

EX-ANTE HODNOCENÍ

OPERAČNÍHO PROGRAMU

ROZVOJ LIDSKÝCH ZDROJŮ

Národní observatoř zaměstnanosti a vzdělávání

Praha
leden 2003



Národní observatoř zaměstnanosti a vzdělávání

Ex-ante evaluační tým:

Ing. Věra Czesaná, CSc.

Ing. Zdeňka Matoušková, CSc.

Autoři podkladových dokumentů:

Olga Strietska - Ilina, MA

Ing. Věra Havlíčková

Mgr. Alena Zuckersteinová

Asistence:

Jana Kubíčková

OBSAH

SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ	4
1. Východiska a průběh ex-ante hodnocení	4
2. Analýza výchozí situace	4
3. Konzistence strategie programu a vazby na relevantní strategie EU a ČR	5
4. Relevance a vnitřní konzistence programu	6
5. Finanční rámec a kvantifikace cílů	7
6. Očekávané sociálně ekonomické dopady programu a zajištění synergie s ostatními operačními programy	8
7. Systémy implementace, monitorování a hodnocení programu	8
I. ÚVOD	10
II. SPOLUPRÁCE A DOPORUČENÍ EVALUAČNÍHO TÝMU V PRŮBĚHU PŘÍPRAVY PROGRAMOVÉHO DOKUMENTU	11
III. ZHODNOCENÍ ANALÝZY VÝCHOZÍ SITUACE	13
III.1. Trh práce	14
III.2. Celoživotní učení	16
III.3. Sociální integrace a rovnost příležitostí	19
III.4. Adaptabilita a podnikání	22
IV. KONZISTENCE STRATEGIE PROGRAMU A VAZBY NA RELEVANTNÍ STRATEGIE EU A ČR	25
IV.1. Hierarchie a konzistence cílů strategie	25
IV.2. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních evropských politik	30
IV.3. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních národních politik	32
IV.4. Využití zkušenosti z realizace národních politik a předvstupních programů pro strategii OP RLZ	34
IV.5. Jednoznačnost vymezení cílů a priorit ve vztahu k ostatním operačním programům	35
V. RELEVANCE A VNITŘNÍ KONZISTENCE PROGRAMU	37
V.1. Rozsah a kvalita konzultačního procesu	38
V.2. Relevance vymezených priorit a opatření a jejich konzistence	39
V.3. Zastoupení horizontálních témat	41
V.4. Proporce mezi typy opatření a aktivit	43
VI. FINANČNÍ RÁMEC A KVANTIFIKACE CÍLŮ	46
VI.1. Kofinancování z národních a soukromých zdrojů	46
VI.2. Rozdělení prostředků mezi priority a opatření	48
VI.3. Reálnost kvantifikace cílů	51
VII. OČEKÁVANÉ SOCIÁLNĚ EKONOMICKÉ DOPADY PROGRAMU A ZAJIŠTĚNÍ SYNERGIE S OSTATNÍMI OPERAČNÍMI PROGRAMY	52
VII.1. Očekávané dopady programu	52
VII.2. Synergie OP RLZ a relevantních operačních programů	53
VIII. SYSTÉMY IMPLEMENTACE, MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ PROGRAMU	55
VIII.1. Implementace programu	55
VIII.2. Systém monitorování a indikátory	57
VIII.3. Systém hodnocení	59
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	61
Příloha – Hierarchická provázanost cílů na úrovni priorit a opatření	63

SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ

1. Východiska a průběh ex-ante hodnocení

Ex-ante hodnocení bylo zpracováno k finální verzi návrhu OP RLZ. Byly respektovány všechny relevantní legislativní dokumenty ES a pracovní materiály EK. Na začátku hodnotícího procesu stanovil ET základní metodiku ex ante hodnocení v Úvodní zprávě (Inception Report), která byla předána programovému týmu. K jednotlivým pracovním verzím návrhu OP RLZ byla předávána písemná doporučení zaměřená na zlepšení dokumentu nebo odstranění některých věcných nedostatků. Spolupráce s programovým týmem se realizovala prostřednictvím četných diskusí a přímou účastí na tvorbě monitorovacích ukazatelů a zpracování Strategie hodnocení na programové období 2004 – 2006. ET byl podporován zahraničními experty a pravidelně konzultoval průběh ex-ante hodnocení a jednotlivá doporučení s Pracovní skupinou pro hodnocení vytvořenou v polovině roku 2002. V pracovní skupině jsou zástupci ministerstev podílejících se na přípravě OP RLZ, zástupci krajů a sociálních partnerů a nezávislí experti.

Jednotlivá doporučení byla poměrně obsáhlá a strukturovaná podle základních oblastí hodnocení. V převážné míře byla vzata v úvahu a postupně zapracována do programového dokumentu.

2. Analýza výchozí situace

Analýza pokrývá rozhodující oblasti, které vytvářejí širší kontext pro rozvoj lidských zdrojů, to je vývoj HDP a produktivity práce, demografický vývoj a migrace. Rozhodující pozornost je věnována analýze trhu práce, sociální inkluze, rovných příležitostí mužů a žen, celoživotního učení, informační společnosti, adaptability a podnikání. V rámci těchto širších bloků je v dostatečném rozsahu analyzována situace jednotlivých znevýhodněných skupin a identifikovány nerovnosti na trhu práce.

Analýza je podložena číselnou dokumentací postihující vývojové trendy. V případech, kdy jsou dostupné potřebné údaje jsou porovnány národní charakteristiky s průměrnou úrovní zemí EU. V malé míře jsou uvedeny výhledy trendů, což je způsobeno obtížnou predikovatelností budoucího vývoje v podmínkách ČR. Údaje týkající se osob jsou důsledně členěny podle pohlaví, jsou identifikovány problémy a formy znevýhodnění, kterými trpí ženy na trhu práce.

I když ex ante hodnocení upozorňuje na určité dílčí nedostatky analýzy, tyto nedostatky nejsou tak výrazné, aby negativně ovlivnily formulaci strategie programu a jednotlivých priorit.

Analýza byla vyhovujícím způsobem shrnuta do SWOT analýzy, která je členěna podle bloků odpovídajících struktuře priorit OP: trh práce, sociální inkluze a rovnost příležitostí, vzdělávání, adaptabilita a podnikání. To zvyšuje přehlednost SWOT analýzy a umožňuje identifikovat průkazné vazby na strategii programu.

V některých případech však nebyla odpovídající pozornost věnována formulaci určitých bodů SWOT analýzy a jejich řazení podle důležitosti. Tento dílčí nedostatek

se projevil zejména v oblasti adaptability a podnikání, jeho odstranění by nemělo být problémem.

3. Konzistence strategie programu a vazby na relevantní strategie EU a ČR

Strategie OP RLZ je popsána prostřednictvím základních prvků strategických os, tj. globálního cíle, cílů specifických a z nich vycházejících priorit. Strategie je rozvedena až do úrovně opatření, jejichž cíle, ale i specifické činnosti a cílové skupiny jsou dokumentu také popsány.

Vnitřní konzistence strategie je hodnocena na základě hierarchie cílů stanovených na jednotlivých úrovních. Na úrovni programu je stanoven globální cíl a čtyři specifické cíle, pro jednotlivá opatření byly stanoveny dvě úrovně cílů. Formulace cílů je poměrně široká, což lze akceptovat vzhledem k tomu, že se jedná o první program tohoto druhu v ČR. Jeho realizace teprve prověří skutečnou absorpční kapacitu v rámci jednotlivých prioritních oblastí.

Na úrovni priorit nebyly explicitně stanoveny žádné cíle. Na základě hierarchických vazeb mezi jednotlivými úrovněmi cílů je však možné je doplnit z cílů programu a opatření. Požadavek, aby cíl globální byl rozveden cíli specifickými nebyl dodržen v případě priorit 2 a 4, kdy některé z cílů nižší úrovně přesahují zaměření cíle úrovně vyšší. Obdobně je tomu i u opatření 3.2 a 3.3. Po odstranění těchto dílčích nedostatků bude dodržena vzájemná provázanost mezi cíli jednotlivých hierarchických úrovní a zajištěna vnitřní konzistence programu.

Na úrovni opatření chybí nejnižší úroveň cílů. Cíle je však možné odvodit z uvedených specifických činností pro jednotlivá opatření. Vzhledem k této skutečnosti a k tomu, že tím není narušena kvalita věcného zaměření nepovažujeme za nezbytné v OP RLZ chybějící úroveň doplnit, ale měla by být rozpracována v Programovém dodatku.

I když se jedná pouze o formulační záležitost, doporučujeme respektovat označení jednotlivých hierarchických úrovní cílů používaných v metodických materiálech EK. To je pro úroveň programu a priorit cíl globální a cíle specifické, pro úroveň opatření cíl globální a cíle specifické a operační.

Z hlediska dosažení globálního cíle je strategie OP RLZ vyvážená. Obsahuje adekvátní kombinaci jak rozvojových prvků v podobě podpory konkurenceschopnosti a dynamizace rozvoje lidských zdrojů, tak prvků sociální ochrany, inkluze a rovnosti příležitostí.

Soulad s politikami EU

Strategie OP RLZ je v souladu s Evropskou strategií zaměstnanosti, a to jak z hlediska obecných pilířů, tak operačních směrnic. Tento soulad je vcelku přehledně prokázán tabulkou, do které by však bylo možné doplnit ještě další relevantní cíle opatření OP RLZ. To znamená, že provázanost je fakticky ještě vyšší, než naznačuje tabulka.

OP RLZ je v souladu i s prioritními oblastmi Společného hodnocení politiky zaměstnanosti ČR. Vazby však nejsou dostatečně popsány a bylo by vhodné je prokázat stejným způsobem jako v případě Evropské strategie zaměstnanosti.

Z věcného zaměření priorit je zřejmé, že OP RLZ obsahuje i vazby na Evropskou strategii snižování chudoby a sociálního vyloučení. Tyto vazby však nejsou v dokumentu zmíněny a měly by být doplněny.

Provázanost s národními politikami

V OP RLZ jsou podrobně popsány cíle národních politik a postupy jejich naplňování. Z nich je zřejmé, že OP RLZ je provázán s těmito politikami, nejsilnější přímé vazby existují na politiku zaměstnanosti. Kromě toho jsou evidentní vazby nepřímé, které budou mít pozitivní vliv na komplexnost dopadu programu.

Využití zkušeností z realizace národních politik a předvstupních programů
Možnosti využití zkušeností z realizace národních politik jsou omezeny jejich nedostatečným vyhodnocováním. V případech, kdy existují alespoň dílčí vyhodnocení byly tyto poznatky využity při formulaci priorit a opatření.

Předvstupní programy pozitivně ovlivnily především metodiku tvorby OP RLZ a jejich realizace přispěla k rozvoji dovedností pro přípravu projektů vhodných pro spolufinancování z ESF.

Jednoznačnost vymezených cílů ve vztahu k ostatním programům

OP RLZ je v zásadě kompatibilní s ostatními relevantními OP a jsou vyloučeny hrubé překryvy. V některých případech však není jednoznačně vedena hranice mezi opatřeními v OP RLZ na jedné straně a SROP a OP PP na straně druhé. Je proto třeba zpřesnit popis opatření a jednoznačně odlišit charakter aktivit v Programových dodatcích příslušných OP.

4. Relevance a vnitřní konzistence programu

Rozsah a kvalita konzultačního procesu

Konzultační proces byl zajištěn v průběhu celého období přípravy programu a zúčastnili se ho kromě představitelů partnerských ministerstev také zástupci krajů, sociálních partnerů, neziskových organizací a vybraní experti. Zapojení širší veřejnosti bylo umožněno prostřednictvím seminářů a prezentace jednotlivých verzí OP RLZ na internetových stránkách MPSV.

Relevance vymezených priorit a opatření a jejich konzistence

Priority jsou vymezeny na základě SWOT analýzy. Zaměřují se na řešení identifikovaných slabých stránek a opírají se o vymezené silné stránky. Popis priorit je velmi obecný, o jejich skutečném zaměření podrobněji informuje až popis jednotlivých opatření, respektive výčet specifických aktivit a cílových skupin. Je zajištěna komplementarita uvnitř jednotlivých priorit. Pouze v případě priority 1 je třeba v Programovém dodatku lépe vymezit cílové skupiny pro opatření 1.1 a 1.2, aby bylo zcela zřejmé, že nemůže dojít k jejich ani dílčímu překryvu.

Z posouzení všech prvků prioritních os vyplývá, že jsou adekvátní pro řešení problémů identifikovaných v analýze a SWOT analýze. V programu jsou zahrnuty všechny cílové skupiny, které je třeba prostřednictvím jednotlivých opatření podpořit.

Zastoupení horizontálních témat

Horizontální témata rovné příležitosti, udržitelný rozvoj, informační společnost, podpora místním iniciativám jsou obsažena ve všech prioritách. Pro dvě témata (rovnost příležitostí a environmentální vzdělávání jako aspekt udržitelného rozvoje) jsou v programu koncipována samostatná opatření. Průnik horizontálních témat do jednotlivých priorit není explicitně popsán, je však zřejmý a je však deklarována zásada, že při výběru projektů bude zohledněn jejich příspěvek k naplňování horizontálních témat. Monitorování je zajištěno prostřednictvím ukazatelů zahrnutých do společného jádra ukazatelů.

Proporce mezi typy opatření a aktivit

OP RLZ zahrnuje jak podporu jednotlivců, tak podporu systému a doprovodná opatření, přičemž největší podíl na celkových prostředcích bude věnován na podporu osob. Pozitivní je také skutečnost, že jsou poměrně výrazně zastoupena opatření preventivního charakteru a že je vyváжено využívání standardních a inovovaných nástrojů.

Ve srovnání s programy členských zemí EU je podíl opatření zaměřených na podporu systémů relativně vysoký. Vzhledem k tomu, že systémy nevyhovují stávajícím požadavkům a že jejich zdokonalení bude mít pozitivní vliv na zkvalitnění služeb poskytovaných jednotlivcům v příštích obdobích, je tento podíl opodstatněný.

5. Finanční rámec a kvantifikace cílů

Kofinancování z národních a soukromých zdrojů

Finanční rámec je v souladu s nařízením EK 1260/99 zpracován tak, že podíl ESF tvoří 75 % a podíl národních zdrojů 25 % celkových prostředků. Je respektován také požadavek na zahrnutí soukromých zdrojů, jejichž podíl se pohybuje mezi 1 – 5 % celkových zdrojů.

V případě priorit, na nichž se nebude podílet ziskový sektor je míra kofinancování ze soukromých zdrojů v rozsahu 1 % adekvátní. V případě účasti ziskového sektoru je však třeba znovu zvážit, zda podíl ve výši 5 % vyhoví pravidlům hospodářské soutěže a veřejné podpory.

Rozdělení prostředků mezi priority

Podíly jednotlivých priorit na celkových prostředcích jsou v souladu s jejich významem pro naplňování globálního cíle. Opatření zaměřená na podporu jednotlivců, která jsou spolufinancovaná ze zdrojů ESF (tedy i opatření SROP) se v souladu s evropskými i národními strategickými politikami podílejí rozhodujícím procentem (téměř 60 %) na celkových finančních prostředcích.

Prostředky určené na realizaci technické pomoci sice převyšují rámec stanovený nařízením 1685/2000, jejich výše je však opodstatněná. Je třeba si uvědomit, že rozsah technické pomoci bude v kandidátských zemích ve srovnání s členskými zeměmi EU daleko vyšší vzhledem k nezkušenosti implementačních struktur a zatím omezené schopnosti předkládat kvalitní návrhy projektů. V programu se předpokládá rovnoměrné čerpání prostředků, přestože je zřejmé, že jejich potřeba bude největší v období startu programu.

V OP RLZ je indikován také podíl jednotlivých opatření na finančních prostředcích. Doporučujeme zvážit zvýšení podílu opatření 1.2, 2.2 a 5.2 na příslušných prioritách při dodržení finančního rámce priorit.

Reálnost kvantifikace cílů

Kvantifikace cílů byla velmi obtížná vzhledem k omezeným zkušenostem a k obtížné odhadnutelnosti struktury předkládaných projektů. Kvantifikace proto představují pouze velmi hrubé odhady. Je třeba ocenit snahu kvantifikovat vybrané ukazatele výsledků a výstupů na základě zvolených předpokladů.

