob vyčleněných z trhu práce. TEP zde hraje další důležitou roli: slouží jako příjemce a připravuje a spolufinancuje projekty na regionální a místní úrovni.

Ve všech prioritách operačního programu přispívá TEP ke koordinované implementaci operačního programu na regionální a místní úrovni.

Technická podpora na národní úrovni: koordinační jednotka TEP podporuje různé projekty TEP a partnerskými institucemi ve smyslu výměny informací, strategické koordinace a společných aktivit.

Důvody, proč OP Zaměstnanost v Rakousku podporuje TEP

Důvodem, proč je partnerství podporováno z OP Zaměstnanost, je to, že partnerský přístup podporuje lepší synergii mezi programy, zvláště na úrovni regionů (spolkových zemí). Umožňuje spolupráci v oblasti financování na úrovni strategického plánování a pomáhá vytvořit společný základ mezi členy odpovědnými za politiku trhu práce (úřady práce, spolkové vlády).

V Rakousku bylo zjištěno, že stabilní financování partnerských struktur je klíčem k úspěšnosti partnerství. Protože jsou partnerské struktury podporovány z ESF (zejm. prioritě 5), mohou se rozvíjet dále a podporovat a rozvíjet inovativní projekty).

Tento rozvoj podporuje lepší zacílení a řešení problémů, které leží na rozhraní politik, například sociální politiky a politiky trhu práce. V roce 2007 – 2013 se proto TEP více zaměřují na integraci vyloučených osob na trh práce. Navíc, TEP získávají podporu ze strany Koordinační jednotky TEP, která zajišťuje výměnu informací mezi partnery (sít TEP), podporuje monitoring a evaluaci partnerství a poskytuje PR. Tento přístup je vhodné porovnat s chybějícím strategickým přístupem v podpoře lidských zdrojů v ČR - viz níže.

Země střední a východní Evropy

Se zkušenostmi získanými v iniciativách Leader, EQUAL a se strukturálními fondy v období 2004 – 2006 vstupovaly státy střední a východní Evropy do přípravy a implementace programových dokumentů pro období 2007 - 2013.

Analýza: Zkušenosti s partnerstvím v CIP EQUAL v zemích V4

Vytváření partnerství bylo něco nového v mnoha nových členských státech. Přesto, pokud to bylo možné, byla vytvářená partnerství postavena již na dřívější spolupráci některých z partnerských organizací. V České republice dlouhodobá dřívější spolupráce mezi partnery tvořila základ utvářených partnerství a další partnerské organizace se k původním partnerským organizacím připojovaly na základě své regionální či tematické působnosti (ECONOMIX, 2009, str. 21).

Role jednotlivých partnerských organizací

Rozvojová partnerství tvořily různé druhy organizací, přičemž složení těchto partnerských uskupení se lišilo podle jednotlivých zemí (ECONOMIX, 2009, str. 22-24).

Vzdělávací a tréninkové organizace – U všech států hrály tyto organizace významnou roli v rozvojových partnerstvích. Například v Maďarsku tvořily vzdělávací a tréninkové organizace okolo 20% všech partnerů.

Sociální partneři – Zatímco v některých členských zemích (Malta, Kypr) byli tito partneři zastoupeni prakticky v každém rozvojovém partnerství a často vystupovali jako vedoucí organizace, v Polsku, Maďarsku a v České republice nebyli partneři ze sociální sféry zastoupeni v partnerstvích v takové

míře. Mohlo to být způsobeno menší významností sociálních partnerů na národní úrovni a menším sdružováním těchto organizací v uniích

Soukromé organizace – Často je kritizováno slabé zapojení soukromých organizací, přestože by jejich zapojení mohlo být užitečné a přispělo by hlubšímu porozumění dané problematice.

Veřejný sektor (státní správa) – Zapojení vládních institucí se jeví všeobecně jako užitečné. Avšak v Maďarsku pouze dvě partnerství z celkových 38 zahrnovala i partnery z veřejného sektoru. Řídící orgán toto zdůvodnil nedostatečnými kapacitami veřejných institucí, realizací i dalších projektů ze strany těchto institucí (Human Resources Development Programme – ESF) a právě probíhající reformou veřejného sektoru. Oproti tomu na Slovensku tvořily celou třetinu partnerů úřady práce.

Výzkumné organizace – Ve všech Visegrádských zemích nebyly tyto organizace v rozvojových partnerstvích ve větší míře zastoupeny. V Polsku byla zdůrazňována relativní pasivita výzkumných organizací, což bylo vysvětlováno malými finančními zdroji těchto organizací. Ani v České republice, Maďarsku a na Slovensku nebyly tyto organizace téměř zastoupeny v partnerských uskupeních.

Místní správa a jiné místní instituce – Místní úřady a jiní místní činitelé byli zastoupeni v mnoha rozvojových partnerstvích, i když jejich zastoupení mohlo být v daleko větší míře. Na Slovensku byly místní samosprávy považovány za důležité členy partnerství. Dle maďarského řídicího orgánu CIP EQUAL se ukázalo, že princip partnerství je velice účinný pro Romy, jejichž představitelé byli často členy místních rozvojových partnerství. Avšak ve všech Visegrádských zemích jsou značné regionální rozdíly.

Nestátní neziskové organizace – Jsou hlavním činitelem v oblasti sociálního začleňování a byly také ve velké míře zapojovány do rozvojových partnerství. Například na Slovensku se ukázalo, že malé organizace jsou více inovativní než ty velké, což koresponduje s výsledky evaluace EQUAL v původních členských státech před rozšířením v roce 2004. Důvodem je, že zejména velké organizace z veřejné sféry jsou zvyklé provádět politiky v daném rámci postupů a nejsou zvyklé hledat nová řešení.

Podmínky účinnosti principu partnerství

V Maďarsku se ukázalo, že některé rozdílné organizace mezi sebou soupeří a je pro ně velmi obtížné vzájemně spolupracovat. Stejnou zkušenost má i Česká republika, kdy některé organizace sledují spíše svůj vlastní zájem. Účinnost jednotlivých partnerství závisí na tom, jak moc jsou partneři schopni navzájem sdílet společnou odpovědnost za projekt (ECONOMIX, 2009, str. 25). V Česku se také díky případovým studiím ukázalo, že někteří partneři pouze plní jim zadané úkoly, což svědčí o nepochopení principu partnerství. Tato skutečnost se prokázala zejména u soukromých organizací a veřejných institucí, zatímco u nestátních neziskových organizací došlo k naplňování principu partnerství daleko lépe (ECONOMIX, 2009, str. 25). V Polsku rostla účinnost díky zapojení mnoha různých institucí a organizací s celou škálou zkušeností a různými přístupy k řešení složitých sociálních problémů. Zároveň partnerství mohla být účinná pouze tehdy, pokud tyto rozdílné organizace byly schopny mezi sebou sdílet své znalosti (ECONOMIX, 2009, str. 25).

Na všech zkoumaných zemích je patrné, že účinnost partnerství je ovlivněna zejména ochotou jednotlivých partnerů přispívat do společného projektu a sdílet znalosti a zkušenosti s ostatními.

Vnitřní struktura řízení rozvojových partnerství

V praxi se uplatňovaly rozdílné přístupy k řízení celého partnerského uskupení organizací. Tato uskupení se liší dle různé hierarchie uspořádání partnerů.

Například v Maďarsku byla přílišná centralizace odstraněna tím, že finanční prostředky byly řídicím orgánem vypláceny přímo každému z partnerů (ECONOMIX, 2009, str. 27). V ostatních zemích V4 byly prostředky vypláceny příjemci dotace, který je přerozděloval dalším partnerům. Zajímavé je, že v Polsku evaluátor zaznamenal, že různé typy partnerství pracují odlišně. Partnerství soukromých firem se vyznačují malým počtem setkání, ale jsou více demokratická. Výzkumné organizace pořádají také málo setkání mezi partnery, avšak finanční prostředky jsou směřovány na vedoucího partnera, zatímco veřejné instituce pořádají mnoho společných setkání, ale jejich partnerské struktury jsou hierarchicky uspořádány (ECONOMIX, 2009, str. 27).

Předchozí zkušenost s partnerstvím Česká republika

Česká republika je z hlediska klíčových faktorů zemí, které by měly mít vhodnou dispozici k rozvoji principu partnerství. Dá se říci, že uplynulých 15 let je obdobím sbírání prvních zkušeností a vytváření prvních trvalejších partnerství, jejichž efektivita se dá měřit zatím jen stěží.

Zkušenosti jsou v ČR získávány především díky podpoře projektů ze strany zahraničních donorů (cca do r. 2002) a Evropské komise. Zahraničními donory se myslí velké zahraniční nadace, které v 90. letech podporovaly projekty zaměřené na rozvoj demokracie, zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů a komunitní spolupráci. Tyto projekty vedly především neziskové organizace, veřejná správa jen v menší míře. Proto jsou v ČR iniciátory partnerství spíše neziskové organizace, než veřejná správa. Mají zkušenosti a proškolené experty, kteří se tématu partnerství a participace věnují.

Pro veřejnou správu, školení jejích zaměstnanců v otázkách partnerství, nebo vytváření partnerství nebylo vytvořeno do r. 2000 tolik zdrojů a příležitostí, a možná i to je důvodem pasivity veřejné správy při vytváření partnerství. K rozvoji partnerství však dochází, i přestože zejména legislativní prostor pro vznik a fungování partnerství značně omezuje.

Zkušenosti s budováním partnerství, ve kterém je zapojena veřejná správa a ostatní partneři, jsou v ČR zejména v těchto oblastech:

- venkovský rozvoj;
- komunitní plánování sociálních služeb;
- rozvoj měst;
- komunitní neziskové školy.

V těchto oblastech existují nejen metodiky, které napomáhají vytvářet nová partnerství, akreditované školící programy, ale v případě Místních akčních skupin (MAS) i speciální strategické a finanční nástroje, které zaručují určitou nezávislost partnerství.

Partnerství pro rozvoj lidských zdrojů není systematicky rozvíjeno

Budování partnerství pro rozvoj lidských zdrojů, zaměstnanost a sociální integraci však není systematicky rozvíjeno. Hlavní problém je ve slabém povědomí o nutnosti strategického řízení a o potřebnosti rozvoje lidských zdrojů, často se setkáváme s nepřipraveností až nekompetentností krajských politiků k provádění strategického řízení. Navíc schází jakékoliv centrální zastřešení a vedení v tomto směru²⁸.

Skalická (2010)⁶¹, dokazuje, že krajské rady RLZ, partnerské orgány, které jsou klíčovým aktérem strategického řízení rozvoje lidských zdrojů v regionech, fungují prakticky jen ve 2 krajích ČR. Je to tím, že v souvislosti s volbami do krajských zastupitelstev v letech 2004 a 2008 docházelo v některých krajích k personálním změnám ve složení rady (RLZ), případně přehodnocení významu a akceschopnosti rady a následně jejího statutu.

„Původně založeným radám se většinou nepodařilo zanést do krajské politiky dostatečně silné povědomí o významu strategického řízení lidských zdrojů. Nové politické vedení pak zpravidla zásahem do personálního složení orgánů zpřetrhalo vybudované vazby a koncepčnost budovaného strategického řízení se vytratila.“

Krajské projekty v oblasti 3.3 SROP, podpořené v období 2004 – 2006, nedokázaly uchopit tuto možnost k rozvoji strategií pro rozvoj lidských zdrojů. Podařilo se to jen ve 2 krajích, kde tato partnerství pokračují právě v podobě Rady pro rozvoj lidských zdrojů.

Krajské rady pro rozvoj lidských zdrojů postrádají zastřešující a koordinační jednotku – Radu vlády pro RLZ, která by byla spolehlivou vazbou krajských politiků na národní úroveň. Rada svoji činnost vykonávala až do roku 2006, kdy nebyla novou vládou zřízena pro další volební období.

Za téměř nefunkční lze označit propojení s radami regionů soudržnosti, přestože je spolupráce mezi radami regionů soudržnosti a radami RLZ experty na tuto problematiku považována za přínosnou.

Vzhledem k avizovaným změnám organizační struktury úřadu práce v roce 2011 (generální ředitelství a 226 poboček v obcích s rozšířenou působností) lze naznačit, že v ČR nastupuje cesta centrálního řízení problematiky rozvoje lidských zdrojů. Je na zvážení, zda tato cesta je v souladu s doporučovými postupy (EK, OECD).

Důsledek nekonceptního prostředí vnímání opodstatněnosti partnerství pro RLZ

V důsledku nekonceptního prostředí, a zřejmě chybějící zpětné vazby z krajů, dochází k tomu, že jednotlivé oblasti RLZ jsou řešeny bez partnerství, i když evropské zkušenosti a příklady dobré praxe svědčí o opaku.

Příklad řešení v rámci OPLZZ:

OPLZZ deklaruje ve svém základním dokumentu podporu partnerství, např.: „K zajištění volby nejúčinnějších nástrojů a oblastí intervence v daném regionu budou v rámci principu partnerství všech aktérů na trhu práce posilovány např. poradní sbory úřadů práce, které se skládají zejména ze

⁶¹ Skalická, V.: Strategické řízení v oblasti lidských zdrojů na úrovni regionů, diplomová práce, Masarykova univerzita 2010.

zástupců sociálních partnerů, organizací zdravotně postižených a územních samosprávných celků. To povede ke správnému zacílení intervencí institucí trhu práce dle potřeb daného regionu.“ (str. 85).

OPLZZ také přináší definici partnerství a na pomoc partnerům přináší i vzor partnerské smlouvy.

Na oblast intervence 80 (Podpora zavádění partnerství, paktů a iniciativ prostřednictvím síťování národních, regionálních a místních aktérů) jsou však zaměřeny jen prioritní osy 5, které podporují mezinárodní partnerství.

V rámci OPLZZ nejsou finanční prostředky zaměřené na různé, a prolínající se a doplňující se cílové skupiny a nástroje, a tím prakticky nedochází k partnerství mezi Úřady práce a neziskovými organizacemi, vzdělávacími institucemi, nebo soukromými organizacemi.

Například v oblasti podpory 3.3 (výzva 31) bylo podáno celkem 329 projektů na podporu integrace sociálně znevýhodněných osob mimo jiné i při vstupu na trh práce, ale jen 8 z nich bylo podáno v partnerství s úřadem práce (ani jeden z nich nebyl podpořen).

Úřady práce totiž samy podávají své individuální projekty v oblasti podpory 2.1, jejímž cílem je modernizace služeb zaměstnanosti. Například ve výzvě 11 bylo podáno 98 projektů. Projektů v partnerství bylo jen 11, ale 9 z nich tvořilo partnerství s jiným úřadem práce. Mezisektorová partnerství vznikla jen ve 2 případech, z toho bylo podpořen jen 1 projekt, na kterém spolupracuje úřad práce a několik sdružení obcí. Přesto vznikají v těchto projektech zajímavé přístupy, ale veškeré služby, které však úřad práce potřebuje zajistit nad rámec svých možností, jsou zajištěny dodavatelsky. Partnerství je tak zcela popřeno a v mnoha případech nastupuje klientelismus.

Vliv legislativy na vnímání partnerství

K výše popsanému postupu vede žadatele práce patrně i výklad partnerství v rámci OP LZZ, respektive pohled hodnotitele. Ten se zabývá prakticky jen tím, zda je nebo není možné službu zakoupit a zda se v případě partnerství nejedná o „skrytou zakázku“. K tomu vydává ŘO OP LZZ také návod – ukázkou, sestávající ze tří příkladů.

