



EVALUACE OPATŘENÍ 3.3 SROP

PARTNERSTVÍ

1. dílčí analýza závěrečné zprávy

Listopad 2008

Tento projekt je spolufinancován Evropskou unií

Zpracovatelé:

Tíma Liberec, s. r. o.

Evasco, s. r. o.

CpKP střední Morava, o. s.



Obsah

1.	Vznik krajských partnerství.....	4
2.	K teorii partnerství a jejímu uplatnění v evaluaci SROP 3.3	6
2.1	Pojem partnerství a jeho charakteristiky	6
2.2	Partnerství v rámci projektů SROP 3.3.....	7
3.	Počet členů a složení partnerských orgánů.....	8
3.1	Krajská partnerství.....	8
3.2	Poznatky z krajských partnerství	9
4.	Postavení krajských orgánů v partnerství.....	12
5.	Fungování krajského partnerského orgánu a modely partnerství	14
5.1	Fungování krajského partnerství	14
5.2	Modely partnerství	15
6.	Postavení neziskového sektoru v krajských projektech	19
6.1	Funkce neziskového sektoru v partnerství.....	19
6.2	O reprezentativnosti a zastupování neziskového sektoru.....	22
7.	Zapojení partnerů do realizace plánovaných výstupů	24
8.	Uplatnění partnerů a dynamika partnerství.....	28
8.1	Podíl veřejnosti a partnerů na rozhodování.....	28
8.2	Dynamika partnerství	28
8.3	Hypotéza normality	30
9.	Pokračování partnerství a jeho udržitelnost.....	31
9.1	Pokračování partnerství.....	31
9.2	Udržitelnost partnerství	33
9.3	Partnerský model přípravy programů a rozhodování.....	34
9.4	Pokračování partnerství po skončení SROP 3.3.....	35
10.	Dopady krajského partnerství na budování absorpční kapacity v krajích.....	37
11.	Dílčí shrnutí.....	39

Tabulky

Tabulka 1: Porovnání partnerů v Pardubickém a Libereckém kraji.....	9
Tabulka 2: Spokojenost s vybranými aktivitami nebo akcemi v rámci projektu.....	26



Příklady

Příklad 1: Složení partnerských orgánů v Plzeňském kraji.....	10
Příklad 2: Manuál dobrých praktik o regionálním partnerství v Moravskoslezském kraji	18
Příklad 3: Partneři za neziskový sektor v Jihočeském kraji.....	20
Příklad 4: Dopady SROP 3.3 na vnitřní rozvoj neziskového sektoru	21
Příklad 5: Projekt Společně! NNO v Pardubickém kraji.....	23
Příklad 6: Zapojení partnerů v Pardubickém a Libereckém kraji.....	24
Příklad 7: Od partnerství k plánům v kraji Vysočina.....	25
Příklad 8: Pokračování partnerství ve Středočeském kraji	31
Příklad 9: Pokračování partnerství ve Zlínském kraji	31
Příklad 10: Partnerská příprava Regionálních inovačních strategií.....	32

Grafy

Graf 1: Hodnocení užitečnosti krajských projektů	27
--	----



Úvod

Dílčí analýza odpovídá na pět evaluačních otázek:

2. Jak byla vytvářena partnerství v projektech opatření 3.3, jakou úlohu při realizaci projektu hrála a jak budou pokračovat v programovém období 2007 – 2013?
3. Jak docházelo k formování partnerství z hlediska zastoupení všech sektorů (veřejný, soukromý, neziskový)?
4. Jaký dopad mělo vytváření partnerství na budování absorpční kapacity v kraji?
5. Jak je zajištěna udržitelnost vybudovaného partnerství?
6. Jaké je zapojení partnerů do tvorby strategických dokumentů, školícího plánu, analýz, zásobníku projektů?

1. Vznik krajských partnerství

Uplatnění principu partnerství je skutečným jádrem a současně klíčovým kritériem při hodnocení výsledků opatření SROP 3.3.

Od počátku mělo jít o průběžnou a svým dosahem strategickou spolupráci veřejné správy a podnikatelského, akademického a neziskového sektoru. Východiskem byl předpoklad (dlouhodobě ověřený v řadě zemí EU i jinde ve světě), že zapojením všech hlavních subjektů ovlivňujících rozvoj území je možné zajistit udržitelný rozvoj kraje, se synergickými efekty plynoucími ze spolupráce, s potřebnou efektivností a se zachováním širokého konsensu zainteresované veřejnosti.

V Olomouckém kraji, v kraji Vysočina a také jinde, byť v menší míře, **zkušenosti s partnerstvím** již byly. Šlo zejména o spolupráci či alespoň pravidelnou komunikaci kraje s neziskovým sektorem (např. Olomoucký), s Hospodářskou a Agrární komorou (Liberecký) a s univerzitami (Zlínský). Většinou se však v krajích téměř „začalo od nuly“.

Tento stav souvisí s tím, že oficiální politická podpora participativní demokracie, která je jádrem partnerského přístupu, je v ČR stále nízká, plynoucí právě z nedostatku zkušeností s realizací partnerských strategií a projektů. Významným stimulem pro rozvoj partnerství byl samotný vstup ČR do EU a projekty podporované ze strukturálních fondů EU, což se potvrdilo i v projektech SROP.

Na počátku zařazení opatření 3.3 do SROP se v řadě krajů i v některých útvarech MMR projevovala **nedůvěra či nechuť k podobnému typu projektu – založenému na partnerství klíčových aktérů mimo veřejnou správu** a na participativních formách přípravy na nové programovací období¹. Teprve postupně se spolupráce s partnery rozvíjela a

¹ V pozadí tohoto stavu byly jak obavy pracovníků krajských úřadů z komplikací způsobovaných „lidmi zvenčí“, tak tradiční střet dvou politických konceptů – zásadních alternativ demokratických politických systémů - a jejich nesnadné symbiózy. Tedy nakolik či zda vůbec má demokraticky zvolený zastupitel rozhodovat plně a univerzálně ve všech věcech, k němuž jej váže získaný mandát, anebo zda či nakolik rozhodovat s přihlédnutím k cílům, potřebám a očekávání těch, kterých se důsledky rozhodnutí týkají, resp. těch, kteří mu zastupování na základě předvolebního příslibu svěřili a nyní se chtějí podílet na přípravných konkrétních rozhodnutích přímo.



souběžně s tím se zvětšoval okruh aktivit a akcí, na nichž partneři participovali.

V této souvislosti je tedy třeba hodnotit **působení krajských projektů a celého opatření SROP 3.3 jednoznačně pozitivně**: Řada pracovníků krajských úřadů a členů krajských zastupitelstev si uvědomila, že příprava a operativní rozhodování o cílech a akcích se může dít participativně, se zapojením budoucích uživatelů systému (budoucích příjemců podpor), příp. dalších stakeholderů. Díky partnerským postupům vznikla řada myšlenek a záměrů pro budoucí období, byly provedeny a vyhodnoceny náročné analýzy, společně připravovány další postupy a rozvojové plány.

Klíčovou okolností je však především to, že **partnerství do krajských projektů výslovně a cílevědomě vneslo samo opatření SROP 3.3 a jeho Řídící orgán** – Ministerstvo pro místní rozvoj. Je velmi nepravděpodobné, že by se ve většině krajů bez tohoto požadavku vyvinuly podobné struktury a způsoby práce, jaké se zde objevily v letech 2004-7.

Přesto však **mnoho pracovníků a politiků si princip partnerství neosvojilo anebo krajský projekt ignorovalo**. Pravděpodobně to byli nejčastěji „tvrdí zastánci“ přenesené pravomoci rozhodovat, kterou umožňuje volební systém zastupitelské demokracie. Tito lidé si zásadně nepřejí, aby se museli podílet na přípravě rozhodování s někým, koho si sami nevyberou či nedohodnou v polozavřených strukturách a kdo sám nebyl zvolen s podobným mandátem jako oni.

K odmítání či ignorování opatření SROP 3.3 docházelo také poté, co tito lidé zjistili, že přidělené prostředky kraj nemůže vynakládat libovolně, nýbrž je vázán jak účelem, tak podmínkami nastavenými řídicím orgánem. Rezignovali tedy na aktivní účast v projektu. Naproti tomu zejména v Karlovarském kraji měl projekt silnou politickou podporu a výrazně pomohl k růstu spolupráce a absorpční kapacity.

Nyní, po ukončení projektů a při vyhodnocování zkušeností, je snadné poukázat na slabiny tehdejšího přístupu. Nejen pro kraje, ale i pro MMR šlo o zcela novou zkušenost. Obecně vzato, projekty typu „learning by doing“ jsou vždy citlivé na okolnosti, které je obklopují, na startovní pozici (např. dosavadní zkušenosti) a na kvalitu projektového řízení. Domníváme se, že projekty v rámci opatření 3.3 SROP patřily svou novostí k nejsložitějším projektům, s nimiž se kraje v minulém období setkaly.

Zde je třeba podotknout, že přes svou unikátnost - v rámci všech tehdejších OP – se krajské projekty implementovaly ve stejném režimu jako jiné projekty konečných příjemců. Poskytnutá metodická a konzultační pomoc Řídícího orgánu se však neukázala jako zcela postačující. Pro práci s tak složitými strukturami, jakými byla krajská partnerství, s tak sofistikovanými postupy, jaké musely být použity, a s tak vysokou ambicí, jakou opatření 3.3 mělo, by bývalo vhodnější, aby režim financování, specifikace partnerství, celková koordinace, přenos zkušeností atd. byly propracovanější, v něčem velkorysejší (finanční řízení), v něčem naopak pod silnějším vedením ze strany MMR.

2. K teorii partnerství a jejímu uplatnění v evaluaci SROP 3.3

2.1 Pojem partnerství a jeho charakteristiky

V průběhu této evaluace se ukázalo, že je užitečné vyslovit se obecně k problematice partnerství. Partnerství je nyní velmi frekventované slovo. Partnerstvím se často označuje i prostá spolupráce, dlouhodobý smluvní vztah, dlouhodobá konzultace, prostý dodavatelsko-odběratelský vztah či vzájemné poskytování služeb.

Partnerství v technickém smyslu, vyžadované v některých OP, formalizované smlouvou o partnerství a někdy bodově zvýhodněné při podávání projektových žádostí, **je především partnerstvím mezi institucemi**, méně mezi lidmi. Je spoluprací institucí (organizací, právnických osob), které sice zastupují fyzické osoby, avšak ty se mohou průběžně měnit (na jednotlivá jednání například chodí zástupci).

Kvalitu institucionálního partnerství je možné posuzovat z různých aspektů a v dalších částech analýzy se k nim vyjadřujeme:

- a) Do jaké míry může partnerství v daném složení splnit cíle projektu, resp. zda pro to mají jeho členové dostatečné kapacity (personální, informační, zkušenosti aj.).
- b) Nakolik jsou v partnerství zastoupeni představitelé cílových skupin, zejména potenciální žadatelé.
- c) Jak účinně a do jaké míry jsou rozděleny a jasně popsány role a odpovědnosti členů v rámci projektu.

Institucionální partnerství je všeobecně vzato vítaným nástrojem realizace rozvojových příležitostí nebo řešení problémů. Avšak v hodnotovém smyslu **ne každá spolupráce je partnerstvím**. Spolupráce krátkodobá, pro jednu ze stran nápadně nevýhodná, nové podněty nepřinášející, málo užitečná, neujasněná nebo neúčinná není partnerstvím.

Proto je institucionální partnerství (a taková vznikla v projektech SROP 3.3) někdy počátečním stádiem, přičemž některé vztahy z projektů přetrvávají a dále se vyvíjejí do partnerství v druhém, hodnotovém smyslu. Partneři v různém stupni rozvinutosti vzájemného vztahu postupně sdílejí informace, kontakty, ideje a nápady, později celé projekty (společná práce), příp. i společný rozpočet.

Ve skutečnosti, partnerství **přináší hodnotu, kterou se odlišuje** od ostatních forem spolupráce. K charakteristickým znakům partnerství patří:

- A. **vzájemná výhodnost spolupráce**,
- B. **společné cíle partnerů** (vyjádřené ve společném projektu nebo v plánu aktivit) a pocit spoluodpovědnosti,
- C. **dlouhodobost vztahu**,
- D. **plné akceptování obsahu a forem spolupráce** všemi partnery,
- E. **potřebnost a vyváženost** (každý partner přispívá něčím, co by jinak chybělo, bez čeho by se výsledek nedosáhl, sdílení informací, kontaktů, zkušeností, rozpočtu),
- F. **rovnoprávnost postavení v rámci partnerství a společné rozhodování**,



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

K odlišení od partnerství typu mafí, klik a sebestopěšných reciprocit je třeba přidat ještě **veřejný prospěch partnerství**.

2.2 Partnerství v rámci projektů SROP 3.3

Řídící orgán vymezil partnerství v opatření SROP 3.3 takto ²: „Pojem partnerství pro účely SROP je definován jako vzájemný vztah dvou či více subjektů, z nichž jeden vystupuje v roli předkladatele projektu“. To by byla minimalistická definice, neboť účelové spojení několika subjektů nenaplnuje pojem ani v technickém, ani v hodnotovém smyslu.

V požadavcích na obsah smlouvy o partnerství se však již uvádějí některé z uvedených charakteristik hodnotového partnerství (svobodná spolupráce, ztotožnění s cíli, akceptování obsahu a forem spolupráce, přínos partnerů pro společný výsledek, synergie a otevřenost partnerství pro další zájemce).

Krajská partnerství měla charakter mezisektorových partnerství subjektů veřejné správy z krajské a místní úrovně, podnikatelského sektoru a neziskového ³ sektoru, příp. regionálního a místního státního sektoru (úřady práce, státní agentury apod.) a vysokých škol.

Lze říci, že **krajská partnerství v rámci projektů SROP 3.3 měla potenciál partnerství v hodnotovém smyslu**, neboť partneři formálně vzato sdíleli nejen informace a kontakty, ale také celý projekt a jeho rozpočet. Partnerstvím měli uspokojit své vlastní zájmy a přitom uplatnit své přednosti ve prospěch kraje – k jeho větší připravenosti na využívání SF EU v novém období.