6. Očekávané sociálně ekonomické dopady programu a zajištění synergie s ostatními operačními programy

Dopady OP RLZ budou mít podobu přímých a nepřímých efektů. Přímé efekty se projeví díky zvýšeným finančním prostředkům věnovaným na jednotlivé priority, které umožní rozšířit záběr stávajících národních politik. Jejich důvěryhodná kvantifikace však není v současné době možná, neboť se nelze opřít o zkušenosti z předchozích programů, problematická je také dostupnost vhodných ekonometrických modelů. Na výši očekávaných dopadů lze proto usuzovat pouze z odhadů očekávaných výstupů, které jsou v programu kvantifikovány. Realizace programu umožní ve srovnání se stávajícími možnostmi zejména rozšířit počet podpořených klientů služeb a přispěje ke zkvalitnění poskytovaných služeb díky podpoře systémů. Program přispěje také k naplňování horizontálních témat.

Velmi důležité budou i nepřímé efekty. Díky přípravě a realizaci programu dojde především k metodickému zlepšení programového přístupu, k osvojení si metod kvantifikace cílů a vyhodnocování efektivnosti jejich dosahování, k prohloubení partnerské spolupráce na národní i místní úrovni.

Doplňkovost k ostatním sektorovým programům

Díky doplňkovosti se SROP, OP PP, ale i OP CRL a OP ŽP budou realizovány synergické efekty především v oblasti sociální inkluze, rovnosti příležitostí a adaptability a podnikání.

7. Systémy implementace, monitorování a hodnocení programu

Implementace programu

Pro implementaci programu byly vytvořeny základní organizační předpoklady. MPSV bude plnit funkci Řídícího orgánu a Platební jednotky, Ministerstvo financí funkci Platebního orgánu. Pro realizaci jednotlivých opatření byla jmenována věcně příslušná ministerstva jako implementační orgány. Je třeba ocenit, že tato ministerstva se od samého počátku účastnila přípravy programu, což má podle zkušeností členských zemí EU příznivý dopad na realizaci programu.

V Programovém dodatku je třeba jednoznačně stanovit, zda se jedná o zprostředkující orgány či o konečné příjemce, měl by být také již určen konkrétní organizační útvar příslušných ministerstev, aby bylo možné dál pokročit v budování nezbytných administrativních kapacit.

OP RLZ v obecné poloze zajišťuje soulad s pravidly hospodářské soutěže, veřejné podpory a veřejných zakázek. Pro jejich skutečné dodržování bude nezbytné vytvořit odpovídající kontrolní postupy.

Systém monitorování a indikátory

OP RLZ vytvořil základy pro další rozvoj systému monitorování. Monitorovací postupy, věcné a finanční ukazatele budou podrobně rozpracovány ve směrnici MPSV. Pro program a každou prioritu jsou navrženy ukazatele vstupu, výstupu, výsledku a dopadu. Je dodržen princip jádrových ukazatelů na úrovni vstupů a výstupů, je také zajištěno přímé monitorování naplňování tří horizontálních témat, rovných příležitostí, informační společnost a udržitelného rozvoje.

Navržený systém ukazatelů je velmi podrobný, což představuje výhodu v tom smyslu, že umožní komplexní monitorování programu i priorit a získání důležitých informací pro zaměření příštího OP. Nevýhodou však bude značná administrativní náročnost. Pro její alespoň částečné snížení ET doporučuje prodloužit periodicitu sběru dat, a to v případě výstupů na pololetní interval a v případě výsledků na interval roční.

Systém hodnocení

Systém hodnocení zatím není popsán v náležité míře podrobnosti, obsahuje také drobné nepřesnosti. K dopracování této kapitoly OP RLZ je možné využít jako podklad materiál Strategie hodnocení, který byl již pro období let 2004 – 2006 zpracován a konzultován. Systému hodnocení je třeba věnovat náležitou pozornost nejen z hlediska toho, že propracovaný hodnotící systém zatím v ČR neexistuje, ale i proto, že jeho kvalita významně ovlivní kvalitu budoucího OP tím, že identifikuje slabé a silné stránky programu stávajícího.

I. ÚVOD

Programový dokument OP RLZ byl zpracováván v průběhu roku 2002 a jeho poslední verze byla předána k Ex-ante hodnocení dne 20. 12. 2002. Hodnocená verze obsahuje kompletní dokument zahrnující 4 kapitoly:

1. Analýza ekonomické a sociální situace České republiky v oblasti rozvoje lidských zdrojů
2. Popis rozvojové strategie: směry, prioritní oblasti a opatření
3. Finanční rámec 2004 – 2006
4. Řízení, implementace a hodnocení

Programový dokument, na jehož základě budou kofinancována opatření v oblasti rozvoje lidských zdrojů z ESF, i ex-ante hodnocení tohoto programu, jsou prvními dokumenty tohoto typu v ČR. Nebylo možné se opřít o předchozí zkušenosti, proto jak pro přípravu programového dokumentu tak pro průběh hodnocení byla velmi důležitá možnost využít zkušenosti členských zemí EU, jejichž experti poskytovali technickou pomoc Řídicímu orgánu a Evaluačnímu týmu.

Východiska ex ante hodnocení

Po formální stránce hodnocení ex-ante probíhalo v souladu s ESF Ex-ante Evaluation Guidelines, vydaných Evropskou komisí v dubnu 1999 (AB D 99). Dále byly respektovány všechny základní relevantní dokumenty EK:

- Council Regulation 1260/99 laying down provision on the Structural Funds
- Council Regulation 1784/99 on the European Social Fund
- Guidelines for Systems of Monitoring and Evaluation of ESF Assistance in the Period 2000 – 2006
- The New Programming Period 2000-2006: methodological working papers (Working Paper No1)
- The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions (Working Paper No2)
- Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology (Working Paper No 3)

Při zpracování hodnocení ex ante se přihlíželo k předchozím vyjádřením a stanovisku Evropské komise k prvním verzím OP RLZ a NRP:

- DG Employment comments to the draft Czech Operational Programme for HRD, version June 2001 (March 2002):
- Hodnocení českého Národního rozvojového plánu jako základu pro programování Phare – Hospodářská a sociální soudržnost (části vztahující se k RLZ a ESF)
- Závěrům jednání Monitorovací mise EK z října a prosince 2002

Po věcné stránce hodnocení ex-ante respektovalo požadavek vyjádřený v materiálu EK Předběžné hodnocení programu strukturálních fondů (Working Paper No2) a hodnotí, do jaké míry a v jaké kvalitě program obsahuje 6 hlavních prvků:

- zohlednění předchozích zkušeností
- sociálně ekonomický kontext
- volba strategie a priorit a jejich vnitřní a vnější konzistence
- kvantifikace cílů

- odhad očekávaného sociálně ekonomického dopadu a alokace zdrojů
- systém realizace programu

Základní rámec postupu hodnocení ex-ante byl stanoven na počátku hodnotícího procesu v *Úvodní zprávě hodnocení ex-ante* (Inception Report), která obsahuje metodiku hodnocení, postupy a časový harmonogram hodnocení. Úvodní zpráva byla předána členům programového týmu, aby metodické požadavky zde uvedené mohly být sledovány již při přípravě programového dokumentu. Evaluační tým byl v procesu hodnocení podporován zahraničními experty (Evaluační jednotka ESF, Ministerstvo práce a penzí, Velká Británie). Některé otevřené otázky byly rovněž průběžně konzultovány s Evaluační jednotkou Evropské komise. Určitou platformou pro výměnu zkušeností a metodických přístupů k hodnocení byly společné schůzky ex-ante hodnotitelů všech operačních programů, včetně hodnotitele Národního rozvojového plánu.

Metodika, postup, jednotlivá doporučení evaluačního týmu a průběh ex-ante hodnocení byly pravidelně konzultovány s *Pracovní skupinou pro hodnocení programů rozvoje lidských zdrojů a zaměstnanosti*, která byla založena v květnu 2002. Jejími členy jsou zástupci ministerstev účastnících se na tvorbě OP RLZ, zástupci krajů a sociálních partnerů a nezávislí experti. Všechny produkty vzniklé v rámci ex-ante hodnocení, včetně Doporučení evaluačního týmu, byly průběžně umísťovány na webovou stránku Pracovní skupiny, aby tak byly přístupné odborné veřejnosti.

II. SPOLUPRÁCE A DOPORUČENÍ EVALUAČNÍHO TÝMU V PRŮBĚHU PŘÍPRAVY PROGRAMOVÉHO DOKUMENTU

Spolupráce s programovým týmem

Spolupráce s programovým týmem se realizovala několika způsoby. Evaluační tým jednak předával programovému týmu *písemná doporučení* k dopracování programu, jednak se zúčastnil relevantních jednání programového týmu. Kromě toho byly organizovány *schůzky* s osobami zodpovědnými za zpracování jednotlivých částí, na kterých byla diskutována předaná doporučení. Evaluační tým se také *přímo* spolupodílel na stanovení indikátorů pro monitoring a na zpracování evaluační strategie pro celé programové období.

V průběhu prací na programovém dokumentu došlo k podstatnému *zlepšení spolupráce* mezi evaluačním a programovým týmem. V počátcích se nedařilo vytvořit atmosféru důvěry, naopak doporučení byla chápána pouze jako kritika a nikoli jako snaha evaluačního týmu pomoci při dopracování programu a zejména při zlepšování jeho kvality. Této do určité míry konfrontační atmosféře odpovídala i reakce na doporučení. Doporučení byla do značné míry ignorována a bylo poukazováno zejména na to, že zapracování doporučení by mohlo ohrozit dodržení závazného termínu pro předložení dokumentu do vlády. K podstatné změně v přístupu k doporučením došlo v souvislosti se změnou v personálním obsazení programového týmu. Byla vytvořena atmosféra vzájemné důvěry a spolupráce, doporučení byla z větší části postupně zapracovávána.

Přehled doporučení ET a reakce Programového týmu

Celkem byla programovému týmu předána tři písemná doporučení. Jednotlivá doporučení byla značně obsáhlá a vcelku podrobná, v průměru se jednalo o cca 10-15 stran doporučení. Poslední doporučení již z časových důvodů nebyla předána písemně, ale byla přímo projednána se zástupcem programového týmu ve druhém prosincovém týdnu. Doporučení a reakce programového týmu na tato doporučení jsou podle jednotlivých tematických bloků shrnuta v následujícím textu.

Analýza a SWOT analýza:

V prvních verzích analýza nesplňovala nároky kladené na tuto část dokumentu, byla příliš obecná a málo podložená kvantitativními údaji. Chyběly celé důležité bloky analýzy týkající se zejména demografického vývoje a struktury populace, malých a středních podniků, informační společnosti. Evaluační tým proto navrhl strukturu analytických bloků a doporučil doplnit časové řady základních kvantitativních údajů, důsledně členit údaje na muže a ženy a v relevantních případech uvádět srovnání s EU. Analýza se v dalších verzích OP stávala stále komplexnější, propracovanější, podloženou dostupnými statistickými daty, byla provedena strukturace SWOT analýzy do jednotlivých tematických bloků.

Kontext národních politik a politik EU

Doporučení se týkala jednak zařazení některých zpočátku chybějících národních politik (například informační politiky, politiky podpory malého a středního podnikání) a jednak obsahu této subkapitoly. Bylo požadováno, aby u jednotlivých politik bylo výstižně uvedeno jejich zaměření, institucionální a finanční zajištění a dosažené výsledky. Ne ve všech případech však tato doporučení byla zohledněna, částečně i proto, že ne vždy jsou k dispozici odpovídající analytické podklady. V průběhu prací na OP byla zpracována také subkapitola prokazující vazbu a zejména konzistentnost s Evropskou strategií zaměstnanosti.

Formulace cílů, priorit a opatření

Rozhodujícím doporučením byl požadavek na jasnost a jednoznačnost formulací, aby byl zřejmý obsah cílů, priorit a opatření, aby nedocházelo k jejich překrývání, byly konzistentní a zaměřené na homogenně vymezené cílové skupiny. Evaluační tým upozorňoval zejména na hrubé přesahy mezi programy OP RLZ a SROP v oblastech sociální inkluze a celoživotního vzdělávání. Bylo upozorněno také na to, že popis priorit je zúžen ve většině případů na popis problémů a výchozí situace, malá pozornost je věnována rozvedení toho, co bude priorita řešit. Záběr priorit je příliš široký vzhledem k délce programového období a finančním prostředkům (zejména priorita 3), bylo konstatováno, že priorita 4 nemá jednotnou vnitřní logiku, že není dostačujícím způsobem zdůvodněno zúžení opatření pouze na cestovní ruch a průmysl vzhledem k tomu, že těmito opatřeními jsou řešeny obecné problémy dotýkající se všech segmentů ekonomiky.

Bylo také doporučeno, aby technická pomoc, která byla původně pojata jako opatření, byla vzhledem ke svému specifickému charakteru povýšena na úroveň priority a zároveň bylo doporučeno, aby její obsah byl rozšířen v souladu s nařízením č. 1685/2000

Formulace cílů, priorit i opatření byla postupně zpřesňována, technická pomoc byla rozšířena a vymezena jako 5. priorita. Doporučení týkající se zúžení 3. priority a změny vnitřní struktury 4. priority nebyla respektována.

Zařazení horizontálních témat

Bylo doporučeno, aby v rámci jednotlivých priorit bylo rozpracováno respektování horizontálních témat a aby původně zařazené téma „integrováný přístup“ byl nahrazen chybějícím tématem „informační společnost“. Vzhledem k časové tísní byla horizontální témata zařazena pouze jako samostatná subkapitola, ve které jsou stručně rozpracovány čtyři horizontální témata pokrytá OP, a sice rovné příležitosti (které jsou i samostatným opatřením priority 2), udržitelný rozvoj, informační společnost a podpora místním iniciativám.

Přiměřenost plánované výše zdrojů a jejich alokace

Evaluační tým vyjádřil přesvědčení, že z hlediska poměru prostředků určených na realizaci jednotlivých priorit je podceněn význam priority 1 – Aktivní politika zaměstnanosti, na kterou bylo navrženo alokovat 22 % z celkových prostředků OP a priority 2 – Sociální integrace a rovnost příležitostí, která měla využívat 18 % z celkových prostředků. Z hlediska rozdělení prostředků v rámci jednotlivých priorit bylo upozorněno na podcenění opatření 4.1 - Zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů vzhledem k ostatním třem opatřením priority 4. Na opatření 4.1 bylo alokováno pouze 10 % z prostředků určených na realizaci této priority.

Při změně alokací prostředků vyvolané i tím, že došlo ke snížení celkové částky původně přislíbené EK, byla doporučení částečně zohledněna. Došlo ke zvýšení podílu prostředků pro prioritu 1 z původních 22 % na 29 % z celkové částky, ovšem částečně na úkor priority 2, jejíž podíl byl snížen z původních 18 % na 14 %. Podíl opatření 4.1 na celkových prostředcích priority 4 byl podstatně zvýšen, a sice z původních 10 % až na 57,8 %.

Řízení a monitorování

Doporučení k této části dokumentu se týkalo toho, aby byly alespoň rámcově popsány funkce, které bude MPSV plnit jako Platební jednotka. Vzhledem k tomu, že se evaluační tým spolupodílel na zpracování návrhu monitorovacích ukazatelů a tomu, že samotný proces výběru projektů má být obsažen v Programovém dodatku a monitorovací systém musí být ustaven před zahájením programu, neměl evaluační tým konkrétní doporučení k této části OP.

Doporučení Evaluačního týmu nebylo plně respektováno a v programovém dokumentu nebyly funkce Platební jednotky blíže rozvedeny. Bylo pouze konstatováno, že rozsah a podmínky funkcí delegovaných z Platebního orgánu na Platební jednotku budou stanoveny v dohodě mezi těmito subjekty.

III. ZHODNOCENÍ ANALÝZY VÝCHOZÍ SITUACE

Otázky hodnocení:

- zda analýza pokrývá všechny rozhodující oblasti rozvoje lidských zdrojů v ČR
- zda je podložena relevantními kvantitativními údaji
- zda jsou správně identifikovány slabé a silné stránky

Struktura textu této kapitoly ex-ante hodnocení je zpracována tak, že každý analytický blok, který se váže k jednotlivým prioritám, je uveden shrnutím nezávislé analýzy ex ante evaluačního týmu. Dále jsou rozvedeny silné a slabé stránky SWOT¹ analýzy OP RLZ a zformulovány závěry hodnocení k jednotlivým blokům analýzy v programovém dokumentu.

III.1. Trh práce

Míra ekonomické aktivity obyvatelstva je sice relativně vysoká, ovšem průběžně se snižuje. Udržení vysoké míry ekonomické aktivity je žádoucí vzhledem k procesu stárnutí populace, který se v budoucnu urychlí. Stárnutí populace má své konsekvence jak pro pracovní trh tak pro vzdělávací systém.