Domníváme se, že uvedené počty vzniklých partnerství, v oblasti, kde je partnerství naopak velice žádoucí, by měly vést k přehodnocení tohoto výkladu a uvolnění pravidel podpory partnerství.

Tento výklad vzniká proto, že obecně chybí legislativní ukotvení partnerství, které by zohledňovalo jeho podstatu a ne vnější projevy.

Volnější pravidla podpory partnerství má oproti OP LZZ Operační program vzdělávání pro konkurenceschopnost. Jedním z příkladů rozdílů je například hodnocení projektových žádostí. Přestože partnerství není v projektech OPVK hodnoceno body, vznikají projektová partnerství ve větší míře, než v OP LZZ.

K této evaluační otázce nejsou doporučení.

5.3 Příležitosti, ohrožení, slabé a silné stránky partnerských projektů (3.3)

Pro další strategii rozvoje principu partnerství jen nutné nejprve připravit SWOT analýzu. Na základě ní je pak možné činit strategické úvahy.

Jaké příležitosti, ohrožení, slabé a silné stránky vyplývají pro přípravu a realizaci ESF projektů založených na principu partnerství ze stávajícího institucionálního, právního a finančního rámce pro fungování tohoto principu v praxi v ČR a ve vybraných státech EU?

Následuje zpracovaná SWOT analýza principu partnerství. Analýza je obsažena v technické příloze a je na požádání k dispozici.

SWOT analýza principu partnerství:

Silné stránky:

1. zlepšení kvality rozhodovacích procesů, protože budou zapojeni experti a specialisté;
2. budování konsenzu nad programem, nebo plánem mezi partnerskými stranami
3. rychlé rozhodování o programu, plánu, projektu ve fázi implementace
4. zvyšování znalostí členů týmu, včetně manažerských znalostí a dovedností
5. udržitelnost sítí partnerů a udržitelnost partnerských aktivit
6. vzájemné využití znalostí, dovedností a potenciálu partnerských organizací
7. sdílení informací o možnostech, kvalitě, kapacitách poskytovatelů služeb
8. sdílení informací o potřebných službách a problémech v komunitě
9. mainstreaming – zacílení a zaměření společného úsilí na řešení vybraného problému
10. společná řešení a inovace, možnost tvorby strukturálních řešení (spolupráce mezi sektory).
11. politická podpora usnesením zodpovědných orgánů;
12. využití společně dostupných zdrojů, nejen finančních, ale i tvůrčího lidského potenciálu;
13. pozitivní zkušenosti a přínosy účastníků (vytváření vazeb k místu, kde žijí, pocit sounáležitosti a spoluodpovědnosti, zájem o veřejné dění, setkávání a komunikace mezi různými generacemi, mezi různými zájmovými skupinami, setkávání obyvatel a zástupců samospráv, zkušenost spolupráce a naslouchání)

Slabé stránky:

1. vysoká náročnost na cash flow projektů, financování partnerů
2. vysoká náročnost na spolehlivost a plynulost financování ze strany odpovědných orgánů (často zcela kritická slabá stránka v kombinaci s ohrožením – nedodržování plánů financování ze strany odpovědných orgánů)
3. vysoká náročnost na administrativu, management, leadership

4. vysoká náročnost na spolehlivost a důvěru mezi partnery a smluvní ošetření vztahů

Příležitosti:

Na úrovni jednotlivých partnerství:

1. kvalitní zpracování projektového záměru, který vychází ze strategie vytvořené v partnerství, anebo alespoň bude v partnerství zpracována
2. vzdělávání partnerských organizací a potenciálních partnerů, včetně veřejné správy, v:
 - managementu, leadershipu, řízení partnerství;
 - vzdělávat se ve strategickém řízení a projektovém řízení evropských projektů;
3. využívání moderních komunikačních a technologických nástrojů pro zlepšení komunikace mezi partnery (sdílené projektové úkoly, sdílené kalendáře, sdílené databáze klientů, sdílené monitorovací zprávy, sociální sítě);
4. vytvoření jasných pravidel pro komunikaci, jednání a rozhodovací procesy uvnitř partnerství a pro financování a řízení finančních toků uvnitř partnerství;

Na národní úrovni:

5. iniciovat legislativní zakotvení definice partnerství, jeho pravidel fungování a možností podpory.
6. vytvoření a / nebo udržení a rozvoj rozvojových programů zaměřených na podporu rozvojových partnerství, partnerských strategií rozvoje a zapojování veřejnosti do rozhodování. Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s ministerstvem financí a ostatními rezorty.

Na úrovni operačních programů

7. zaměřit podporu z operačních programů na vzdělávací programy pro veřejnou správu v good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování. Toto doporučení je možné realizovat změnou zaměření vzdělávání veřejné správy
8. zaměřit podporu z OP TP na budování kapacity všech potenciálních příjemců a partnerů, zejména v oblastech: managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování
9. zaměřit podporu z OP TP na vytváření síťování a budování partnerských struktur. Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s řídicím orgánem OP TP.

Ohrožení:

1. nepřipravenost a nezkušenost partnerů, zejména v oblasti leadershipu, managementu a administrativy

2. v případě nepřipravenosti a nezkušenosti partnerů: nejasnosti ve sdílení odpovědnosti za úkoly a špatné řízení spolupráce mezi partnery
3. nedostatečné dodržování harmonogramu financování nákladů či při provádění kontrolních aktivit ze strany odpovědných veřejných orgánů
4. legislativa, která brání zapojení veřejné správy do partnerství – (v ČR v důsledku rozpočtových pravidel)
5. formální pojetí partnerství, obcházení zadávání veřejných zakázek

Partnerství pro přípravu programovacích dokumentů: u vertikálních partnerství je ohrožením nepřipravenost partnerů, nedostupnost informací pro partnery a náročné procesy přípravy programových dokumentů. Chybějící plán pro zapojení partnerů při programování, malá administrativní kapacita a pasivita partnerských organizací.

5.4 Minimalizace ohrožení partnerských projektů (3.4)

Jednou ze strategií podpory principu partnerství je minimalizace negativních vlivů na straně příjemců podpory (ohrožení, jakožto vnější faktory nejsou příjemci podpory schopni ovlivnit, proto jde spíše o minimalizaci jejich dopadů). Těmito body se zabývá následující analýza.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem jsou identifikovaná ohrožení či možné problémy v praxi minimalizována či zcela eliminována ze strany příjemců podpory?

5.4.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Zpracování vychází primárně z informací získaných při zpracování předchozích evaluačních otázek. Zde je výsledně uvedeno členění jednotlivých okruhů, ve kterých lze nalézt ohrožení a možné problémy na straně příjemců podpory.

Navržené kroky reagují primárně na slabé stránky a ohrožení partnerství. Zejména na body 3 a 4, ve kterých je věnována pozornost kapacitám příjemců realizovat projekty v partnerství. Zároveň navrhané kroky navazují na příležitosti partnerství. Volena je taková strategie, která je schopna ovlivnit potenciální příjemce podpory v partnerských projektech a jejich partnery.

Navržené vzdělávací programy mají za cíl zlepšit situaci v oblastech, které byly identifikovány jako slabé stránky, připravit potenciál pro využití příležitostí a omezit možný dopad vnějších hrozeb.

5.4.1.1 Sebevzdělávání

Sebevzdělávání je odpovědí na slabé stránky partnerství:

- Slabá stránka 3: vysoká náročnost na administrativu, management, leadership

- Slabá stránka 4: vysoká náročnost na spolehlivost a důvěru mezi partnery a smluvní ošetření vztahů

Příjemci mohou na vnitřní úrovni partnerství zejména:

- vzdělávat se v managementu, leadershipu, řízení partnerství (silné stránky 1, 2, 4, 5; slabé stránky 1, 2, 3; příležitosti 2, 7, 8; ohrožení 1);
- vzdělávat se ve strategickém řízení a projektovém řízení evropských projektů (silné stránky 1, 3, 4; slabé stránky 1, 2, 3; příležitosti 2, 7, 8; ohrožení 2)
- využívat moderní komunikační a technologické nástroje pro zlepšení komunikace mezi partnery (sdílené projektové úkoly, sdílené kalendáře, sdílené databáze klientů, sdílené monitorovací zprávy, sociální sítě) – (silné stránky 3, 7, 8; příležitosti 3);
- vytvořit jasná pravidla pro komunikaci, jednání a rozhodovací procesy uvnitř partnerství (silné stránky 1, 2, 3; slabé stránky 3, 4; ohrožení 2);
- vytvořit jasná pravidla pro financování a řízení finančních toků uvnitř partnerství (silné stránky 6, 11, 12; slabé stránky 1, 2, 4; ohrožení 1);
- kvalitní zpracování projektového záměru, který bude vycházet ze strategie vytvořené v partnerství, anebo alespoň bude v partnerství zpracován (silné stránky 8, 9, 10, 11, 12, 13; příležitosti 4).

Na pomoc příjemcům však nejsou k dispozici informační zdroje v českém jazyce. Jedním z mála metodických zdrojů může být například příručka dobré praxe „Partnerské projekty neziskových organizací“, kterou v roce 2011 vydala Koalice nevládek pardubicka v rámci projektu COMMUNEM REDDERE (oblast podpory 5.1, OP LZZ).

Na pomoc příjemcům slouží také například vzor partnerské smlouvy (OP LZZ).

Na pomoc příjemcům však neexistují v současné době žádné finanční nástroje a podporované programy pro budování znalostí a dovedností o managementu, leadershipu, partnerství, zapojování veřejnosti apod.

5.4.1.2 Obcházení pravidel rezignace na partnerství

V jiných případech se příjemci spíše snaží vejít do daných pravidel operačního programu, nebo vymyslet řešení, která hraničí s obcházením nevyhovujících pravidel pro partnerství, případně do partnerských projektů vůbec nevstupují.

Příklad: Česká republika

V OPLZZ byl identifikováno ohrožení vzniku partnerství omezením vstupu obcí jako partnerů s finančním příspěvkem do projektů podporujících KPSS (ohrožení 5). Předpokládáme, že omezení vstupu obcí jako partnerů s finančním příspěvkem do projektu, řeší žadatelé (NNO nebo obce) **několika způsoby:**

- 1) Vedoucí organizací je NNO: do projektu partneři (obce) bez finanční motivace nevstoupí, projekt se nerealizuje (důsledek: snížení podílu projektů NNO a snížení počtu podávaných projektů celkem).

- 2) Vedoucí organizací je NNO: obce jsou v projektu nefinančními partnery (důsledek: podcenění finanční náročnosti procesu KPSS – finanční a časové zátěže pracovníků obce, obec si nemůže „vychovat“ vlastního zaměstnance, který by se dál KPSS věnoval, budování závislosti na NNO, která přejímá roli konzultanta a zpracovatele KPSS)
- 3) Partnerem se stává sdružení obcí nebo mikroregion, jako samostatná právnická osoba, pro kterou omezení neplatí
- 4) Vedoucí organizací je obec: realizují projekt bez partnera (důsledek: popření principů KPSS, podcenění finanční náročnosti zapojení do KPSS ze strany ostatních účastníků a jejich demotivace (pracují zdarma, zatímco zaměstnanci obce jsou za práci placeni).
- 5) Vedoucí organizací je obec: partneři jsou skryti a financováni formou DPP jako zaměstnanci vedoucí organizace - obce.

V oblasti politiky zaměstnanosti je nepřipustnost OSS nebo obce jako finančního partnera pociťována také jako problém. Oblast politiky zaměstnanosti je také přitažlivá pro podnikatelské subjekty, které by jako předkladatelé mohly spolupracovat s úřadem práce, nebo obcí pro zajištění služeb na podporu zaměstnanosti. Partnerství bez finančního příspěvku však znamená méněcennou roli pro partnera bez finančního příspěvku. Úřady práce (OSS) nemají již žádnou motivaci do takových partnerství vstupovat „Konkrétně úřady práce bývají často hodnou, chudou Popelkou, která udělá nejvíce práce (vybere lidi, zajistí rekvalifikace i kontakt se zaměstnavateli), a téměř nic z toho nemá.“ (úřad práce v Ústeckém kraji, příjemce o.p. 2.1 OP LZZ, v rámci dotazníkového šetření.)

5.4.2 Shrnutí závěrů

Příjemci mohou eliminovat pouze slabé stránky a ohrožení, která jsou na vnitřní úrovni partnerství. Nevyhovující pravidla pro fungování partnerství mohou obejít, anebo na projekt v partnerství rezignují. Příjemci mohou jen zřídka zasahovat do řešení ostatních ohrožení, na jiných úrovních.

Mohou ale například ovlivňovat názor veřejnosti a veřejné správy na partnerství, tím že budou vyhodnocovat a zveřejňovat výsledky a dopady své činnosti.

Tomu by napomohla součinnost s ŘO, například povinností příjemce hodnotit dopady partnerských projektů anebo CBA partnerství (například jako součást závěrečné zprávy, nebo zprávy o udržitelnosti).

Doporučení:

- Doporučujeme podporu vzdělávacích a poradenských programů v rámci OP LZZ na pomoc žadatelům, příjemcům a vznikajícím partnerstvím, tak aby byli schopni iniciovat, vytvořit a vést partnerské projekty.

5.5 Alternativní způsoby minimalizace ohrožení partnerských projektů (3.5)

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jakým alternativním způsobem by bylo možné v rámci existujícího institucionálního, legislativního a finančního rámce v praxi identifikovaná ohrožení či problémy minimalizovat či eliminovat ze strany příjemců dotace i ze strany odpovědných veřejných orgánů v ČR a ve vybraných státech EU?

5.5.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Zpracování vychází primárně z informací získaných při zpracování předchozích evaluačních otázek. Zde je výsledně uvedeno členění jednotlivých okruhů, ve kterých lze nalézt alternativní způsoby minimalizace ohrožení a možných problémů na straně příjemců podpory.

5.5.1.1 Podpora partnerství veřejnými autoritami

Vláda a parlament mohou minimalizovat ohrožení partnerství zejména legislativní podporou zapojování občanů do rozhodování a participativní demokracie a vytváření vytvářením národních strategií v partnerství. Vláda souhlasí s dalším zapojováním veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (usnesení vlády č. 185/2009).

Toto doporučení je zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reaguje na ohrožení 1.

Ministerstva mohou minimalizovat ohrožení partnerství zejména těmito kroky:

- vytvářením a implementací rezortních a mezirezortních strategií v partnerství a důsledným uplatňování metodiky RIA (regulatory impact assessment), Metodickou podporou vládě a ústředním správním úřadům je Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, která byla schválena usnesením vlády č. 1146/2009;
- metodickou podporou a vzděláváním veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování;
- pravidelnou evaluací a vyhodnocováním partnerských strategií a projektů a zveřejňováním výsledků.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 2, 3, 5, 6, 7 a na slabé stránky 3, 4, 5.

Regionální a místní samospráva může minimalizovat ohrožení partnerství zejména těmito kroky:

- budováním partnerství na místní, regionální i nadregionální úrovni;
- vytvářením a implementací regionálních a místních rozvojových strategií v partnerství;
- metodickou podporou a vzděláváním veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování;
- evaluací a vyhodnocováním partnerských strategií a projektů a zveřejňováním výsledků.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 2, 3, 5, 6, 7 a na slabé stránky 3, 4, 5.