Mezisektorové krajské partnerství znamená nejen mnohem větší sílu (potenciál), ale současně i mnohem větší nároky na vnitřní řízení. Přesto je mezisektorové partnerství strategicky výhodné, protože umožňuje posilovat to, co všechny sektory spojuje, a překonávat odlišnosti.

Proměnit společné zájmy a odlišnosti ⁴ sektorových partnerů ve strategickou výhodu byla příležitost, kterou kraje využily různou měrou – některé ji využily uspokojivě, některé kraje ji nenaplnily a některé si ji ani neuvědomily. **Rozhodně však krajské mezisektorové partnerství umožňovalo, aby se všechny sektory něčím „obohatily“ a aby společně dosáhly cíle tak, jak by to žádný jeden nebo dva z nich nedokázaly.**

² Viz Metodické doporučení č. 2 pro zpracování projektu v opatření 3.3 z 8. července 2004, str. 4.

³ Přesněji bychom tu měli hovořit o neziskovém občanském sektoru, abych odlišili NNO založené a vedené občany od organizací, které poskytují služby na neziskovém základě, avšak jsou založeny nebo vedeny subjekty z jiného sektoru. Pro NNO občanského typu se v Evropě užívá označení „organizace občanské společnosti“ (CSO).

⁴ Zjednodušeně řečeno, podnikatelský a veřejný sektor spojují **finanční zdroje** v tom smyslu, že první vytváří zisk, druhý jeho část přerozděluje. Veřejný a neziskový sektor spojují **zájmy a potřeby lidí** (občanský sektor uplatňuje a z velké části také uspokojuje potřeby lidí, kdežto stát, kraje a obce je reflektují a financují). Společným znakem občanského a podnikatelského sektoru je **pružnost, iniciativa a efektivnost** (soukromý sektor jde za efektivností z hlediska rentability, občanský sektor za efektivností v uspokojování potřeb). Avšak neziskový (občanský) sektor většinou postrádá to, co mají ostatní dva – tedy finanční, příp. materiální, lidské a další zdroje. Také podnikatelský sektor většinou postrádá to, co mají ostatní dva – totiž veřejný zájem. A rovněž veřejný sektor většinou postrádá to, co mají ostatní dva – tedy podnikavost, odvahu začít a jednat, pružnost, efektivnost

3. Počet členů a složení partnerských orgánů

3.1 Krajská partnerství

Názvy, postavení a složení krajských partnerských orgánů, jakož i počty členů byly velmi rozmanité.

Krajské partnerské orgány si osvojily různé názvy, nejčastěji se nazývaly řídicím týmem. Celkově byly použity, avšak někde i průběžně měněny tyto názvy: 2x projektový tým, 5x řídicí tým, 3x řídicí výbor, 2x projektový/řídicí tým a 1x krajská koordinační skupina. Složení partnerských týmů na úrovni řízení projektu zůstávalo až na výjimky neměnné. Vliv výsledků tehdejších voleb (2006), kdy došlo k výměnám některých osob, hodnotíme jako nepodstatný.

Některé kraje vztáhly **pojem partner na dvě rozdílné situace**: Hlavním, klíčovým nebo projektovým partnerem byla organizace, která byla členem projektového týmu či řídicího týmu projektu, popř. „krajské koordinační skupiny“ po celou dobu projektu. Partnerem či partnerem pro realizaci byly další subjekty, které byly získány pro jednotlivé aktivity projektu. V některých krajích (Olomoucký, Moravskoslezský) tak byly sestaveny obě skupiny („řídicí tým“ i „partneři pro realizaci“), jinde (Zlínský, Liberecký) se uvedené dvě pozice nerozlišovaly a existovala jediná skupina „partnerů“.

S tím souvisí **rozlišení partnerství na úrovni celého projektu a partnerství na úrovni jednotlivých aktivit a akcí v rámci projektu**. Například pro benchmarking absorpční kapacity Libereckého kraje byla v r. 2006 ustavena pracovní skupina složená ze zástupců všech sektorů. Podobně tomu bylo při přípravě, resp. schvalování tzv. místních rozvojových plánů ve všech deseti ORP Libereckého kraje, kdy partneři v projektu oslovovali možné spolupracovníky ze svých sektorů.

V souladu s doporučeními Řídicího orgánu kraje někdy uplatnily princip partnerství v různém kontextu. Například v projektu „Partnerství pro rozvoj Libereckého kraje“ se počítalo se třemi úrovněmi partnerství:

- a) partnerství subjektů uvnitř kraje,
- b) mezi kraji v rámci NUTS II,
- c) meziregionální partnerství s příhraničními regiony.

V průběhu realizace projektů však byl dáván důraz na partnerství uvnitř kraje, což zahrnovalo i „subregionální“ partnerství na úrovni mikroregionů, ORP nebo měst. Mezikrajská spolupráce se objevila spíše výjimečně (např. v NUTS II Severovýchod a při benchmarkingu v moravských krajích) a monitorovací zprávy z krajů o nich téměř nereferovaly.

Nejvíce partnerů zorganizoval Olomoucký kraj – 181. Zvolil široké pojetí partnerství v projektu, k němuž mohl přistoupit každý zájemce: „Potenciálními partnery projektu jsou všichni regionální aktéři, kteří projeví zájem podílet se na realizaci aktivit projektu.“ (Pracovní skupiny spolupracovaly už na přípravě projektu). Krajský projekt však jako v některých jiných krajích pracoval současně s pojmem klíčových partnerů, kterých v tomto případě bylo 25. Z nich však bylo 13 měst, 5 okresních a jedna krajská hospodářská komora, dvě poradenské agentury a čtyři NNO, z nichž tři mají spíše charakter neziskových poradenských agentur. Takto chápalo partnerství více krajů.



Častým problémem krajů s velkým množstvím partnerů byla jejich nízká aktivita. Kolem dvaceti subjektů bylo začleněno do partnerství ve Středočeském kraji. Avšak pouze malá část byla aktivní a někteří z partnerství vystoupili. Aktivita však souvisela jednak s očekáváním, jakou úlohu vůbec mohou v projektu sehrát (někteří např. jen zajišťovali připomínkování analýz a rozvojových dokumentů), jednak s tím, nakolik účinně byli vedeni krajem, resp. řídicím týmem projektu. Jako dobré příklady z tohoto hlediska připomínáme koncepci a řízení regionálních poradenských středisek v Ústeckém kraji nebo pracovních skupin v Královéhradeckém.

Nejméně – po pěti partnerech – měly kraje Pardubický a Liberecký. Zatímco však v Pardubickém kraji chyběl zástupce měst a obcí, v Libereckém byl zastoupen sdružením obcí i euroregionem:

Tabulka 1: Porovnání partnerů v Pardubickém a Libereckém kraji

Pardubický kraj	Liberecký kraj
Krajská hospodářská komora	Krajská hospodářská komora
Koalice nevládek Pardubicka	Asociace nestátních neziskových organizací Libereckého kraje
Regionální rozvojová agentura Pardubického kraje	Euroregion Nisa
Úřad práce v Pardubicích	Sdružení obcí Libereckého kraje (SOLK)
REDEA Žamberk, s.r.o.	Regionální agrární rada Libereckého kraje

Z hlediska sektorového zastoupení můžeme za velmi reprezentativní a přitom komunikačně úsporné považovat složení partnerského orgánu v Libereckém kraji. Pouze akademický sektor (místní univerzita) mezi hlavními partnery chyběl.

Samotný řídicí tým projektu byl v Libereckém kraji dvanáctičlenný a zahrnoval navíc zástupce Krajské rady zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, čtyři pracovníky krajského úřadu a dva krajské radní. Řečeno politologicky, lidé z kraje vytvářeli spolu s některými dalšími členy „většinovou koalici“.

3.2 Poznatky z krajských partnerství

Kraje ve snaze naplnit zadání vytvořily partnerství různých podob. V krajích, které dosud neměly žádné zkušenost s projekty na principu partnerství vznikly alespoň základy pro rozvojové partnerství (např. Karlovarský a Zlínský kraj).

Zastoupení všech sektorů v krajském partnerství bylo běžné, jen někde (podnikatelský sektor v Moravskoslezském kraji) byla účast z některého sektoru slabší. Kraje přistupovaly k vytvoření partnerství zodpovědně, někde požadovali rovnoměrné územní pokrytí (Plzeňský), jinde profesionalitu partnerů (Moravskoslezský) nebo reprezentativní charakter partnera (Liberecký). Jinde však byl výběr zřejmě ovlivněn kalkulací, kdo může být pro projekt prospěšný (Jihočeský) a do partnerských struktur byl přizván ten, s kým se počítalo jako s dodavatelem.

Pro povzbuzení zájmu o partnerství uplatnilo MMR podmínku, že 40 % aktivit musí být



připraveno v partnerství. Ale kraje neměly zároveň metodiku, co to partnerství je. Partneři pak byli často v roli skrytých dodavatelů, což bylo často řešeno jednáním mezi kraji a CRR. Někde řešili dodávky ze strany partnerů opatřením, které vedlo k tomu, že partneři sice měli přibližně stejné šance nějaké finanční prostředky získat (např. v Moravskoslezském kraji byl stanovený maximální limit pro každého partnera 2 mil. Kč a jakmile partner finanční prostředky dočerpá, v partnerství skončil; noví partneři pak přicházeli, když bylo třeba realizovat další aktivity).

Zapojení partnerů do projektu většinou nezpůsobovalo problémy, neboť potenciální partneři se tak jako tak angažovali v tom, co bylo předmětem krajského projektu, byli dostatečně obeznámeni s problematikou pomoci ze SF EU a navíc měli tak jako tak určité zájmy o trvalejší kontakt s krajem (s úřadem i s politickou reprezentací). V tomto smyslu **opatření SROP 3.3 výborně vystihlo poptávku partnerů v krajích po spolupráci s krajskými institucemi.**

Obráceně to však nelze tvrdit: z úrovně krajů (jak z krajského úřadu, tak z rady nebo zastupitelstva) se většinou neobjevil počáteční zájem, aktivní cíle či dostatečné povědomí o užitečnosti partnerské spolupráce. Z tohoto hlediska **se opatření SROP 3.3 stalo průkopnickým nástrojem mezisektorové spolupráce na úrovni krajů.** Je samozřejmé, že do té doby existovala hustá síť vztahů a společných aktivit, např. kraje s hospodářskými komorami nebo s asociacemi NNO, ale nikdy to nebylo „pozvání k jednomu stolu“.

Některé kraje uplatnily koncept klíčových partnerů (většinou členů řídicího týmu) a „ostatních partnerů“, kteří se na projektu podíleli parciálním způsobem a spolurozhodování na úrovni celého projektu se neúčastnili. **Rozvinutou strukturu partnerství** vytvořily například Ústecký, Olomoucký, Moravskoslezský, Plzeňský nebo Královéhradecký kraj.

Příklad 1: Složení partnerských orgánů v Plzeňském kraji

Složení partnerských orgánů v Plzeňském kraji

Členy řídicího výboru byly Město Plzeň, Sdružení měst a obcí Plzeňského kraje, Krajská hospodářská komora, Agrární komora Plzeňského kraje, Západočeská Univerzita, Úřad práce v Plzni, Centrum zdravotně postižených Plzeňského kraje, Czech precision forge a.s., Plzeň (těžké strojírenství) a Lekov a.s., Blovice (výroba trakčních přístrojů pro lokomotivy aj.).

Plzeňský kraj kromě partnerů v řídicím týmu projektu rozlišoval sektorové a územní partnery. V souladu s metodickými pokyny MMR bylo partnerství Plzeňském kraji budováno jako regionální a jako sektorové. Regionální znamenalo zejména zapojení obcí, mikroregionů a MAS. Sektorové se realizovalo zapojením střešních organizací, asociací nebo komor ze všech sektorů.

Území kraje bylo rozděleno do menších území a každý z územních partnerů sem měl přenášet informace. Jako územní partneři byli vybráni poradenská firma (ta jako jediná odmítla náš evaluační rozhovor), NNO poradenského typu, pět mikroregionů (de facto svazků obcí), jedna vybraná obec (Plasy), jedna ZO Českého svazu ochránců přírody, přepravní firma, realitní a inženýrská společnost a příspěvková organizace Útvar koordinace evropských projektů města Plzně. Vzniklo tak různorodé společenství, u něhož nebylo vždy



patrné, proč bylo takto sestaveno.

Jako sektoroví partneři byli jmenováni Plzeňská krajská rada zdravotně postižených, Krajská hospodářská komora, Agentura venkova, o.p.s., (pro hospodářský sektor), Asociace nestátních neziskových organizací Plzeňského kraje, Městská charita Plzeň, stejná ZO ČSOP jako v předchozí skupině, Centrum dětí a rodičů a Regionální rozvojová agentura Plzeňského kraje (o.p.s., mezi jejímiž zakladateli jsou některé instituce z řídicího výboru partnerství).

Šlo tedy o bohaté zastoupení partnerů ze všech sektorů. Není však vždy jasné, a) na jakém základě byly některé organizace nominovány jako sektoroví a jiné jako územní partneři, b) proč vedle „zastřešujících“ organizací typu hospodářské komory nebo krajské asociace NNO byli do projektu začleněny jednotlivé organizace podnikatelského sektoru nebo samosprávy. Jako celek však tato struktura vyhovuje myšlence o mezisektorovém partnerství.

Díky projektům v opatření SROP 3.3 se celkově podařilo do řady aktivit ve zcela zásadní míře rozšířit zapojení zainteresované veřejnosti. Šlo zejména o mechanismy připomínkování návrhů strategických dokumentů a sběr poznatků pro SWOT analýzy a projektové záměry. Velmi rozsáhlým procesem přípravy strategie rozvoje kraje prošel např. Královéhradecký kraj ⁵.

⁵ Podrobněji viz přílohy č. 3 a 4.

4. Postavení krajských orgánů v partnerství

Je příznačné, že **nejčastěji se kraj nepovažoval za jednoho z partnerů**. Skutečně také kraje většinou **hrály** v partnerství **úlohu dominantního subjektu** – jistě s vědomím, že zajišťují financování a že mají mezi partnery nejsilnější mocenské postavení.