Pro vývoj trhu práce posledních let je charakteristická vysoká úroveň míry nezaměstnanosti, která se udržuje kolem 9 %. Přispívá k tomu nejen periodické zpomalování ekonomického růstu ale i trvalý tlak restrukturalizující se podnikové sféry na růst produktivity práce a úspory pracovních sil. Restrukturalizace přitom klade vysoké nároky na profesní, kvalifikační i teritoriální mobilitu pracovních sil. Zároveň se prodlužuje délka nezaměstnanosti a stagnují či prohlubují se výrazné rozdíly mezi kvalifikačními, věkovými a sociálními skupinami na trhu práce a mezi regiony. Dynamickým prvkem vývoje trhu práce byl růst podílu samozaměstnaných. Na druhé straně je flexibilita trhu práce je omezována nízkým využíváním pružných forem pracovních úvazků, nepříznivou relací pracovních a sociálních příjmů a relativně vysokým zdaněním práce.

Rozvoj systému služeb zaměstnanosti zaostává za nárůstem počtu klientů a změnami ve struktuře jejich potřeb. Nestačí rovněž požadavkům na individualizaci služeb a na zvýšení prevence. Nezbytné využívání informačních a analytických systémů a užší formy kooperace s partnery na místní úrovni kladou další nároky na zvyšování znalostí a dovedností pracovníků a organizaci práce služeb zaměstnanosti.

a) Rozvedení silných a slabých stránek

Silné stránky:

- Vysoká ekonomická aktivita obyvatelstva:

Ekonomická aktivita obyvatelstva přestože v devadesátých letech klesala zejména u žen a mladých věkových skupin, zůstává stále jedna z vyšších v Evropě. Udržení této úrovně dává dobré předpoklady pro budoucí růst zaměstnanosti při účinných programech aktivizace a zvýšení pružnosti trhu práce

¹ SWOT analýza má tvořit vyústění předchozí širší analýzy do nejdůležitějších silných a slabých stránek, příležitostí a ohrožení. Vzhledem k tomu, že přístupy k formulaci příležitostí a ohrožení v rámci SWOT analýzy se značně liší jak v teoretických metodických příručkách, tak v programech členských zemí EU bylo na základě diskuse mezi programovým a evaluačním týmem přijato takové pojetí, při kterém příležitosti a ohrožení nejsou vztaženy pouze k vnějšímu prostředí, na které program nemá vliv, ale i k prostředí, které je možné programem ovlivnit. Důvodem je skutečnost, že na úrovni národního programu lze velmi obtížně vyčlenit striktně vnější faktory. Pokus o vyjádření těchto faktorů by vedl k tomu, že příležitosti a ohrožení by byly pro všechny prioritní oblasti programu téměř totožné a představovaly by je zejména vazby na EU.

- Ustavený mechanismus opatření a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti:

Opatření a nástroje aktivní politiky zaměstnanosti jsou stanoveny zákonem a vyhláškami ministerstva práce, které vymezují obsah a podmínky jejich aplikace. Škála nástrojů APZ je poměrně široká a zahrnuje rekvalifikace, stáže a praxe absolventů škol, podporu zaměstnávání cílových skupin, tvorbu pracovních míst. Kromě základních nástrojů politiky zaměstnanosti byly na některých úřadech práce v rámci programu Phare pilotně ověřovány nové či inovované nástroje. Vytvořené legislativně administrativní prostředí představuje dobré výchozí podmínky pro další rozvoj a zvýšení efektivnosti programů pro jednotlivé cílové skupiny na trhu práce.

- Aktivní činnost úřadů práce při řešení nezaměstnanosti a získané zkušenosti z implementace aktivní politiky zaměstnanosti:

Na počátku devadesátých let byl na základě zobecněných zkušeností členských zemí EU vybudován institucionální systém úřadů práce. Kladem tohoto systému je, že integruje činnosti spojené jak s pasivní politikou zaměstnanosti (evidence uchazečů, výplata dávek v nezaměstnanosti), tak s aktivní politikou zaměstnanosti (zprostředkování práce, poradenství, programy a opatření zaměřené na cílové skupiny nezaměstnaných). Dalším pozitivním rysem tohoto systému je, že přes základní centrální linii řízení APZ, je poměrně velký prostor pro regionální diferenciaci politiky zaměstnanosti o jejíž strukturu spolurozhodují ředitelé úřadů práce. Úřady práce mají dobré formální i neformální vazby na zaměstnavatelskou sféru, samosprávu, vzdělávací sektor i další aktéry v regionu.

Slabé stránky:

- růst podílu dlouhodobě nezaměstnaných a přetrvávání regionálních rozdílů:

Vedle vysoké průměrné úrovně nezaměstnanosti je závažným problémem propadání znevýhodněných skupin obyvatelstva do dlouhodobé nezaměstnanosti. Velký podíl osob dlouhodobě bez zaměstnání, jimž hrozí ztráta kvalifikace a pracovních návyků, omezuje pružnost trhu práce a podstatně zvyšuje náklady, které musí být vynaloženy na jejich přípravu a opětovné navrácení na trh práce. Dalším strukturálním problémem trhu práce je udržování velkých rozdílů v míře nezaměstnanosti mezi jednotlivými kraji a okresy. Tyto difference jsou důsledkem odlišností v ekonomické struktuře těchto regionů a důsledkem dopadů útlumu těžebního a těžkého průmyslu, jejichž překonávání bude mít dlouhodobější charakter.

- nedostatečná vazba školského systému a obsahu vzdělávání na potřeby trhu práce:

Vysoká míra nezaměstnanosti absolventů škol svědčí o jejich nedostatečné připravenosti na reálné pracovní prostředí a o nízké úrovni jejich dovedností se uplatnit na trhu práce. Zaměstnavatelé zatím málo ovlivňují zaměření a obsah přípravy svých potenciálních pracovníků. Nejsou k tomu finančně ani jinak motivováni.

- nedostatek kvalitních informačních systémů o trhu práce a jejich propojení:

I přes určitý rozvoj interního informačního systému úřadů práce a některých dílčích nástrojů analýz nejsou v dostatečné míře vybudovány adekvátně strukturované datové a analytické zdroje, které by umožnily provádět projekce vývoje na trhu práce, optimalizaci opatření vůči různým cílovým skupinám a hodnocení jejich účinnosti. Tento nedostatek snižuje efektivnost aktivní politiky zaměstnanosti, znesnadňuje cílování a omezuje rozvoj inovací.

- nedostatečný podíl pružných (alternativních) forem organizace práce:

Pružné formy pracovních úvazků jsou velmi málo využívány jak ze strany zaměstnanců tak zaměstnavatelů. Podíl těchto úvazků na celkové zaměstnanosti stagnuje nebo se dále snižuje. Nemá tak využitý potenciál pro zvýšení zaměstnanosti

osob, které by z důvodu rodinných, časových či dojížděky daly přednost částečnému pracovnímu úvazku, či osob, jejichž zapojení do zaměstnání nebo odchod z něho by mohly být postupné (např. mládež po skončení školy, ženy po mateřské dovolené, pracovníci odcházející do důchodu). Omezuje to i možnost přizpůsobení zaměstnavatelů na změny v poptávce.

b) Hodnocení rozsahu a kvality analýzy

- Analýza pokrývá základní charakteristiky vývoje trhu práce: demografické a migrační procesy, vývoj zaměstnanosti v základních průřezech, vývoj produktivity práce, charakteristiky měr ekonomické aktivity, zaměstnanosti a úrovně vzdělání jednotlivých věkových skupin obyvatelstva a pohlaví. Poměrně podrobně je zpracován rozbor nezaměstnanosti a dobře je zdokumentován problém dlouhodobé nezaměstnanosti.
- V dostatečném rozsahu je analyzována situace jednotlivých znevýhodněných skupin obyvatelstva, jsou identifikovány nerovnosti projevující se u jednotlivých skupin sociálních, věkových i vzdělanostních. Důsledně jsou uváděny charakteristiky podle pohlaví a v relevantních případech jsou identifikovány problémy a formy znevýhodnění, kterými trpí ženy na trhu práce.
- Číselná dokumentace je odpovídající a dobře postihuje vývoj trhu práce v průběhu devadesátých let, který nebyl rovnoměrný a který odrážel transformační změny. To je důležité pro pochopení zlomů v trendech, které ovlivňují současný i budoucí vývoj. Jsou přitom jsou využita dostupná poslední data za rok 2001 ze statistik MPSV i ČSU. Jsou uváděna i srovnání charakteristik s průměrnou úrovní členských zemí, což dobře dokumentuje pozici či váhu daného problému ČR z hlediska včlenění do EU.
- Analýza se soustřeďuje na přímé charakteristiky vývoje trhu práce a ponechává stranou faktory nepřímo ovlivňující nabídku i poptávku po pracovní síle jako je cena práce. Vzhledem k tomu, že dosud v ekonomice převládají transformační vlivy a restrukturalizace podnikové sféry, nehrál vývoj reálných mezd prvotní roli v utváření poptávky po pracovních silách. Proto jeho absence v analýze není důležitá. Důležitý však je aspekt relace úrovně mezd a sociálních dávek, který je v analýze opominut, i když podstatným způsobem ovlivňuje nabídku pracovní síly a motivaci k aktivnímu hledání zaměstnání zejména u nízkokvalifikovaných osob. Je proto faktorem nepřímo ovlivňujícím míru nezaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že je tento faktor uveden mezi slabými stránkami v rámci bloku sociální inkluze a byl tudíž rozveden v ex-ante hodnocení, není nutné ho do analýzy programového dokumentu dodatečně zařazovat.
- Nejsou uvedeny projekce a výhledy trendů (s výjimkou krátkodobé projekce demografického vývoje, produktivity práce a míry nezaměstnanosti). Je zřejmé, že kvantifikované odhady budoucího vývoje jsou v podmínkách české ekonomiky problematické vzhledem k vývojovým turbulencím minulého období a obtížně predikovatelné budoucnosti, analýza však mohla více postihnout faktory, které budou i nadále působit, zhodnotit jejich příznivé a nepříznivé účinky. V analýze by měly být využity výsledky demografické projekce za delší období, která je běžně k dispozici.

III.2. Celoživotní učení

Pro rozvoj celoživotního vzdělávání jsou vytvořeny odpovídající kapacitní předpoklady s výjimkou míst ve veřejných vysokých školách určitého, většinou humanitního, zaměření. Předností je regionálně vcelku rovnoměrné rozmístění těchto kapacit, vyhovující vertikální prostupnost vzdělávacího systému, vysoká míra účasti v primárním a sekundárním vzdělávání.

Nevyhovující je naopak forma a obsah vzdělávání, vydělování určitých skupin žáků a studentů z hlavního vzdělávacího proudu, nízká horizontální prostupnost vzdělávacího systému, kvantitativní a oborová nerovnováha mezi poptávkou po studiu a nabídkou vzdělávání, nízká motivace pedagogických pracovníků ke zvyšování kvalifikace a ke změnám v obsahu a formách výuky, chybějící legislativa systému dalšího odborného vzdělávání, nízká pozornost především malých a středních podniků věnovaná dalšímu vzdělávání zaměstnanců.

a) Rozvedení silných a slabých stránek

Silné stránky

- Vysoká míra účasti v primárním a sekundárním vzdělávání

Vysoká míra účasti v primárním vzdělávání je dána zákonným ustanovením o povinné školní docházce, která trvá devět let a je rozdělena na dva stupně. Míra účasti v prvním stupni je téměř stoprocentní, míra účasti ve druhém stupni cca 96%. Míra účasti v sekundárním vzdělávání přesahuje 80 %, ve školním roce 2001/2002 dosáhla téměř 87 %.

- Poměrně hustá síť a vyhovující regionální dostupnost škol

Zodpovědnost za dostupnost školských zařízení leží na orgánech územní samosprávy. Obce jsou zodpovědné za optimalizaci sítě předškolních zařízení a základních škol, kraje jsou zodpovědné za optimalizaci sítě škol zabezpečujících sekundární vzdělávání. Při optimalizaci sítě školských zařízení musí samosprávné orgány brát v úvahu nejen časovou dostupnost, ale i náklady na zabezpečování chodu škol.

- Existující kapacita institucí pro vzdělávání dospělých a poradenských středisek

Vzdělávání dospělých je zabezpečováno zejména vzdělávacími firmami, jejichž nabídka kurzů se v devadesátých letech rozvinula do široké škály, avšak nestejné kvality. Dále je vzdělávání dospělých zajišťováno školami sekundární a terciární úrovně v rámci studia při zaměstnání, jehož nabídka je obdobná dennímu studiu. Vedle toho fungují i vzdělávací zařízení podniků a orgánů veřejné správy. Funkci poradenských středisek plní v rámci počátečního vzdělávání tzv. výchovní poradci na školách a pedagogicko psychologická centra v krajích. Kariérové poradenství je soustředěno v Informačně poradenských střediscích při všech okresních úřadech práce, které dále spolupracují s bilančně diagnostickými centry.

Slabé stránky

- Nedostatečné podmínky a motivace pro další vzdělávání pedagogických pracovníků

Nedostatečná motivace pedagogických pracovníků k dalšímu vzdělávání je dána především nedostatečnou provázaností mezi odměňováním a kariérním růstem. Řízení dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků je decentralizované, je záležitostí jednotlivých škol, jaké kurzy vyberou z nabídky pedagogických i jiných fakult a center dalšího vzdělávání učitelů. Stejně tak vazba mezi absolvováním příslušného vzdělání a výší odměny je záležitostí školy. Náklady na další vzdělávání jsou hrazeny ze státních prostředků k tomu určených.

- Nízká prostupnost vzdělávacího systému – nerozvinutost systému certifikace jednotlivých modulů

Vzhledem k tomu, že zásadní rozhodnutí o svém profesním zaměření musí přijímat již žáci posledního ročníku základní školy je třeba, aby vzdělávací systém vykazoval silnou vertikální, ale především horizontální prostupnost, aby bylo možné prvotní rozhodnutí korigovat na základě později projevených schopností, zaměření, ale i požadavků trhu práce. Cestou k vyšší prostupnosti je modulární uspořádání vzdělávání, které umožní větší individuální samostatnost a zodpovědnost za profil své odbornosti a větší mobilitu studentů mezi obory zejména terciárního vzdělávání. Kvalita modulů musí být garantována certifikací.

- Absence uceleného systému dalšího vzdělávání

Systému dalšího vzdělávání chybí především odpovídající právní rámec, pobídky, které by stimulovaly, jak zaměstnance tak zaměstnavatele k dalšímu odbornému vzdělávání, garance kvality prostřednictvím akreditace a certifikace a propojený informační systém o nabídce dalšího vzdělávání.

- Nízká účast obyvatel v dalším vzdělávání

Nízká účast obyvatel v dalším vzdělávání se projevuje nízkou účastí ve všech třech stávajících prvcích systému, a to jak ve vzdělávání dospělých ve školách, tak zaměstnanců především v malých a středních podnicích, ale i nízkou účastí uchazečů o zaměstnání v rekvalifikačních kurzech.

- Nedostatečná provázanost podniků s institucemi vědy, výzkumu a vývoje

V České republice se vědě, výzkumu a vývoji věnují vědecká pracoviště Akademie věd ČR, rezortní ústavy, samostatné výzkumné ústavy, podniková výzkumná pracoviště, vysoké školy. Nízká provázanost podniků a těchto pracovišť se na jedné straně projevuje omezeným využíváním poznatků v praxi a na druhé straně odtržením výzkumných a vývojových prací od potřeb praxe.

b) Hodnocení rozsahu a kvality analýzy

- Analýza se zabývá výdaji na vzdělávání, mírou účasti na primárním, sekundárním i terciárním vzdělávání, vzděláváním jedinců se speciálními vzdělávacími potřebami a dalším vzděláváním. Hodnotí kvalitu vzdělávání poskytovanou základními, středními, vyššími odbornými školami a školami vysokými. Zabývá se také otázkami monitorování a hodnocení vzdělávání, ale i poradenskými službami, pozornost je věnována financování výzkumu a vývoje a jeho propojenosti s podnikovou sférou.
- Analýza je z tohoto hlediska komplexní, zabývá se všemi součástmi systému celoživotního učení s výjimkou předškolního vzdělávání poskytovaného mateřskými školami. Institucionálnímu zabezpečení péče o děti předškolního věku by měla být věnována pozornost buď v souvislosti s celoživotním učením nebo s rovnými příležitostmi mužů a žen. Zatím jsou mateřské školy zmíněny pouze v souvislosti s přípravnými třídami pro děti ze znevýhodněného prostředí. Opomenut je také dopad demografických změn na rozvoj jednotlivých prvků celoživotního učení. Této vazbě je věnována velmi omezená pozornost, a to pouze v souvislosti se vzděláváním starší generace.
- Analýza je podložena dostupnými statistickými daty, snaží se postihnout i některé vývojové tendence na základě delších časových řad.
- SWOT analýza by měla být dopracována především ve vymezení slabých stránek. Z analýz i mezinárodních srovnání vyplývá, že český vzdělávací systém nevybavuje své absolventy odpovídající funkční gramotností, jeho největší

slabinou je tedy obsah vzdělávání a metody vzdělávání neodpovídající potřebám ekonomiky založené na znalostech.