Řídící orgány operačních programů mohou podporovat partnerství zejména těmito nástroji:

- vytvořením vertikálních partnerství při vytváření operačních programů;
- konzultacemi s partnery v průběhu programu a přípravy výzev;
- intenzivnější spoluprací mezi sebou napříč EU při řešení obdobných problémů.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 2, 3, 5, 6, 7 a na slabé stránky 3, 4, 5.

5.5.1.2 Vertikální partnerství

Podpora iniciace a profesionálního vedení vertikálních partnerství při programování je doporučováno z mnoha zdrojů, například:

Průzkum organizace BusinessEurope (in: BUSINESSEUROPE'S ANSWERS TO THE EUROPEAN COMMISSION'S CONSULTATION BASED ON THE 4TH REPORT ON ECONOMIC AND SOCIAL COHESION FOR A WIDE DEBATE ON THE FUTURE OF COHESION POLICY, 2009) dokazuje značné zlepšení při vytváření partnerství v programovém období 2007–2013 v porovnání s předchozím obdobím, a to díky větší zkušenosti orgánů a sociálních partnerů, větší transparentnosti při diskuzích a lépe organizovaným konzultačním a prováděcím postupům. Obecně je zapojení vnímáno jako uspokojivější spíše na celostátní než na regionální úrovni. Ke zlepšení by mělo dojít zcela jistě u nedávno přistoupičích členských států, ale také u zemí s dlouhodobým členstvím v EU. BusinessEurope upozorňuje na nerovnováhu mezi krátkým procesem konzultace a dlouhým zpožděním při provádění programu a požaduje lepší zpětnou vazbu v rámci procesu konzultací.

UEAPME (European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises) ve svém stanovisku „Multilevel Governance - Response to the Committee of the Regions' White Paper on “Multilevel Governance” (2009) upřednostňuje přístup jdoucí zdola nahoru, vycházející ze zásady „zelenou malým a středním podnikům“, který bude uzpůsoben potřebám místních podniků a komunit. Partnerství by se mělo rozvíjet v rámci víceúrovňové správy s více aktéry. Jako faktor úspěchu podtrhuje UEAPME pojetí horizontální subsidiarity, tj. současného zapojení socioekonomických partnerů na evropské, národní a místní úrovni. Je nutno zjednodušit správní a finanční pravidla a vyvstává potřeba větších zálohových plateb, ale i globálních grantů, které jsou velmi účinné. Podle UEAPME existují regiony, v nichž malé podniky získávají pouze 1–2 procenta dostupných finančních prostředků EU. K získání přístupu k finančním prostředkům musejí MSP pracovat v partnerství a prostřednictvím zprostředkovatelských organizací. Technická pomoc je naprosto nezbytná. UEAPME požaduje, aby Komise vydala příručku o způsobu využívání fondů.

EKOS se domnívá, že v posledním programovém období k velkému zlepšení nedošlo. Požaduje, aby nařízení obsahovalo jasná pravidla pro definování partnerství. Volá po stanovení minimálních požadavků. Kvalita partnerství z velké části závisí na vůli orgánů k provádění této zásady. EKOS souhlasí s tím, že celostátní a regionální partnerství funguje lépe než místní partnerství. Důležitá je



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

výměna zkušeností. Musí dojít k posílení meziregionálních programů spolupráce, a to zejména zapojením meziregionálních odborových rad. EKOS zveřejnila příručku vycházející z praktických zkušeností svých členů s tím, jak mohou odbory pracovat s ESF.

V únoru 2010 zveřejnili evropští sociální partneři (EKOS, BE, CEEP) společnou zprávu o ESF. Hlavním závěrem je, že pro zvýšení efektivnosti fondu je klíčové budování kapacit. Mezi dalšími zmíněnými překážkami figurují administrativní nepružnost a nízká míra pochopení partnerství v některých členských státech. Sociální partneři vyzývají k posílení partnerství mezi nimi a regionálními a místními orgány.

Evropská síť proti chudobě (EAPN) navrhuje, aby konzultace byly rozsáhlé a důkladné; pokrývat by měly různé typy organizací pomocí kombinace mnoha metod. Měly by se hradit náklady na účast a schůze by měly být dostatečně často. Pro EAPN je důležité vycházet ze zkušeností s programem EQUAL v rámci ESF a soustředit se na zásady inovací, partnerství, začleňování hlediska rovnosti žen a mužů a nadnárodního charakteru. Mělo by být věnováno více místa malým projektům, podobně jako v minulém programovém období.

ECAS navrhuje, aby členské státy a regiony vypracovaly plán informovanosti, konzultací a účasti, který by pokrýval všechny fáze programů a jejich projektů. Takový plán by měl být zveřejněn a vyhodnocen v rámci víceúrovňové správy a partnerství a místním lídrům by měl poskytnout možnost spolupráce. ECAS navrhuje, aby regiony, které chtějí stát v čele procesu výměny zkušeností, založily komunitu zabývající se praktickými postupy.

Zpráva EP založená na případových studiích uvádí, že převedení správy na nižší územní úroveň má značný význam, stejně jako vytváření zprostředkovatelských platforem či koordinačních subjektů a neformálních sítí. Tato zpráva také doporučuje snížit míru složitosti programů. Výměna poznatků v oblasti tvorby politik a budování kapacit by mělo probíhat pomocí specifických opatření, jako jsou strategické diskuze, nadnárodní opatření, podpůrné struktury, šíření osvědčených postupů.

5.5.2 Shrnutí závěrů

Faktory ohrožující partnerství leží na úrovni společnosti a komunity, vnitřní a vnější úrovni partnerství. Na úrovni vnitřní mohou ohrožení a slabé stránky minimalizovat samotní příjemci. Na úrovni vnější, na úrovni pojetí partnerství ve společnosti leží odpovědnost na místních, regionálních a národních orgánech veřejné správy, včetně řídicích orgánů operačních programů.

Již v současné době existuje legislativně podpořený prostor, kde je možné partnerství uplatňovat a rozvíjet a tím zejména podporovat jeho akceptaci ve společnosti.

Doporučení:

- Pro současné období doporučujeme důslednou aplikaci metodik a technik zapojování dotčených skupin a veřejnosti do všech rozhodovacích procesů, ve kterých toto umožňuje současná legislativa a vznik partnerství jak horizontálních (projektových), tak vertikálních (při vytváření programů a strategií).
- Doporučujeme aplikovat Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, která byla schválena usnesením vlády č. 1146/2009.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 2, 3, 5, 6, 7 a na slabé stránky 3, 4, 5.

5.6 Možné úpravy právního a institucionálního rámce partnerství (3.6)

V některých případech je vhodným řešením podpory partnerství systémová změna, než úpravy a reakce na příčiny nastavení stávajícího systému.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem by bylo možné ohrožení a slabé stránky minimalizovat či eliminovat formou úpravy stávajícího institucionálního, legislativního či finančního rámce pro fungování principu partnerství v ČR a ve vybraných státech EU?

5.6.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

Z analýzy přínosů a možností podpory partnerství v zahraničí, a z porovnání se stavem v ČR vyplývá, že na podporu partnerství by bylo vhodné provést úpravy stávajícího institucionálního, legislativního či finančního rámce.

Vláda a parlament mohou minimalizovat ohrožení partnerství těmito kroky:

- zohledněním partnerství v novelizacích a vytváření nových právních norem
- vytváření finančních programů na podporu rozvojových partnerství a partnerských strategií rozvoje

Doporučení plyne zejména z analýzy legislativy (viz evaluační otázka 3.1). Doporučení podporují zjištění v Nizozemí a Litvě, kdy jsou podporovány formalizované skupiny partnerství, které mají oporu v legislativě. Toto doporučení také plyne zejména ze zkušeností Anglie, Rakouska a Německa, které legislativně i finančně podporují regionální a místní rozvojová partnerství.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 4 a na slabé stránky 1, 2.

Ministerstva mohou minimalizovat ohrožení partnerství vytvořením finančních nástrojů na podporu síťování, regionálních a místních partnerství a jejich strategií, na podporu udržitelnosti partnerských projektů

Toto doporučení plyne zejména z dobré praxe v rámci Programu rozvoje venkova, z podpory MAS. Tento přístup je zatím v ČR aplikován jen v oblasti rozvoje venkova, a dosud není aplikován na podporu strategií rozvoje lidských zdrojů.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 4 a na slabé stránky 1, 2.

Regionální a místní samospráva může minimalizovat ohrožení partnerství těmito kroky:

- vytvořením finančních nástrojů na podporu síťování, regionálních a místních partnerství a jejich strategií, na podporu udržitelnosti partnerských projektů;
- metodickou podporou a vzděláváním veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování;
- evaluací a vyhodnocováním partnerských strategií a projektů a zveřejňováním výsledků, s cílem posílení povědomí veřejnosti o přínosech partnerství.

Tato doporučení vycházejí z dobré praxe spolupráce obcí ve venkovském prostoru, dále z fungujících Strategií pro rozvoj lidských zdrojů (Moravskoslezský, Jihomoravský kraj) a ze zahraničních projektů a systému podpory. Oblast budování kapacit je zdůrazňována ve většině zkoumaných zemí.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na ohrožení 1, 2, 3, 4 a na slabé stránky 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Řídící orgány operačních programů mohou podporovat partnerství zavedením těchto nástrojů:

- jasným zaměřením na konkrétní formy partnerství, které jsou následně monitorovány. Příkladem dobré praxe je Slovensko, kde se specificky v rámci monitorovacích indikátorů sleduje počet „partnerství sociální inkluze“;
- nastavením hodnotících kritérií partnerství tak, aby hodnotily kvalitu partnerství, které projekt podává. Příkladem dobré praxe je hodnocení kvality partnerství v Anglii;
- podporou zaměřenou nejen na konkrétní partnerské projekty, ale i na vytváření síťování a budování partnerských struktur. Budování kapacit a iniciace partnerství se osvědčilo například v Bulharsku, kde je v rámci OP RLZ zaměřena jedna oblast podpory na vytváření sítí a vzdělávání jejich členů. Jde o aplikaci článku čl. 3 odst. 2 písm. b Nařízení (ES) č. 1081/2006;
- nastavením podmínky práce v partnerství v rozvojových projektech, kde je již z dosavadních evaluací partnerství v ČR i EU zřejmé, že partnerství přináší výsledky. Toto doporučení stojí zejména na zjištění přínosů rozvojových strategií v Anglii (LLA), Německu („Učící se regiony“) a Rakousku (TEP);
- podporou absorpční kapacity pomocí metodického vedení a vzdělávání veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování, projektového řízení, vícezdrojového financování, řízení lidských zdrojů – posilování znalostí a dovedností v těchto oblastech je zásadní nejen pro partnerství, ale zejména pro kvalitní řízení projektů. V současné době v ČR neexistují podporované programy a technická pomoc není k tomuto využívána. Jde o nepřímou podporu partnerství aplikací článku čl. 3 odst. 2 písm. b Nařízení (ES) č. 1081/2006 – budování kapacit;

- podporou absorpční kapacity financováním projektů zaměřených na vyhledávání, síťování, participativní zapojení partnerů a primární budování partnerství. Jde o nepřímou podporu partnerství aplikací článku čl. 3 odst. 2 písm. b Nařízení (ES) č. 1081/2006 – budování kapacit;
- úpravou a zjednodušením pravidel operačních programů, tak aby se snížily bariéry. Požadavek simplifikace plyne ze strany Evropské komise i české vlády (viz „Zpráva o pokroku v řešení vybraných legislativních oblastí za účelem zjednodušení administrace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti“, MMR, MF, říjen 2010);
- úpravou pravidel a lhůt reportingu a předfinancování a financování tak, aby zohledňovala potřeby partnerských projektů. Tento požadavek se opakuje u všech příjemců ve všech analyzovaných zemích;
- metodickou podporou realizátorů projektů, včetně zavedení pozice konzultantů ŘO, kteří by byli metodickou oporou příjemců, zavedením formativního hodnocení a poskytování zpětné vazby a podpory v rámci monitoringu projektu. Tyto a obdobné požadavky se opakují u všech příjemců ve všech analyzovaných zemích;
- navýšením počtu pracovníků ŘO, kteří se zabývají věcnou stránkou projektů, monitoringem, evaluacemi, zpracováním monitorovacích zpráv a zadáváním žádostí o platbu. Toto je předpokladem pro intenzivnější podporu příjemců při realizaci projektů.

Tato doporučení jsou zároveň příležitostí pro rozvoj partnerství a přímo reagují na všechna uvedená ohrožení a slabé stránky.

5.6.2 Shrnutí závěrů

Ohrožení a slabé stránky partnerství lze minimalizovat či eliminovat na úrovni vlád, ministerstev, regionální a místních samospráv a řídicích orgánů. Ze zkušeností ze zahraničí i z jednotlivých rezortů a ŘO OP v ČR vyplývá, že je potřeba se zaměřit zejména na nastavení legislativy, která umožňuje vytváření partnerství a následně i finanční podporu ze zvláště určených programů. Dochází tím nejen k faktické podpoře partnerství, ale také k získávání konkrétních zkušeností, k posilování povědomí o partnerství a vytváření prostředí důvěry ve společnosti a komunitě.

5.7 Příčiny odlišnosti legislativního rámce partnerství v EU (3.7)

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem a proč se liší legislativní, institucionální a finanční rámec pro fungování principu partnerství v ČR a v ostatních analyzovaných členských státech EU?

5.7.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

5.7.1.1 Partnerství v rozvojových projektech v EU vyplývající z národní legislativy

Příkladem mohou být projekty z Anglie, které vyrůstají v prostředí LLA (místních rozvojových partnerství), nebo projekty z Německa a Rakouska (které vyrůstají z místních dohod o zaměstnanosti, TEP).

V Itálii spolupracují mnohé ŘO 21ti regionálních OP s regionálními výbory tripartity. Tyto výbory jsou tvořeny sociálními partnery a asociacemi zaměstnavatelů a působí jako koordinátoři a hodnotitelé nových pilotních programů pro vzdělávací systémy a politiku zaměstnanosti na úrovni regionu.

V Nizozemí operační program podporuje existující partnerství mezi místní samosprávou a národními úřady práce a národním orgánem pro sociální pojištění, která jsou podporována zákonem a institucionalizována.

5.7.1.2 Požadavky na formální stránku partnerství

Jak vyplývá z tabulky, ve většině zemí je předpokladem podpory alespoň základní, neformální dohoda mezi partnery.

Tabulka 57: Požadavky na formální stránku partnerství

	Neformální			Formální
	Dohoda o spolupráci/Závazek spolupráce na projektu	Smlouva o porozumění a spolupráci, popisující práci v projektu, role, odpovědnost, pravidla jednání, procesy.	Smlouvy mezi všemi partnery / bilaterální smlouvy	Smlouvy plynoucí z požadavků zákona, vytváření nových právních forem, zvláštní role partnerů
Rakousko		X	X	
Česká republika		X	X	
Estonsko	X			
Belgie	X	X		
Německo		X		
Maďarsko	X		X	X
Irsko				X
Itálie		X		
Litva	X	X		
Malta	X			
Polsko	X			
Portugalsko				X
Rumunsko	X			
Španělsko	X	X		
Švédsko				X

Zdroj: *How ESF Managing Authorities and Intermediate Bodies Support Partnership, Community of Practice (CoP) on Partnership in the European Social Fund, 2008.*

5.7.1.3 Uspořádání partnerství

Ve všech zkoumaných zemích a programech (včetně 7. rámcového programu, programů LLL a programů příhraniční spolupráce) vytváří partnerství hierarchickou strukturu s jedním hlavním žadatelem – lídrem partnerství, který je hlavním koordinátorem všech procesů.