Tato okolnost často přinesla devalvací konceptu partnerství - nižší úroveň zapojení ostatních partnerů do společného rozhodování. To bylo zčásti dáno již v přípravě projektů, která mohla a měla probíhat v partnerské spolupráci⁶. O to se sice většina krajů snažila, ale přistupovala k ní formálně. Tato tendence se v zásadě projevovala po celou dobu realizace projektů, takže bychom mohli hovořit spíše o partnerské asymetrii, zvláště když uzavřené partnerské smlouvy (podrobněji odd. 5) nerovnoprávnou pozici partnerů posilovaly.

Partneři pak hodnotí takové partnerství jako vztah nadřízenosti a podřízenosti, a mají pocit, že hrají okrajovou úlohu: nejčastěji byli zatlačeni do pozice připomínkačů plánů, které kraj připravil, a realizátorů dílčích aktivit a akcí⁷. Je pak pochopitelné, že v situaci, kdy se partneři stávali především vykonavateli akcí, chápali svou účast spíše jako dodavatelsko-odběratelský vztah a nechtěli udělat navíc nic, co neměli zapláceno⁸.

Jindy převládala „tichá aliance“, tedy to, že partneři brali záměry a rozhodnutí krajských orgánů (připravené většinou krajskými manažery) na vědomí, sice s připomínkami, ale často bez samostatné iniciativy, a tedy svou přítomností na jednáních umožňovali kraji realizovat jeho vlastní, nikoliv společnou vizi. A není to nic překvapivého, uvážíme-li, že většinou společná vize chyběla, neboť partneři se v krajích (možná až na výjimky) na přípravě krajského projektu řádně nepodíleli. Byli nejčastěji dodatečně přizváni. Nehodnotíme tuto okolnost jako „dluh“ ve fázi přípravy projektů, neboť k jinému řešení krajští zpracovatelé patrně ani nebyli dostatečně pobízeni.

Zdá se, že čím dominantnější pozici krajský orgán na počátku měl, tím více hrozilo, že mezi klíčové partnery budou přizvány subjekty – ať už z neziskového nebo podnikatelského sektoru – které neměly dostatečný potenciál zastupovat zájmy daného sektoru. Zde se nejvíce **střetával pojem partnera (v technickém smyslu) s pojmem dodavatele**. Objevovaly se tak především komerční poradenské agentury, ale také velmi specializované a dosud s nikým nespolupracující NNO nebo obchodní společnosti. V některých případech však šlo (údajně) o delegování hospodářskou komorou apod.

Problematikou partnerství v krajích se zabýval i Úřad vlády ČR. Návrh dokumentu „Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru“, který byl v říjnu 2008 zveřejněn Úřadem vlády⁹, konstatuje na str. 38 neuspokojivý stav ve výkladu pojmu partnerství a neexistenci právního vymezení a metodik pro vytváření a rozvoj partnerství. Směrem ke krajům uvádí mimo jiné:

⁶ Pracovní skupiny působily při přípravě projektu v Olomouckém kraji.

⁷ Z výsledků rozhovorů s partnery, kteří působili v řídicích orgánech projektů.

⁸ Zástupci krajských orgánů tak vmanévrovali zejména NNO do postavení, na něž jsou zvyklé především jednotlivé komerční organizace, které také bezproblémově svou úlohu přijaly a většinou splnily. K možné otázce, zda např. v krajích Jihočeském, Plzeňském nebo Pardubickém se mezi partnery dostali komerční nebo i neziskoví dodavatelé služeb, které se kraj rozhodl neobjednávat normálním způsobem, se nemůžeme jednoznačně vyjádřit pro nedostatek věrohodných faktů.

⁹ Viz <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=36109>.



„V důsledku nejednotnosti definic a postupů se jednotlivé kraje liší v přístupu k NNO jako ke svému partnerovi. Některé kraje přistupují k NNO odlišně od ostatních subjektů (obce, příspěvkové organizace, podnikatelé), jiné kraje, jako např. Středočeský, nerozlišují mezi NNO a ostatními subjekty. V některých krajích existuje úspěšná spolupráce krajské samosprávy s existující a fungující krajskou asociací NNO. Mezi takové kraje patří např. Ústecký kraj, Plzeňský kraj a kraj Vysočina. V některých regionech krajská asociace NNO neexistuje, přesto lze označit spolupráci kraje s neziskovým sektorem za uspokoivou (Středočeský kraj, Královéhradecký kraj).“

Při realizaci projektů postupovaly kraje většinou samostatně, spolupráce mezi nimi byla buď ad-hoc (např. zástupci Karlovarského a Libereckého kraje) a neformální, zejména v rámci stejného NUTS II (především Severovýchod), anebo zprostředkovaná poradními, koordinačními a kontrolními aktivitami Řídícího orgánu.

5. Fungování krajského partnerského orgánu a modely partnerství

5.1 Fungování krajského partnerství

Partnerství bylo v rozhovoru s jedním dotazovaným označeno jako „oči, uši a mozek projektu“. Jak tedy fungovalo na krajské úrovni?

Z kolektivních orgánů měl faktickou hlavní roli řídicí (jinde projektový) tým, který byl v některých krajích (např. v Královéhradeckém) složen z výkonných pracovníků krajského úřadu nebo jím zřízené organizace, zatímco „politickou“ či rozhodovací pravomoc měl partnersky složený orgán. V jiných krajích (např. v Libereckém) kolektivní výkonná složka chyběla, projekt vedl partnersky složený řídicí tým, na jehož jednání docházeli projektoví manažeři z krajského úřadu.

Tyto orgány měly své statuty a jednací řády, většinou i předem ohlašované programy jednání, připravované podklady apod. Scházely se minimálně jednou za čtvrt nebo půl roku, v řadě krajů 1x za 1-2 měsíce. Kraj Vysočina uspořádal celkem 53 jednání. Nejméně často se scházela Krajská koordinační skupina v Královéhradeckém kraji, která měla k dispozici silný realizační tým složený především z pracovníků Centra evropského projektování.

Kromě řídicího týmu založeného zpravidla na širokém partnerství se ve většině krajů uplatnily i **trvalé anebo dočasné pracovní skupiny**. Například v Moravskoslezském kraji bylo zpočátku vytvořeno 13 tématických pracovních skupin, v Karlovarském vznikly pracovní skupiny pro přípravu ROP atd. Některé týmy byly vytvořeny mezikrajsky (např. skupina pro benchmarking na Moravě). O pravidelnější práci pracovních skupin můžeme hovořit cca v 5-9 krajích¹⁰.

Tyto skupiny se mnohem více než krajské orgány skládaly z „nevládních“ (mimokrajských) institucí a osob, zejména z NNO, zástupců podnikatelského sektoru, včetně agrárního, ze zástupců místních samospráv apod. Odpovídalo to úkolům, kterým se věnovaly – specifické analýze, tvorbě tématické strategie apod.

Ne všude mělo jednání těchto pracovních skupin jasný řád, ne všude byly cílevědomě a profesionálně řízeny. Například v Karlovarském kraji, ale i jinde se pracovní skupiny scházely nepravidelně, bez jasných pravidel, neformálně. Z možných partnerů byly chronické potíže s podnikateli, kteří byli racionálně a krátkodobě zaměřeni a tvorbu dlouhodobějších vizí, nových záměrů a pravidel apod. považovali za ztrátu času.

Nedostatek finančních a lidských zdrojů pro plné zapojení do krajského projektu byly typickým problémem pro zástupce jak podnikatelského, tak neziskového sektoru¹¹. Podle některých sdělení neustále vznikala řada potřeb, které nebyly kryty uznatelnými náklady rozpočtu, resp. těžko se prokazovaly.

¹⁰ Informace o jednání a výsledcích pracovních skupin nebyly vždy dobře dostupné. Nebývaly totiž součástí monitorovacích zpráv a nebyly zveřejňovány na www stránkách, takže potřebné informace jsme získávali přímými dotazy. Docházelo přitom někdy k rozporům ve výpovědích, zda příslušné skupiny existovaly a pracovaly, nebo ne.

¹¹ Někteří z oslovených partnerů se údajně do projektu zapojili až poté, kdy jim byl přísliben podíl na čerpání rozpočtu.



Princip „Co za to?“ byl častou taktikou partnerů, kteří věděli o relativně vysokých rozpočtech pro celý projekt. Je možné, že některé aktivity a akce byly řídicím týmem naplánovaly jako odměna či v krajním případě jako „bolestné“ za zapojení některých partnerů do projektu.

Řídicím orgánem SROP bylo preferováno krajské partnerství jako otevřené v tom smyslu, že k němu mohou přistupovat další zájemci i v průběhu realizace. K tomu skutečně docházelo, víceméně však na úrovni „partnerů pro realizaci“ a ve smyslu rozšiřování cílových skupin působení projektu. Naproti tomu v řídicích týmech, které projekt vedly, ke změnám až na výjimky nedocházelo a zdá se, že možnost zkvalitňování partnerského složení týmu ani kraje nehledaly.

V Královéhradeckém kraji došlo ke změně neaktivních partnerů zejména ze sféry NNO. Většinou však změny spočívaly v tom, že přibývali spíše ti, kteří chtěli realizovat některou část projektových aktivit a naopak přestali docházet ti, kteří již ze spolupráce nečerpali žádnou výhodu (ani informační). Jednalo se tedy o proces autoselektce podle užitku pro subjekt, který „používal“ projektové partnerství jako cestu k informacím nebo zakázkám.

Je pravděpodobné, že kraje neřídily proces zdokonalování krajského partnerství povzbuzováním vhodných subjektů, aby se do práce zapojily¹². Zatímco hlavní, krajské partnerské orgány zůstávaly až na výjimky neměnné po celou dobu realizace projektů, na nižší úrovni změny probíhaly živelně a jednotliví účastníci do vztahů spolupráce vstupovali nebo vztah ukončovali podle toho, jak to pro ně bylo výhodné (přísun informací nebo zakázek).

5.2 Modely partnerství

Jak orgány krajského partnerství pracovaly? Podle informací z krajů se většinou scházely pravidelně a jejich členové společně stanovovali další postup v projektu a průběžně řešili problémy. Zápisy z jednání těchto orgánů a také rozhovory TB ukázaly, že **trvalou iniciativu zde měli zástupci krajského úřadu, příp. krajský radní jako člen řídicího týmu**, a ostatní partneři nejčastěji diskutovali, podávali připomínky a také náměty na vlastní akce a činnosti. Schvalovaly se – zpravidla konsensuálně – další kroky, dílčí rozpočty, popř. vybraní dodavatelé.

V průběhu evaluace jsme pracovali se dvěma koncepcemi modelů partnerství.

A/ Jako modely partnerství se někdy označuje to, jakými právními, finančními či jinými prostředky je partnerství „ukotveno“. z tohoto hlediska se v rámci opatření SROP 3.3 vyvinuly dva základní modely: a) smluvně založené, formalizované partnerství subjektů, b) volné, neformální, většinou ad-hoc partnerství, do něhož bylo možné snadno vstupovat nebo vystupovat. První model se většinou uplatnil na celokrajské úrovni při řízení celého projektu, druhý model při práci na subregionální úrovni nebo na dílčích a většinou tématicky zaměřených analýzách a rozvojových dokumentech.

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**

¹² Rozhovory TA a TB.



a oslabilo nezávislost a sebejistotu partnera.

V případě neformálních partnerství zas nebylo vždy zřejmé, kdo je a kdo není partnerem a vlastně ani nebylo dost příležitostí, aby se partnerství ustálilo. Ovšem jestliže byly takové skupiny dobře řízeny, mohly být značně produktivní a například přidat hodnotu k návrhům, které původně zpracovala veřejná správa. V některých případech šlo naopak spíše o pasáž obchodního domu, kterým procházeli různí zájemci a občas se „někde zastavili“ – bez navázání osobních vztahů a vzájemné důvěry. Tito ostatní, „mimosmluvní“ partneři získávali zejména informační výhody.

B/ Jak jsme uvedli výše, je jedním z hlavních příznaků rovnocenného partnerství fakt společného rozhodování a také to, že partneři samostatně propracovávají a naplňují svou úlohu (tj. nečekají, co jim navrhne celý orgán). Ačkoliv se dalo zjistit **mnoho situací, v nichž ke společnému rozhodování docházelo**, mnozí z námi oslovených členů těchto orgánů si „připadali spíše jako pozorovatelé“ než jako aktivní aktéři¹³.

V průběhu prací na evaluaci, při rozhovorech s účastníky krajských partnerství a ze studia některých dokumentů jsme proto zformulovali **domněnku**, kterou bohužel za daného stavu informovanosti nemůžeme dostatečně plně ověřit (proto také nemůžeme s potřebnou jistotou uvést konkrétní příklady):

V krajích se vyskytly **tři modely chování partnerů**, které jsou založeny na stupních partnerského rozhodování:

- a) společné rozhodování partnerů,
- b) konsensuální rozhodování s výhradou respektování vlastního zájmu partnera (*souhlasím se vším, co nepoškozuje moje zájmy a příležitosti*),
- c) pasivní přijímání návrhu rozhodnutí (*hlavně příliš nerybnovat, ale bohudíky za každou korunou*).

Nejde o kategorizaci, která by založila pevné zatřídění krajů do některého modelu. Jde spíše o typické situace, které se v jednotlivých krajích vyskytovaly průběžně a v různém poměru. Rozhodně to tedy nebylo tak, že by například první varianta (společné rozhodování) byla v některém kraji výlučná či typická.

Přesto je zajímavé, že žádný z účastníků projektů, kterých jsme se dotazovali (celkem více než 200 osob), sám nezdůraznil, že se v řídicím orgánu skutečně společně rozhodovalo. Partneři přicházeli s vlastními náměty, vznášeli připomínky k návrhům z kraje a brali na vědomí uskutečněné i plánované akce. **Celková iniciativa, návrhy na hlavní akce, organizace a řízení projektu byly plně v rukou zástupců kraje.** Partneři se většinou starali spíše o své úkoly a cíle než o komplexní cíle celého projektu.