III.3. Sociální integrace a rovnost příležitostí

Sociální integrace

V devadesátých letech, kdy současně s ekonomickou transformací došlo k odklonu od paternalistické pojetí sociální politiky, se začalo zvyšovat riziko sociálního vyloučení pro určité skupiny obyvatel. Trh práce prosadil diferenciaci příjmů podle kvalifikace, pracovního nasazení a efektivnosti podniku. Restrukturalizace odvětví i podniků způsobila na jedné straně úbytek pracovních míst a na druhé straně zvýšila nároky zaměstnavatelů na profesní a vzdělanostní flexibilitu pracovníků. V důsledku rostoucí nezaměstnanosti zesilovala i konkurence o pracovní místa, v níž nízkokvalifikovaní, nevykonní a handicapovaní prohrávali. Technologické změny a rozšiřování informačních technologií násobí rizika sociálního vyloučení, protože vedle nízké kvalifikace přibyla nová bariéra přístupu na trh práce v podobě informační ngramotnosti. Zároveň se ještě v dostatečné šíři nevytvořily nástroje, které by účinně podpořily inkluzi znevýhodněných osob na trh práce a do společnosti.

Rovnost příležitostí mužů a žen

Ženy při integraci do společnosti musí čelit překážkám spočívajícím v tradičním rozdělení rolí v rodině, kultuře a sociálním prostředí. V české společnosti se projevuje přetrvávání asymetrie dělby práce v neprospěch žen. Dopad těchto problémů je znásoben nedostatečnými podmínkami, které by ženám umožnily sladit rodinný a pracovní život. Akceptace těchto mechanismů buď způsobuje nerovné postavení žen na trhu práce v podobě nižších mezd, nižšího pracovního a sociálního statusu a skryté diskriminace ze strany zaměstnavatelů, nebo stimuluje mnohé, především mladé a vzdělanější ženy k tomu, aby přijímaly dříve typicky mužské povinnosti. Praktické naplňování principu rovnosti vyžaduje jak vytváření podmínek pro sladění rodinného a pracovního života tak cílenou osvětu a postupnou změnu chování, postojů a společenských hodnot s cílem překonat stereotypní nahlížení na muže a ženy.

a) Rozvedení silných a slabých stránek:

Silné stránky

- Vysoká míra ekonomické aktivity žen

Míra ekonomické aktivity žen zůstává i přes pokles, ke kterému docházelo v devadesátých letech, stále poměrně vysoká a převyšuje průměrnou hladinu EU. Tradiční vysoká angažovanost žen v zaměstnání je příznivým předpokladem pro vyrovnávání postavení mužů a žen na trhu práce a ve společnosti. Je však třeba ji dále rozvinout a to změnou postojů k roli žen v rodině a ve společnosti a vytvářením podmínek pro sladění rodinného a pracovního života.

- Existující síť vzdělavatelů a odborných asociací, které se mohou angažovat v sociální oblasti

Vzdělávací instituce poskytující služby na tržním základě zaznamenaly v průběhu devadesátých let značný rozvoj. Vytvořila se tak rozsáhlá nabídka, která převyšuje poptávku po běžných vzdělávacích kurzech. Při vhodném začlenění a nasměrování

těchto volných kapacit do cílených programů, lze rychle realizovat účinnou podporu znevýhodněných skupin v oblasti specifických vzdělávacích a motivačních programů.

- Vyrovnané zastoupení mužů a žen ve vzdělávací soustavě

Ve studiu na základních a středních školách jsou rovnovážně zastoupeni muži i ženy. Existují sice rozdíly v účasti na studiu mezi obory, které odrážejí preference žen směrem k humanitnímu studiu, pokud se však týče dosažené úrovně, absolvují ženy ve větší míře než muži středoškolské studium zakončené maturitou. Co se týče terciárního vzdělávání, došlo v účasti žen ke značnému posunu. Poměr přijímaných žen k mužům stoupá, takže již dosahuje 93:100. Vzhledem k tomu, že ženy jsou úspěšnější v ukončování studia, je relace mezi absolventy škol terciární úrovně 119:100 ve prospěch žen. Rovnocenné zastoupení žen ve vzdělávací soustavě vede k tomu, že mladá generace již dosahuje obdobné vzdělanostní struktury mužů a žen a že se rychle snižují rozdíly, které byly v minulosti mezi dospělou mužskou a ženskou populací.

- Vysoká účast žen na rekvalifikacích

Ženy ve velké míře využívají možností nabízených v rámci rekvalifikačních kurzů. Ženy tvoří přibližně 56% účastníků rekvalifikací, zatímco jejich podíl na celkové nezaměstnanosti je 51%. Projevuje se tak větší ochota žen ke změně profesního zaměření ale i větší potřeba doplnění odborné kvalifikace po dočasném přerušení pracovní aktivity péčí o děti.

- Poměrně široká síť státních i nestátních zařízení sociální péče

Síť zařízení sociální péče je vcelku rovnoměrně rozmístěna, přičemž zhruba polovina zařízení je provozovaná státem (54%), na zbytku se podílejí obce, města, církve a ostatní neziskový sektor. To představuje rozsáhlou odbornou kapacitu služeb, která při vhodném systému zajišťování kvality služeb, rozšiřování znalostí a dovedností jejich personálu a zapojení lokálních partnerů, může podstatně zvýšit efektivnost pomoci a sociální inkluzi znevýhodněných skupin.

Slabé stránky

- Nepropojenost systémů služeb zaměstnanosti, školství, sociálních služeb a zdravotnictví

Tradiční systémy veřejných služeb se vyvíjely v podobě specializovaných systémů, které zůstávaly navzájem oddělené. Míra spolupráce a vazby mezi jednotlivými typy služeb i v případě, že ošetřují stejný problém či cílovou skupinu, buď neexistuje nebo je naprosto nedostatečná. To způsobuje, že v případě znevýhodněných skupin tradiční pomoc a nástroje uplatňované v rámci oddělených systémů nemají náležité efekty pro trvalé začlenění těchto skupin do společnosti.

- Slabé motivační prostředí k pracovnímu uplatnění skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí

Relace mezi pracovními příjmy a sociální podporou je velmi blízká v případě osob, které jsou nízkokvalifikované nebo bez kvalifikace. Nízký potenciální výdělek ve vztahu k sociálním příjmům nestimuluje k hledání zaměstnání, ani k zapojení do rekvalifikací. Osoby ohrožené sociální exkluzí se tak dostávají do pastí uzavřeného kruhu sociální pomoci, nezaměstnanosti a nízké kvalifikace. Na druhé straně jsou také málo účinné formy postihu ze strany úřadů práce v případech odmítání nabízených kurzů či pracovních příležitostí. Větší individualizace služeb zaměstnanosti a zvýšení jejich závaznosti pro klienty formou individuálních smluv by přispělo ke zvýšení motivace. Podstata řešení však spočívá v úpravách sociálních dávek tak, aby zvýhodňovaly osoby, které přijaly zaměstnání či si chtějí doplnit nebo zvýšit

dovednosti a kvalifikaci. Zároveň je příležitost řešení ve vytváření větší škály vhodných a atraktivnějších pracovních příležitostí ve spolupráci s místními partnery.

- Nedostatečně rozvinutý systém vzdělávání pracovníků v sociálních službách
Sociální služby jsou poskytovány širší strukturou organizací, která zahrnuje státní, regionální, obecní církevní, soukromé i další neziskové subjekty. Je proto důležité, aby úroveň znalostí, dovedností a vzdělávání pracovníků sociálních služeb byly sjednoceny uceleným systémem, který by garantoval jednotnou kvalitu. Takový systém zatím není vyvinut a dílčí vzdělávání pracovníků jednotlivých organizací má různou úroveň. To může vytvářet bariery pro žádoucí decentralizaci sociální péče, nezbytné zavádění standardů kvality poskytování péče a pro rozvoj komunitního plánování.

- Nedostatečné povědomí o problematice rovnosti mužů a žen i o způsobech ochrany před diskriminací

Jednou z hlavních překážek prosazování principu rovnosti mužů a žen je stále nízká úroveň obecného povědomí a senzitivita veřejnosti k této problematice, jejíž řešení není většinou vnímáno jako prioritní. Příčinou je tradiční vzorec chování, norem, postojů a názorů na roli žen v rodině a společnosti. Přestože došlo k příznivým změnám v legislativě pro rovnost žen, je naplňování rovnosti pojímáno spíše formálně. Prostředkem překonání těchto bariér je vzdělávání, osvěta veřejnosti a změna přístupu státní správy a veřejných institucí k prosazování rovných příležitostí.

- Horizontální a vertikální segregace zaměstnanosti žen

Přes poměrně vysokou angažovanost žen v zaměstnání existuje výrazná nerovnováha v zastoupení žen ve vyšších funkcích, kdy této úrovni dosahuje pouze 4% žen. Důvodem je skutečnost, že ženy snažící se propojit svou tradiční funkci v rodině s pracovní kariérou často volí funkce méně časově náročné, méně významné a odpovědné. Tento stav je posilován i častým hodnocením žen ze strany zaměstnavatelů jako méně spolehlivé pracovní síly s omezenými časovými dispozicemi a nižšími ambicemi. Vedle toho dochází k horizontální segmentaci trhu práce s ustálenými mužskými a ženskými profesemi, které zpravidla patří mezi tzv. nízkopříjmová povolání.

- Mzdové rozdíly mezi muži a ženami

Průměrné mzdy žen jsou přibližně o třetinu nižší než mužů a v posledních letech dochází spíše k prohlubování těchto rozdílů. Rozdíly jsou vyšší v podnikatelské sféře ve srovnání s veřejným sektorem. Asi dvě třetiny těchto rozdílů je způsobeno mzdovou diskriminací žen ze strany zaměstnavatelů.

- Nízká účast žen na podnikání

Ženy jsou ve srovnání s muži mnohem méně zapojeny do podnikání. Pouze 23% z počtu podnikatelů se zaměstnanci a 28% podnikatelů bez zaměstnanců tvoří ženy. Je to nízký podíl ve srovnání s tím, že jejich podíl na celkové zaměstnanosti dosahuje 43%. Při vytvoření vhodných podmínek zohledňujících specifické problémy žen zahrnujících poradenství, vhodné formy doplnění a rozšíření potřebných dovedností včetně distančního vzdělávání, podporu startu a doprovodná opatření usnadňující situaci žen s dětmi, atd. by účast žen na samostatném podnikání mohla vzrůst.

b) Hodnocení rozsahu a kvality analýzy

- Analýza podává dobrý přehled a popis hlavních problémů skupin trpících nebo ohrožených sociální exkluzí. Přestože neexistuje o většině osob z těchto skupin přesnější evidence, je v analýze učiněn pokus o odhady velikosti těchto skupin

- Část věnovaná sociálním službám se soustřeďuje na popis jejich struktury a přehled poskytovatelů těchto služeb. Málo jsou rozvedeny problémy a výzvy, které souvisí s jejich restrukturalizací směrem k dekoncentraci sociální péče.
- Vzhledem k tomu, že pomoc v oblasti sociální inkluze může vést k efektivním pozitivním výsledkům pouze v případě, že je zajištěn komplexní přístup a ošetření potřeb klienta, je důležitou charakteristikou sociálního systému míra a způsob kooperace mezi institucemi sociálního, vzdělávacího systému, trhu práce a neziskovými organizacemi. Toto je zatím v ČR nedostatkem, který je správně konstatován mezi slabými stránkami SWOT analýzy, ovšem v celkové analýze nenachází odraz.
- Rovným příležitostem mužů a žen je věnován samostatný analytický blok. Jsou analyzovány základní aspekty postavení žen na trhu práce: míra ekonomické aktivity, míra nezaměstnanosti, účast na podnikání, nerovnosti ve mzdách. Ve větší šíři mohly být analyzovány problémy segregace pracovního trhu a to jak v podobě feminizace určitých odvětví, tak v podobě malého zastoupení žen v řídicích funkcích. Kladně lze hodnotit, že pohled rovných příležitostí prostupuje i další bloky analýzy, zejména v částech věnovaných trhu práce a vzdělávání.

III.4. Adaptabilita a podnikání

Adaptabilita podniků a pracovní síly se projevila ve výrazné změně v zastoupení jednotlivých sektorů na zaměstnanosti i tvorbě HDP. Změnila se také organizační struktura národního hospodářství, zvýšil se význam malých a středních podniků. Adaptabilita podniků všech sektorů je negativně ovlivňována nedostatečnou úrovní managementu a pomalým zaváděním nových poznatků, ať se týkají řízení nebo technologií. Nízká inovační aktivita je negativně ovlivněna také nedostatečnou propojeností výzkumu a vývoje s praxí. Dosažení vyšších temp růstu, než je průměrné tempo EU je nezbytnou podmínkou pro postupné přibližování se ekonomické úrovni, proto je třeba využít všech předpokladů, které jsou nerovnoměrně rozmístěny v jednotlivých regionech, tedy i předpokladů pro rozvoj cestovního ruchu. Nelze však zapomínat na odpovědný vztah k životnímu prostředí, který je třeba posilovat jak u firem, tak u obyvatelstva kvalitním environmentálním vzděláváním, výchovou a osvětou.

a) Rozvedení silných a slabých stránek

Silné stránky

- Příliv přímých zahraničních investic

Přímé zahraniční investice sehrály pozitivní roli z hlediska adaptability české ekonomiky. Rok 2002 podle údajů za tři čtvrtletí překoná rok 1999, který byl doposud rokem z tohoto hlediska rokem rekordním. V roce 1999 dosáhly přímé zahraniční investice 6,3 mld USD, zatímco za tři čtvrtletí roku 2002 již 7,1 mld USD. Více jak polovinu investic v roce 2002 představují investice do odvětví doprava a telekomunikace. V předchozích letech zahraniční investice směřovaly především do peněžnictví a pojišťovnictví a ze zpracovatelského průmyslu do odvětví stroje, přístroje a zařízení.

- Fungující národní síť středisek environmentálního vzdělávání výchovy a osvěty a potenciál nestátních neziskových organizací

Sít' institucí zabývajících se environmentálním vzděláváním, výchovou a osvětou představuje nezbytný předpoklad pro šíření znalostí o předpokladech udržitelného rozvoje společnosti a pro prosazení šetrného chování k životnímu prostředí všech subjektů – podniků i domácností. Neexistuje centrální evidence organizací, které se orientují na environmentální aktivity, podle odhadů Ministerstva životního prostředí se jedná o cca 600 organizací.

- Sílicí postavení malých a středních podniků

Malé a střední podniky zvyšují svůj podíl jak na tvorbě hrubého domácího produktu, tak na zaměstnanosti. V roce 2001 se tento sektor podílel již téměř 60 % na celkové zaměstnanosti, 51 % na celkových výkonech národního hospodářství a téměř 36 % na celkovém objemu vývozu. Malé a střední podniky sehrávají v ekonomice roli určitého stabilizujícího prvku, neboť v celosvětovém měřítku vykazují větší adaptabilitu na měnící se podmínky v důsledku větší pružnosti při zavádění nových technologických postupů nebo nových forem řízení.

- Rychlejší růst hrubého domácího produktu ve srovnání s EU

Z hlediska přibližování výkonnosti české ekonomiky průměru EU je nezbytné dosahovat podstatně rychlejších temp růstu založených na rychlejším růstu produktivity práce². Dosavadní vývoj však nebyl příliš příznivý. Rychlejších temp ekonomického růstu bylo dosaženo pouze v letech 1995-1996 a v roce 2001. Predikce pro letošní rok a příští rok je podle Ministerstva financí příznivá. Očekává, že v letošním roce ČR dosáhne tempa růstu HDP vyššího o 1,7 procentního bodu oproti průměru EU a v roce příštím o 0,9 procentního bodu.