Rovnost partnerů při jednání a zasahování do dějů projektu upravuje jednacím řád partnerství. Například Koalice nevládek Pardubicka, která vytvořila v rámci mezinárodního projektu metodiku managementu partnerství, zveřejňuje ve své publikaci vzor jednacímho řádu partnerství.

Odpovědnost za projekt a poskytnuté prostředky nese hlavní partner, nebo partneři mají stejnou odpovědnost k poskytovateli dotace.

5.7.1.4 Přidaná hodnota partnerství

Partnerství je vnímáno jako struktura, která vytváří „přidanou hodnotu“, tedy něco, čeho by nemohlo být dosaženo při realizaci projektů jedním realizátorem, nebo záměnou partnera za pouhého dodavatele služeb. Tým „Community of Practice (CoP) on Partnership in the European Social Fund“ sestavil přehled, jak různé státy vnímají přidanou hodnotu partnerství:

Tabulka 58: Jak různé státy vnímají přidanou hodnotu partnerství?

	Zacílení	Koordinace	Využití zdrojů	Sociální kapitál	Inovace	Budování kapacit	Empowerment / Inkluze	Participativní demokracie	Stabilita	Udržitelnost
Rakousko	X	X	X	X	X					X
Anglie	X	X								
Estonsko						X	X			
Belgie	X			X	X		X			
Německo	X	X								
Řecko		X			X				X	
Maďarsko								X		
Irsko							X	X		X
Itálie	X	X			X		X			
Litva							X	X		
Malta	X					X				
Nizozemí				X						X
Polsko				X	X	X	X			
Portugalsko	X				X					
Rumunsko				X	X	X	X			
Španělsko		X								
Švédsko		X						X		

Zdroj: *How ESF Managing Authorities and Intermediate Bodies Support Partnership, Community of Practice (CoP) on Partnership in the European Social Fund, 2008.*

5.7.2 Shrnutí závěrů

Hlavním důvodem, který vede k rozlišnému vnímání partnerství mezi zkoumanými zeměmi, je zejména zkušenost s aplikací partnerství při vytváření a realizaci národních, regionálních a místních strategií a koncepcí. Právní normy, definující partnerství, jsou podpůrným prvkem těchto procesů.

Zavedení pojmu „partnerství“ v legislativě není samoúčelným krokem. Je následováno zavedením partnerství jako principu pro vytváření a implementaci národních, sektorových, nebo regionálních rozvojových strategií napomáhá vzniku smysluplných partnerských projektů.

Důležité je, že ve všech zkoumaných zemích je možné rozeznat zásadní přínos partnerství v podobě jeho přidané hodnoty. Přidaná hodnota může mít různé charakteristické znaky, na které je kladen

v různých zemích důraz. Zdůraznění určitých aspektů partnerství vychází ze zkušenosti, aplikaci a legislativního ukotvení partnerství.

Hodnocení a vnímání přidané hodnoty partnerství závisí na zkušenosti a legislativním ukotvení principu partnerství v jednotlivých zemích.

Partneři mezi sebou vždy uzavírají dohodu, která definuje vedoucího partnera, který má hlavní zodpovědnost a úlohu koordinátora. Zodpovědnost k poskytovateli dotace může ležet také na ostatních partnerech projektu.

Doporučení:

- Nutnost dohody mezi partnery a hierarchická struktura partnerství je řešitelná v českém prostředí možností tvořit sdružení bez právní subjektivity podle občanského zákoníku, ve kterém jsou třetí straně odpovědni všichni členové sdružení. Sdružení může být uzavřeno písemnou smlouvou, která není zákonem definována – může jí tedy být „Smlouva o partnerství“.

5.8 Důsledky odlišností rámce partnerství v zemích EU (3.8)

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jaké důsledky mají zjištěné odlišnosti v zavedeném rámci pro fungování principu partnerství na ohrožení anebo příležitosti související s uplatňováním principu partnerství v praxi?

5.8.1 Způsob zpracování dat a komentované výsledky

5.8.1.1 Rozdílné vnímání a podpora přidané hodnoty partnerství v zemích EU

Zacílení

Zacílením zdrojů a pozornosti na různé sociální skupiny můžeme lépe identifikovat „bílá místa“, potřeby a priority ve vztahu k zaměstnanosti, sociální inkluzi a lidským zdrojům a vyvinout cílená opatření.

Příklad ze Švédska: Ve Švédsku je sestaveno silné regionální a politické partnerství „Structural Fund Partnerships (SFPs)“, ve kterém spolupracují politici se sociálními partnery, NNO, představiteli veřejnosti a soukromého sektoru. SFPs slouží jako výběrová komise pro partnerské projekty, které nejlépe naplňují priority ERDF i ESF programů, na kterých bude spolupracovat mnoho různých partnerů.

Koordinace

Spolupráce v partnerství může zlepšit a koordinovat rezortní politiky, zacílení programů a projektů na místní podmínky a předcházet duplikacím.

Příklad z Rakouska: Territorial Employment Pacts (TEPs) propojují politiku zaměstnanosti s jinými politikami na místní a regionální úrovni. Podrobněji je tento příklad popsán v případových studiích.

Příklad z Rumunska: Partnerství je nástrojem pro plánování na regionální a místní úrovni a podporuje integrující a decentralizovaný přístup při řešení problémů politiky zaměstnanosti a sociální inkluze.

Využití zdrojů

Zdroje partnerů jsou využity k řešení jednotlivých problémů.

Příklad z ČR: Důležité pro projektové partnery je popsat, v jakých oblastech mají zkušenosti, a jak budou využity zdroje, které jsou pro ně z projektu přiděleny, tak aby se vzájemně doplňovaly.

Sociální kapitál

Vztahy a vazby mezi zeměmi, regiony, sektory a organizacemi mohou posílit sociální síť a prohlubovat porozumění hodnotám a problémům jiných sektorů a jejich roli ve společnosti.

Příklad z Nizozemí: Partnerství podporuje a posiluje silnou tradici partnerství, která má blízko k sociálnímu dialogu a vztahům mezi sociálními partnery, veřejnou správou a ministerstvy a dlouhou historií budování programů a projektů na základě již existujících, často formalizovaných (ale ne formálních) partnerství.

Příklad z Estonska: V Estonsku spolupracují řídicí orgány se střešními organizacemi. Jejich vazby se sociálními partnery a NNO, které zastupují, jsou základem komunikace s cílovou skupinou a také poskytují řídicímu orgánu zpětnou vazbu.

Inovace

Více kreativní, nové a dynamické přístupy k řešení změn ve společnosti jsou možné jen, pokud se na ně můžeme dívat zároveň z různých úhlů pohledu.

Příklad z Portugalska: Partnerství v projektech se soustředí na vytváření nových integrovaných přístupů na podporu sociální koheze a ohrožených skupin obyvatel.

Budování kapacit

Práce v partnerství neposkytuje partnerům pouze přístup k finančním zdrojům. Posiluje také kapacity partnerů a zlepšuje strategické a řídicí dovednosti. Někdy je potřeba nejdříve rozvíjet kapacity organizací tak, aby se mohly stát plnohodnotnými projektovými partnery.

Příklad z Malty: Omezené kapacity sociálních partnerů a neziskových organizací vedly k tomu, že jedna z oblastí operačního programu se zabývá podporou efektivního sociálního a občanského dialogu.

Příklad z Estonska: jednou z prioritních os OP Rozvoj lidských zdrojů je „Posilování administrativních kapacit“ a obsahuje dvě opatření zaměřená na sociální partnery. Jednou je posilování administrativní kapacity zaměřené na veřejnou správu a neziskové organizace, nazývanou také „Fond pro moudrá rozhodnutí“. Má dvě sub-opatření zaměřená na vytváření strategických přístupů a dále na rozvoj a implementaci místních analýz. Druhé opatření je zaměřeno na vzdělávání úředníků veřejné správy a neziskových organizací. Obsahuje dvě sub-opatření: rozvoj organizací a vzdělávací program. Existuje

také zvláštní program pro odborové organizace na podporu zvyšování jejich dovedností a schopností jako partner vládních institucí.

Příklad z Bulharska: Budování kapacit se věnuje jedna oblast podpory OP Rozvoj lidských zdrojů, která je zaměřena na vzdělávání a síťování veřejných institucí, včetně NNO.

Empowerment

Přímé zapojení cílových skupin by mělo napomoci znevýhodněným skupinám posilovat jejich postavení na politické scéně a aktivizovat je při řešení jejich problémů.

Příklad z Itálie a Řecka: V Itálii je podporováno zapojení cílových skupin jako partnerů, na všech úrovních. V Řecku je partnerství považováno za nejlepší způsob na podporu zapojení velkého množství aktérů na podporu inkluze.

Podpora participativní demokracie

Politická rozhodnutí a reformy získávají větší podporu, pokud jsou do jejich přípravy zapojeni různí aktéři, včetně veřejně uznávaných organizací. Zapojení veřejnosti zároveň posiluje politickou odpovědnost při řešení problémů.

Příklad z Litvy a Nizozemí: Partnerství znamená široké zapojení veřejnosti do rozhodování na úrovni vytváření politik i realizace projektu.

Příklad z Maďarska: Jeden z operačních programů je zaměřen na podporu partnerství mezi veřejnou správou a sociálními partnery, tak aby posiloval participativní demokracii a zlepšoval sociální vazby na místní a regionální úrovni.

Stabilita

Zapojení občanské společnosti se vztahuje k fázi strategického plánování a do místních projektů. Přispívá k lepšímu porozumění politikám, plánům a posiluje kohezi ve společnosti. Je však potřeba zajistit, že názory veřejnosti se posuzují jako názory rovnocenného partnera, protože formalizované a chybně provedené zapojení občanské veřejnosti vede naopak k deziluzi a destabilizaci.

Příklad z Irska: V Irsku odráží podpora partnerství v operačních programech zavedený způsob, jakým je na partnerství a zapojení veřejnosti nahlíženo a akceptováno. Sociální partneři a neziskové organizace vědí, jak se ve struktuře mají pohybovat a jak se zapojovat smysluplně a konstruktivně.

Udržitelnost

Podpora aktivní spolupráce ve společnosti a sdílení zdrojů může podporovat dlouhodobá a trvalá pozitivní řešení sociálních problémů.

Příklad z Rakouska: TEP (Territorial employment pact) přináší přidanou hodnotu tím, že politická a programová opatření přizpůsobí místním potřebám a cílovým skupinám, zvyšují počet účastníků, kteří aktivně řeší problematiku zaměstnanosti a zlepšují efektivitu a účelnost a transparentnost politiky zaměstnanosti a zajišťují finanční podporu regionům i díky zapojeným partnerům.

5.8.2 Shrnutí závěrů

5.8.2.1 Vnímání a podpora přidané hodnoty partnerství v České republice

Klíčoví aktéři pro řešení problémů (OSS včetně úřadů práce, obce) nemohou být finančními partnery. Zároveň existuje nízké povědomí o partnerství, tedy tito klíčoví aktéři většinou neinicují partnerství s ostatními subjekty. Rozvojové strategie na místní a regionální úrovni vznikají v partnerství omezeně. Například v případě MAS ve venkovských mikroregionech, nebo KPSS. Na úrovni krajů se Strategie rozvoje lidských zdrojů vytváří a implementuje v partnerství jen ve dvou krajích. Společné projekty, kdy dojde k zacílení a pokrytí „bílých míst“ vznikají spíše jako „inovace“, než aby tento přístup byl pravidlem.

V ČR není zakořeněna participativní demokracie a zapojování veřejnosti do rozhodování. Veřejná správa není systematicky vzdělávána v technikách a způsobech kvalitního zapojení veřejnosti. Tento přístup tedy není oporou pro budování partnerského přístupu v ČR.

V ČR je partnerství posuzována z hlediska a přístupu ke zdrojům a správného využití finančních prostředků vzhledem k plánovaným aktivitám a nepřekrývání využití finančních prostředků.

V ČR je pozitivně vnímán přínos partnerství pro inovace: hodnotí se, co partnerství přináší do řešení navíc, nad běžné možnosti v rámci jedné organizace, nebo jedinečně a výlučně v porovnání se schématem dodavatelsko-odběratelských vztahů.

V ČR není přímé zapojení cílových skupin jako partnerů vyžadováno. V projektech se odlišuje postavení cílové skupiny a partnera projektu. Partner projektu je spíše v pozici aktéra, který poskytuje služby, cílová skupina je v roli příjemce. Cílové skupiny mohou však být podpořeny nejen aktivitami projektu, ale i opatřeními, včetně finančních, které usnadní jejich účast na projektu.

Budování kapacit je v ČR popisováno organizacemi jako nečekaný přínos. Není zohledněno při hodnocení projektové žádosti. Pravidla však někdy umožňují podporovat v projektu zároveň realizátora a partnery i cílovou skupinu: například při projektech zaměřených na vzdělávání.

Žádný z operačních programů, včetně OP Technická pomoc, nepodporuje budování kapacit příjemců a potenciálních partnerů.

5.9 Zdokonalení právního a institucionálního rámce partnerství v ČR (3.9)

Následující odpovědi na evaluační otázkou jsou syntézou analýz předchozích částí evaluace.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Jakým způsobem by bylo možné stávající legislativní, institucionální a finanční rámec pro fungování principu partnerství v ČR zdokonalit a zefektivnit na základě zahraničních zkušeností?

5.9.1 Shrnutí závěrů

Jde o obecná závěrečná doporučení evaluačního týmu.

V České republice je zapotřebí soustředit se na několik oblastí:

1. zohlednění partnerství v novelizacích a vytváření nových právních norem;
2. vytváření národních, regionálních a místních finančních programů na podporu rozvojových partnerství, partnerských strategií rozvoje a zapojování veřejnosti do rozhodování;
3. metodická podpora a vzdělávání veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování;
4. zaměření operačních programů podporovaných z ESF, a programu technické pomoci na shora zmíněné vzdělávací programy;
5. evaluace a vyhodnocování partnerských strategií a projektů a zveřejňování výsledků na národní, regionální, místní a projektové úrovni;
6. úprava pravidel operačních programů pro podporu partnerství.

Doporučení:

- Podpořit užívání partnerství metodickou podporou a vzděláváním veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování;
- Zveřejňovat evaluace a vyhodnocování partnerských strategií a projektů a zveřejňování výsledků na národní, regionální, místní a projektové úrovni, pokud možno ve všech případech.

5.10 Možné právní změny v oblasti partnerství (3.10)

Následující evaluační otázka je syntézou možných změn v právních normách v ČR na základě výše zpracovaných analýz principu partnerství.

Hlavní evaluační otázkou je otázka: Do kterých právních předpisů, resp. dalších pravidel by bylo nutné navrhované úpravy promítnout a jakým způsobem by to bylo nejvhodnější?