Řada partnerů přitom pracovala v partnerském orgánu v podmínkách těžké **informační**

¹³ To naznačily i rozhovory (technikami TB a TC) s krajskými manažery projektů: „Ze začátku v projektu nebylo jasné, co partnerství je a co by mohlo být.“ – „Projekt celkově řídil krajský úřad, avšak v týmu všichni diskutovali o tom, jak to bude, schvalovali to a pracovníci KÚ to jen realizovali.“ – „Partneři se také zapojovali, ale spíše tím, že přenášeli informace do svých cílových skupin.“ – „Zájem partnerů byl především v tom, že kraj měl na projekt X mil. Kč a partneři toho chtěli část získat.“ – „Očekávali jsme, že partneři více zapojí příslušníky svých sektorů (spolupráce, zpětná vazba, komunikace...)“



asymetrie, která vede k neoptimálním rozhodnutím. Nedostatek informací o úmyslech kraje, resp. pracovníků krajských úřadů, o uznatelnosti nákladů, o celkovém mechanismu finanční podpory, o jednáních kraje s MMR a CRR, prostě o tom, co všechno se smí a může, na co by se daly prostředky vynaložit, jaké role lze v projektu zastávat a jaké je pozadí řízení projektu od politické reprezentace kraje, to všechno vytvářelo masivní informační deficit. (Tím rozhodně netvrdíme, že byl z pozice krajů úmyslný.)

Tato skutečnost pak mohla u většiny partnerů vést k volbě strategie (b) nebo (c), a to v závislosti na jejich ambicích, informovanosti, obeznámenosti s problematikou a lidmi atd. Takže **od počátku realizace**, a dokonce už přípravy projektů v opatření SROP 3.3 se objevilo nevyvážené postavení, v němž kraj jako instituce – ve srovnání s většinou partnerů – byl dominantní, měl peníze a informace, měl profesionální personál a samozřejmě politickou podporu¹⁴.

I když však **objektivně byla založena situace s nevyváženým postavením všech členů partnerství, s dominantní pozicí kraje a s informačním deficitem mnoha jeho partnerů**, neznamenalo to, že by neexistoval prostor pro plnější výkon partnerské role. A jestliže ne směrem do samotného projektového týmu, tak určitě směrem do vlastního sektoru – k jednotlivým NNO, firmám a obcím.

Bohužel častým případem – podle dílčích hodnocení z krajů – 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.**

To se především stávalo partnerům z neziskového a podnikatelského sektoru. Ukazatelem toho je, že se v hospodářských komorách a v krajských asociacích NNO v průběhu realizace projektu razantně nezvýšil počet nových členů – přestože právě k tomu měli sektoroví partneři mimořádnou příležitost. Jednalo by se o dobrý „vedlejší“ efekt jejich aktivit a opatření SROP 3.3 jako celku, místo toho však spíše musíme hovořit o promarněné příležitosti.

Některé kraje však podpořily tvorbu metodik a postupů pro vznik a rozvoj místních partnerství. Byl to například „Metodický materiál ke školení Komunitní plánování“ v Moravskoslezském kraji, nebo „Metodika tvorby lokálních rozvojových strategií“ v Ústeckém kraji. Problematice se dále věnoval například seminář „Partnerství při tvorbě integrovaných projektů“ v Karlovarském kraji, „Perspektivy financování NNO a vytváření partnerství při projektové přípravě“ v Olomouckém a mezinárodní konference o partnerství v listopadu 2007 v kraji Jihočeském.

¹⁴ Snad s výjimkou Plzeňského kraje. A jak znovu zdůrazňujeme, rozhodně tuto situaci nelze přičítat cílevědomé snaze pracovníků kraje či jiného subjektu.



Příklad 2: Manuál dobrých praktik o regionálním partnerství v Moravskoslezském kraji

Manuál dobrých praktik o regionálním partnerství v Moravskoslezském kraji

Jedním z výstupů projektu „Partnerství k prosperitě“ je vytvoření Manuálu dobrých praktik o regionálním partnerství¹⁵. Manuál slouží jako ukázka příkladu vytváření partnerství mezi představiteli územní samosprávy, soukromé sféry a neziskových organizací a navázání spolupráce mezi těmito subjekty. Poskytuje návod, jak toto partnerství vytvořit a jak partnerskou spolupráci úspěšně využívat.

¹⁵ Viz http://www.partnerstvi-msk.cz/rea_05.html.



6. Postavení neziskového sektoru v krajských projektech

6.1 Funkce neziskového sektoru v partnerství

Významné postavení v koncepci krajských partnerství měly mít **organizace neziskového sektoru** (NNO). Ten však byl na počátku vnímán některými kraji s rozpaky a nedůvěrou. Jak konstatovala tehdejší pracovnice MMR „*v některých krajích převládala neochota pracovat se strukturami, které jsou z pohledu krajské samosprávy amorfní: v kraji je až několik tisíc NNO, které však z 80 – 90% nevyvíjejí činnost. Někde neexistovala zastřešující organizace, někde se NNO nebyly s to dohodnout na jednom zástupci v řídicím týmu.*“

Řada pracovníků krajských úřadů a volených krajských zastupitelů měla o místním neziskovém sektoru představu odvozenou převážně ze znalosti organizací, které žádají o příspěvky z krajských grantových programů. Profesionalita a nasazení zástupců neziskového sektoru v partnerských orgánech byla pro ně v některých případech příjemným překvapením.

V každém kraji měla organizace zastupující neziskový sektor zprostředkovávat ostatním NNO informace o projektu, o jeho výstupech, informovat je o možnostech jejich aktivní účasti a řídicímu týmu zpětně zprostředkovávat jejich potřeby a očekávání.

Zde je třeba zdůraznit, že podle právní formy se za NNO považují všechna občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy a církevní organizace¹⁶. Za NNO jsou v této souvislosti považovány i obecně prospěšné společnosti, které založily anebo převážně založily kraje, obce a jiné právnické osoby a ty se také – spolu s nadacemi a nadačními fondy – stávají účastníky při předkládání projektových žádostí stejně jako NNO občanského typu.

Pro některé účely – a rozhodně pro evaluaci opatření SROP 3.3 - **je však třeba rozlišovat mezi NNO občanského typu (v nichž jako členové nebo zakladatelé převažují občané) a NNO institucionálního typu (v nichž převažují instituce typu kraje, obce, firmy)**. Na pomezí mezi nimi jsou občanská sdružení, které mají od počátku jako hlavní účel prosazování profesních nebo komerčních zájmů producentů v určitém oboru nebo poskytovatelů určitého druhu služeb. Tak je tomu například s Agrární komorou nebo s poradenskými občanskými sdruženími, v nichž odborníci poskytují druhově stejné služby (a nezdírká za stejné ceny) jako komerčně pracující obchodní společnosti typu s.r.o.

NNO občanského typu plní jako celek dvě funkce:

- a) **uspokojují a prosazují zájmy občanů, poskytují služby různým skupinám apod.** – z hlediska čerpání veřejných zdrojů jsou v pozici žadatelů a příjemců pomoci,
- b) **nezávisle na veřejné správě a médiích (avšak ve spolupráci s nimi) hodnotí kvalitu procedur používaných při rozdělování veřejných prostředků**, např. rovnost přístupu všech subjektů k informacím, efektivnost administrativních postupů, transparentnost při výběru projektových žádostí k financování, zveřejňování výsledků apod. – tuto úlohu mohou plnit v monitorovacích výborech, samostatně a nezávisle (watchdogs) anebo systémově jako přímí účastníci relevantních procedur.

¹⁶ Jde o organizace podle zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů (občanská sdružení), zákona č.248/1995 Sb. o obecně prospěšných společnostech, zákona č. 227/1997 Sb. o nadacích a nadačních fondech, podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (organizace církví).



Funkce a) souvisí s absorpční kapacitou, funkce b) nepřímo s administrativní kapacitou kraje, resp. ČR.

Úmyslem tvůrce opatření SROP 3.3 bylo nepochybně posílit vliv NNO občanského typu, neboť šlo o zapojení organizované části veřejnosti do procesů přípravy a schvalování strategických rozvojových dokumentů a dalších výstupů z projektu. Šlo dále o participaci uživatelů systému (potenciálních žadatelů) a veřejnosti na procesech, které byly účelem projektů – na posílení administrativní a absorpční kapacity kraje¹⁷.

V řadě krajů se mezi NNO v krajském partnerství dostaly NNO, založené institucemi veřejné správy. To samo o sobě nevádí, jsou-li tyto organizace oprávněny a schopny zastupovat veřejný zájem či danou třídu potenciálních příjemců. Jestliže však byly vydávány za důkaz zastoupení NNO v projektech či dokonce tam převažovaly, došlo fakticky k účelovému vytlačení autentických NNO z projektu a ke ztrátě zastoupení občanské společnosti v procesech přípravy na nové programovací období.

Příklad 3: Partneri za neziskový sektor v Jihočeském kraji

V Jihočeském kraji mezi partnery za neziskový sektor patřily:

Nadace Jihočeské cyklostezky, jejíž zřizovateli jsou Jihočeský kraj, Jihočeská centrála cestovního ruchu, ČSAD JIHOTRANS a.s a města Jihočeského kraje.

Jihočeská společnost pro rozvoj lidských zdrojů, o.p.s. vznikla až v červnu 2005 z popudu Jihočeské hospodářské komory s předchůdcem v Radě pro rozvoj lidských zdrojů Jihočeského kraje, což je odborný tým, který se aktivně podílí na strategickém managementu rozvoje lidských zdrojů v region, s hejtmanem kraje jako předsedou správní rady.

Jihočeská agentura pro podporu inovačního podnikání, o.p.s., vznikla rovněž v červnu 2005 přeměnou platformy Steering Committee pro podporu inovací v Jihočeském kraji do neziskové společnosti a jejím jediným zakladatelem je Jihočeská hospodářská komora.

V těchto případech tedy nešlo o NNO občanského typu, které ve svých oblastech působení zastupují občanskou společnost, resp. veřejnost, nýbrž o organizace, které vznikly pro prosazování zájmu zakladatelských institucí.

Na pomezí obou typů NNO (občanského a institucionálního) je jihočeský **Spolek pro obnovu venkova**, který sdružuje převážně obce (odhadem 34 obcí a 10 mikroregionů se 119 obcemi, aktuální počet není znám). Právní forma Spolku nebyla dlouhá léta jasná a ze stanov nevyplývala, nakonec se přiklonil k formě občanského sdružení (což ovšem založilo latentní rozpor se zákonem obcí, které nesmějí být členy občanských sdružení).

Agora CZ patří mezi autentická občanská sdružení, ovšem jako řada dalších se stala poradenskou agenturou pro NNO, města a obce.

MAS Hlubocko-Lišovsko je však obecně prospěšnou společností, jejímiž zakladateli jsou svazek obcí Budějovicko – sever, svazek obcí Lišovsko, Okresní agrární komora České Budějovice, BESÍ a.s., G-PROJECT, s.r.o., Lesy Hluboká nad Vltavou a.s., STEINBAUER LECHNER s.r.o. a občanské sdružení Jihočeská růže. Protože však významný vliv v MAS tohoto typu mívají obce, lze tyto o.p.s. považovat za reprezentanty veřejného zájmu.

Dalšími NNO zastoupenými v partnerství byly Orbis Viridis, o.p.s. a PRO-ODPAD, o.s., jejichž charakter neznáme.

¹⁷ V této souvislosti se objevilo humorné stanovisko jednoho z účastníků, který argumentoval, že účelem SROP 3.3 bylo posílit kapacity pouze samotného krajského orgánu, nikoliv tedy kraje jako územního celku, tzn. se všemi subjekty – obcemi, podniky, občany atd. – které na území žijí anebo působí a v jejich prospěch. Programový dokument SROP však k tomu říká jednoznačně: „Opatření bude zaměřeno na vzdělávání všech skupin aktérů na místní a regionální úrovni, zapojených jak do přípravy a následné realizace programu, tak i do přípravy a následné realizace projektů...“



Závěr: Jihočeský kraj si pro účely vedení projektu převážně vybral zastřešující a věcně potřebné organizace, u nichž využil jejich právní formy NNO a prezentoval je jako partnery za neziskový sektor. Vidíme zde tři „partnery“, kteří zastupují zájmy kraje a podnikatelského sektoru, tři další mají charakter hraniční (ačkoliv veřejný zájem těchto institucí nezpochybňujeme, je Spolek převážně sdružením obcí, Agora je především dodavatelem služeb a MAS v tomto případě nemá občanský základ), jedna je typická, avšak „nezastřešující“ NNO a identitu poslední se nepodařilo zjistit¹⁸.

V této souvislosti je překvapivé, proč nebyly osloveny a zapojeny například takové NNO a jejich zástupci, jako je Krajská rada humanitárních organizací, z jednotlivých renomovaných NNO Rosa, o.p.s. (ekologické informace a aktivity), Fokus Tábor a další. Pouze Centrum pro komunitní práci jižní Čechy bylo partnerskou organizací zastřešující post manažera specialisty pro ESF.

Problém neautentičnosti občanských sdružení se bohužel týká i řady místních akčních skupin (MAS), které vznikaly ve venkovských regionech na základě místního partnerství a většinou sdružují podnikatele, malé podniky, obce, NNO a další právnické a fyzické osoby, které chtějí společně přispět k rozvoji regionu. Místní akční skupiny založené na principech metody Leader lze chápat jako součást demokracie na místní úrovni a výraz vůle aktivní části veřejnosti něco podnikat v zájmu své komunity a regionu. V řadě případů však MAS vznikly a rozvíjely se jako účelově zakládané polozavřené struktury s hlavním cílem stát se konečnými příjemci v některých opatřeních Programu rozvoje venkova ČR.

Pokud jde o dopady krajských projektů na postavení a posílení kapacit neziskového sektoru (NS), je situace v různých krajích hodnocena odlišně. V některých (Vysočina) se udrželo či posílila pozice NS jako významného poskytovatele služeb a důvěryhodného partnera krajských orgánů a organizací podnikatelského a státního sektoru. Ve většině dalších se NS „zviditelnili“ jako životaschopný partner a jen v některých byl vnímán jako povinná a trpěná součást projektů.