- Regiony s historickým a přírodním bohatstvím využitelným pro rozvoj cestovního ruchu

I když cestovní ruch je odvětvím, pro jehož rozvoj mají určité předpoklady v podstatě všechny regiony, atraktivita jednotlivých regionů měřená počtem přenocování hostů je rozdílná. Podle hodnoty tohoto ukazatele v roce 2000 byla nejatraktivnějším regionem Praha, dále Královéhradecký a Jihočeský kraj, nejméně atraktivním pak kraj Pardubický, Vysočina a kraj Plzeňský.

- Rychlý rozvoj samostatného podnikání

Pro rozvoj samostatného podnikání byly vytvořeny podmínky po roce 1989. K 31.12.2001 bylo vydáno více jak 3 miliony živnostenských oprávnění, celkový počet subjektů podnikajících na základě živnostenského oprávnění přesáhl 1,8 milionů subjektů. Z tohoto počtu cca 40 % vykazuje soustavnou činnost k dosažení zisku.

Slabé stránky

- Málo rozvinuté podnikatelské služby včetně poradensko-vzdělávacích služeb

Rozvinuté podnikatelské služby jsou mimořádně důležité zejména pro zakládání, stabilizaci a rozvoj malých a středních podniků. Pro poskytování cenově zvýhodněných poradenských a konzultačních služeb je na základě výběrových řízení vytvářena síť poradenských subjektů, u kterých je však třeba zajistit metodické vedení a odpovídající kvalitu poskytovaných služeb.

- Nedostatečná státní podpora výzkumu a vývoje a zapojení vysokých škol do výzkumu a vývoje

² Podle konvergenčních scénářů uveřejněných v publikaci Sociální a ekonomické souvislosti integrace ČR do EU by při předstihu tempa růstu HDP na obyvatele o 1,2 až 1,8 procentního bodu znamenalo dotažení ekonomické úrovně ČR z dnešních zhruba 60 % na přibližně 70 % průměru EU v letech 2008 – 2010. Pokud bychom brali v úvahu průměr rozšířené EU o dalších 10 kandidátských zemí, potom by 70% úroveň průměru EU ČR dosáhla již kolem roku 2005.

Rozhodující otázkou státní podpory je dostupnost finančních prostředků soustředěných ve státním rozpočtu. Cíl postupně zvyšovat státní podporu výzkumu a vývoje až na 0,7 % HDP v roce 2002 však zřejmě nebude naplněn, neboť se odhaduje, že výše veřejné podpory dosáhne v roce 2002 0,55 % HDP. Negativem je však také velká roztržka prostředků na podporu výzkumu a vývoje a s tím související nízká koordinovatelnost jejich využívání.

- Nedostatečná úroveň zavádění nových technologií a informačních technologií

Tento nedostatek se projevuje ve všech sférách společnosti, od nedostatečného využívání počítačů a Internetu ve výuce až po nižší zastoupení produkce s vysokými technickými parametry. Na českém vývozu se produkty s vysokou technologickou náročností podílely v roce 1999 pouze 8,8 %, zatímco průměr EU činil 21,5 %.

- Nedostatečná kvalita služeb cestovního ruchu

Nízká kvalita služeb cestovního ruchu ve srovnání s vyspělými státy je důsledkem především neodpovídající kvalifikací těch, kteří služby poskytují, ale také jejich neodpovídajícím pracovním nasazením a poctivostí, což souvisí s nedostatečným managementem těchto služeb.

- Nízká odborná úroveň managementu v oblasti malých a středních podniků

Tento nedostatek souvisí především s neodpovídajícím vzděláním a omezenými praktickými zkušenostmi. Cestou k jeho odstranění je především zlepšení kvality a cenové dostupnosti poradenských, informačních a vzdělávacích služeb.

- Obtížný a nedostatečný přístup k informačním technologiím

I když se zvýšila vybavenost domácností i organizací počítači a narostl i počet připojení k Internetu, ČR v počtu uživatelů Internetu zaostává za průměrem EU a toto zaostávání se prohlubuje. Jestliže v roce 1995 počet připojení k Internetu představoval 80 % průměru EU, v roce 2000 to bylo pouze 40 %.

- Nedostatečná informovanost o principech udržitelného rozvoje

I když vzdělávání v oblasti životního prostředí je součástí výukových programů v podstatě všech stupňů počátečního vzdělávání, obecná informovanost, ale zejména chování obyvatel i firem má stále ještě daleko k zodpovědnému vztahu k životnímu prostředí.

b) Hodnocení rozsahu a kvality analýzy

- Analýza adaptability a podnikání je mimořádně náročná z toho důvodu, že se jedná o komplexní jevy, ke kterým je možné přistupovat z rozličných hledisek. Vzhledem k tomu, že v podstatě veškeré skutečnosti adaptabilitu a podnikání ovlivňují musí se jednat vždy o účelovou analýzu, která se zaměřuje pouze na vybrané aspekty adaptability a podnikání. Nedostatkem této analytické části je, že chybí zdůvodnění, proč je pozornost věnována právě malým a středním podnikům, průmyslu, environmentálnímu vzdělávání, výchově a osvětě a cestovnímu ruchu.
- Diskusní je zařazení environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty do části adaptability a podnikání. Logicky by toto téma patřilo spíše do části zabývající se celoživotním vzděláváním.
- Analýza vybraných aspektů adaptability a podnikání je podložena dostupnými statistickými daty, jsou dobře vystiženy problémy, se kterými se dané sektory ekonomiky potýkají. Analýzu malých a středních podniků by bylo vhodné doplnit analýzou životnosti těchto podniků, která je rozhodujícím ukazatelem jejich adaptability a konkurenceschopnosti, pokud existují kvalitní statistické podklady.

- SWOT analýza vychází z textu analýzy, výjimkou jsou slabé a silné stránky výzkumu a vývoje. Této problematice není v textu věnována odpovídající pozornost, určitá zmínka o problematice výzkumu a vývoje je zařazena do části zabývající se rozvojem celoživotního učení.
- Nedostatkem SWOT analýzy je řazení jednotlivých odseků, především v silných a slabých stránkách, kde není respektován význam jednotlivých bodů, bylo by vhodné i sloučení některých bodů. U slabých stránek doporučujeme následující obsah a strukturu: nízká odborná úroveň managementu malých a středních podniků, nedostatečná úroveň zavádění nových technologií a obtížný přístup k informačním technologiím, málo rozvinuté podnikatelské služby včetně poradensko-vzdělávacích služeb, nedostatečná provázanost výzkumu a vývoje s praxí a nízké zapojení vysokých škol do výzkumu a vývoje, nedostatečná kvalita služeb cestovního ruchu, nedostatečná informovanost o principech udržitelného rozvoje.
- U silných stránek doporučujeme následující strukturu a obsah: rostoucí příliv přímých zahraničních investic, rychlý rozvoj samostatného podnikání a sílící postavení malých a středních podniků, příznivé podmínky pro rozvoj cestovního ruchu, fungující národní síť středisek environmentální výchovy, vzdělávání a osvěty a potenciál nestátních neziskových organizací v této oblasti.
- Nepodložené je zařazení rychlejšího růstu HDP ve srovnání s EU do silných stránek. Jak je uvedeno v analýze, v osmiletém období se jednalo pouze o tři roky, kdy tempo růstu HDP bylo vyšší. I když jsou odhady pro rok 2002 pro ČR příznivé, vhodnější by bylo zařazení této skutečnosti mezi příležitosti.
- Vzhledem k tomu, že nedostatečná podpora státem je pocítována ve všech oblastech a vzhledem k nezbytným úsporám ve veřejných výdajích nepovažujeme za vhodné mezi slabé stránky u jakéhokoli tématického okruhu zařazovat tuto skutečnost.

IV. KONZISTENCE STRATEGIE PROGRAMU A VAZBY NA RELEVANTNÍ STRATEGIE EU A ČR

Otázky hodnocení:

- způsob rozvedení strategie do hierarchie cílů a jejich vzájemná konzistence
- zda je program provázán se strategickými cíli relevantních evropských politik
- zda je program provázán se strategickými cíli relevantních národních politik, včetně závěrů formulovaných ve Společném zhodnocení politiky zaměstnanosti (Joint Assessment Paper),
- zda byly využity zkušenosti z realizace národních politik a předvstupních programů kofinancovaných z evropských zdrojů z hlediska zaměření operačního programu a zajištění efektivity implementace
- zda nedochází k překryvům s ostatními operačními programy

IV.1. Hierarchie a konzistence cílů strategie

Strategie je popsána prostřednictvím definice globálního a strategických cílů na úrovni programu. Dále je uveden stručný popis priorit a výčet jednotlivých opatření tvořících prioritní osy. Jsou vyjmenovány základní evropské i národní dokumenty, ze kterých strategie vychází a východiska, na základě kterých je strategie formulována. V popisu strategie jsou stručně vymezeny základní nástroje a formy podpory. Jako součást popisu strategie lze také chápat vymezení specifických a operačních cílů na úrovni opatření, i když je uvedeno v části OP týkající se popisu priorit a opatření.

Šíře a obecnost **vymezení cílů a zaměření priorit a opatření** v OP RLZ je značná vzhledem ke krátkému programovému období tří let a vzhledem k rozsahu prostředků, které budou k dispozici. To ve svém souhrnu povede k nízké koncentraci programu a k heterogenosti jeho výsledků. Tato skutečnost však nemusí být posuzována jako nevhodná. Je třeba vzít v úvahu, že jde o první program tohoto druhu v České republice, kdy je těžké odhadnout, ve kterých aspektech jednotlivých prioritních os bude největší zájem a připravenost subjektů z terénu k podávání konkrétních projektů. Je proto lépe ponechat větší prostor pro iniciativu zdola než omezit záběr prioritních os s rizikem, že nebudou naplněny kvalitními projekty. Větší selektivnost by však jistě měla být uplatněna v příštím programovém období, a to na základě zkušeností z implementace tohoto programu.

Hierarchie cílů na úrovni programu

Globální cíl OP je vymezen jako “Vysoká a stabilní úroveň zaměstnanosti založená na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, integraci sociálně vyloučených skupin obyvatelstva a konkurenceschopnosti podniků, při respektování principů udržitelného rozvoje“.

Globální cíl je zformulován na odpovídající obecné úrovni, představuje velice dobré východisko pro stanovení strategických cílů, prostřednictvím kterých je konkretizován. **Strategické cíle** rozvádějí faktory a podmínky vedoucí k dosažení vysoké a stabilní úrovně zaměstnanosti, které jsou vyjmenovány v globálním cíli, tj. zajištění odpovídající kvalifikace a flexibility pracovní síly, integraci sociálně vyloučených skupin, konkurenceschopnost podniků a respektování principů udržitelného rozvoje. Strategické cíle jsou, stejně jako cíl globální, formulovány velmi obecně a vyjadřují spíše dlouhodobý záměr rozvoje jednotlivých oblastí, přičemž je zřejmé, že jejich naplňování překračuje horizont programu. Tuto skutečnost však nelze považovat za negativní, naopak je adekvátní strategické povaze cílů. Byly vymezeny čtyři strategické cíle

1. Rozvoj pružného trhu práce, který přispívá ke snížení a prevenci nezaměstnanosti a zvýšení zaměstnatelnosti osob, jimž hrozí vyloučení z trhu práce
2. Snížení počtu a podílu osob ohrožených sociální exkluzí prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňování bariér znesnadňujících účast na trhu práce
3. Rozvoj celoživotního učení prostřednictvím zvyšování kvality nabídky vzdělávání z hlediska potřeb znalostní společnosti a prostřednictvím rozšiřování účasti všech subjektů v procesu vzdělávání
4. Rozvoj kvalifikované pracovní síly, konkurenceschopnosti podniků a rozšiřování nabídky pracovních příležitostí v rozvojových odvětvích

Přístup k formulaci strategických cílů se vzájemně liší. Druhý a třetí cíl je formulován ve stejné logice jako cíl globální, to znamená, že vedle cíle vymezuje také základní představu o způsobech jeho dosažení, první cíl naopak v sobě zahrnuje určitým způsobem i cíl nadřazený, tedy k čemu má pružný trh práce přispět. Čistou formulaci cíle bez jakéhokoli přesahu představuje čtvrtý strategický cíl. I když se jednotlivé strategické cíle vztahují k rozdílným aspektům trhu práce, bylo by vhodnější respektovat jednotný přístup k jejich vymezení, i když z hlediska kvality strategie to nemá negativní dopad, strategické cíle rozpracovávají cíl globální. Je možné konstatovat, že na úrovni programu je zachována hierarchičnost a návaznost cíle globálního a cílů strategických.

Ke každému strategickému cíli byla přiřazena vždy jedna věcně zaměřená priorita, pátá priorita nemá věcný charakter, týká se zabezpečení technické pomoci. Tato priorita při konečné redakci textu nebyla zařazena do výčtu priorit a její dvě opatření chybí i ve výčtu opatření. Kromě výčtu je však třeba prioritu zařadit i do grafického přehledu priorit. Byly vymezeny následující priority: Priorita 1 - Aktivní politika zaměstnanosti, Priorita 2- Sociální integrace a rovnost příležitostí, Priorita 3 - Rozvoj celoživotního učení, Priorita 4 - Adaptabilita a podnikání, Priorita 5 - Technická pomoc.

Vnitřní konzistence programu a jednotné směřování všech priorit a opatření k dosažení globálního cíle jsou zabezpečeny hierarchickou provázaností cílů, vymezených nejen na úrovni programu, ale i jednotlivých priorit a opatření. V metodice EK (Working Paper No 3) je požadováno, aby na úrovni programu a priorit byly vymezeny cíle globální a specifické, na úrovni opatření cíle globální, specifické a operační. Mezi těmito hierarchiemi cílů má být zabezpečena taková vazba, že specifický cíl nadřazené úrovně se rovná globálnímu cíli úrovně nižší. Z toho vyplývá, že z globálního cíle programu jsou odvozeny specifické cíle programu, které se stávají globálním cílem pro jednotlivé priority. Pro priority mají být formulovány cíle specifické, které se stávají globálními cíli pro jednotlivá opatření. Pro jednotlivá opatření je pak třeba formulovat cíle specifické a operační. Tato strukturace cílů usnadňuje stanovení monitorovacích ukazatelů, neboť má být dodržena vazba, že cíle globální jsou vyjádřeny prostřednictvím ukazatelů dopadů, cíle specifické ukazateli výsledků a cíle operační ukazateli výstupů.

V programovém dokumentu OP RLZ byly na úrovni programu stanoveny požadované dvě úrovně cílů, které jsou vzájemně provázané a konzistentní. Nebyla však dodržena terminologie užívaná ve zmiňovaném materiálu EK v tom smyslu, že cíle nižší úrovně je nazývány jako cíle strategické, nikoliv jako cíle specifické. Tento formální nedostatek je snadno napravitelný.

Hierarchie cílů na úrovni priorit

OP RLZ explicitně nevymezuje žádné cíle priorit. Pro zhodnocení hierarchie a vzájemné provázanosti cílů na úrovni priorit a opatření byla proto zpracována tabulka č. 1 Hierarchické cíle priorit a opatření, která je uvedena v příloze ex-ante hodnocení a která ukazuje, že i když na úrovni priorit cíle nejsou vymezeny, je možné je doplnit a to jednak na základě druhé hierarchické úrovně cílů programu, které představují globální cíle jednotlivých priorit a jednak na základě nejvyšší hierarchické úrovně cílů jednotlivých opatření, které představují specifické cíle priorit.

Z přiložené tabulky č. 1 Hierarchické cíle priorit a opatření je patrné, že s výjimkou priority 2 a 4 je dodržena vazba, že globální cíl priority je širší a obecnější než cíle specifické, že priority pokrývají vybrané aspekty svého globálního cíle, což odpovídá postupu od obecnějšího ke konkrétnějšímu, který má být respektován při vymezování cílů celého programu, jednotlivých priorit i opatření. Postupné zužování záběru cílů odpovídá také zásadě selektivnosti při formulaci priorit.

Konzistence cílů je porušena v případě priority 2, kdy globální cíl formulovaný jako „snížení počtu a podílu osob ohrožených sociální exkluzí prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňování bariér znesnadňujících účast na trhu práce“, nedává prostor pro zahrnutí v pořadí druhého specifického cíle priority zaměřeného na rovné příležitosti pro muže a ženy. Cíle spolu vzájemně nekorrespondují, je nezbytné přeformulovat globální cíl priority, to znamená příslušný specifický cíl programu.