5.10.1.1 Změna rozpočtových pravidel

Doporučujeme iniciovat změnu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tak,

- aby výslovně obsahoval možnost a podmínky, za kterých lze financovat (poskytnout dotaci) projekty, aktivity či činnosti realizované v partnerství více subjektů ze státního rozpočtu a z rozpočtu územních samosprávných celků, a
- aby výslovně obsahoval možnost a podmínky, za kterých lze financovat (poskytnout dotaci) projekty, aktivity či činnosti realizované v partnerství, kde jeden z partnerů je orgán státu nebo jím zřízená příspěvková organizace či územní samosprávný celek nebo jím zřízená příspěvková organizace.

Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s ministerstvem financí.

5.10.1.2 Rozvojové programy

Doporučujeme vytvoření a rozvoj rozvojových programů zaměřených na podporu rozvojových partnerství, partnerských strategií rozvoje a zapojování veřejnosti do rozhodování. Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s ministerstvem financí a ostatními rezorty.

5.10.1.3 Operační program OP LZZ: vzdělávání veřejné správy na podporu partnerství

Doporučujeme zaměřit podporu z operačních programů na vzdělávací programy pro veřejnou správu v good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování. Toto doporučení je možné realizovat změnou zaměření vzdělávání veřejné správy (4. prioritní osa).

5.10.1.4 OP Technická pomoc: budování absorpční kapacity

Doporučujeme zaměřit podporu z OP TP na:

- budování kapacity všech potenciálních příjemců a partnerů, zejména v oblastech: managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování
- na vytváření síťování a budování partnerských struktur

Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s řídicím orgánem OP TP.

5.10.1.5 Operační programy: zjednodušení pravidel, metodická podpora a pružnější jednání

Doporučujeme pro operační programy podpořené ESF sjednotit pravidla pro žadatele a příjemce na stejné - minimální úrovni.

Dále doporučujeme navýšit počet pracovníků řídicího orgánu, kteří se zabývají věcnou stránkou projektů, monitoringem, evaluacemi, zpracováním monitorovacích zprávy a zadáváním žádostí o platbu.

Doporučujeme také zavést metodickou podporou realizátorů projektů, včetně zavedení pozice konzultantů ŘO, kteří by se stali metodickou oporou příjemců, společně se zavedením formativního hodnocení a poskytování zpětné vazby a podpory v rámci monitoringu projektu.

Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty těchto operačních programů a příslušnými ministerstvy.

5.10.1.6 Úprava pravidel operačních programů pro podporu partnerství

Doporučujeme v rámci revize operačních programů a zejména pro nové programové období zajistit, aby ve všech OP – resp. v těch OP a jejich oblastech podpory, kde je to možné - byly při věcném hodnocení zvýhodňovány projekty, v nichž žadatel pro fázi přípravy nebo realizace projektu doloží věrohodného partnera. Mělo by jít zpravidla o věcně nebo územně příslušného partnera, jehož vklad do projektu bude nezanedbatelný, ať už z hlediska lidských, finančních nebo materiálních zdrojů,

příp. jako nositel know-how a významné zkušenosti z realizace věcně podobných projektů, tzn. partnera, který pomůže žadateli dosáhnout zásadně lepší výsledky a výstupy ^[2].

Doporučujeme kvalitu partnerství posuzovat širší škálou indikátorů a to v době posuzování žádosti i době realizace.

Doporučujeme aktivně podporovat tvorbu mezisektorových partnerských projektů a jako podstatné rozvinutí předchozího bodu zavést pravidlo, aby každý žadatel z veřejné správy – či alespoň na místní a regionální úrovni správy (kraj, sdružení obcí, obec) – před podáním žádosti o financování vlastního záměru z veřejných zdrojů veřejně vyzval věcně a územně příslušné nestátní neziskové organizace, i podnikatelské subjekty ke spolupráci na přípravě a na realizaci projektu, který hodlá navrhnout. V případě průkazného neakceptování nabídky bude orgán veřejné správy postupovat samostatně, v případě akceptování nabídky bude jednat o projektové spolupráci. Tato zásada zvýší efektivnost využití zdrojů EU a státního rozpočtu a radikálním způsobem otevře prostor pro mezisektorovou spolupráci veřejné správy, podnikatelského a neziskového sektoru, včetně plného uplatnění PPP, Místní agentury 21 a dalších nástrojů efektivního využívání veřejných prostředků.

Doporučujeme v příštím programovacím období jasně definovat a zaměřit na konkrétní formy partnerství, které jsou následně monitorovány – odrazí se v detailněji definovaných monitorovacích indikátorech (například partnerství pro trh práce, partnerství pro sociální inkluzi).

^[2] Rizikem tohoto opatření je, že žadatelé budou ve zvýšené míře nahlašovat partnery ze spekulativních důvodů bodové bonifikace. Bylo by proto třeba stanovit nejen jasné podmínky přijatelnosti těchto partnerství, ale také navrhnout účinnou kontrolu přínosu partnera k výsledkům projektu.

6 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Následující část evaluace shrnuje závěry a doporučení z analýz k jednotlivým evaluačním otázkám. Členěna je na celkové závěry z analýz, závěry k jednotlivým zkoumaným tematickým oblastem, doporučení a nakonec je uvedeno schéma stromu cílů pro implementaci doporučení.

6.1 Celkové závěry

Celkový pohled na princip partnerství v OP LZZ

OP LZZ je jedním z programů, ve kterých je aktivně používán princip partnerství. Partnerství bylo v této evaluaci nahlíženo z mnoha úhlů pohledu. Přestože pro vyhodnocení relativně malého okruhu aspektů partnerství není v tuto chvíli ještě dostatek informací, protože většina projektů je teprve ve fázi realizace, lze celkově tento princip hodnotit jako pozitivní prvek při realizaci projektů OP LZZ.

Programová úroveň OP LZZ

Na programové úrovni přináší partnerství vyšší efekty v podobě sladění programových cílů s potřebami cílových skupin. To je významné zvláště nyní, kdy OP LZZ pokročilo do poloviny programovacího období. Pro OP LZZ je partnerství na programové úrovni významné zejména z pohledu relevance. Od doby vzniku OP LZZ již uplynula delší doba. Vnější okolí programu se změnilo a vývojem prošly i potřeby cílových skupin. Konzultace s nimi mohou pomoci lépe zacílit zaměření výzev a tím i možnost řešit aktuální potřeby a problémy.

Uplatnění tohoto principu bude důležité i při plánování intervencí ESF v programovém období po roce 2014. Zkušenosti s partnerstvím promítnuté do výsledků této evaluace, je možné využít i při těchto jednáních.

Zkušenosti z předchozího programovacího období z CIP EQUAL jsou patrné zejména v prioritní ose 5 OP LZZ. V této prioritní ose vznikají výstupy, které jsou orientovány na systémové změny. Je to zejména díky realizaci projektů v partnerství a zkušenostem příjemců s realizací komplexnějších projektů. Řada výstupů těchto partnerských projektů je využitelná i pro systémové změny v oblasti rozvoje lidských zdrojů v ČR. Vytipované projekty, které mohou mít tyto dopady, jsou uvedeny v doporučeních.

Projektová úroveň

Naplnění principu partnerství na projektové úrovni přináší synergický efekt pro cílové skupiny v podobě vzájemného využití znalostí, dovedností a potenciálu partnerských organizací. Také pro dlouhodobou udržitelnost výsledků projektových aktivit se partnerství jeví, jako podporující prvek.

Žadatelé jsou relativně opatrní při výběru partnerů. Vybírány jsou obvykle osvědčené organizace. To na jednu stranu potenciálně snižuje inovativnost projektových aktivit a na druhou stranu ale omezuje riziko realizace problémových projektů.

Už v samotné době přípravy projektové žádosti se v případě partnerství OP LZZ projevuje tendence k centralizovanému rozhodování. To je dáno rozdělením odpovědností při případné následné realizaci projektu.

Zapojení partnerů znamená pro zúčastněné rozšíření projektových zdrojů o další dovednosti, znalosti, organizační kapacity, příp. finanční zdroje. Zapojení partnerů má význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů.

Na projektové úrovni došlo k výraznému pozitivnímu posunu v oblasti finanční a organizační flexibility OP LZZ oproti programům v předchozím programovacím období. To souvisí především se zkušenostmi, které jednotliví partneři získali. V současné době již systém průběžných plateb nevnímají respondenti jako tak velký problém. V současné době je na realizaci projektů ESF v partnerských projektech připraveno již mnohem více subjektů, než tomu bylo v rámci předchozího programovacího období.

6.2 Závěry k jednotlivým tématům evaluace

Princip partnerství je možné hodnotit jako pozitivní prvek jak na programové, tak projektové úrovni. Naplnění tohoto principu na projektové úrovni přináší cílovým skupinám synergický efekt v podobě vzájemného využití znalostí, dovedností a potenciálu partnerských organizací. Také pro dlouhodobou udržitelnost výsledků projektových aktivit se partnerství jeví, jako podporující prvek.

Realizace partnerských projektů v jednotlivých prioritních osách OP LZZ

V jednotlivých prioritních osách se lze nejčastěji setkat s partnerstvím v žádostech o podporu u prioritních os 2, 3 a 5. U prioritní osy 5 je však partnerství podmínkou podpory OP LZZ. Partnerské žádosti se objevují i u prioritní osy 1, ale v menší míře. V případě prioritní osy 4 se partnerství téměř neobjevuje.

Do současnosti⁶² byly v OP LZZ podpořeny 424 projekty s partnerstvím z celkového počtu 2680 projektů. V prioritních osách 1 a 3 jsou partnerské projekty mírně úspěšnější v žádostech o podporu OP LZZ, než projekty jednoho žadatele. V prioritní ose 2 jsou však projekty bez partnerství výrazně častěji podpořeny, než projekty partnerské. To je dáno zejména tím, že potenciální partneři jsou primárně z řad veřejné správy. Ve spojení s finančními a právními překážkami je pak patrné, že jsou voleny projekty bez partnerů.

Ve výzvách OP LZZ nebylo partnerství hodnotícím kritériem, které by ovlivňovalo hodnocení externími hodnotiteli žádostí. Výjimkou je prioritní osa 5, kde bylo partnerství požadavkem výzev.

V rámci prioritní osy 1 je většina projektů realizována pouze příjemcem (91 % podpořených projektů). Tato situace je pochopitelná z pohledu podniků. Partnerství má však pro podniky svůj význam zejména v době hospodářské recese. Některé z partnerských projektů vedly ke společným úsporám a tudíž i k posílení těchto firem na trhu.

Projekty v prioritní ose 2 jsou realizovány převážně jednou organizací (91,1 % podpořených projektů). Významnou pozici mají úřady práce.

⁶² Leden 2011

V rámci výzev prioritní osy 3 je partnerství nepovinnou částí přípravy a realizace projektu. Přesto je hned 30 % žádostí připraveno v rámci partnerství. V samotné realizaci je však podíl partnerských projektů dokonce vyšší, než třetinový.

Vzhledem k tomu, že dosud byla většina výzev v prioritní ose 4 vyhlášována na individuální projekty, je do této chvíle většina projektů realizována bez tohoto nástroje. Partnerství se objevuje jen v 0,4 % projektových žádostí. V případě, že je využití partnerství pro realizaci daných aktivit smysluplné, je ve výzvách pro grantové projekty obcí a krajů partnerství zakotveno. Vzhledem k tomu, že se v rámci těchto výzev jednalo o individuální projekty, nebylo dle pravidel daných OP LZZ umožněno partnerství s finančním příspěvkem, ale byla zvolena jiná varianta umožňující spolupráci v území.

Pro prioritní osu 5 je partnerství základním principem, tj. že všechny realizované projekty mají partnery. Partnerství v této prioritní ose přináší řadu podnětů s potenciálně významnými dopady na trhu práce. Jde zejména o několik reprezentativních studií trhu práce, snahu o systémové řešení problémů cílových skupin a také tvorbu sítí, které se dané problematice věnují dlouhodobě. V rámci evaluace implementace principu partnerství OP LZZ byly vytipovány projekty s tímto potenciálem a doporučeno využití jejich výsledků.

Zkušenosti příjemců z předchozího programového období

Realizace projektů ESF v předchozím programovém období umožnila přenos zkušeností z předchozích do nových partnerských projektů. Ve 3. prioritní ose OP LZZ pravděpodobně byla i faktorem růstu počtu projektových žádostí v současném období.

Zkušenosti, které jednotliví partneři získali, napomohly i k tomu, že příjemci a jejich partnerské organizace jsou schopni snáze řešit procesní záležitosti spojené s partnerskými projekty financovanými ESF.

Zkušenosti z CIP EQUAL pomohly v prioritní ose 5, aby vznikaly výstupy, které jsou orientovány na systémové změny. Je to zejména díky realizaci projektů v partnerství, kdy někteří z partnerů nesou odpovědnost za mainstreaming.

Mimo CIP EQUAL a projekty ESF se v předchozím programovém období pracovalo s principem partnerství intenzivně také v SROP 3.3 a v rámci metody Leader.

Efekty krajských projektů a celého opatření SROP 3.3 byly po dobu realizace projektu a nepřímo i později pozitivní. Partnerské orgány v krajích však sice vznikly, ale někdy byly hodnoceny jako formální a po skončení financování (po ukončení projektu) většinou zanikly. Partnerství ve smyslu opatření 3.3 SROP nyní pokračuje pouze v některých krajích a v omezené formě. Častým výsledkem je, že původní projektový tým se po ukončení projektu nescházel a žádné společné akce a aktivity se nekonaly. Přetrvávalo mnoho vazeb mezi jednotlivými partnery, jejich příležitostná i trvalá spolupráce a často i propojení mezi příslušnými organizacemi. Téměř všichni zástupci z krajů se shodovali v tom, že kdyby byly finanční prostředky, mohly by se některé aktivity plně obnovit.

Z průzkumu v krajích jednoznačně vyplynulo, že mezisektorové partnerství má pozitivní vliv na využívání fondů EU i na další rozvoj krajů. Konkrétně by partnerství mohlo pozitivně přispět například

- při specifikaci potřeb krajů pro období 2014-20 z hlediska kohezní politiky (s obdobnou rolí jako při přípravě ROP pro období 2007 – 2013),
- při přípravě a aktualizaci strategických projektů v rámci krajů,
- při hledání partnerů pro projekt (z databází vzniklých v rámci projektů je možné získat kontakty na partnery vhodné pro společné aktivity).

Metoda Leader se opírá o dlouhodobou spolupráci místních subjektů, které vytvářejí místní mezisektorové partnerství v podobě místní akční skupiny (MAS) a realizují na svém území vlastní strategii rozvoje. Jádrem činnosti je spolupráce (partnerství) třech skupin místních subjektů: veřejná správa, podnikatelský sektor a organizovaná část občanské společnosti (místní NNO). V současné době působí cca 145 aktivních MAS na 68 % území ČR. Jsou financovány především (ale nejenom) z Programu rozvoje venkova ČR. V podmínkách ESF jsou k postavení a úkolům MAS nejbližší globální granty.

Princip místních mezisektorových partnerství (metody Leader) se může plně uplatnit i mimo venkovské regiony. MAS mohou působit všude tam, kde vzniká synergický efekt z působení různých místních subjektů, jako tomu je ve 3. a 5. prioritní ose OP LZZ. Pro OP v příštím období po r. 2013 by se mohlo uvažovat o podstatném posílení partnerských přístupů. Nejlepší vyhlídky by tato partnerství mohla mít v oblasti profesního vzdělávání dospělých, v sociálních službách včetně integrace společensky znevýhodněných skupin a v podpoře zaměstnanosti specifických skupin obyvatel.