Avšak z hlediska užitků vyprodukovaných projektem pro samotný rozvoj neziskového sektoru pozorujeme řádově menší efekty. V červnu 2007 se konala schůzka zástupců NNO a jejich krajských asociací, na níž byly výsledky hodnoceny zhruba takto:

Příklad 4: Dopady SROP 3.3 na vnitřní rozvoj neziskového sektoru

V krajích bylo mnoho tzv. výstupů a výsledků. Konaly se kurzy a semináře, byly poznávací zájezdy a studijní cesty, pořizovaly se zásobníky projektových záměrů atd.

Avšak co za vynaložené prostředky přetrvalo? Co se zajistilo, aby to mělo dlouhodobý dopad do situace neziskového sektoru (NS) v kraji? Jaké jsou dlouhodobé dopady opatření SROP 3.3 na postavení NS v kraji a na jeho rozvojový potenciál? Jaké jsou výstupy a výsledky s přesahem za datum ukončení projektu? Například:

- Kolik nových členů krajské asociace NNO díky projektu získaly?
- Kolik velkých společných projektů vytvořily?

¹⁸ Nelze vyloučit, že se jedná o případ občanských sdružení, která jsou zakládána za účelem získání veřejné podpory v případech, kdy jsou způsobilými žadateli pouze NNO. Ostatně jako další partneři zde vystupují organizace jako G-project nebo Legro Consult, které nereprezentují žádný segment potenciálních žadatelů apod., nýbrž jednotlivě a komerčně zajišťují poradenské a vzdělávací služby.

Kolik neziskových poradenských a školicích zařízení v průběhu projektu zřídily?

Do kolika komisí a výborů s celokrajskou působností se jejich zástupci dostali?

1. Nové zkušenosti, kontakty, informace a možnost participovat na zajímavém projektu byly pro NS nejčastějšími efekty realizace krajských projektů.
2. NS ve většině krajů zůstal v pozici „obdarovaného“, nikoliv v pozici nepřehlédnutelného, silného a důvěryhodného partnera. Ve veřejné správě byl stále spíš trpěn než vítán.
3. Nevytvořilo se „strategické partnerství“ sektorů pro další programovací období (jako tomu bylo například v NUTS Západní Skotsko v partnerství SEP).
4. Dokonce ani krajské reprezentace NS se v rámci jednoho NUTS II nepropojily.
5. Nebyly dostatečně využity nabídnuté nástroje a metody jako např. benchmarking nebo komunitní plánování veřejných služeb.

Neziskový sektor v některých krajích vnitřně posílil, obvykle tam, kde byl veden zastřešujícím subjektem (asociace nebo koalice NNO). V řadě krajů však nevyužil příležitost připravit se řádně na nové období. Několik školení a několik vytvořených projektových záměrů neznamenalo strategickou změnu postavení NS v těchto krajích a celkově ani v ČR.

6.2 O reprezentativnosti a zastupování neziskového sektoru

V některých krajích zástupce s dostatečnou oporou mezi NNO neexistoval (např. kraje Královéhradecký, Středočeský, Zlínský) a byl nahrazen jednotlivými organizacemi. Ve Středočeském kraji, kde neexistovala krajská asociace NNO, zveřejnil kraj výzvu zájemcům o vstup do projektového partnerství. Jinde působil a jak členskou základnou, tak svými zkušenostmi budil dostatečnou důvěru a byl ostatními partnery akceptován.

Šlo jednak jmenovitě o krajské asociace NNO (v krajích Karlovarském, Libereckém, Plzeňském, Ústeckém, Jihomoravském), jednak o koalice bez právní subjektivity, které však v neziskovém sektoru kraje plní zastřešující a reprezentační funkci. Tak tomu bylo v krajích Vysočina (Koordinační uskupení NNO - KOUS), Olomouckém (Unie neziskových organizací Olomouckého kraje – UNO) a Pardubickém (Koalice nevládek Pardubicka - KONEP). Všechny tyto jsou jak v neziskovém sektoru, tak na krajské úrovni veřejné správy převážně vnímané jako skuteční reprezentanti neziskového sektoru.

Účast zástupců neziskového sektoru v projektových týmech, resp. mezi partnery však někde otevřela **problém reprezentativnosti sektoru**. Uvedeným subjektům bylo zejména namítáno a) že zastupují příliš malý počet NNO (mají malou členskou základnu), b) nemají „mandát“ pro zastupování všech NNO v kraji. V prvním případě je však zjevné, že ani jiné podobné instituce, např. hospodářské nebo agrární komory, nesdružují významný počet možných členů, nýbrž pouze jejich malý zlomek¹⁹.

Ve druhém případě je spor o chápání pojmu „zastupovat“. Nejde totiž o zastupování ve smyslu delegování pravomoci činit rozhodnutí anebo pověřit asociaci NNO, aby jednala za

¹⁹ Například v Hospodářské komoře je členy jen asi 0,6 % možných subjektů. Ostatně analogicky to platí o voličích vítězných politických stran, které ve volbách aktivně podpoří 10-25 % oprávněných voličů.



jednotlivé členy na základě nějakého dvoustranného aktu. Jde o zastupování ve smyslu „hájení zájmů“ neziskového sektoru jako celku²⁰.

V jednání s některými představiteli krajů museli zástupci neziskového sektoru svou pozici zpočátku obhajovat.

V některých krajích (Pardubickém, Libereckém a dalších) se mohly krajské orgány přesvědčit, že NNO mají přirozený a vysoký „partnerský a inovační potenciál“ – sklon spolupracovat, pružně reagovat, vyhledávat příležitosti, využít elán a motivaci k inovacím. Například v Pardubickém kraji to ukázal projekt Společně!²¹.

Příklad 5: Projekt Společně! NNO v Pardubickém kraji

Všeobecným cílem projektu bylo pomoci iniciace a prohloubení partnerství neziskových organizací dosáhnout komparativní výhody neziskového sektoru v Pardubickém kraji při získávání dotací ze strukturálních fondů EU. Aktivita projektu zahrnuje sběr námětů na projekty, příprava pilotních partnerských projektů NNO, zpracování a ověření metodiky spolupráce zapojených organizací, budování partnerství v Pardubickém kraji, realizace pracovních seminářů a workshopů.

Výstupy z projektu jsou: Metodika hodnocení stupně absorpční kapacity, Metodika zapojení partnerů, dvě nová pracovní místa. Projekt byl realizován v období 05/2007 – 04/2008, celkem v pěti etapách. Celkové náklady činily 1 572 220 Kč. Realizací projektu by měly NNO v Pardubickém kraji získat vlastní zkušenost s přípravou a realizací evropských projektů, mělo by dojít k rozvoji jejich kapacit díky absolvování seminářů a workshopů, rozvoji partnerství mezi organizacemi na české i mezinárodní úrovni a rozvoji lidských zdrojů zapojených organizací. Zástupci z NNO získali zkušenosti na stáži v Londýně - Islingtonu, kde se inspirovali postupem londýnských NNO (tvorbou společných projektů) a po návratu ze stáže začali připravovat tento projekt.

Nositelem projektu byla Koalice nevládek Pardubicka (KONEP), která sdružuje NNO bez rozdílu zaměření. Dlouhodobým cílem koalice je podporovat vzájemnou spolupráci, výměnu zkušeností a pomáhat v rozvoji neziskových organizací.

²⁰ Podobně ani demokraticky zvolený zastupitel nejedná za jednotlivého občana, nýbrž všeobecně hájí či uplatňuje veřejný zájem (doufají voliči). Zástupce neziskového sektoru, ať už jako právnická osoba či jako jednotlivý občan, reprezentuje na základě uznané skutečnosti, že přiměřeně zná problematiku neziskového sektoru, jeho zájmy a potřeby, aktivně se jich zastává, v jednání nezklamal apod.

²¹ Viz www.spolecne.eu.

7. Zapojení partnerů do realizace plánovaných výstupů²²

K zapojování partnerů do tvorby strategických dokumentů, školícího plánu, analýz a zásobníku projektů prokazatelně docházelo. Protože zkušenosti z většiny krajů jsou v tomto ohledu podobné, uvádíme jen dva příklady:

Příklad 6: Zapojení partnerů v Pardubickém a Libereckém kraji

Typickým je z tohoto hlediska Pardubický kraj: Ve spolupráci s partnery se připravila dokumentace pro zadání školicích aktivit a analýz. Zásobník projektů vznikl na základě požadavků všech partnerů a rovněž konečná struktura formuláře pro vyplňování projektového záměru vznikla na základě připomínek partnerů. Protože v tomto kraji byli vyškoleni euromanažeři přímo v partnerských organizacích, plnili rovněž a plní roli poradců pro předkladatele projektových záměrů. Tato aktivita podle sdělení zástupce kraje přetrvává, neboť partneři si vybudovali síť poradenských služeb, tyto služby fungují osobně, telefonicky i elektronickou poštou.

Při tvorbě Programu rozvoje Libereckého kraje pro období 2007-2013 byli partneři především informačním prostředníkem pro své sektory a pomáhali shromažďovat projektové záměry. Zapojili se rovněž do připomínkování pracovních verzí tohoto programu a iniciovali účast subjektů ze svých sektorů na seminářích k přípravě a připomínkování programu. Pokud jde o analýzy, partneři se přímo podíleli na zpracování benchmarkingových šetření v jednotlivých sektorech, resp. nechali je zpracovat. Partneři iniciovali sběr projektových záměrů do databáze a jejich zástupci se ve všech ORP zúčastňovali jednání pracovních skupin pro tvorbu Místních projektových plánů²³.

Převažující prací partnerů však bylo především pořádání seminářů, workshopů, individuální konzultace, zadávání menších analýz, organizace projednávání dokumentů apod.

Aby mohly být akce partnerů podpořené, musely být v partnerském orgánu schválené. Někteří se tak snažili dodatečně nebo s umělým zdůvodněním „zuznatelnit“ náklady na své akce. Avšak také samotný kraj (jeho pracovníci nebo politici) měl někdy zájem zahrnout do projektu aktivity a akce, jejichž přínos pro projekt se nyní jeví jako pochybný či velmi odtažitý. Vznikaly tak analýzy či publikace, které neměly využití, měly nízkou odbornou úroveň nebo vznikly jen úpravou dříve zpracovaného materiálu.

Častějším případem bylo, když v kraji vznikaly ad-hoc partnerské orgány, které ani neměly ambice přejít do trvalejší spolupráce. Například v Karlovarském kraji vznikly partnerské pracovní skupiny, které připravovaly jednotlivé oblasti ROP. Podávaly podněty, které byly odborně zpracovány. V Pardubickém kraji i jinde byla s partnery připravována dokumentace pro zadání školicích aktivit projektu, byly stanoveny cíle a průběh stáží, konferencí apod. Partneři byli též lektory v některých školicích aktivitách a konferencích.

V některých krajích (Plzeňský, Středočeský) se v průběhu realizace nepodařilo iniciovat vznik

²² Viz dále též přílohy č. 2, 3, 4 a 5.

²³ O benchmarkingu neziskového sektoru v Libereckém kraji podrobněji v příloze č. 3, o místních projektových plánech v příloze č. 4.



nových partnerství fungujících na místní či subregionální úrovni. Projekt tak posílil již fungující struktury (hlavně DSO a MAS).

Dotazování projektoví manažeři z krajů někdy hovořili o pokračování partnerství (partnerských orgánů) z projektu, avšak ve skutečnosti šlo jen o využití některých principů, podle nichž se v projektech pracovalo, nikoliv o navazujících aktivitách. Například při přípravě strategických dokumentů nelze prokázat využití krajského partnerství, nýbrž jen to, že dokumenty byly připravovány za účasti zainteresované veřejnosti – s jejími připomínkami, se sběrem námětů apod. – avšak to není partnerství²⁴.

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. Je však třeba říci, že i postavení krajů ve fázi přípravy ROP bylo obtížné, neboť ve většině NUTS II se implementační struktury brzy „odpojily“ od krajských struktur a tím i od vytvořených partnerských orgánů²⁵.

Snad nejlépe dotáhli proces přípravy ROP zdola, od místních subjektů, v kraji Vysočina:

Příklad 7: Od partnerství k plánům v kraji Vysočina

Také v kraji Vysočina se uplatnily dva druhy partnerství: formální – podložené dohodou o partnerství a spolupráci, a neformální – k němuž se mohl přihlásit kdokoli. Partnerství začínala v ORP: lidé z realizačního i řídicího týmu projektu společně objížděli ORP, seznamovali tamní subjekty s projektem, získávali projektové záměry do zásobníku, jednali u kulatých stolů. Na těchto jednáních také vznikaly tzv. místní operační plány, které se zaměřovaly na to, co chtějí aktéři uskutečnit ve své lokalitě. Vzniklo tak 15 operačních plánů, které byly provázány s oficiálními strategickými dokumenty, vytvořily jeden operační plán, který pak byl využit při jednání o ROP NUTS II Jihovýchod²⁶.

Pozitivní užítky a pocity však většinou přetrvaly. Zejména ze strany partnerů kraje celkově **převažují pozitivní postoje k samotné existenci partnerských struktur a k možnému pokračování.** Zdá se, že pro partnery z jiných sektorů (včetně místní samosprávy) byl významným přínosem pocit, že se mohou podílet na přípravě budoucnosti kraje, že jsou akceptováni krajskými orgány a že se ze „sektorové izolace“ dostávají do nových vztahů a příležitostí. Pro lidi z krajských institucí, především z krajského úřadu, bylo pravděpodobně významné poznání, že partneři z jiných sektorů mohou být užitečnými společníky v aktivitách kraje, že nepřinášejí bezhlavě opoziční postoje a že společná práce může znamenat více výsledků, více peněz apod. Proto také v řadě případů pokračuje spolupráce neformálně, bohužel však ne na úrovni celého partnerství, nýbrž mezi jednotlivými (bývalými) partnery.

²⁴ Partnerský princip se patrně uplatňoval v přípravě Integrovaných plánů rozvoje měst (IPRM) pro projekty IOP a ROP, což bylo v jednom kraji prezentováno jako zdařilé přenesení zkušeností ze SROP 3.3. S pokračováním krajského partnerství to však nemělo nic společného.