Obdobný nedostatek lze nalézt i u priority 4, kdy jeden ze specifických cílů formulovaný jako „vytvořit regionální systémy environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty“ jde nad rámec globálního cíle priority (specifického cíle programu), který v sobě environmentální aspekt nezahrnuje. Globální cíl priority je vymezen jako „Rozvoj kvalifikované pracovní síly, konkurenceschopnosti podniků a rozšiřování nabídky pracovních příležitostí v rozvojových odvětvích“. Je třeba upravit buď globální cíl priority nebo zvážit přeřazení opatření 4.3 do priority 3, která je zaměřena na rozvoj celoživotního učení, kam by toto opatření i věcně spíše spadalo.

Hierarchie cílů na úrovni opatření

Pro jednotlivá opatření nejsou v OP RLZ vymezeny tři úrovně cílů (globální, specifické a operační) požadované metodikou EK, ale pouze dvě úrovně, přičemž jeden cíl každého opatření je označen jako specifický a řada cílů nižší úrovně jako cíle operační. Vzhledem k tomu, že pro každé opatření má být uveden jeden cíl, který má charakter cíle nejvyšší hierarchické úrovně, je zřejmé, že tato úroveň cílů vymezena je, i když není použita správná terminologie. Je obtížné rozhodnout, zda cíle nižší úrovně byly zamýšleny jako cíle specifické či operační ve smyslu metodiky EK. S ohledem na míru zobecnění ve formulacích většiny těchto cílů se evaluační tým spíše kloní k názoru, že jde reálně o cíle specifické na úrovni opatření. Z podrobného přehledu činností, které tvoří nejnižší úroveň popisu v rámci jednotlivých opatření, si lze učinit představu o obsahu operačních cílů, které nejsou v dokumentu explicitně vyjádřeny.

Hierarchie a provázanost cílů dvou vymezených úrovní cílů je dodržena u většiny opatření, určité nedostatky byly shledány u opatření 3.2 a 3.3, které jsou v dalším textu rozvedeny. V dalším textu bude používána terminologie doporučená metodikou EK.

Globální cíl je pro opatření 3.2 - Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje formulován jako „dosažení lepší uplatnitelnosti absolventů všech typů studijních programů a programů celoživotního vzdělávání na trhu práce“. Takováto formulace cíle není v souladu s názvem opatření a nevystihuje skutečnost, že opatření má charakter podpory systémů. Navíc je takto vymezený globální cíl užší než priorit, je zaměřen pouze na uplatnitelnost na trhu práce, není do něho zahrnuta oblast výzkumu a vývoje. To pak způsobuje, že specifický cíl „rozvoj lidských zdrojů v oblasti výzkumu a vývoje“, jde nad rámec globálního cíle opatření, neboť se jedná o osoby,

kteře již našly své uplatnění na trhu práce. Je třeba přeformulovat globální cíl opatření tak, aby byl jednak v souladu s názvem opatření a byl nadřazený všem stanoveným specifickým cílům.

Nevyhovujícím způsobem je také formulován globální cíl pro opatření 3.3 – Podpora státních struktur a systémů pro zajištění rozvoje lidských zdrojů v oblasti školního vzdělávání. Globální cíl má spíše povahu jednoho ze specifických cílů opatření, neboť je velice úzce vymezen jako „doplnění chybějících státních standardů a systémů běžných v zemích EU“. Kromě toho není specifikováno o jaké standardy a systémy se jedná. Takto formulovaný cíl nevytváří prostor v podstatě pro žádný z uvedených specifických cílů a je nezbytné ho vyjádřit přesněji.

S ohledem na to, že se jedná o první dokument tohoto druhu a že doplnění další hierarchické úrovně cílů by nemělo dopad na reálný obsah programu, evaluační tým nepovažuje za nezbytné chybějící úroveň cílů pro jednotlivá opatření dopracovat, i když dopad na zkvalitnění monitorovacích ukazatelů by jistě byl pozitivní. Je však nezbytné odstranit nedostatky u zmíněných opatření a uvést do souladu terminologii. I když v případě terminologie se jedná pouze o formální problém, považuje jej evaluační tým za důležitý, neboť pro vzájemné pochopení je nezbytné používat jednotnou terminologii.

Vyváženost strategie

Z hlediska dosažení globálního cíle lze strategii považovat za vyváženou. Je průkazné, že obsahuje adekvátní kombinaci jak rozvojových prvků a podpory konkurenceschopnosti dynamizujících rozvoj lidských zdrojů a zajišťujících budoucí efektivnost zaměstnanosti, tak prvků sociální ochrany, inkluze a rovnosti příležitostí. Jednotlivé priority přispívají k naplňování globálního cíle nestejným způsobem. Největší bezprostřední efekt pro dosažení globálního cíle má 1. priorita. Je zaměřena na hlavní proud opatření směřujících k urychlenému návratu nezaměstnaných do zaměstnání a k předcházení nezaměstnanosti. Bezprostřední vliv mají i první dvě opatření priority 4, které napomáhají zvýšení flexibility a adaptability zaměstnaných osob a tím udržení či zlepšení jejich pozic v zaměstnání. 2. priorita je zaměřená na sociální inkluzi a rovnost příležitostí a 3. priorita má především preventivní charakter v tom smyslu, že rozvoj a zdokonalování obsahu a forem vzdělávání přispěje k lepšímu uplatnění lidí na trhu práce.

Závěry hodnocení:

- Popis strategie obsahuje jak objasnění základní logiky strategie, tak popis základních prvků strategických os, tj. globálního cíle, cílů specifických a popis priorit a opatření. V obecné poloze jsou nastíněny i základní nástroje a formy podpory.
- Široké zaměření cílů, priorit a opatření je možno akceptovat jako pilotní ověření skutečné absorpční kapacity v rámci jednotlivých prioritních os. Z tohoto hlediska bude velmi důležité závěrečné (final) hodnocení programu, které by mělo poskytnout doporučení k selekci a zúžení záběru prioritních os pro další programové období
- Na úrovni programu jsou cíle formulovány na odpovídající úrovni obecnosti, některé z nich v sobě obsahují i cesty k jejich dosažení.

- Hierarchická vazba mezi cíli na úrovni programu je dodržena, globální cíl je rozpracován a konkretizován prostřednictvím cílů specifických.
- Na úrovni priorit nejsou explicitně stanoveny žádné cíle, lze je však vzhledem k hierarchickým vazbám mezi cíli programu, priorit a opatření doplnit. Hierarchický vztah cílů není dodržen u dvou priorit - priority 2 a priority 4, kdy cíl nižší úrovně překračuje cíl vyšší úrovně (tento nedostatek lze odstranit přeformulací cílů vyšší úrovně)
- Na úrovni opatření chybí vymezení jedné hierarchické úrovně cílů. Vzhledem k tomu, že tím není negativně ovlivněna kvalita obsahového zaměření programu, evaluační tým netrvá na doplnění těchto cílů do programového dokumentu. Bylo by však vhodné je rozpracovat do Programového dodatku.
- Hierarchičnost cílů není dodržena u dvou opatření - opatření 3.2, 3.3, je třeba zpřesnit formulace cílů a uvést cíle do vzájemného souladu.
- Po odstranění výše uvedených dílčích nedostatků, které mají v převážné míře formulační charakter bude dodržena vzájemná provázanost mezi cíli jednotlivých hierarchických úrovní a bude zajištěno, že jednotlivá opatření povedou k dosažení cílů stanovených na úrovni priorit a tím k naplnění globálního cíle programu.

IV.2. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních evropských politik

Posouzení souladu s evropskou strategií zaměstnanosti

Strategie OP RLZ sleduje naplňování evropské strategie zaměstnanosti v jejích čtyřech základních pilířích: zaměstnatelnost, podnikání, adaptabilita, rovné příležitosti. V případě rovných příležitostí tato vazba není z formulace strategických cílů OP RLZ patrná (viz kap IV.1.), ovšem reálně existuje a z popisu priorit je zřejmé, že je zajišťována prioritou 2.

Vazby OP RLZ na **směrnice evropské strategie zaměstnanosti** jsou v OP RLZ znázorněny ve formě tabulky, v ní je uvedeno zaměření všech 18-ti směrnic na jedné straně a na druhé straně jsou uvedeny odpovídající cíle jednotlivých opatření, kterými budou směrnice naplňovány. Tato prezentace souvislostí je velmi přehledná a průkazná. Je zřejmé, že kromě směrnice 12, která je zaměřená na daňové reformy, tj. oblast mimo rámec podpory ESF, jsou cíle všech směrnic v určité míře pokryty OP RLZ.

Tabulka by však mohla být po formální stránce zdokonalena. Je zřejmé, že ne všechny body směrnic nacházejí odraz v OP RLZ, a proto by pro lepší přehlednost měly být graficky odlišeny od ostatních. V některých případech (např. směrnice 2, 3, 11) nejsou uvedeny všechny relevantní cíle vztahující se k příslušné směrnici. Například u směrnice 2 by bylo vhodné doplnit relevantní cíle opatření 1.1 a 2.2 a uvést více cílů opatření 2.1. Bylo by možné také ve větší míře zařadit opatření zaměřená na rozvoj systémů (např. opatření 1.2, 2.1, celá priorita 3), která nepřímým způsobem podporují realizaci směrnic.

Z hlediska posouzení kvality strategie je zvláště důležitá míra jejího souladu se souborem cílů obsažených ve **Společném hodnocení politiky zaměstnanosti** (Joint

Assessment Paper). Tyto cíle představují zásadní kroky v oblastech, které jsou společně s Evropskou komisí identifikovány jako zatím slabší z hlediska efektivní aplikace evropské politiky zaměstnanosti v ČR. V programovém dokumentu je vazba na „Společné hodnocení“ zmíněna. Jednotlivé prioritní oblasti jsou však pouze vyjmenovány bez rozvedení způsobů, jakými jsou v OP RLZ naplňovány. Přitom je zřejmé, že z pěti prioritních oblastí jsou čtyři zahrnuty v OP RLZ. Stranou zůstává pouze první prioritní oblast (zajištění přiměřeného mzdového vývoje a koordinace systému daní se systémem sociálních dávek), která však není předmětem podpory z ESF.

Posouzení souladu s evropskou strategií snižování chudoby a sociálního vyloučení.

Evropská strategie snižování chudoby a sociálního vyloučení spočívá v aplikaci čtyř společných cílů: (i) usnadnění účasti v zaměstnání a přístup ke zdrojům, právům, zboží a službám všem lidem, (ii) prevence rizika sociálního vyloučení, (iii) pomoc nejvíce ohroženým skupinám obyvatelstva, (iv) mobilizace všech účastníků boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Přesto, že dosud není zpracován Akční plán boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, o který by se mohla strategie OP RLZ opřít, pokrývá (i když ne v celé šíři) tuto oblast druhý specifický cíl programu explicitně („Snižování počtu a podílu osob ohrožených sociální exkluzí prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňování bariér znesnadňujících účast na trhu práce“).

Určité aspekty sociální inkluze jsou rovněž implicitně zahrnuty i do všech ostatních specifických cílů programu, které v tomto kontextu působí podpůrně a mají více preventivní či systémový charakter. Cíl 1 tím, že je zaměřen na zvýšení zaměstnatelnosti osob, prevenci nezaměstnanosti a zlepšení pružnosti trhu práce, působí na udržení zaměstnanosti či rychlý návrat do zaměstnání a tím předchází vzniku dlouhodobé nezaměstnanosti s důsledky pro sociální vylučování. Cíl 3, který je zaměřen na rozvoj systému celoživotního učení, poskytuje předpoklady pro získávání a doplňování potřebné kvalifikace pro všechny a tím bude v budoucnu přispívat k prevenci nezaměstnanosti, navíc obsahuje i záměr vytvářet podmínky pro zapojení znevýhodněných jedinců do hlavního vzdělávacího proudu.

K naplňování především 1. cíle evropské strategie boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení přispívá i cíl 4 programu, který je zaměřen na posilování adaptability jak pracovní síly, tak podniků. Opatření realizovaná k naplnění tohoto cíle budou mít pozitivní dopad na udržení některých pracovních míst, zvýšení schopnosti pracovní síly nalézt nové uplatnění a na tvorbu nových pracovních příležitostí v progresivních sektorech ekonomiky. Udržení nebo získání pracovního místa je nejlepší prevencí proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

Závěry hodnocení:

- Strategie OP RLZ průkazně sleduje naplňování evropské strategie zaměstnanosti, a to jak z hlediska 4 obecných pilířů, tak z hlediska jejích 18-ti operačních směrnic. Tabulka zachycující vazby na směrnice evropské strategie zaměstnanosti by po formální stránce mohla být upravena tak, aby bylo zřetelné, které směrnice nejsou zcela pokryty opatřeními programu. Měly by však do ní být doplněny další relevantní cíle opatření, aby vazby byly pokryty kompletně.

- Po věcné stránce je rovněž evidentní soulad strategie OP RLZ se Společným hodnocením politiky zaměstnanosti. Vazby obou strategií však nejsou v programovém dokumentu dostatečně popsány. Měly by být podrobněji rozvedeny způsoby, jak jsou v OP RLZ odraženy prioritní oblasti vymezené ve „Společném hodnocení“. Je možné využít stejný způsob prezentace jako v případě evropské strategie zaměstnanosti.
- Z popisu strategie a priorit je zřejmé, že OP RLZ obsahuje přímé i nepřímé vazby na evropskou strategii snižování chudoby a sociálního vyloučení. Tyto vazby však nejsou v programovém dokumentu zmíněny a měly by být doplněny při jeho dalším dopracování.

IV.3. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních národních politik

Národní politiky související se strategií OP RLZ jsou v programovém dokumentu popsány v odpovídající míře podrobnosti. Škála uvedených politik je úplná. Z hlediska posouzení souladu mezi zaměřením národních politik a strategií OP RLZ poskytuje popis dostatečně průkazné informace v podobě charakteristik cílů jednotlivých politik a kvalitativního popisu jejich naplňování. V úvodu ke každé prioritě jsou vymezeny směrnice NAPZ, k jejichž naplnění příslušná priorita přispěje a tam, kde je to relevantní, je identifikována i sektorová politika, na jejíž cíle je priorita navázána.

Pro vyhodnocení vazeb mezi OP a relevantními národními politikami byla vytvořena matice ve formě tabulky. V řádcích jsou uvedeny jednotlivé politiky, ve sloupcích jednotlivé priority. Je vynechána priorita 5 – Technická pomoc vzhledem k jejímu specifickému charakteru. Intenzita vazeb je rozdělena do tří stupňů. Nejsilnější vazba je znázorněna hvězdičkou a znamená, že priorita má bezprostřední vazbu na politiku uvedenou v řádku, že je bezprostředně zaměřena na dosažení cílů sledovaných danou politikou. Nepřímá vazba mezi prioritou a politikou je označena křížkem a vyjadřuje, že priorita napomáhá nepřímo k dosažení cílů sledovaných politikou uvedenou v příslušném řádku. Pokud priorita vůbec nepřispívá k dosažení cílů politiky, je tato nulová vazba označena pomlčkou.

Tabulka č. 1: Vztahová matice mezi prioritami OP a národními politikami

NÁRODNÍ POLITIKY	P 1	P 2	P 3	P 4
Národní plán zaměstnanosti	*	*	*	*
Národní akční plán zaměstnanosti 2002	*	*	*	*
Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity napomáhající jejich integraci do společnosti	*	*	*	-
Národní plán vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením	x	*	*	-
Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen	x	*	x	x
Národní program rozvoje vzdělávání	-	-	*	x
Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy	-	-	*	x
Státní informační politika ve vzdělávání	x	x	*	x
Strategie posílení národohospodářského růstu	x	x	x	*
Průmyslová politika	x	x	-	*
Politika podpory malého a středního podnikání	x	x	-	*
Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty	x	x	x	*
Státní politika životního prostředí	-	-	-	*
Koncepce státní politiky cestovního ruchu	-	-	-	*
Státní informační politika	x	x	x	x
Národní politika výzkumu a vývoje	-	-	*	x
Strategie rozvoje neziskového sektoru	x	*	x	*

Vysvětlivky:

P 1 – priorita 1, P 2 – priorita 2, P 3 – priorita 3, P 4 – priorita 4

* priorita je bezprostředně zaměřena na dosažení základních cílů sledovaných danou politikou

x priorita není bezprostředně zaměřena na dosažení základních cílů sledovaných danou politikou, ale zprostředkovaně napomáhá k dosažení těchto cílů

- priorita nemá žádnou vazbu na cíle sledované danou politikou

Vazby mezi národními politikami a programem jsou jak přímé, tak zprostředkované. Program prostřednictvím všech priorit napomáhá přímo k naplnění cílů národní politiky zaměstnanosti. Prostřednictvím jedné a více priorit napomáhá bezprostředně také k dosažení cílů stanovených v konkrétních politikách týkajících se sociální integrace, rovných příležitostí, vzdělávání, průmyslu, cestovního ruchu, životního prostředí, informační společnosti, ale i národohospodářského růstu a neziskového sektoru. Bezprostřední vazby na nejširší škálu politik vykazuje priorita 4, což je dáno její silně heterogenní strukturou na rozdíl od ostatních priorit, které jsou homogennější. Ve 4. prioritě jsou zahrnuta opatření zaměřená na zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, na rozvoj lidských zdrojů v průmyslu a cestovním ruchu a na environmentální vzdělávání výchovu a osvětu.