Typologie partnerství

Základními používanými modely partnerství jsou místní partnerství (spolupráce subjektů v rámci obce nebo nejvýše v hranicích kraje), dále mezisektorová (subjekty z různých sektorů) a vnitroodborová (subjekty se stejným oborem činností). Velikost partnerství je obvykle omezena na 1 partnera. Častým případem mezisektorového partnerství je spolupráce neziskové organizace a města.

Z tohoto rozdělení opět plyne, že příjemci jsou relativně konzervativní a realizují taková partnerství, ve kterých se dobře orientují a mají jejich kontrolu ve svých rukou (jak z geografického, tak i věcného pohledu).

Přestože jistým omezením pro intenzivnější užívání principu partnerství je scházející právní definice, vymezení v OP LZZ lze považovat za dostatečné. Možná nedorozumění lze odstranit zpřesněním textů příruček, jak je uvedeno dále v doporučeních.

Tvorba a složení partnerství

Špatný výklad principu partnerství (zejména společné rozhodování) žadateli většinou vede k tomu, že žádosti nejsou připraveny kvalitně a jsou zamítnuty externími hodnotiteli jako nedostatečné pro podporu z OP LZZ.

Příjemci podpory hledají při tvorbě partnerství rovnováhu mezi inovativními (byť třeba rizikovějšími) přístupy a formálními požadavky. Většina žadatelů volí opatrnější přístup a své partnery si vybírá z vyzkoušených partnerů. Už v samotné době přípravy projektové žádosti se v případě partnerství OP LZZ projevuje tendence k centralizovanému rozhodování. To je dáno rozdělením odpovědností při

případné následné realizaci projektu. Žadatel (potenciální příjemce) se tak snaží, aby měl vše pod kontrolou.

Zapojení partnerů znamená pro zúčastněné rozšíření projektových zdrojů o další dovednosti, znalosti, organizační kapacity, příp. finanční zdroje (pro spolufinancování nebo pro období udržitelnosti). To vše ve prospěch cílových skupin.

Zapojení partnerů do projektu má velký význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů. Méně časté, ale přesto významné užítky pro příjemce spočívají v získání dovedností a znalosti pro řízení projektu a pro spolupráci mimo samotný projekt. V obou případech však jde o takovou kombinaci, která ve výsledku může přinést efekty pro cílové skupiny.

Společné rozhodování je pro řadu příjemců hůře uchopitelné, neboť jsou to právě oni, kdo nese právní odpovědnost za realizovaný projekt. Partneři tak někdy bývají v pozici, kdy mají vliv na realizovaný projekt, ale nenesou právní odpovědnost. To vyžaduje na partnerství zvýšené náklady na dosahování konsensu.

Finanční stránka partnerství

V rámci evaluace nebyl zjištěn přímý vztah prokazující reálné finanční úspory díky principu partnerství. Objektivně lze hovořit o časových úsporách, vyšší účinnosti realizovaných aktivit, přímému působení na cílové skupiny apod. Projekty s režimem partnerství mají větší možnosti působit na cílové skupiny a výstupy projektu pro ně uzpůsobit, avšak nebyla prokázána jednoznačná finanční úspora u těchto typů projektů.

Typickým rysem současného OP LZZ je centralizované nastavení systému rozhodování o finančních tocích. To je ovlivněno právní odpovědností, která je na straně příjemce podpory.

V rámci analýzy dosažených a plánovaných hodnot monitorovacích indikátorů se nepodařilo prokázat, že by existovaly rozdíly mezi partnerskými projekty a projekty bez partnerství. V případě reálných hodnot monitorovacích ukazatelů po skončení projektů to bylo dáno také tím, že byl k dispozici relativně malý vzorek případů.

Případné spolufinancování by zvýšilo efektivitu realizovaných projektových aktivit. Pravděpodobně by také zvýšilo snahu nestátních neziskových organizací utvářet partnerství s firmami a obcemi. Na jednu stranu by tento krok pomohl rozšířit partnerství, na druhou stranu by mohl ale ohrozit neziskové organizace, které na takovou situaci nejsou připraveny a jejich finanční kapacity jsou slabé.

Příspěvek partnerství k implementaci OP LZZ

Jsou-li projekty realizovány v partnerství, jsou patrně udržitelnější z dlouhodobého hlediska. Jde zejména o případy, kdy jsou partnery zástupci (reprezentanti) cílových skupin, kteří jsou také v pozici uživatelů výstupů projektů. Z tohoto pohledu je samotný princip partnerství jednou ze struktur, která podporuje udržitelnost.

Lze předpokládat, že dopady projektů realizovaných v partnerství a jejich udržitelnost je možné zvýšit tím, že část prostředků projektu budou příjemci podpory zajišťovat z jiných zdrojů, než z OP LZZ. Tím

by se zvýšila jejich angažovanost a snaha dosáhnout plánovaných dopadů. Na úrovni projektů by tento krok vedl ke zvýšení potenciálních dopadů. Na druhou stranu je ale nutné upozornit na riziko, které je s tímto krokem spojené v rámci partnerství na programové úrovni. Je vysoce pravděpodobné, že zástupci NNO a dalších aktérů budou proti tomuto kroku vystupovat. V tomto směru jistě poskytne zajímavé informace ex-post evaluace PO5, kde zahraniční partneři nemají podíl na rozpočtu projektu a tudíž svým způsobem projekt spolufinancují.

Důvodem pro podporu partnerství je zlepšení situace tím, že budou zapojeni dotčení aktéři z cílových regionů a cílových skupin. To povede, k lepšímu porozumění problému a nastavení priorit. Zvláště ve 3 předpokládaných přínosech partnerství:

- Na řešení se podílí více účastníků, kteří přináší nové pohledy a nová řešení.
- Účastníci při diskusi přijímají rozhodnutí za své a více sledují jeho realizaci.
- Při konsensuálním rozhodnutí o řešení je snazší dlouhodobě udržet výsledky tohoto řešení.

Partnerství ŘO OP LZZ se zástupci cílových skupin a sociálních partnerů při přípravě výzev může napomoci k vyjasnění aktuálních potřeb cílových skupin a ke zvýšení absorpční kapacity a to jak z pohledu schopnosti čerpat prostředky ESF, tak i z pohledu dosahovaných efektů. To může hrát pozitivní roli při jednání o alokacích pro následující programovací období.

Z pohledu horizontálních témat je patrná tendence partnerských projektů více vnímat a naplňovat horizontální témata (zejména rovnost mužů a žen na trhu práce).

Naopak nebyl nalezen rozdíl mezi mírou inovativnosti partnerských a nepartnerských projektů.

Legislativní úpravy partnerství

Z analýzy právních překážek vyplynula absence právní úpravy, která by umožňovala poskytovat dotaci ze státního rozpočtu a z rozpočtu územních samosprávných celků více subjektům na jeden společný projekt. Z analýzy také vyplynulo, že toto nastavení nepodporuje vyšší absorpční kapacity v systému financování evropských projektů. Příjemci se tak raději uchylují k neformálním podobám partnerství.

Pravděpodobně nejvýznamnější bariérami pro plnohodnotné uplatňování principu partnerství jsou legislativní pravidla pro partnerství. Ustanovení zákona č. 218 o rozpočtových pravidlech znemožňují financovat organizační složky státu, obce a kraje jako partnery příjemce. Tato ustanovení stanovují typ prostředků, které se mohou stát příjmem rozpočtů těchto institucí. V praxi tedy není možné, aby organizační složky státu, kraj nebo obec přijaly do svých rozpočtů prostředky od příjemce, který není subjektem, který je ze zákona financuje.

Změna zákonů v oblasti financování partnerských projektů (konkrétně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) by mohla umožnit financování partnerů, kteří nyní nemohou být partnery s finančním příspěvkem a tím vyvolat zvýšený zájem o partnerské projekty ze strany těchto aktérů.

6.3 Doporučení

V rámci evaluace vzniklo pět základních skupin doporučení, ve kterých jsou specifitěji definovány

konkrétnější kroky pro realizaci doporučení. Tato doporučení jsou pak zasazena do stromu problémů, který evaluační tým vytvořil na počátku realizace této studie.

6.3.1 Intervenční logika

Následující část obsahuje strom problémů definovaný evaluačním týmem před zahájením práce. Tento strom byl transformován do stromu cílů. V rámci evaluační studie jsou obsažena doporučení, která reagují na nalezené problémy a směřují k jejich řešení.

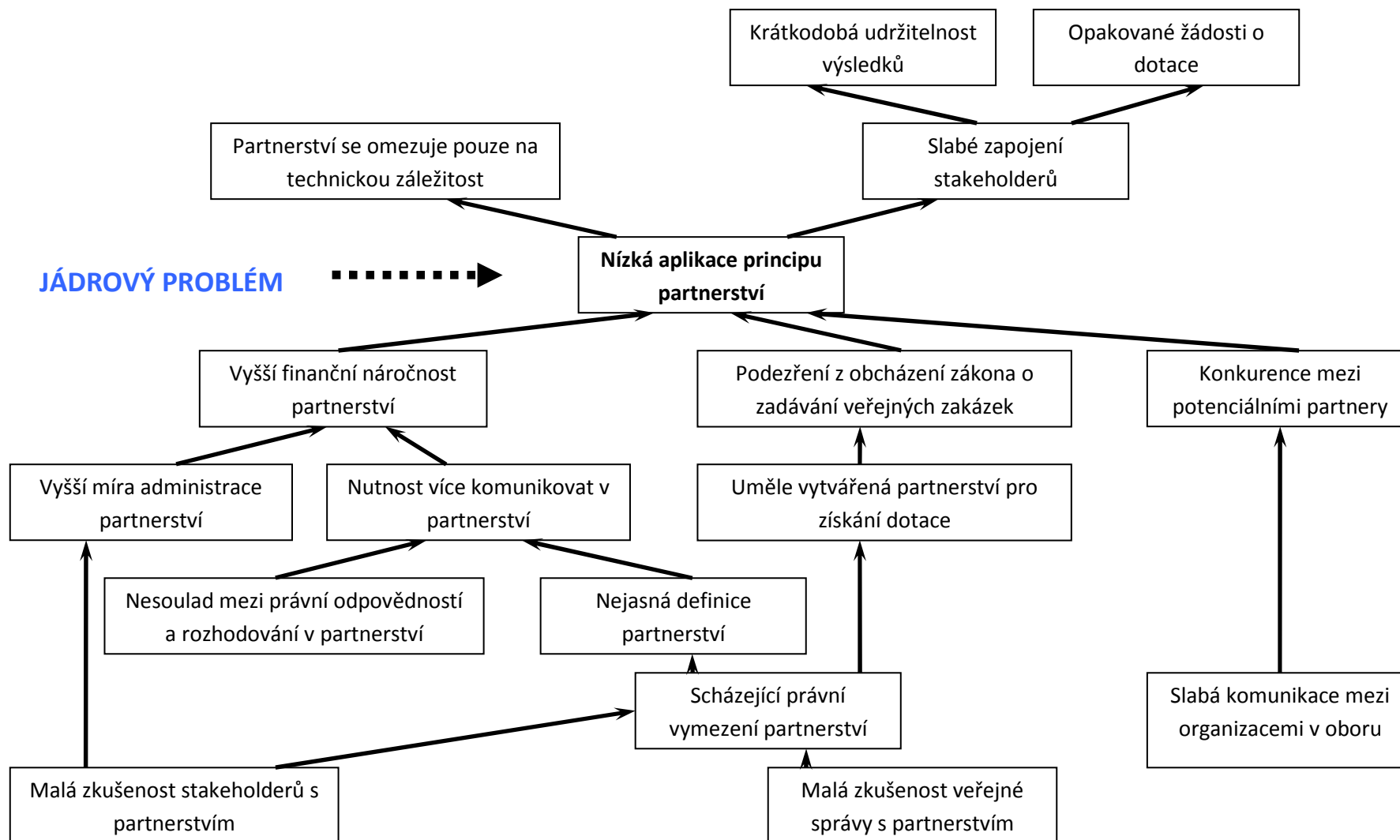
Nejprve jsou definovány základní problémy vztažené k naplňování principu partnerství. Následuje samotný strom problémů vystihující vzájemnou vazbu příčin a následků mezi jednotlivými problémy. Jako poslední část je zařazen strom cílů, ve kterém jsou problémy transformovány do podoby cílů. Uvedeny jsou hlavní cíl a tři specifické cíle. Cílové situace o úroveň níže pod specifickými cíli (a dále) vždy obsahují odkazy na doporučení, které evaluační tým doporučuje k realizaci pro řešení dané situace.

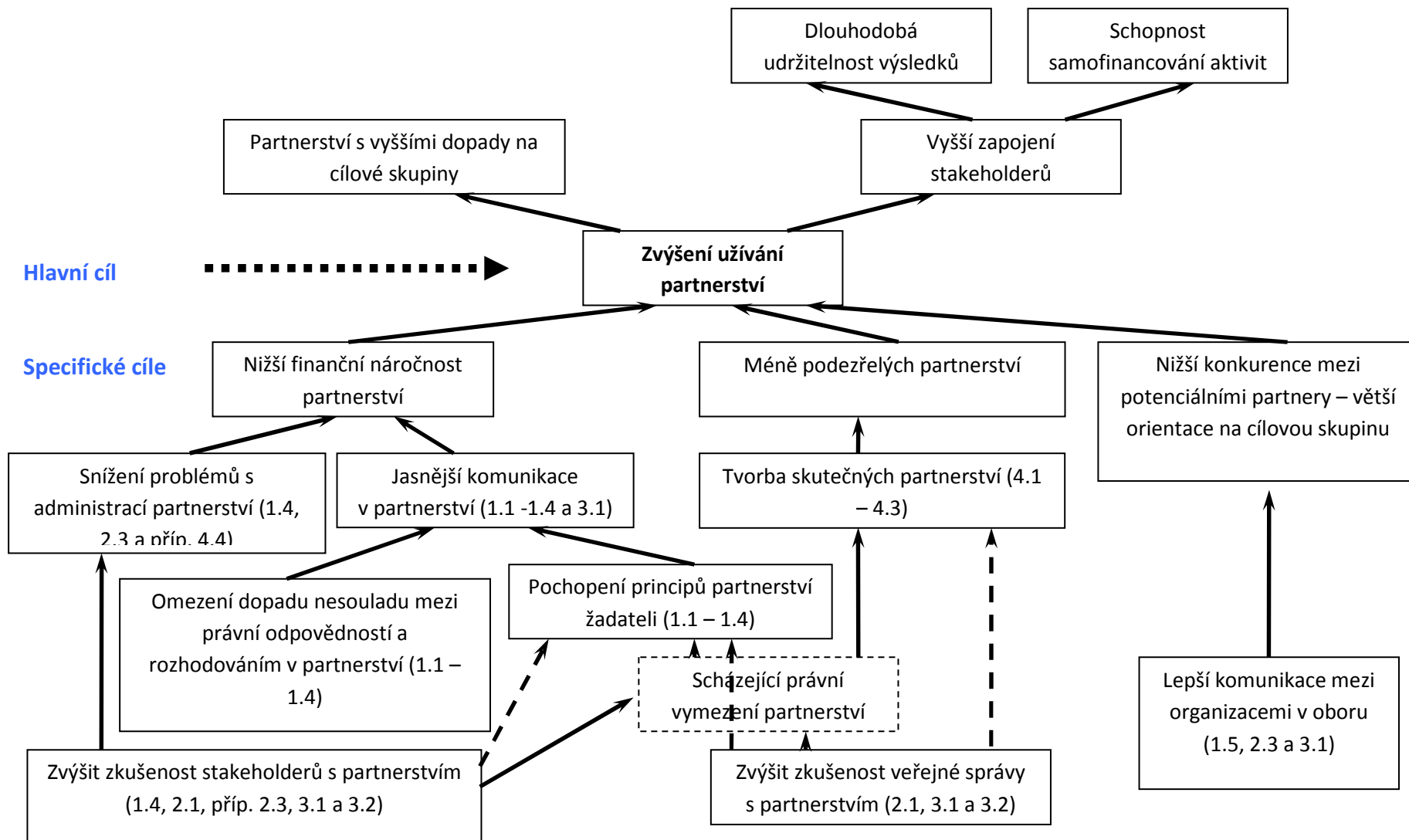
Vzhledem k tomu, že řada žadatelů a příjemců je schopna realizovat své projekty i bez legislativní definice partnerství, ve stromu cílů jsme se zaměřili více na chápání partnerství, než jeho právní definici.