²⁵ Podle sdělení jednoho z dotazovaných, „manažer ROP se jako zástupce projektového partnerství účastnil „přípravy“ ROP v pracovní skupině. Proběhl rovněž workshop partnerů k přípravě ROP. Šlo však jen o formální postup, fakticky nemělo zapojení partnerů význam. Připomínky k ROP byly odevzdány, ale žádné nebyly přijaty...“ Podrobněji popisuje přípravu ROP v rámci implementace příloha č. 6.

²⁶ O těchto místních operačních plánech viz dále příloha č. 4.



V dotazníkovém šetření, které jsme uskutečnili k rozšíření empirické základny o projektech a jehož se zúčastnilo 140 osob²⁷, jsme se rovněž dotázali, jak byli spokojeni s některými aktivitami nebo akcemi, kterých se účastnili. Hodnoceno na pětistupňové „školní“ stupnici, byla v průměru **největší spokojenost dotazovaných s účastí na tvorbě školicího plánu, stážích a konzultacích:**

Tabulka 2: Spokojenost s vybranými aktivitami nebo akcemi v rámci projektu

	1	2	3	4	5	průměrná známka
1. tvorba školicího plánu pro přípravu kurzů, připomínky k nim	58	37	5	0	0	1,47
2. tvorba analýz pro období 2007-13	14	49	31	3	3	2,32
3. tvorba návrhů strateg. dokumentů na období 2007-13, vč. jejich připomínkování	18	52	23	7	0	2,19
4. účast na jiných aktivitách (stáže, konzultace,...)	60	30	8	0	2	1,54

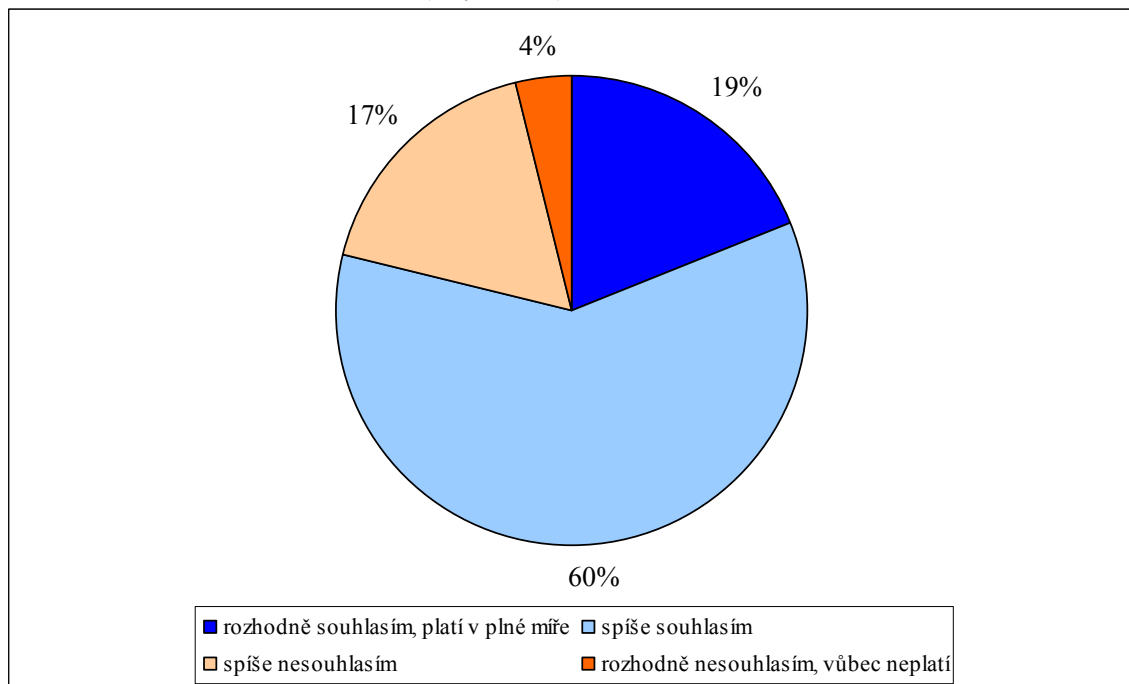
Ve sloupcích 1-5 jsou % z počtu účastníků příslušné aktivity. Například 58 % dalo při hodnocení svého zapojení do tvorby školicího plánu nejvyšší známku 1.

Nejaktivnějšími partnery, zájemci, potenciálními žadateli apod. byly obce a NNO. Naproti tomu se zdá, že v řadě krajů nebyl dostatečně podchycen a zaktivizován podnikatelský sektor (i tam, kde působily hospodářská komora, se někdy informace a aktivity nedostávaly do firem) a také agrární sektor, jehož účast byla potlačena instrukcí o zákazu přesahu ze SF EU do oblasti EAFRD. Pravděpodobně ještě méně než výrobní firmy se zapojily podniky ze sektoru služeb (ovšemže kromě takových jako vzdělávání nebo poradenství); dostávaly informace, ale aktivní většinou nebyly.

Pokud jde o hodnocení přínosu projektu pro řešení problémů subjektů z neziskového a podnikatelského sektoru městům a obcím, ukázalo se, že podle čtyř pětín dotazovaných (technika TD) **projekty pomohly řešit problémy subjektů z neziskového a podnikatelského sektoru, městům a obcím.**

²⁷ Vít technika TD v popisu metodik. Připomínáme, že v souboru dotazovaných bylo nejvíce euromanažerů (53 %), předkladatelů projektových záměrů (36 %), účastníků dalších kurzů a školení (30 %) a zástupců partnerů (29 % - vždy z celkového počtu dotazovaných).

Graf 1: Hodnocení užitečnosti krajských projektů²⁸



²⁸ Otázka: „Pomohl projekt řešit problémy subjektů z neziskového a podnikatelského sektoru, městům a obcím?“

8. Uplatnění partnerů a dynamika partnerství

8.1 Podíl veřejnosti a partnerů na rozhodování

Účelem opatření SROP 3.3 bylo praktickým a udržitelným způsobem řešit posílení administrativní a absorpční kapacity (při plánování i realizaci) pro využití strukturálních fondů. Vzhledem k tomu, že většina krajů se systematickým partnerstvím teprve začínala, zaměřila se spíše na to, co bylo v té době vnímáno jako největší problém a přitom nejnázornější výsledek – tedy na informování potenciálních příjemců v kraji a jejich proškolení pro přípravu projektu. V některých krajích je tento přístup považován za známku nejvhodnějšího využití poskytnutých finančních prostředků.

Široké uplatnění principu partnerství a hloubka zapojení partnerů do rozhodovacích procesů přitom závisela především na míře politické podpory principu participativní demokracie. Kraje se však lišily právě v tom, jak velký prostor připravily pro subjekty mimo krajskou správu. Podle výsledků anonymního dotazování²⁹ se zdá, že zvláště dobré podmínky byly v krajích Jihomoravském, Plzeňském, Ústeckém, z dalších zdrojů informací (techniky TB, TC) je však patrné, že to můžeme vztáhnout i na kraj Vysočina, Plzeňský nebo Moravskoslezský.

Všechna partnerství v krajích pokročila v zapojení veřejnosti a partnerů do přípravy strategických dokumentů minimálně do stupně sběru reakcí a připomínek občanů a zástupců organizací. Některé kraje – určitě mezi ně patří Královéhradecký, Vysočina, Jihomoravský - zapojily své partnery také technikami, které umožňují oficiální konzultace (např. formou pracovních skupin). Některé kraje (např. Liberecký, Olomoucký kraj) zajistily široké seznamování veřejnosti s návrhy, uskutečňovaly v různých místech kraje kulaté stoly a veřejné diskuse.

V žádném z případů se však projektoví partneři nepodíleli přímo na rozhodování a vytvořené partnerství nikdy nepřevzalo odpovědnost za celé (politické) rozhodnutí o rozvoji kraje či o plánovaném využití prostředků SF EU, a dokonce ani za přípravu tohoto rozhodnutí. Partneři se téměř vždy vyjadřovali k již navrženým dokumentům.

Zřetelné výstupy z **uplatnění partnerů na subregionální úrovni** lze vidět na Vysočině, kde bylo vytvořeno partnerství na úrovni každé z 15 obcí s rozšířenou působností a jejich výsledkem jsou Místní operační plány a integrované projekty. Podobné plány na úrovni ORP se vytvářely například v Libereckém kraji (bohužel spíše jako výtahy z celokrajského zásobníku projektových záměrů) nebo Moravskoslezském (zde byly zpracovány programy rozvoje města, resp. strategické rozvojové plány pro 22 ORP). Avšak v těchto případech patrně převažovalo dodavatelské řešení nad participativním.

8.2 Dynamika partnerství

Evaluační tým se zabýval **průběhem vývoje partnerství v jednotlivých krajích** s cílem popsat lépe dynamiku rozvoje partnerství. V kontextu zakázky na provedení evaluace však bohužel nebylo dost prostoru pro takto zaměřenou studii, byl by to spíše úkol v rámci vědeckovýzkumného programu.

²⁹ Viz příloha č. 9, otázka Q18c. Poznatek je založen na porovnání významnosti aritmetických průměrů hodnocení mezi kraji. Počet dotazovaných v krajích byl však malý (v rozmezí 3-19), proto výsledky mají jen orientační hodnotu.



Přes neúplnost našich poznatků lze konstatovat, že výsledky v uplatňování principu partnerství v krajích závisely na třech faktorech: I. na výchozím stavu, zkušenostech a rozvinutosti partnerských procesů, II. na politické podpoře partnerství, resp. na míře akceptování prostoru pro uplatnění partnerství ze strany krajských politiků, III. na intenzitě a kvalitě vedení krajského partnerství ze strany zástupců kraje, příp. přenesení této role na „svěpomocné síly“ partnerského orgánu, např. řídicího týmu projektu.

Z těchto hledisek **byly mezi kraji značné rozdíly**: k jednomu konci kontinua, které by se dalo nazvat „hloubka a intenzita partnerství“, by mohly být řazeny například kraje Jihočeský a Plzeňský, k hornímu konci kraje Vysočina nebo Moravskoslezský. S využitím dalších našich zkušeností a poznatků lze říci³⁰:

Partnerství jsou jak začínající, tak pokročilá. Začínající partnerství teprve získává vzájemné kontakty a pomalu buduje partnerskou síť. Chybí mu politická podpora pro zapojení partnerů do politických rozhodnutí a/nebo schopnost využít partnerství ve prospěch regionálního rozvoje. Partnerství je často formální nebo degradováno na dodavatelsko – odběratelské vztahy. Potřebuje zejména metodické vedení, ale také vzdělávání politiků, veřejné správy i samotných partnerů. Pomohl by i zvláštní trénink pro vytváření partnerských sítí a strategické plánování se zapojením veřejnosti. Potřebuje delší čas na nalezení partnerů a k uchopení problematiky regionálního rozvoje z jejich pohledu a finanční prostředky pro častější setkávání partnerů a vzdělávání

V rozvíjejícím se partnerství partneři dobře navazují spolupráci, partnerství má dostatečnou politickou podporu a dobré metodické zázemí. Má svou vizi integrovaného rozvoje, takže ví, k čemu chce v území dospět a jak v tom má partnerská spolupráce pomoci. Potřebuje však čas pro získání stability v partnerství a finanční prostředky pro realizaci integrovaných strategií a projektů, pro vyhodnocování aktivit a pro spolupráci na dalším kole plánování regionálního rozvoje.

Totéž platí pro krajskou úroveň a pro možné pokračování partnerství z opatření SROP 3.3: je třeba nalézt sílu a finanční prostředky pro pokračování a kultivovat krajské partnerské struktury podobně, jako tomu bylo nebo je na úrovni NUTS II a III v řadě členských zemích EU. Ostatně velký podíl na vzestupu irské ekonomiky a na oživení irských, skotských nebo italských regionů měla právě partnerství veřejné správy, podnikatelského a neziskového sektoru v regionech. Zřejmě i **tyto zkušenosti vedly Evropskou komisi k tomu, aby dala podnět k zařazení opatření 3.3 do SROP.**

Do některých krajů byly přinášeny **zkušenosti z partnerských řešení v jiných zemích**. Například Královéhradecký, Pardubický a Liberecký kraj z Velké Británie (Londýn), Olomoucký kraj (Brusel), Středočeský kraj (Švédsko), Jihočeský (Itálie). Přenos těchto zkušeností zajišťovaly jak studijní cesty z krajů, tak naopak návštěvy zahraničních hostitelů na kulatých stolech pořádaných kraji nebo jednotlivými partnery.

³⁰ I když všechny potřebné zkušenosti nemůžeme čerpat přímo z krajských partnerství ve SROP 3.3 (která víceméně zůstala v počátečním stádiu rozvoje), máme zkušenosti z desítek místních partnerství, vytvářených ve městech, obcích, venkovských mikroregionech apod. ke spolupráci na rozvoji územních celků. Čerpáme zde z bohaté praxe Centra pro komunitní práci, o.s., Národní observatoře venkova, o.p.s., a dalších poradenských subjektů, kteří pracovali na zakládání a rozvoji místních akčních skupin, při metodickém vedení procesů Místní agendy 21, v konzultacích místních programů a plánů s veřejností apod.



8.3 Hypotéza normality

V průběhu samotné evaluace formuloval tým rovněž **hypotézu normality rozvoje krajských partnerství**. Opírá se o předpoklad, že i pro plně rozvinutá a fungující partnerství je logické, když první vrchol jejich aktivity přichází v době přípravy programů a projektů (což se z časového hlediska dělo především do r. 2007), následuje pokles společných aktivit v době realizace projektů a programů a druhý vrchol partnerských aktivit přichází v době ukončování programů, jejich evaluace a ukončování monitoringu.

Kritici této hypotézy upozorňují zejména na fakt, že dobře vyvinutá partnerství by měla a mohla udržovat empiricky prokazatelnou míru aktivity i v průběhu implementace, neboť by iniciovala partnerské projekty a podílela se na průběžném monitoringu.