Vedle bezprostředního vlivu na naplňování cílů národních politik se prosazuje i vliv zprostředkovaný rozvojem lidských zdrojů, který sice není tak silný jako vliv bezprostřední, nicméně je také významný a stejně četný jako vliv bezprostřední.

Závěry hodnocení:

- Program je prostřednictvím jednotlivých priorit provázán s relevantními národními politikami. V souladu s cíli ESF je nejsilněji provázán s politikou zaměstnanosti. Přímé vazby existují také na některé sektorové politiky.

- Významné jsou také nepřímé vazby mezi programem a národními politikami, které zajistí komplexnější pozitivní dopad programu.

IV.4. Využití zkušeností z realizace národních politik a předvstupních programů pro strategii OP RLZ

Využití zkušeností z realizace národních politik

Vedle základního souladu strategie OP RLZ a národních politik je účelné také vyhodnotit, zda operační program bere v úvahu zkušenosti z realizace národních politik, které se týkají nedostatečně pokrytých míst, efektivnosti fungování institucionálních struktur, účinnosti jednotlivých nástrojů, přínosů pro různé cílové skupiny atd. tak, aby bylo zřejmé, které oblasti národních politik je žádoucí doplnit či posílit intervencí z ESF.

K posouzení těchto aspektů však popis národních politik v operačním programu neposkytuje dostatečné informace. Rozhodujícím důvodem je obecný nedostatek analýz a informací tohoto charakteru, neboť národní politiky nejsou ve většině případů standardně vyhodnocovány. Tato situace odráží nerozvinutost evaluačního prostředí v ČR ve vztahu k národním programům a politikám.

Analýzy účinnosti národních politik se provádějí spíše v kvalitativní rovině, přístup však není komplexní, jednotlivým aspektům je věnována odlišná pozornost. Tam, kde jsou k dispozici speciální studie či šetření, byly jejich výsledky využity při formulaci zaměření priorit a opatření OP RLZ.

Využití zkušeností z realizace předvstupních programů

Pozice ČR v tomto ohledu není srovnatelná se situací v členských státech, programy zde měly pouze pilotní charakter v podobě omezeného množství projektů, přičemž zatím nebyla uplatňována pravidla implementace odpovídající požadavkům ESF. Ex-ante hodnocení tuto situaci bere v úvahu.

Z popisu předvstupních programů obsaženého v OP RLZ je zřejmé, že zkušenosti z aplikace předvstupních programů se pozitivně projeví ve třech následujících rovinách. Především při přípravě OP RLZ byly využity rámcové znalosti metodických postupů programování, které bylo možno přizpůsobit požadavkům tvorby programového dokumentu.

Další rovinu tvoří implementační struktury, jejichž zárodky v podobě proškolených manažerů pro řízení projektů byly vytvořeny především u jednotlivých úřadů práce a dalších organizací.

Kromě toho byly také rozvíjeny dovednosti nezbytné pro formulaci návrhů projektů a jejich realizaci. To v určité míře příznivě ovlivní absorpční kapacitu ve všech základních prioritních oblastech programu.

Vzhledem k tomu, že se zatím běžně neprovádějí komplexní rozborů účinnosti jednotlivých nástrojů využívaných pro zabezpečení rozvoje lidských zdrojů, nebyly z realizace předvstupních programů v dostatečné míře k dispozici informace o tom,

kteřé aktivity zajistily nejvyšší účinnost vynaložených prostředků a dosažení stanovených cílů.

Závěry hodnocení:

- Výsledky národních politik nejsou standardně vyhodnocovány z hlediska dosažení plánovaných cílů a efektivnosti nástrojů jejich realizace, proto chybí komplexní informace o případných slabých místech národních politik. Tam kde existují alespoň dílčí nebo kvalitativní vyhodnocení byly tyto poznatky využity při koncipování priorit a opatření.
- Zkušenosti z realizace předvstupních programů jsou omezené vzhledem k jejich rozsahu, nicméně pozitivně ovlivnily především znalosti metodiky tvorby programů a napomohly k položení základů pro budoucí rozvoj absorpční kapacity OP RLZ.

IV.5. Jednoznačnost vymezení cílů a priorit ve vztahu k ostatním operačním programům

Z průřezového charakteru rozvoje lidských zdrojů vyplývá existence četných styčných bodů mezi OP RLZ a většinou ostatních operačních programů. Vazby na ostatní operační programy mohou být komplementární s příznivými dopady na efektivnost realizace celého souboru operačních programů (tyto aspekty budou zhodnoceny v kapitole VII). Na druhé straně může docházet k nežádoucímu překrývání programů, které naopak efektivnost vynakládání prostředků snižuje. Zhodnocení možných překryvů není většinou možné provést na základě porovnání strategických cílů či priorit. Tyto jsou většinou formulovány obecně, je proto třeba vycházet z porovnání popisu nižších úrovní programů, tj. operačních cílů a opatření.

Vztah ke Společnému regionálnímu operačnímu programu

V oblasti sociální inkluze existují velmi úzké vazby mezi prioritami a opatřeními uvedenými v OP RLZ a ve SROP. Jedná se o prioritu 2, v opatření 2.1 v OP RLZ a prioritu 3, opatření 3.2 ve SROP. Po počátečních hrubých přesazích mezi programy OP RLZ a SROP (v oblastech sociální inkluze a celoživotního vzdělávání), na které evaluační tým průběžně upozorňoval ve svých doporučeních, došlo k efektivní komunikaci mezi programovými týmy a k určitému sladění obou dokumentů.

Dělbá aktivit mezi OP RLZ a SROP není explicitně vymezena ani v jednom z programů. Obecný popis obsahového zaměření na úrovni priorit týkající se sociální inkluze je v obou programech velmi podobný. Porovnání obsahu OP RLZ a SROP ztěžuje skutečnost, že prezentace cílů na úrovni priorit se v obou programech metodicky liší (OP RLZ uvádí jeden obecněji formulovaný specifický cíl pro jedno opatření, zatímco ve SROPu jednomu opatření odpovídá více užších specifických cílů) a dále skutečnost, že oba programy jiným způsobem vymezují cílové skupiny (OP RLZ vymezuje cílové skupiny, zatímco SROP vymezuje konečné příjemce pomoci ve smyslu poskytovatelů služeb).

Nicméně, na nižší rozlišovací úrovni, tj. z popisu jednotlivých opatření a zejména z formulace operačních cílů v obou programech lze odvodit, že existuje dělicí čára mezi aktivitami, které budou podporovány buď z OP RLZ anebo ze SROP.

Ve vztahu k jednotlivcům ze sociálně znevýhodněných skupin by měl OP RLZ pokrývat aktivity úzce napojené na začlenění do trhu práce, které jsou tradičně zajišťovány úřady práce v podobě motivačních, poradenských a rekvalifikačních služeb spojených s umístěním do zaměstnání. Dále by měl OP RLZ zajistit pomoc těm skupinám osob, jejichž problémy nelze řešit na místní úrovni, přestože dochází k prostorové koncentraci do určitých regionů (osoby obchodně zneužívané, imigranti, bezdomovci, atd.). Na druhé straně SROP by se měl spíše zaměřovat na socializační a podpůrná opatření zaměřená na jednotlivce, která využívají místních podmínek, přispívají ke zlepšení zaměstnatelnosti znevýhodněných osob a doplňují tak aktivity úřadů práce na krajské a místní úrovni.

Ve vztahu k rozvoji systému služeb sociální integrace se OP RLZ zaměřuje na informační, podpůrné a vzdělávací aktivity, které jsou podmínkou pro zajištění jednoty přístupů a metodik při zavádění standardů kvality služeb a pro rozvoj komunitního plánování v oblasti sociální inkluze. Samotná příprava a realizace komunitních plánů a poskytování služeb respektujících standardy by naopak mělo být podporováno ze SROP.

Toto rozdělení je racionální a kombinuje přístup „shora dolů“ uplatňovaný v OP RLZ s regionálními a místními aktivitami SROP. Hranice mezi nimi je ovšem z formulace programu málo zřetelná a měla by být jasně vymezena v popisu opatření.

Vztah k OP Průmysl a podnikání

Prostřednictvím opatření 4.2. Rozvoj lidských zdrojů v průmyslu je OP RLZ provázán s OP Průmysl a podnikání, s jeho prioritou 1 – Rozvoj podnikání a zvyšování konkurenceschopnosti produkčního sektoru. V OP RLZ se konstatuje, že opatření 4.2 podpoří prioritu 1 OP PP.

Je třeba dodržovat stejnou míru konkrétnosti, tzn. vymezovat vztah mezi opatřeními navzájem a nikoli mezi opatřením jednoho programu a prioritou programu druhého. Není zřejmé, zda se skutečně předpokládá, že cílovými skupinami příjemců pomoci v rámci opatření 4.2 budou zaměstnanci a management podniků, které současně předkládají projekt v rámci celé priority 1, tj. v rámci všech jejích třech opatřeních nebo pouze v rámci některého opatření.

Není jednoznačně stanovena hranice mezi opatřením 4.2 OP RLZ a opatřením 1.3 OP PP, které je zaměřeno na podporu infrastruktury pro využití lidského kapitálu. Představa, že v rámci opatření 1.3 OP PP bude podporována výstavba školících zařízení, tedy tzv. „tvrdá infrastruktura“ a v rámci opatření 4.2 OP RLZ (citace) „podnikové odborné vzdělávání, doškolování či zaškolení pracovníků podniků“ tedy tzv. „měkká infrastruktura“ je zpochybněna popisem opatření 1.3. Zde se uvádí, že bude podporováno kromě jiného (citace) „krátkodobé cílené manažerské vzdělávání“.

Na základě konzultací s týmem zodpovědným za zpracování OP PP je nezbytné zcela vyloučit možnost překryvů a vyjasnit, zda budou podpořeny pracovníci a management

podniků, které předkládají projekty v rámci celé příslušné priority OP PP nebo pouze v rámci jednoho z těchto opatření.

Vztah k OP Cestovní ruch a lázeňství

Prostřednictvím priority 4, opatření 4.4 - Příprava lidských zdrojů pro cestovní ruch má OP RLZ určitou vazbu na OP CRL. Z popisu opatření je zřejmé, že je zajištěno, aby nedocházelo ke vzájemným překryvům. Zatímco opatření v rámci OP CRL je zaměřeno na podporu partnerství veřejného a soukromého sektoru, na tvorbu a zavádění standardů služeb a jejich certifikaci a na zavádění systému akreditace destinací pro cestovní ruch, opatření v rámci OP RLZ se soustředí na zkvalitňování kvalifikace jak studentů příslušných oborů, tak těch, kteří v cestovním ruchu již působí, a to jak přímo v daných službách, tak v relevantních složkách veřejné správy.

Vztah k OP Životní prostředí

Vztahu k OP ŽP není v OP RLZ věnována žádná pozornost. Důvodem je zřejmě skutečnost, že OP ŽP je zaměřen výlučně na investiční akce zajišťující zlepšování kvality vybraných prvků ŽP. Nicméně by mělo být v OP RLZ konstatováno, že existuje vazba na OP ŽP, a to prostřednictvím opatření 4.3 – Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta. Problematika vzdělávání však není v samotném OP ŽP zahrnuta a neexistuje tudíž ani možnost vzájemných překryvů.

Závěry hodnocení:

- Současné verze OP RLZ a ostatních posuzovaných operačních programů lze považovat za kompatibilní a bez zásadních překryvů, je tak zajištěna dělba aktivit mezi programy.
- Úzké vazby mezi aktivitami OP RLZ a SROP jsou zejména v oblasti sociální inkluze. Dělicí čára mezi aktivitami podporovanými z různých programů je však zřejmá pouze z podrobného porovnání nižších cílů v rámci jednotlivých opatření. Popis opatření toto vodítko zatím neposkytuje. Jasné odlišení charakteru aktivit a projektů, které budou realizovány pouze OP RLZ a nikoliv v rámci SROP by mělo být formulováno v popisu příslušných opatření v Programovém dodatku.
- Z nejednoznačně vymezené vazby mezi OP RLZ a OP PP vyplývá určité nebezpečí možných dílčích překryvů. V programových dodatcích k OP RLZ a OP PP je třeba zpřesnit popis opatření 4.2 OP RLZ a opatření 1.3 OP PP tak, aby byla zcela jasná dělicí čára mezi aktivitami, které budou v jejich rámci podpořeny
- Ve vztahu k OP PP je třeba v OP RLZ vyjasnit, zda v rámci opatření 4.2 OP RLZ bude podpořen management a pracovníci podniků, které předkládají projekty v rámci celé priority 1 OP PP nebo pouze v rámci určitého opatření této priority.
- Do OP RLZ je třeba doplnit vazbu na OP ŽP.
- Vztah k OP RCRL je jednoznačně vymezen a jsou vyloučeny vzájemné překryvy.

V. RELEVANCE A VNITŘNÍ KONZISTENCE PROGRAMU

Základní otázky

- jaký byl rozsah a kvalita konzultačního procesu (adekvátnost průběhu konzultací, míra zapojení institucí z terénu, regionů, sociálních partnerů, nevládního sektoru)

- zda jsou priority jednoznačně vymezené a vzájemně konzistentní (vzájemně se nepřekrývají, jsou definovány ve vazbě na SWOT analýzu, napomáhají k dosažení globálního cíle programu a vyvolávají synergické efekty),
- v jaké míře jsou programem postižena horizontální témata (přímo i nepřímo),
- jaké jsou proporce mezi jednotlivými typy opatření a aktivit (podpora jednotlivců a skupin, systémů a doprovodná opatření; nová respektive inovativní opatření a tradiční opatření; následná a preventivní opatření)

V.1. Rozsah a kvalita konzultačního procesu

Konzultační proces lze hodnotit ze dvou hledisek, a to z hlediska jeho rozsahu a kompletnosti zahrnutí všech relevantních partnerů a z hlediska dosažených výsledků a efektivity celého procesu. Konzultační proces probíhal na širokém základě v několika úrovních a různými způsoby.

Spolupráce mezi partnerskými ministerstvy

Spolupráce mezi partnerskými ministerstvy byla velmi intenzivní již proto, že OP RLZ svým průřezovým charakterem pokrývá kompetenční oblasti několika ministerstev: MPSV, MŠMT, MPO, MMR, MŽP. V pracovním týmu připravujícím programový dokument byla zastoupena všechna partnerská ministerstva. To mělo své výhody v přítomnosti kompetentních zpracovatelů příslušných odborných částí programu, na druhé straně to znamenalo i určité posílení rezortismu při koncipování jednotlivých opatření a rozdělování finančních prostředků mezi nimi. Kladně lze hodnotit jak intenzitu meziministerské spolupráce, tak snahu po maximálním konsensu mezi zpracovateli.

Konzultace mezi programovými týmy

Vzhledem k tomu, že tři z pěti partnerských ministerstev (MMR, MPO, MŽP) tvoří zároveň Řídící orgány pro jiné operační programy, probíhaly konzultace i mezi různými programovými týmy těchto ministerstev. Zde již byla situace složitější v případech, kdy bylo třeba vyjasňovat konfliktní oblasti možných překryvů a zajistit komplementaritu až do úrovně jednotlivých opatření. Efektivnost konzultací zde byla relativně nízká a velmi dlouho přetrvávaly podstatné rozpory mezi jednotlivými programy. Určitá nevyjasněnost možných dílčích překryvů zůstává mezi OP RLZ a OPP (viz rovněž kapitola IV.5).