Do stromu problémů jsou začleněny následující okruhy (pro přehlednost jsou řazeny dle abecedy):

- 1) Konkurence mezi potenciálními partnery** – působení několika organizací ve stejném oboru a jejich působení na stejnou cílovou skupinu způsobuje to, že se organizace považují za konkurenty a jejich vzájemná spolupráce na projektech s principem partnerství je omezená, ne-li vyloučená.
- 2) Krátkodobá udržitelnost výsledků** – aktivity projektů jsou realizovány primárně na dobu, po kterou jsou aktivity podporovány z fondů EU. S tímto vědomím je také udržitelnost chápána jen jako nutný přívažek k těmto projektům.
- 3) Malá zkušenost stakeholderů s partnerstvím** – princip partnerství se začal objevovat teprve v programech financovaných EU. Zejména otázka společného rozhodování ukazuje na relativně malé zkušenosti řady organizací, které předkládají žádosti o financování z prostředků EU.
- 4) Malá zkušenost veřejné správy s partnerstvím** – partnerství se objevuje jako princip i v oblasti koncipování veřejných politik. Politický systém, který jasně odděluje politické rozhodování od občanské společnosti, způsobuje, že řada úřadů s principem partnerství nedokáže efektivně pracovat.
- 5) Nejasná definice partnerství** – Nejasnost relativně nového principu s sebou přináší i nevyjasněnost definičních znaků jak pro veřejnou správu, tak i organizace aplikující princip partnerství na projektové úrovni.
- 6) Nesoulad mezi právní odpovědností a rozhodování v partnerství** – dle právních norem nese odpovědnost za realizaci projektu jeho nositel (příjemce dotace), přičemž ale při aplikaci principu partnerství by se na rozhodování měly podílet i partnerské organizace.
- 7) Nízká aplikace principu partnerství** – neznalost výhod projektů realizovaných v partnerství vede k předkládání projektů bez partnerů.

- 8) **Nutnost více komunikovat v partnerství** – více partnerských organizací znamená také vyšší transakční náklady spojené s nutností komunikovat s více lidmi a více organizacemi a horší možnost dosažení konsenzuální shody.
- 9) **Opakované žádosti o dotace** – nedořešená otázka udržitelnosti (zejména finanční) aktivit projektů vede k opětovnému předkládání projektových žádostí a to jak u programů financovaných EU, tak i jiných zdrojů.
- 10) **Partnerství se omezuje pouze na technickou záležitost** – v případě, kdy jsou programy poptávány projekty s principem partnerství, je žadateli na tuto poptávku reagováno v podobě pouze formálních partnerství, kvůli splnění podmínky v dané výzvě.
- 11) **Podezření z obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek** – podezření, že partneři nejsou ve skutečnosti partnery, ale pouze skrytými subdodavateli služeb.
- 12) **Scházející právní vymezení partnerství** – neukotvení pojmu partnerství v českém právním systému.
- 13) **Slabá komunikace mezi organizacemi v oboru** – existence různých zastřešujících organizací, roztržitost v oboru vede k tomu, že špatně funguje výměna informací a diskuze nad odbornými tématy.
- 14) **Slabé zapojení stakeholderů** – slabá komunikace vede také k tomu, že jsou opomíjeni zejména cílové skupiny, kterých se mají dané projektové aktivity dotknout.
- 15) **Uměle vytvářená partnerství pro získání dotace** – v některých případech jsou „partneři“ v projektu jen proto, že by samostatně nebyli schopni dotaci dostat vůbec, nebo v nižší výši. Příkladem může být „nastrčení“ neziskové organizace, která pak zastřešuje aktivity pro firmy.
- 16) **Vyšší finanční náročnost partnerství** – nutnost intenzivnější komunikace a vyšší administrace s sebou přináší také vyšší nároky na pokrytí těchto aktivit finančními zdroji.
- 17) **Vyšší míra administrace partnerství** – v rámci projektů financovaných zdroji EU způsobují pravidla nutnost vyšší administrace, aby formální postupy a výsledek byl odpovídající pravidlům programů.





6.3.2 Doporučení

Doporučení jsou členěna do pěti základních skupin, ve kterých jsou specifičtěji definovány konkrétnější kroky pro realizaci doporučení.

1) ŘO OP LZZ by měl podpořit definiční vymezení partnerství a podmínky pro vhodné složení partnerství pro účelnější realizovatelnost projektu a přínos cílovým skupinám

Jasná definice partnerství by pomohla řadě „začínajících“ žadatelů o podporu z OP LZZ.

Zapojení partnerů do projektu mělo velký význam především pro kontakty s cílovými skupinami a pro lepší dosažení projektových cílů. Méně časté, ale přesto významné užítky pro příjemce spočívají v získání dovedností a znalostí pro řízení projektu a pro spolupráci mimo samotný projekt. V obou případech však jde o takovou kombinaci, která ve výsledku může přinést efekty pro cílové skupiny.

- 1.1 Doporučujeme jako uznatelný náklad projektu zavést poskytování právních služeb pro revize a případné vytváření dodatků partnerské smlouvy. Je nutné tento uznatelný náklad omezit maximálním možným čerpáním na projekt (například do 10.000 Kč na projekt). Ačkoli je za silnou stránku považováno, že ŘO poskytuje vzor partnerské smlouvy, malá zkušenost s partnerstvím a řízením projektů se v praxi odráží v tom, že partnerské smlouvy jsou psány podle tohoto vzoru jen formálně. Teprve při realizaci projektu příjemce vidí, že to, co není ve smlouvě, partner neplní a že je potřeba spolupráci specifikovat mnohem přesněji. (evaluační otázky 3.1, 3.7 a 3.10).
- 1.2 Pro projektovou úroveň je vhodné upřesnit pojmy partner a dodavatel v Prováděcím dokumentu OP LZZ (str. 12), v Příručce pro žadatele (str. 31), v Příručce pro příjemce (str. 42) a v příslušných výzvách takto: (evaluační otázka 1.23)
 - a) přijatelným partnerem není subjekt, který pouze nebo převážně zpřístupňuje příjemci nebo jiným partnerům danou cílovou skupinu, aniž by plnil další významné a nezastupitelné úkoly v rámci klíčové aktivity;
 - b) přijatelným partnerem, příp. příjemcem není subjekt, který (kromě účasti na řízení projektu) pouze dodává služby partnerům, kteří zajišťují účast cílové skupiny.
- 1.3 Při podávání žádosti doporučujeme ŘO, aby vyžadovalo důsledněji uvádět důvody pro zapojení jednotlivých partnerů. Doporučujeme proto posoudit užitečnost změny v kritériu C3 (Partnerství) Příručky pro hodnotitele projektů OP LZZ v tom smyslu, aby hodnotitel musel také posoudit funkční nezastupitelnost partnerů vzhledem k výstupům. To by hodnotitel vyhodnotil dle míry zapojení a přispění partnerů k věcné realizaci projektu (v kategorii monitorovacích indikátorů) a míry čerpání finančních prostředků v případě partnerů s finančním příspěvkem. Návrh doplnku pro hodnotící kritérium C3: Kritérium rovněž hodnotí, zda jsou všichni navržení partneři v projektu nutní a vzhledem k výstupům anebo funkčně nezastupitelní. Tj. v žádosti (popř. v přílohách) musí být jasně uvedeno, jakou přidanou hodnotu přináší partner do projektu a proč by projekt byl nerealizovatelný, nebo obtížně realizovatelný pokud by partner v projektu nebyl.) Nezastupitelnost může být dvojitá: a) partner je nezastupitelný, jestliže by jeho neúčastí nebyly dosaženy hodnoty monitorovacích ukazatelů (např. jsou-li partnerem dva podniky, které si nechávají proškolit zaměstnance, jsou oba nezastupitelné vzhledem k výstupům, neboť každý přispívá určitým počtem podpořených osob), b) partner je nezastupitelný, jestliže v rámci projektu plní podstatnou funkci, kterou nemůže vykonávat žádný z ostatních partnerů (vč. příjemce) a

kteřá nemůže být opomenuta bez rizika nesplnění cílů a monitorovacích ukazatelů projektu. (evaluační otázka 1.23)

- 1.4 Doporučujeme zvážit možnost, aby v případě více než dvou partnerů žadatel dokládal předchozí zkušenosti s řízením partnerských projektů, resp. schopnost řídit partnerský projekt. Bude to součástí věcného hodnocení projektových žádostí. (evaluační otázka 1.7)
- 1.5 Doporučujeme zařazení následujících druhů subjektů, jako možných partnerů v projektech v tabulce uvedených oblastí podpory. Dosáhne se tím oslovení širší skupiny cílových skupin a její uplatnění (evaluační otázka 1.7, 1.C a 1.D):

Oblast podpory	Druh subjektů	stručné zdůvodnění
2.1	sdružení podniků, hospodářské komory, cechy podnikatelů	Vstup jen jako partneři bez finančního příspěvku.
3.2	úřady práce	Rozšíření příjemců, resp. partnerů o významné subjekty v oblasti integrace Romů.
3.3	příspěvkové organizace (např. školy, nemocnice, apod.), poskytovatelé sociálních služeb, kteří nejsou NNO, úřady práce	Rozšíření spektra možných příjemců s relevantními potřebami a kapacitami pro plnění cílů oblasti 3.3.
3.4	podnikatelé a sdružení podniků.	Jde pouze o výslovné potvrzení jejich přijatelnosti.

2) ŘO OP LZZ by měl skrze partnerství podpořit soulad zaměření programu a výzev s potřebami cílových skupin.

Partnerství ŘO OP LZZ se zástupci cílových skupin a sociálních partnerů při přípravě výzev může napomoci k vyjasnění aktuálních potřeb cílových skupin a ke zvýšení absorpční kapacity a to jak z pohledu schopnosti čerpat prostředky ESF, tak i z pohledu dosahovaných efektů. To může hrát pozitivní roli při jednání o alokacích pro následující programovací období.

Aplikace principu partnerství může napomoci zejména dlouhodobým dopadům podpor.

- 2.1 Na programové úrovni proto doporučujeme výraznější zapojení zástupců cílových skupin nejen při přípravě nového programu (pro příští období), ale i při koncipování nových výzev ve stávajícím období tak, aby byl naplněn soulad potřeb cílových skupin s cíli programu, prioritních os a jednotlivých výzev. Pro naplnění výše uvedeného je vhodné důsledně aplikovat metodiky a techniky zapojování dotčených skupin a veřejnosti do rozhodovacích procesů, ve kterých toto umožňuje současná legislativa a vznik partnerství jak horizontálních (projektových), tak vertikálních (při vytváření programů a strategií). Doporučujeme aplikovat Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, která byla schválena usnesením vlády č. 1146/2009. Zejména pak dle zásad pro zapojování veřejnosti (kapitola 1.6 této metodiky – včasnost, srozumitelnost, přiměřenost a odbornost, dostupnost zdrojů, komplexnost, transparentnost, otevřenost a důvěra a konsenzus.). K těmto jednáním by měly být přizvány (evaluační otázky 2.1 a 3.5):

PO1: sdružení podniků, hospodářské komory, cechy podnikatelů,

PO2: úřady práce,

PO3: sdružení NNO.

PO4: obce, Svaz měst a obcí, kraje, Asociace krajů a další sdružení ve veřejném sektoru

PO5: výše uvedení

- 2.2 Doporučujeme ŘO OP LZZ využití reprezentativních studií, strategií a sítí, které vznikly (vznikají) v partnerských projektech a využít těchto výsledků pro plánování dalších výzev a plánování budoucího programového období (např. studie vzniklá k problematice osob starších 50ti let na trhu práce v projektu č. 48 ve výzvě č. 12, nebo projekty č. 34 a 46 ve výzvě č. 51, i když tyto dva projekty ještě nepokročily ve své realizaci). Při využití takovýchto studií by již ŘO při přípravě nového programu nemusel vynakládat další finanční prostředky, protože část analýz by byla již zpracována. (evaluační otázka 3.9)
- 2.3 Doporučujeme ŘO OP LZZ, aby v projektech tvořících tematické sítě využil výsledků těchto sítí pro informace k tvorbě programů 2014+. Například v oblasti zlepšování přístupu a návratu na trh práce pro osoby obtížně integrovatelné – projekty 12.00001, 12.00037, 51.00042, 51.00047; posilování sociální ekonomiky, zejména komunitních služeb – projekty 12.00021, 51.00010 a 12.00038, 12.00125 (komunitní projekty partnerství); rovné příležitosti žen a mužů – projekt 51.00066 a integrace na trhu práce pro cizince v projektu 12.00072. (evaluační otázka 3.9)

3) ŘO OP LZZ by měl podpořit princip partnerství budováním kapacit příjemců a partnerů.

Výsledky hodnocení ukazují, že celkový pohled na aplikování principu partnerství je pozitivní. V řadě zkoumaných aspektů se podařilo nalézt pozitivní vliv partnerství na realizaci projektů. Z tohoto pohledu je vhodné tento princip podpořit.

- 3.1 Principu partnerství (a tedy i jeho pozitivním efektům – viz shrnutí závěrů této evaluace) by napomohlo i využití podpory z OP LZZ na budování kapacity příjemců a partnerů, zejména v dovednostech, které jsou pro realizaci partnerských projektů potřebné:

- vytváření síťování a budování partnerských struktur,
- iniciace, tvorba a vedení partnerských projektů,
- managementu,
- leadershipu,
- řízení kvality,
- komunikace,

Zejména jde o PO3 a PO5, kde jde o posílení již existujících přístupů. V případě PO4 a PO2 jde o využívání principu partnerství vůbec. V rámci této evaluace vznikly publikace, které je vhodné při případných vzdělávacích aktivitách použít (evaluační otázky 3.4 a 3.9).

Tento typ vzdělávání by měl vést ke zvýšenému zájmu o partnerské projekty v PO2 a PO4, zejména pro programové období 2014 – 2020. Zájem by mohl být podpořen také případnými legislativními úpravami.