Platí-li hypotéza normality, pak nelze hodnotit negativně, že krajská partnerství nejsou v současné implementační (realizační) fázi programového cyklu aktivní. Jejich doba přijde zase až v období monitoringu a „on going“ evaluací (2009 – 2010), kdy by bylo vhodné, aby kraje znovu vyzvaly své partnery ke spolupráci a tím zahájily efektivní spolupráci na přípravě plánů pro další programovací období. K tomu však budou potřebovat finanční prostředky, a zde by bylo vhodné využít OP Lidské zdroje a zaměstnanost (prioritní osa 4), příp. OP Technické pomoci.



9. Pokračování partnerství a jeho udržitelnost

9.1 Pokračování partnerství

„Po skončení programovacího období 2004–6 by ve všech krajích měla vzniknout krajská rozvojová partnerství založená na partnerských sítích a strukturách. Tato partnerství by měla být udržitelná i po skončení projektu a měla by působit v regionech jako iniciátor změn a rozvoje.³¹“

Tento cíl se nepodařilo dosáhnout. 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.

Příklad 8: Pokračování partnerství ve Středočeském kraji

Pro přínosy projektu z hlediska vytvořeného partnerství a jeho současného stavu je typická situace ve Středočeském kraji: Partnerství bylo založeno v širokém spektru subjektů. Ovšem pouze malá část partnerů byla aktivní, někteří z partnerství vystoupili. Malou aktivitu projevovaly zejména obce s rozšířenou působností. S partnery byly uzavřeny rámcové smlouvy, následně se uzavíraly dílčí smlouvy na realizaci každé aktivity (což však bylo administrativně náročné).

Po skončení projektu někteří partneři dále spolupracují, našli společné zájmy a cíle (např. Rakovnicko, o.p.s. a Posázaví, o.p.s.) a pokračují intenzivně na svém území, kde se jim daří zaktivizovat místní subjekty. Pokud jde o uchování pracovních míst po dobu 2 let, někteří partneři mají problémy s financováním pracovního úvazku. V době hodnocení se připravovala monitorovací zpráva k udržitelnosti výsledků a to byla dobrá příležitost k oživení kontaktů s partnery.

Partnerské principy spolupráce se však uplatňují v různých podobách.

Příklad 9: Pokračování partnerství ve Zlínském kraji

Ve Zlínském kraji jsou partnerské aktivity rozvíjeny v projektu „Zvyšování absorpční kapacity Zlínského kraje 2007-2013 – I. etapa“ (4.2 ROP). Euromanažeré působí ve všech 13 obcích ORP a smluvně je zajištěno udržení jejich pracovního místa 3 roky po podpisu smlouvy. Zlínský kraj je aktivní i v jiných partnerských projektech a při vytváření a realizaci Regionální inovační strategie, spolu s výzkumnými a podnikatelskými subjekty v projektu „Zelená pro Zlínský kraj“ - environmentální vzdělávání jako cesta k udržitelnému rozvoji, nebo v projektu „Partnerství – bezpečné klima pro školy“. V kraji pracuje od roku 2002 Rada pro rozvoj lidských zdrojů Zlínského kraje, která je založena na partnerství mezi mnoha institucemi. Projekt SROP 3.3 se tedy nestal nosným projektem, od kterého se odvíjí další aktivity, ale jedním z těch, které napomáhají zvýšení absorpční kapacity kraje.

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

³¹ Metodické doporučení č. 2 MMR pro zpracování projektu v opatření 3.3 z 8. července 2004.



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 partnerského orgánu, avšak **přetrvalo mnoho vazeb mezi jednotlivými členy, jejich příležitostná i trvalá spolupráce a často i propojení mezi příslušnými organizacemi** (společné projekty a akce).

Příklad 10: Partnerská příprava Regionálních inovačních strategií

Typickým „partnerským“ produktem jsou **Regionální inovační strategie (RIS)**, které v krajích začaly vznikat již po skončení projektů ve SROP 3.3³². Vznik RIS byl obvykle iniciován spoluprací s Asociace inovačního podnikání ČR a je podporován krajem a dalšími regionálními subjekty. RIS má tvořit program s vymezením priorit a úkolů v oblasti inovací a inovačního podnikání, velký důraz se klade na rozvoj a kvalitu lidských zdrojů. Základním cílem dokumentu je zejména podpora inovačního procesu v kraji, rozvíjení inovační infrastruktury, podpora MSP, rozvoj informačních sítí a rozvoj vzdělávání v souladu s požadavky trhu práce.

Jde ostatně o typický případ institucionálního partnerství. „Podporu rozvoje inovačního podnikání je třeba založit na principu vzájemného partnerství všech účastníků (státu, krajů, podniků, vysokých škol, dalších institucí a pracovišť v oblasti vývoje a výzkumu)...“ (Národní inovační strategie ČR, 2004).

Například v Libereckém kraji připravuje RIS pracovní tým, který má rovněž k dispozici odborné pracovní skupiny. Ty jsou otevřené pro všechny zájemce. Krajské orgány nepřipravují návrhy, které by pracovní tým projednával a připomínkoval, nýbrž tento partnersky složený orgán sám vše vytváří a kraj tyto práce pouze facilituje³³.

Zaměření pracovních skupin odpovídá prioritním oblastem uvedeným v koncepci RIS. Důraz se klade na to, aby výsledkem procesu nebyl pouze vznik koncepčního dokumentu, ale aby pro zlepšení rozvoje inovačního prostředí byly nastartovány konkrétní aktivity. Jednou z těchto aktivit by mohl být vznik nových partnerství a z nich vycházející společná příprava projektů veřejného a podnikatelského sektoru.

Aniž bychom chtěli zveličovat vliv projektů z opatření SROP 3.3, **považujeme zvolený přístup za ovlivněný krajským projektem partnerství** (několik osob se účastní obou projektů), za úspěšný přenos zkušeností z projektu SROP 3.3.

Obvyklý způsob veřejné správy (ministerstev, krajů) je totiž ten, že příslušný úřad připraví plné znění, tzv. koncept, a pak ho poskytne zainteresované veřejnosti k připomínkám. V tom 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 Viz např. <http://www.cep-rra.cz/?page=regionalni-inovacni-strategie>.

³³ Koordinátoři regionální inovační strategie jsou Krajský úřad Libereckého kraje, Zastoupení LK v Bruselu, Krajská hospodářská komora Liberec, ARR - Agentura regionálního rozvoje, s. r. o., Regioinfo, s. r. o., Technická univerzita v Liberci, Výzkumný ústav textilních strojů Liberec, a. s., CzechInvest - Agentura pro podporu podnikání a investic. Podrobněji viz <http://www.kraj-lbc.cz/index.php?page=3537>.



9.2 Udržitelnost partnerství

V desítkách rozhovorů s projektovými manažery a partnery³⁴ se přesvědčivě ukázalo, že **partnerské orgány v krajích sice vznikly, ale někdy byly hodnoceny jako formální a po skončení financování (po ukončení projektu) většinou zanikly.**

V Karlovarském kraji práce řídicí skupiny pokračuje a ovšem v nějaké míře pokračuje činnost euromanažerů – zaměstnanců partnerů. samostatně Pokračuje činnost Agentury projektového a dotačního managementu (APDM), která byla zřízena v rámci projektu. a jako téměř všude, „čeká se“ na to, zda partnerství získá další podporu z vnějších, mimokrajských zdrojů.

Spolupráce s partnery pokračuje zčásti při tvorbě Regionální inovační strategie, při hodnocení projektů v rámci 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 (Liberecký kraj, podobně i jinde).

V některých krajích (např. Moravskoslezský) se podporují nebo se plánuje podpora místních partnerství na úrovni mikroregionů (DSO, MAS), což však nelze považovat za specifický dopad opatření SROP 3.3, neboť tyto mikroregiony byly podporovány již dříve anebo souběžně zejména z grantových programů krajů.

V Olomouckém kraji podporují udržitelnost a rozvoj projektu prostřednictvím doplňujících projektů partnerů: CpKP – vzdělávání NNO a projektových manažerů na podporu rozvoje venkova, Hospodářská komora – zahraniční studijní cesty na základě prvních cest pořádaných v SROP 3.3.

Královéhradecký kraj chce na vzniklé partnerství navázat i v tomto období a připravuje projekty, v rámci kterých by využil zejména vytvořenou síť euromanažerů. V současnosti jsou projekty v přípravné fázi a čeká se na vyhlášení výzev. Síť je využívána i k zajišťování toku informací mezi krajskou úrovní a regiony.

Z autentických výpovědí několika desítek dotazovaných k pokračování práce krajského partnerství vyjímáme: *Bobužel, ačkoli o to všichni měli zájem, nenašel se organizátor a finanční prostředky na pokračování.* (Jihomoravský)

Fungují partnerství mezi územními partnery a subjekty v území, byla navázána významná spolupráce. Přenos informací z kraje oficiálně nefunguje. Funguje zprostředkovaně, pokud subjekty požádají o přenos informací z kraje svého územního partnera. Tím se z územních partnerů stávají konzultanti, manažeři MAS, fundraiseri pro subjekty v území. (Plzeňský)

Pokračování prostřednictvím projektu se neděje, není mi známo, že by pokračoval. Rozloučili jsme se tichou cestou, možná jsem nebyl přítomen. (Olomoucký)

Partneři se nescházejí, ale naučili se spolu komunikovat, v budoucnu bude snazší spolupráce a využití kontaktů, které projekt nastolil, komunikace a spolupráce. (Vysočina)

Jsou vytvořeny osobní vazby a na jejich základě se pokračuje dál, elektronická komunikace – spolupráce v rámci projektu není, v rámci sítě euromanažerů ano. (Zlínský)

³⁴ Zejména 33 rozhovorů typu TB ve 12 krajích.



Partnerství pokračuje formálně i neformálně. S některými partnery trvá spolupráce na společných projektech, podle potřeby uzavřeny jsou smlouvy o partnerství. (Ústecký)

Po zkušenostech s projektem SROP 3.3. si některé politické strany daly do svého programu spolupráci s ANNO Jihomoravského kraje. Finanční očekávání byla poněkud vyšší, než ANNO očekávala, ale společenské dopady byly mnohem vyšší. (Jihomoravský)

Podobně se vyjadřovali i jiní. Souhrnně – **partnerství ve smyslu opatření SROP 3.3 nepokračuje. Zůstaly kontakty a dílčí spolupráce partnerů. Je zájem na pokračování. Kraje se pro to snaží získat finanční prostředky.**

V této souvislosti je zdánlivě nepochopitelné, **proč kraje nefinancují z vlastních prostředků alespoň část aktivit, které se jim osvědčily a které stojí za to udržet.** Zřejmě je tomu tak jednoduše proto, že **projekty v rámci SROP 3.3 nepřesvědčily krajskou politickou reprezentaci o užitečnosti či výhodnosti partnerského přístupu k rozvoji kraje, o užitečnosti či výhodnosti vzdělávacích a dalších aktivit, které by se organizovaly na bázi mezisektorové spolupráce.**

Tato skutečnost mohla nastat z několika příčin, které zde prezentujeme jen jako neověřené domněnky ³⁵:

1. krajská partnerství a zejména projektoví manažeři na krajských úřadech nedokázali účinně komunikovat a přesvědčit politické vedení,
2. sami pracovníci krajských úřadů nebyli ochotni pokračovat ve strukturách, kdy do rozhodování a aktivity úřadu vstupuje další síla – mezisektorové partnerství,
3. partnerské projekty na úrovni kraje jsou odmítány s přesvědčením o univerzální účinnosti zastupitelského (stranického) modelu politického rozhodování,
4. jak kraje, tak partneři vnímali projekty sice jako vítaný finanční zdroj pro vlastní aktivity, nikoliv však jako příležitost k nastolení synergických efektů mezisektorové spolupráce.

9.3 Partnerský model přípravy programů a rozhodování

Jak dále? Pouze v některých krajích se objevil **spontánní náznak přenosu práce partnerského orgánu, který v kraji vznikl v rámci SROP 3.3, na vyhlášení výzev a možná i výběr projektových žádostí** jak na stupni kraje, tak především ORP a měst ³⁶. Podle našeho názoru k tomu není zapotřebí podpora ze strany Ministerstva vnitra či jiných orgánů (neboť jde o samostatnou veřejnoprávní působnost obcí), nýbrž „politická vůle“ zastupitelstev.

Kraje i města samozřejmě mají tuto příležitost již od počátku a do jisté míry ji také využívají, když do různých pomocných komisí jmenují zástupce organizací, nikoliv pouze všeobecnými volbami zvolené zastupitele. V naprosté většině případů se však ve veřejné správě udržuje mínění, že rozhodovat o využití „grantových peněz“ krajů a měst mají pouze nebo především řádně zvolení zastupitelé, neboť právě k tomu byli povoláni svými voliči.

³⁵ Chybí výslovná vyjádření kompetentních orgánů a osob (např. od členů Rady kraje). Podle jednoho dotazovaného „kraje si partnerství nepřejí, nepotřebují ani neumí“. Ovšem ani tento soud nemůže platit obecně.

³⁶ Jak sdělili představitelé Moravskoslezského kraje, pro tato města je partnerský model zajímavou nabídkou. Rovněž dotazovaní v kraji Vysočina a dalších vyjadřovali podporu partnerskému přístupu.



Partnerský model přípravy a rozhodování o využití veřejných zdrojů přináší ekonomicky řečeno několik užitků a několik druhů nákladů. Mezi užitky patří:

- větší informovanost rozhodovacího či poradního partnerského orgánu o potřebách cílových skupin (tj. potenciálních žadatelů a příjemců!)
- větší ochota cílových skupin vystupovat pozitivně vůči rozhodovacímu orgánu (méně kritiky a nespokojenosti)
- synergický efekt a sdílení dobrých i špatných zkušeností
- vyšší motivovanost účastníků a vyšší transparentnost rozhodování

Mezi náklady patří zejména:

- ztráta suverenity (svrchovanosti) volených zastupitelů ve prospěch klientů systému
- větší komplikovanost jednání a rozhodování plynoucí z nezávislosti partnerů a rozmanitosti partnerského orgánu
- v některých případech negativní postoje organizací a skupin, které profitují ze spojení s politiky, kteří „výlučně“ rozhodují (ve skutečnosti je tato výlučnost zdánlivá, neboť v těchto případech rozhodují podle zájmových skupin)

Partnerský model přípravy a rozhodování je široce použitelný na programové i projektové úrovni. Hodí se pro získání širšího konsensu zainteresované veřejnosti a pro zvýšení hodnoty programu, jehož beneficiary tvoří větší počet subjektů (např. NNO, firmy, obce, zdravotně postižení).