- 3.2 Z dlouhodobého pohledu principu partnerství (a dosažení vyšších efektů podpor) napomůže metodická podpora a vzdělávání veřejné správy a ostatních subjektů v oblastech good governance, managementu, leadershipu, partnerství, řízení kvality, komunikace, zapojování veřejnosti do rozhodování. Toto doporučení je možné realizovat změnou zaměření vzdělávání veřejné správy (4. prioritní osa OP LZZ). Ideální podoba partnerství z pohledu realizace podpor ESF je uvedena v závěrech evaluace (evaluační otázky 1.22, 3.1 – 3.10, zejména pak 3.4 a 3.9)

4) ŘO OP LZZ by měl podpořit růst efektivity financování partnerských projektů

Jednou z často diskutovaných záležitostí je efektivita intervencí. Tu je možné zvýšit zavedením spolufinancování ze strany příjemců podpory. Tím by se zvýšila i odpovědnost příjemců za realizaci projektů. V řadě případů by se také z finančních důvodů realizovaly partnerské projekty.

- 4.1 Doporučujeme v systému hodnocení projektových žádostí pro programové období 2014-2020 doplnit kritérium, které by zvýhodňovalo projekty, které nežádají o 100% financování. Zvýší se tím zodpovědnost příjemců, budou-li si případně zajišťovat část rozpočtu i z jiných zdrojů. Navrhujeme následující zavedení progresivního systému 0% spolufinancování = 0 bodů, spolufinancování do 5 % = 5 bodů, spolufinancování do 10 % = 15 bodů. (evaluační otázky 1.10, 1.14, 2.5)
- 4.2 V předchozích evaluacích je navrženo spolufinancování v OP LZZ jen pro prioritní osu 1, kde jsou žadateli firmy. V programovém období 2014-2020 doporučujeme případně zavést spolufinancování i v dalších prioritních osách (soutěžit mezi sebou budou žadatelé v jednotlivých výzvách v rámci příslušných prioritních os). Ve výsledku očekáváme, že žadatelé budou kvůli tomuto kroku důkladněji plánovat, jaké partnery do projektu zapojí. Ti naopak budou očekávat, že projekt přinese reálné efekty, kvůli kterým se projektu budou účastnit. Jde tak o jeden z klíčových aspektů přínosu partnerství k udržitelnosti aktivit. (evaluační otázky 1.10, 1.14, 2.5)
- 4.3 Lze doporučit provést analýzu reálných dopadů projektů v rámci PO5, kde jsou nejpočetnější partnerství a role některých partnerů nejsou zcela zřejmé. Zároveň však jde o PO, ve které je již nyní vyžadováno „skryté“ spolufinancování ze strany příjemců podpory (tím, že zahraniční partneři nejsou financováni) a lze tudíž očekávat tlak na dosažení vyšších efektů. (evaluační otázka 2.5)
- 4.4 V oblasti podpory 5.1 (Mezinárodní spolupráce) kontaktovat ŘO obdobných programů (prioritních os) v dalších zemích EU a pokusit se sjednotit termíny vyhlášení výzev alespoň s některými zeměmi, aby mohly být podávány partnerské projekty současně. Zejména se jedná o ty země, které jsou nejčastějšími partnery českých projektů (Slovensko, Velká Británie, Německo, Rakousko, Polsko).. Odpovědnost za sladění návrhů projektů lze přenést na žadatele tím, že výzvy budou koncipovány jako kontinuální. (evaluační otázka 1.3)

5) MPSV ČR by mělo podpořit legislativní úpravu partnerství

Z dlouhodobého pohledu je možné podpořit princip partnerství prostřednictvím legislativní podpory.

- 5.1 Principu partnerství by napomohla případná změna zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahující možnost a podmínky, za kterých lze financovat (poskytnout dotaci) na projekty, aktivity či činnosti realizované v partnerství více subjektů ze státního rozpočtu a z rozpočtu územních samosprávných celků. (Realizace MPSV ČR ve spolupráci s MF ČR)
- 5.2 Principu partnerství by napomohla případná změna zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahující možnost a podmínky, za kterých lze financovat (poskytnout dotaci) projekty, aktivity či činnosti realizované v partnerství, kde jeden z partnerů je orgán státu nebo jím zřízená příspěvková organizace či územní samosprávný celek nebo jím zřízená příspěvková organizace. (Realizace MPSV ČR ve spolupráci s MF ČR)
- 5.3 Při případných legislativních úpravách partnerství je vhodné vycházet z právního zakotvení sdružení bez právní subjektivity podle občanského zákoníku (ustanovení § 829 až 841 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Toto doporučení je možné realizovat jedině v součinnosti s ministerstvem spravedlnosti. (MPSV ČR, vláda ČR)

7 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

ADRIAN, Charles R.; PRESS, Charles (1968): Decision Costs in Coalition Formation. *The American Political Science Review*. Jun 1968, Vol. 62, No. 2, pp. 556 – 563.

ARNSTEIN, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969, Vol. 35, No. 4, pp. 216–224.

BACHE, Ian (2000): Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer. *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 8/2000.

BACHE, Ian (2010): Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History. *West European Politics*. January 2010, Vol. 33, Issue 1, pp. 58 – 74.

BACHE, Ian: EU Cohesion Policy Background. Multi-level Governance in South East Europe (ESRC grant no. RES-062-23-0183 Project Paper CP/1 - EU Cohesion Policy: Background).

CEE Bankwatch Network; Friends of the Earth Europe (2005): Public eye on the EU funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds. Examples from Central and Eastern Europe. Duben 2005.

CEE Bankwatch Network; Friends of the Earth Europe; Institute of Environmental Economics (2004): Best available practices: Public participation in programming, implementing and monitoring EU funds. Zář 2004.

CoP (2008): How ESF Managing Authorities and Intermediate Bodies Support Partnership, Community of Practice (CoP) on Partnership in the European Social Fund, 2008.

DG Employment, Social Affairs & Equal Opportunities: Social partners as beneficiaries. Information service of DG Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Communication Unit.

DG Regio (2005): Partnership in the 2000-2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle. EC DG Regional policy. DISCUSSION PAPER OF DG REGIO. Listopad 2005.

DHV (2006): Ex-ante evaluace OP LZZ pro období 2007 – 2013. Prosinec 2006.

DHV CR; Tima Liberec (2010): Průběžné hodnocení Programu rozvoje venkova ČR za období 2007-2013, závěrečná zpráva. Sdružení DHV CR a Tima Liberec, říjen 2010.

EAPN (2007): Social Inclusion ngos' access to structural funds: State of play and challenges for 2007-2013. SEMINAR REPORT. Porto: European anti poverty network, september 2007.

EC (2007): Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period, Working Dokument 5. EC, duben 2007.

ECAS (2009): Working paper on the application of the partnership principle in EU cohesion policy, European Citizen Action Service, working paper připravený pro Open Days fórum v říjnu 2009, Brusel

ECONOMIX RESEARCH & CONSULTING (2009): Synthesis of the Evaluation Reports of the EQUAL

Programmes in the EU10 Member States Submitted to the Commission within 2006 and 2009.

EDWARD, Deborah (2008): Metody fundraisingu v České republice léto 2008. Czech Fundraising Survey Preliminary Results, ICN, 2008.

EK (2005): Partnership in the 2000-2006 programming period: Analysis of the implementation of the partnership principle, discussion paper of DG REGIO, November 2005.

EU; Single European Act (SEA), 1987.

Evaluace opatření 3.3 SROP. Závěrečná zpráva, svazek 1 – 3, listopad 2008, aktualizace dílčích závěrů: srpen 2010.

Evropská komise (2001): Bílá kniha Evropské komise o evropské správě věcí veřejných, 2001.

Evropská Rada (2006): Rozhodnutí Rady o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost, 2006/702/ES.

Evropský hospodářský a sociální výbor (2010): Účinné partnerství v politice soudržnosti, 14. července 2010, ECO/258.

FRIČ, Pavol; KUCHAR, Pavel; KRBEČ, Šimon (2007): Hodnocení dopadu globálních grantů na kapacity příjemců podpory z Evropského sociálního fondu – Průběžná zpráva. Cheval s.r.o.: 2. srpen 2007.

Grater London Enterprise (2005): Fast forward grants - report on the London ESF global grants Programme Fast Forward grants 2002-3.

HAMEDINGER, Alexander; FREY, Oliver; DANGSCHAT, Jens S.; BREITFUSS, Andrea (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat (Strategicky orientované plánování v kooperativním státě). GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2008. ISBN: 978-3-531-14587-7.

HAMPL, Martin (2005): Geografická organizace společnosti v České republice: transformační procesy a jejich obecný kontext. Praha: DemoArt. ISBN 80-86746-02-X.

HARVEY, Brian (2005): The illusion of inclusion. Euro Citizen Action Service.

HARVEY, Brian (2006): Manual on the Management of the European Union Structural Funds. 2. Vydání. EAPN (European anti poverty network), 2006.

Hnutí Duha (2005): Strukturální fondy EU: význam otevřeného plánování, demokratického rozhodování a veřejné kontroly. Hnutí DUHA v rámci projektu CEE Bankwatch Network "Public Eyes on EU Funds", květen 2005.

IREAS (2008): Třetí etapa průběžného hodnocení Programu Iniciativy Společenství EQUAL, evaluační zpráva zpracovaná pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

JANSSON, Gabriella (2003): The Eastern Enlargement and the Political Rationale of the EU Regional Policy: The Case of Hungary and the Implementation of the Partnership Principle. University essay from Linköpings universitet/Ekonomiska institutionen, 2003.

KRAMAŘÍK, Roman (2003): Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership). Právní analýza proveditelnosti v České republice. Praha: MFČR, 2003.

LACINA, Karel a kol (2006): Analýza platformy cestovního ruchu v regionech a metodika pro vytváření partnerství a efektivní řízení cestovního ruchu v regionech, UPCE 2006: [online]. [cit. 2010-11-24]. Dostupný z <http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/zaverecna-zprava-projektu-2778.aspx>.

LION, Cristina et al. (2004): The Evaluation of European Social Fund Programmes in a New Framework of Multilevel Governance: The Italian Experience. *Regional Studies*. April 2004, Vol. 38, No. 2, pp. 207 – 212.

LOUDA, Tomáš; GROSPÍČ Jiří a kol (2010): Partnerství veřejného a soukromého sektoru. 1. vyd. Praha: Ústav stát a práva AV ČR, 2010. 460 s. ISBN 978-80-904024-8-5.

MFCR: Metodika finančních toků. Dostupná z http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_2007-13__s_platnosti_od_1_01_2011_doc.doc#_Toc272391830

MMR (2006): Pokyny pro zajišťování evaluace programů hospodářské a sociální soudržnosti. Dodatek č. 5 k "Metodice pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013.

MMR (2008): Evaluace opatření 3.3. SROP: Závěrečná zpráva. Tima Liberec, Evasco, CpKP SM.

MMR; MF (2010): Zpráva o pokroku v řešení vybraných legislativních oblastí za účelem zjednodušení administrace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. MMR, MF, říjen 2010.

MPSV (2006): The potential for utilising global grants in the Czech Republic in the 2007 - 2013 Structural Funds programming period. GLE, MPSV, 2006.

MPSV (2010): Evaluace ve vazbě na monitoring – vyhodnocení indikátorové soustavy OP LZZ. Závěrečná zpráva, MPSV, únor 2010.

MPSV (2010): MSSF Monit7+, data OPLZZ.

MPSV: Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost 2007 až 2013. Finální verze.

Národní observatoř venkova (2010): Analýza možností využití metody Leader a struktur místních akčních skupin pro implementaci programů SFŽP. Duben 2010.

Navreme Boheme (2009): Organizace evaluačních fokusních skupin OP LZZ a evaluačního workshopu: závěrečná zpráva.

NECHVÍLOVÁ, Stanislava; HOLÝ, Michal; KRÁTKÝ, Jiří (2006): Partnerství pro cestovní ruch. Pardubice: První regionální rozvojová, 2006. 100 s. ISBN 80-903866-1-X.

NEJDL, Pavel; ČERMÁK, Daniel (2007): Partnerství a participace ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, 136 s. ISBN 978-80-7330-130-9.

NROS (2007): Třetí sektor, druhá šance. Jak peníze z Evropské unie pomáhají.

OECD (2006): Successful partnership - a guide [online]. Forum on Partnerships and Local Governance at ZSI. Viena: 2006. [cit. 2010-11-13]. Dostupný z <http://www.oecd.org/dataoecd/42/49/36279186.pdf>.

OECD (2006): The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews. Paris: OECD Publications, 2006.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

OSTŘÍŽEK, Jan. a kol (2007): Public Private Partnership, příležitost a výzva. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-744-9.

PARVONIC, Miroslav; ZAMKOVSKÝ, Juraj; ISTVÁN, Farkas et al. (2005): Environmental ngos role in implementing EU Structural and Cohesion Funds Edited: Hajdu Zoltán. Published in the framework of the project: "Sustainable development for the Region 07".

POLVERARI, Laura; MICHIE, Rona (2009): New Partnership Dynamics in a Changing Cohesion Policy Context. . IQ-Net Thematic Paper No. 25(2). Glasgow, United Kingdom: European Policies Research Centre, November 2009.

POTLUKA, Oto (2005): Decentralizace a spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem. Partnerství a konkurence veřejného a soukromého sektoru. Brno: MU, 2005.

Priatel'ia Země-CEPA (2006): Aktuality Priateľov Zeme-CEPA, leden 2006.

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (2008a): Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2006. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2008.

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (2008b); Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového, RVNNO: 2008.

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (2009): Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2007. RVNNO: 2009.

RegioPartner (2010): OP LZZ: Roční operační vyhodnocení za rok 2009. Květen 2010.

RegioPartner (2010): Roční operační vyhodnocení OPLZZ 2009, evaluační zpráva zpracovaná pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2007): From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society. *East European Politics and Societies*. February 2007, Vol. 21, No. 1, pp 31 – 47.

RYNCK, Filip de (2003): Místní partnerství v České republice. Pp. 77–106 in M. Jetmar (ed.). Společnost v přechodu: Obnova partnerství. Praha: MMR ČR, 2003.

ŘO OP LZZ (2010): Prováděcí dokument OP LZZ, vydání 1.6. Praha, 25. 8. 2010.

Stálé zastoupení ČR při EU; Stručný záznam z jednání s EK k OP Doprava pro období 2007-2013, červenec 2007.

SVOBODOVÁ, Petra; ČEPELKA, Oldřich (2008): PORVLK 2007+ neboli profesionalizace obnovy a rozvoje venkova Libereckého kraje. Zpráva o realizaci projektu. Národní observatoř venkova, o.p.s., červen 2008.

TÖDLING SCHÖNHOFER, Herta; WIMMER, Hannes; CAMUS, Xavier et al. (2008): Governance and Partnership in regional policy. Ad-hoc note. Vypracováno na žádost Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu. Brusel: Evropský parlament, 2008, IP/B/REGI/FWC/2006-Lot05-C02-SC02 04/01/2008.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

USAID (2008): The 2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. 11th Edition – June 2008.

USAID (2009): The 2008 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. June 2009.

VAJDOVÁ, Tereza (2005): Česká občanská společnost 2004: po patnácti letech rozvoje. Akademické nakladatelství CERM, 2005. ISBN 80-7204-379-X.

WWF; 10 GOLDEN RULES for NGO partnership. Coalition on EU funds., 2007