Partnerství vytvořená na úrovni krajů by mohla docela dobře pokračovat například při aktualizaci krajských strategických dokumentů – bude-li o to ovšem politická reprezentace kraje stát, tzn. uzná-li hodnotu přidanou účastí množství subjektů ke kvalitě „společného“ plánu rozvoje kraje. Nejde o problém konkrétních politických stran, jde spíše o to, jak strany chápou politickou a odbornou potřebu zapojovat zainteresovanou veřejnost do přípravy strategických rozhodnutí.

Na úrovni projektů znamená vstup partnera (ponecháme-li stranou fiktivní partnerství) prudký růst proveditelnosti projektů a zvýšení jejich hodnoty, neboť partner přichází s kapacitami a zdroji, které původnímu žadateli chybějí (např. lidské, finanční nebo know-how, jak to je známo z metod Leader nebo Public-Private Partnership). Proto se také **některá doporučení věnují většímu uplatnění principu partnerství při využívání veřejných prostředků** (viz kap. 8 závěrečné zprávy).

9.4 Pokračování partnerství po skončení SROP 3.3

Nejčastějším výsledkem tedy je, že **původní projektový tým se již neschází, od ukončení projektu se žádné společné akce a aktivity nekonají.** Téměř všichni zástupci z krajů se shodují v tom, že **kdyby byly finanční prostředky, mohly by se některé aktivity obnovit,** projektový tým by se začal scházet, zvýšil by se rozsah vzdělávacích a informačních akcí, obnovilo by se naplňování zásobníku projektů atd.

V souvislosti s financováním však **kraje zmiňují pouze dva zdroje – ROP a OP Technická pomoc.** Zdá se proto, jako by lidé v krajích neměli dostatečnou politickou podporu (nebo snad dostatek vůle, odvahy, nápadů a sil), aby prosadili **alespoň částečné financování aktivit z prostředků samotného kraje.** Je tomu tak pravděpodobně proto, že oni sami anebo volené



vedení kraje nejsou přesvědčeni o užitečnosti krajských partnerství. Že ho nepotřebují, že jim komplikuje činnost, že jim nepřináší potřebné užitky.

Kraje značně spoléhaly na prostředky z ROP a OP Technická pomoc (TP). Asociace krajů jednala s MMR s cílem získat pro pokračování SROP 3.3 v krajích financování právě z OP TP. Ta však byla původně zamýšlena pro celostátní aktivity a akce, propagaci pomoci ze SF, konference apod. Obsahem krajských aktivit financovaných z OP TP by měla být práce s databázemi (“zásobníky“) projektů, práce s euromanažery, publicita a další.

Je pravda, že kraje vesměs nenašly (pokud vůbec hledaly) vlastní prostředky pro financování přímého pokračování SROP 3.3 a proto jako hlavní příležitost vidí OP TP. A je těžko představitelné, jak by mohlo zásadnější pokračování projektu SROP 3.3 po delší dobu řádně probíhat, jestliže není financováno. Domníváme se proto, že **rychlé jednání o využití jak vlastních krajských zdrojů, tak OP TP, je v současné době (listopad 2008) jednou z podmínek úspěšného obnovení pozitivních výsledků opatření SROP 3.3.**

10. Dopady krajského partnerství na budování absorpční kapacity v krajích

Velké množství a rozmanitost relevantních konkrétních výstupů – např. školicích materiálů, metodik, analýz, vzorových projektů, strategických rozvojových dokumentů – **vedlo k zásadnímu růstu celkové absorpční kapacity ČR**, především v oblasti menších investičních a neinvestičních projektů. Přílohy č. 2, 3, 4, 5, 7 a 8 ukazují, jak obrovská byla aktivita vyvolaná opatřením SROP 3.3 v krajích.

V kontextu této evaluace bohužel **není možné tyto dopady vyčíslit**, a to zejména proto, že a) řada významných užitků se teprve realizuje (např. projekty podané s pomocí aktivit financovaných krajskými projekty), b) významné užitky jsou nekvantifikovatelné (např. růst povědomí o pomoci EU, postoje k využívání SF EU a zprostředkovaně k EU jako celku), c) mnohé lze vyčíslit jen parciálně (nová pracovní místa vzniklá a udržena mimo samotný projekt, ale přesto jako nepřímý důsledek projektu – např. v poradenských centrech).

Situace v krajích je podobná: **tam, kde zřizovali poradenská a podobná střediska** na úrovni kraje (např. Karlovarský, Královéhradecký), územních celků (Jihočeský) nebo jinak decentralizovaně (Ústecký), **může se počítat s přetrváním aktivit a tedy i přínosů pro absorpčních kapacitu v dalších letech**. Nejkritičtější je tu jako obvykle otázka dostatku lidí a peněz.

Například v Moravskoslezském kraji vzniklo v rámci projektu šest informačních center a partneri mají ve smlouvách stanoveno, že centrum musí provozovat po určitou dobu, kdy budou rovněž podávat zprávy.

Přidaná hodnota z krajských projektů nemusela spočívat pouze v nových analýzách, strategických dokumentech a zvýšení informovanosti. V souladu s obvyklou logikou rozvoje partnerství jsme očekávali, že v krajích budou vznikat unikátní projektové záměry, z nichž budou mít prospěch partneri z různých sektorů a které by bez tohoto partnerství v krajích nevznikly.

V dokumentaci z krajů, v dostupných výstupech, na www stránkách apod. jsme však **nenacházeli celokrajsky významné projekty či projektové záměry, které by byly vytvořeny krajským partnerstvím**. Samozřejmě, mnoho užitečných výstupů by nevzniklo, kdyby neexistovaly projekty samy, avšak důležité je, objeví-li se nová hodnota přidaná právě jen tímto partnerstvím. Zástupcům krajů jsme proto kladli otázku: „Které partnerské projekty vznikly? Které projekty by bez SROP 3.3 nevznikly?“ Mohlo jít např. o společný poradní orgán, který by fungoval jako pomoc Regionálním radám a krajským Radám (tedy zvoleným zastupitelům kraje) v mezisektorových a komplexních otázkách rozvoje kraje a záměrům, které potřebují podporu všech sektorů, veřejnosti, strukturálních fondů apod.

Na úrovni krajů se však takové partnerské projekty téměř nepodařilo zjistit. V Karlovarském kraji vznikla studie k rozvoji cyklo dopravy v regionu Mariánskolázeňsko. V Pardubickém kraji je známý projekt „Společně!“, v němž se partneri z neziskového sektoru spojili, aby společně lépe získávali prostředky ze SF EU. Ve Středočeském kraji vznikla díky opatření SROP 3.3 Regionální škola obnovy venkova, když se spojily čtyři školy a vznikl nový subjekt. Avšak všechno to jsou buď společné projekty uvnitř jednoho sektoru nebo jednoho územního celku,



nikoliv mezisektorové projekty pro celý kraj.

Zástupci projektových partnerství z jednotlivých krajů uváděli například tyto výstupy: Integrovaný plán rozvoje města Olomouc (byl projednán v řídicím výboru krajského projektu), propagace cestovního ruchu – destinační management ve Středočeském kraji, zpracování tří integrovaných plánů rozvoje měst a strategické plány pro svazky obcí v Ústeckém kraji aj. Většinou se tedy jedná o integrované projekty na subregionální a místní úrovni ³⁷.

³⁷ O integrovaných projektech tohoto druhu viz také příloha č. 5. Nejznámějším příkladem jsou integrované projekty v ORP kraje Vysočiny. Byly připravené, ale s ohledem na nekomplexnost OP se nemohou uskutečňovat jako celek. Jak to vyjádřila jedna z dotazovaných: „*Vznikly integrované projekty – komplexní pohledy na oblast jako je rozvoj cestovního ruchu. Ale došlo k Mnichovu – rozhodli bez nás.*“



11. Dílčí shrnutí

- **Působení krajských projektů a celého opatření SROP 3.3 bylo jednoznačně pozitivní.** Klíčovou okolností bylo, že partnerství do krajských projektů výslovně a cílevědomě vneslo samo opatření SROP 3.3 a jeho Řídící orgán – Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Přesto mnoho pracovníků a krajských politiků si princip partnerství neosvojilo anebo krajský projekt ignorovalo.
- **Pojem partnera se nejvíce střetával s pojmem dodavatele.**
- **Krajská partnerství v rámci projektů SROP 3.3 měla potenciál partnerství v hodnotovém smyslu,** neboť partneři formálně vzato sdíleli nejen informace a kontakty, ale také celý projekt a jeho rozpočet. **Zastoupení všech sektorů v krajském partnerství bylo běžné.**
- **Proměnit společné zájmy a odlišnosti sektorových partnerů ve strategickou výhodu byla příležitost,** kterou kraje využily různou měrou. **Rozhodně však krajské mezisektorové partnerství umožňovalo, aby se všechny sektory něčím „obohatily“ a aby společně dosáhly cíle tak, jak by to žádný jeden nebo dva z nich nedokázaly.**
- **Opatření SROP 3.3 se stalo průkopnickým nástrojem mezisektorové spolupráce na úrovni krajů.**
- **Velké množství a rozmanitost relevantních konkrétních výstupů vedlo k zásadnímu růstu celkové absorpční kapacity ČR,** především v oblasti menších investičních a neinvestičních projektů.
- **Díky projektům v opatření SROP 3.3 se celkově podařilo do řady aktivit ve zcela zásadní míře rozšířit zapojení zainteresované veřejnosti.** Šlo zejména o mechanismy připomínkování návrhů strategických dokumentů a sběr poznatků pro SWOT analýzy a projektové záměry.
- Zejména ze strany partnerů kraje celkově **převažují pozitivní postoje k samotné existenci partnerských struktur a k možnému pokračování.**
- **Cíle, který se týkal vzniku krajských rozvojových partnerství založených na partnerských sítích a strukturách, se nepodařilo dosáhnout.** Přes řadu pozitivních případů (tvorba regionálních inovačních strategií, dílčí zkušenosti ze Středočeského, Karlovarského a dalších krajů) **se v krajích založená partnerství nepodařilo udržet v akceschopném stavu.**
- **Vznik partnerství minimálně na úrovni správních obvodů obcí III. typu se ve většině krajů naplnilo jen zčásti.**
- **Partnerství ve smyslu opatření SROP 3.3 nepokračuje. Zůstaly kontakty a dílčí**



spolupráce partnerů. Je zájem na pokračování. Kraje se pro to snaží získat finanční prostředky.

- **Při realizaci projektů postupovaly kraje většinou samostatně**, spolupráce mezi nimi byla buď ad-hoc (např. zástupci Karlovarského a Libereckého kraje) a neformální, zejména v rámci stejného NUTS II (především Severovýchod), anebo zprostředkovaná poradními, koordinačními a kontrolními aktivitami Řídícího orgánu.
- 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 převážně v rukou zástupců kraje.**
- **Všechna partnerství v krajích pokročila v zapojení veřejnosti a partnerů do přípravy strategických dokumentů minimálně do stupně sběru reakcí a připomínek občanů a zástupců organizací.**
- **Projektoví partneři se nepodíleli přímo na rozhodování** a vytvořené partnerství nikdy nepřevzalo odpovědnost za celé (politické) rozhodnutí o rozvoji kraje či o plánovaném využití prostředků SF EU, a dokonce ani za přípravu tohoto rozhodnutí.
- **Partnerské orgány v krajích sice vznikly, ale někdy byly hodnoceny jako formální a po skončení financování (po ukončení projektu) většinou zanikly.**
- Pouze v některých krajích se objevil **spontánní náznak přenosu práce partnerského orgánu**, který v kraji vznikl v rámci SROP 3.3, **na vyhlášení výzev a možná i výběr projektových žádostí** jak na stupni kraje, tak především ORP a měst.
- Významné postavení v koncepci krajských partnerství měly mít **organizace neziskového sektoru**. Avšak z hlediska užitků vyprodukovaných projektem pro samotný rozvoj neziskového sektoru pozorujeme řádově menší efekty.
- **Nejaktivnějšími partnery, zájemci, potenciálními žadateli apod. byly obce a NNO.**
- **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 SROP 3.3 výborně vystihlo poptávku partnerů v krajích po spolupráci s krajskými institucemi.**
- **Častým problémem krajů s velkým množstvím partnerů byla jejich nízká aktivita.**
- **Nejčastěji se kraj nepovažoval za jednoho z partnerů.** Kraje většinou **hrály v partnerství úlohu dominantního subjektu. Tato okolnost často přinesla devalvací**



konceptu partnerství.

- **Nedostatek finančních a lidských zdrojů pro plné zapojení do krajského projektu byly typickým problémem pro zástupce jak podnikatelského, tak neziskového sektoru.**
- Řada partnerů pracovala v partnerském orgánu v podmínkách **informační asymetrie**, která vede k neoptimálním rozhodnutím.
- 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.**
- **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.**
- **Původní projektový tým se většinou již neschází, od ukončení projektu se žádné společné akce a aktivity nekonají.** Téměř všichni zástupci z krajů se shodují v tom, že **kdyby byly finanční prostředky, mohly by se některé aktivity obnovit.**
- Situace v krajích je, že **tam, kde zřizovali poradenská a podobná střediska na úrovni kraje (např. Karlovarský, Královéhradecký), územních celků (Jihočeský) nebo jinak decentralizovaně (Ústecký), se může počítat s přetrváním aktivit a tedy i přínosů pro absorpční kapacitu v dalších letech.** Nejkritičtější je tu jako obvykle otázka dostatku lidí a peněz.
- V dokumentaci z krajů, v dostupných výstupech, na www stránkách apod. jsme **nenacházeli celokrajsky významné projekty či projektové záměry, které by byly vytvořeny krajským partnerstvím.**