Konzultace s partnery z regionů, sociálními partnery a neziskovým sektorem

Spolupráce s ostatními partnery probíhala prostřednictvím Pracovní skupiny pro přípravu programových dokumentů na využívání strukturálních fondů, kde jsou kromě zástupců partnerských ministerstev i zástupci regionů, sociálních partnerů a neziskových organizací. Lze ocenit pravidelnost předávání informací a kontinuální průběh konzultací, který byl tímto organizačním krokem zajištěn.

Průběh a formy konzultací

Kromě průběžné výměny informací prostřednictvím pracovních týmů a skupin měl konzultační proces stanovené etapy, kdy byly jednotlivé pracovní verze programového dokumentu zasílány k vyjádření a připomínkám na partnerské rezorty, samosprávy 13 krajů, sociální partnery a na širší okruh expertů, kteří byli doporučeni Pracovní skupinou pro přípravu programových dokumentů. Proběhl i veřejný seminář

(v červenci 2002) a veřejné projednání (v prosinci 2002) operačního programu. Před projednáním ve vládě byl dokument zaslán do tzv. vnějšího připomínkového řízení, kdy své oficiální stanovisko vyjadřují všechny rezorty a sociální partneři. Zapojení odborné veřejnosti probíhalo i prostřednictvím Internetu, kde na webové stránce Ministerstva práce a sociálních věcí byly vyvěšeny jednotlivé pracovní verze programového dokumentu a byl tak rovněž vytvořen prostor pro komentáře a diskusi.

Nepřímým způsobem byla do konzultačního procesu zapojena i Pracovní skupina pro hodnocení, která se seznamovala s pracovními verzemi programového dokumentu a své stanovisko mohla vyjádřit prostřednictvím svého komentáře k doporučením Evaluačního týmu.

Závěry hodnocení:

- Šíře konzultačního procesu byla odpovídající, zahrnovala partnerská ministerstva, regiony relevantní pro realizaci programu, sociální partnery, neziskové organizace, jednotlivé experty. Účast veřejnosti byla zajištěna prostřednictvím seminářů a prezentací jednotlivých verzí OP RLZ na Internetu.
- Kladně lze hodnotit, že konzultační proces byl zajištěn v průběhu celého přípravného období, přičemž byl etapizován v souvislosti s přípravou jednotlivých pracovních verzí programového dokumentu.
- Přestože se nakonec podařilo dosáhnout základního konsensu, byla efektivnost konzultačního procesu relativně nižší v oblasti zajišťování synergie mezi OP RLZ a ostatními programy a při odstraňování překryvů mezi programy.

V.2. Relevance vymezených priorit a opatření a jejich konzistence

Adekvátnost a kvalita vymezení priorit a opatření

Popis jednotlivých priorit není sice proveden jednotným způsobem, lze však zobecnit převládající postupy. Většinou popis priorit obsahuje shrnutí hlavních problémů, které vyplývají z analýzy a jsou relevantní pro stanovený cíl priority a její obsah. V tom smyslu priority již nerozvádějí v analýze identifikované silné stránky, ale správně se soustřeďují spíše na slabé stránky, které by měly být realizací programu odstraňovány nebo alespoň oslabovány. Tato vazba sice není explicitně deklarovaná, ovšem je patrná z formulace textu. Dále je vymezeno zaměření priority, které má formu naznačených směrů řešení. Řešení jsou formulována v obecnější poloze, je z nich však patrné, že směřují k překonání identifikovaných slabých stránek, a v zásadě reagují na příležitosti a ohrožení formulované ve SWOT analýze.

Lze kladně ocenit, že v rámci priorit jsou zřetelně deklarovány vazby na Národní akční plán zaměstnanosti s vyjmenováním příslušných pilířů a směrnic, k jejichž naplnění bude prioritou přispívat. V případě priorit 3 a 4 jsou navíc zmíněny i hlavní sektorové strategie. Přestože jsou vazby popsány spíše taxativně bez rozvádění věcných souvislostí, je zřejmé, že při koncipování priorit byly vzaty v úvahu.

Obecnost popisu řešení způsobuje, že z formulací priorit není jednoznačně jasné, na co se budou jednotlivé priority zaměřovat. Nejmarkantnější je tento nedostatek u priority 4, kde konkretizace zaměření priority zcela chybí. Obdobně obecný a nedostatečný je popis jednotlivých opatření, který ve většině případů pouze dále

rozvádí klíčové problémy a žádoucí obecné směry řešení naznačené v prioritách. Největší nedostatky se v tomto smyslu vyskytují u opatření 1.1, 1.2, 2.1, 3.3 a 4.2.

Na druhé straně však je třeba konstatovat, že představu o věcném obsahu priorit a opatření a způsobech jeho naplňování je možno si udělat z podrobného výčtu specifických činností a cílových skupin, který je uveden v rámci jednotlivých opatření, jež následují za každou prioritou. Při posuzování vzájemné konzistence, kompatibility a adekvátnosti jednotlivých priorit a opatření je proto třeba vycházet nejen z popisu priorit a opatření, ale je nutné sledovat i všechny další elementy příslušné prioritní osy až po nejnižší úroveň detailních činností a cílových skupin. Tyto informace již lze ve svém souhrnu považovat za dostačující.

Z posouzení všech prvků prioritních os vyplývá, že tyto jsou adekvátní pro řešení problémů identifikovaných v analýze a SWOT analýze. Pokud jde o relevanci výběru cílových skupin, jsou do jednotlivých opatření zahrnuty všechny cílové skupiny, které je třeba v jejich rámci podpořit. V některých případech je pouze třeba sladit úroveň obecnosti vymezení cílových skupin mezi opatřeními, aby nemohly být pochybnosti o tom, že jde o různé okruhy osob (viz dále).

Identifikace hranic mezi prioritními osami, možných překryvů a synergických efektů

Vzhledem k tomu, že jednotlivé prioritní osy OP RLZ jsou z podstaty problematiky navzájem silně závislé, obsahuje operační program několik míst, kde by mohlo docházet k *překryvům*.

Zejména je to mezi prioritou 1 zaměřenou na rozšíření aktivních opatření při navracení osob na trh práce, nezaměstnaných do zaměstnání a předcházení dlouhodobé nezaměstnanosti na jedné straně a na druhé straně mezi prioritou 2, která je mimo jiné zaměřena na řešení dlouhodobé nezaměstnanosti a na sociální inkluzi znevýhodněných skupin. Z podrobného porovnání specifických aktivit a cílových skupin mezi opatřeními spadajícími pod uvedené priority je zřejmé, že případné přesahy nejsou zcela vyloučeny. Jednak jsou aktivity v nich vymezené obdobné (realizace různých forem vzdělávání, poradenství, tvorba pracovních míst, atd.), jednak nelze zcela odlišit cílové skupiny. V rámci opatření 1.1 jsou mezi cílovými skupinami definováni „uchazeči o zaměstnání a ohrožení dlouhodobou nezaměstnaností“. V rámci opatření 2.1 jsou pak mimo jiné definovány skupiny „občanů bez vzdělání, nízkokvalifikovaných, osob se zdravotním postižením“. Je zřejmé, že cílové skupiny definované v opatření 2.1. mohou být součástí či podskupinou cílových skupin v opatření 1.1. Z tohoto hlediska je nutné lépe vymezit cílové skupiny v obou opatřeních, zejména zúžit pojetí cílových skupin v opatření 1.1.

Pokud jde o možné překryvy mezi opatřeními v rámci jedné priority, je zřejmé, že tyto jsou vyloučeny a že je ve všech případech zajištěna jejich kompatibilita uvnitř priorit. I v případě opatření 4.1 a 4.2, mezi nimiž v průběhu přípravy OP RLZ byla vymezující hranice dlouho nejasná, jsou v současné verzi programu zřetelně oddělené cílové skupiny. Opatření 4.2 je zacíleno pouze na podporu jednotlivců a podniků, které současně předkládají projekty v rámci OP Průmyslu a podnikání.

Přímé *synergické efekty* realizace priorit a opatření lze očekávat v případech, kdy cíle priority zahrnují jak věcné řešení, tak rozvoj systémových podmínek (např. v rámci priority 1 a priority 2). Z hlediska naplňování globálního cíle programu lze širší potenciál pro synergické efekty spatřovat obecně v realizaci všech prioritních os (viz kapitola IV.1 – část týkající se hodnocení a vyváženosti strategie).

Závěry hodnocení:

- Priority jsou zaměřeny na řešení slabých stránek, opírají se o silné stránky identifikované ve SWOT analýze, jsou respektovány naznačené příležitosti a ohrožení. V programu jsou zahrnuty všechny cílové skupiny, které je třeba podpořit.
- S ohledem na obecnost popisu priorit a opatření je možno věcné zaměření prioritních os posoudit pouze na základě zhodnocení všech jejich úrovní, tj. včetně výčtu jednotlivých aktivit a cílových skupin v rámci opatření.
- Komplementarita na úrovni priorit a opatření je v programu v podstatě zachována. Pouze v případě opatření 1.1 a 1.2 je nutno lépe vymezit cílové skupiny tak, aby bylo zřejmé, že nemůže dojít k překryvům mezi uvedenými opatřeními.

V.3. Zastoupení horizontálních témat

OP RLZ pokrývá čtyři horizontální témata - rovné příležitosti, udržitelný rozvoj, informační společnost, podpora místním iniciativám, která jsou v obecné rovině popsána ve druhé kapitole (část 2.1.4). V dokumentu se konstatuje, že naplňování horizontálních témat v rámci jednotlivých priorit a opatření bude zabezpečeno tím, že při výběru projektů bude zohledněn jejich příspěvek k horizontálním tématům. Na dvě ze čtyř horizontálních témat jsou explicitně zaměřena samostatná opatření v rámci priority 2 a priority 4. Jedná se o rovné příležitosti (opatření 2.2 – rovné příležitosti pro ženy a muže na trhu práce) a o udržitelný rozvoj (opatření 4.3 – environmentální vzdělávání, výchova a osvěta a zapojení občanů v ochraně životního prostředí). Příspěvek ostatních opatření, resp. priorit k naplňování horizontálních témat popsán není.

I když v samotném dokumentu není věnována pozornost zastoupení horizontálních témat v jednotlivých prioritách, je zřejmé, že tato témata jsou implicitně prioritami pokryta následujícím způsobem.

Rovné příležitosti

Na rovné příležitosti žen a mužů je přímo zaměřeno opatření 2.2. Příznivě se projeví také realizace opatření 1.1, v rámci kterého budou zabezpečovány také rekvalifikace, ze kterých tradičně více profitují ženy (viz nezávislá analýza). Ke zlepšení přístupu žen na trh práce přispěje rovněž realizace opatření 2.1, které je kromě jiného zaměřeno na motivační, poradenské a rekvalifikační aktivity pro ženy vracející se na trh práce z mateřské dovolené. Míra vlivu opatření 4.1 a 4.2 bude záležet na podílu zaměstnaných žen, které se účastní vzdělávacích kurzů, jejichž cílem bude zlepšit nebo udržet pracovní postavení v příslušné organizaci.

Udržitelný rozvoj

Na udržitelný rozvoj, resp. na environmentální vzdělávání a na zapojování občanů do ekologických aktivit je přímo zaměřeno opatření 4.3. V závislosti na obsahu

poskytovaných vzdělávacích kurzů mohou k naplnění tohoto tématu přispět všechna opatření, která předpokládají zabezpečování vzdělávacích kurzů, tedy příslušná opatření priorit 1, 2 a 4. Pozitivní vliv priority 3 zaměřené na zkvalitňování systému celoživotního učení se projeví až v době, kdy budou nové vzdělávací programy a zkvalitněná výuka poskytovány, pokud budou adekvátním způsobem zařazeny i poznatky o udržitelném rozvoji.

Informační společnost

Téma informační společnosti bude zastoupeno zejména v prioritách spojených se zabezpečováním vzdělávacích kurzů (priority 1, 2, 4). Rozsah, v jakém přispějí k naplňování tohoto tématu bude závislý na tom, v jaké míře se budou realizovat kurzy zaměřené na ovládání výpočetní a komunikační techniky. Lze předpokládat, že začlenění výuky tohoto charakteru bude významné zejména v opatření 1.1 vzhledem k tomu, že informační technologie tvoří tradiční součást rekvalifikačních kurzů. V rámci opatření 1.2 budou v souvislosti s modernizací služeb zaměstnanosti zkvalitněny a propojeny informační systémy, které budou využívány nejen pracovníky služeb zaměstnanosti, ale i klienty těchto služeb. Opatření 2.2 si jako jeden z cílů přímo klade „rozšíření přístupu žen k informačním technologiím“. Prostřednictvím modernizace vzdělávacích programů, která by měla vhodným způsobem posílit využívání počítačů a Internetu ve výuce, přispěje v dlouhodobějším časovém horizontu k naplňování jednotlivých principů informační společnosti i priorit 3.

Podpora místním iniciativám

Se zahrnutím místním iniciativ se počítá v podstatě ve všech prioritách. V prioritě 1, jejím opatření 1.1 je explicitně jako jeden z cílů vyjádřena podpora těsnějších vazeb mezi institucemi trhu práce a rozhodujícími regionálními a místními aktéry včetně nestátních neziskových organizací. I opatření 1.2 počítá s podporou nestátních neziskových organizací, neboť mezi cílové skupiny příjemců pomoci jsou zahrnuti i pracovníci tohoto sektoru. Spolupráce s nestátním neziskovým sektorem se předpokládá i u opatření 2.1 zejména v té části, která je zaměřena na vybrané skupiny osob ohrožených sociální exkluzí, mimo proud podpory místním iniciativám nezůstává ani opatření 2.2, které počítá například s podporou ženských organizací. V rámci priority 3 budou prostřednictvím opatření 3.1 podporovány školy, aby se staly místním společenským a vzdělanostním centrem, budou podporovány programy multikulturní spolupráce. Dvě opatření (3.4 a 4.3) si kladou za cíl vytvořit odpovídající regionální systémy, v prvním případě zaměřené na další profesní vzdělávání, ve druhém případě na environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu.

Zahrnutí horizontálních témat do OP RLZ bylo podpořeno i účastí zástupců rozhodujících orgánů zodpovědných za naplňování těchto témat v programovém týmu a v pracovní skupině pro programování. Jedinou výjimkou byla nepřítomnost zástupce odpovědného za státní informační politiku (Úřad pro veřejné informační systémy, od počátku roku 2003 Ministerstvo informatiky). Složení programového týmu i pracovní skupiny pro programování je blíže popsáno v části hodnocení věnované konzultačnímu procesu.

Monitorování horizontálních témat

Přestože v OP RLZ není problematika monitorování horizontálních témat samostatně rozpracována, ze struktury monitorovacích ukazatelů je zřejmé, že monitorování

horizontálních témat je zajištěno prostřednictvím společného jádra ukazatelů (core indicators). Jejich přehled pro úroveň celého programu i jednotlivých priorit je uveden v samostatné části OP věnované tomuto tématu (2.1.7).

Monitorování **rovnosti žen a mužů** je zajištěno prostřednictvím všech ukazatelů, které jsou vztaženy k osobám. U těchto ukazatelů bude důsledně vyčíslován absolutní nebo relativní počet žen. Kromě toho budou o realizaci tohoto opatření vypovídat veškeré ukazatele monitorující samostatné opatření 2.2. Tyto ukazatele budou součástí Programového dodatku.

Na monitorování horizontálního tématu **informační společnost** je zaměřen ukazatel „Počet účastníků kurzů s komponentou informačních technologií“. Tento ukazatel však nebude pokrývat míru naplňování tohoto horizontálního tématu prostřednictvím priority 3, která je zaměřena převážně systémově a jejíž dopad na posun české společnosti směrem ke společnosti informační se projeví až v době realizace nových nebo inovovaných výukových programů.

Monitorování tématu **udržitelnosti rozvoje** bude zabezpečeno prostřednictvím ukazatele „Počet realizovaných kurzů s komponentou životního prostředí“. Kromě toho se k tomuto tématu budou vztahovat všechny ukazatele vymezené pro opatření 4.3.

Podpora **místním iniciativám** bude monitorována prostřednictvím ukazatele vztahujícího se k počtu podpořených institucí. U tohoto ukazatele se předpokládá, že bude sledován také podíl nebo absolutní počet vymezených skupin institucí, v rámci kterých se budou odděleně sledovat nestátní neziskové organizace. Tento ukazatel však nebude vyjadřovat míru podpory místním iniciativám, pokud bychom tuto podporu chápali v širším měřítku jako podporu spolupráce všech rozhodujících regionálních a místních aktérů. Musel by být doplněn ukazatel počtu podpořených místních partnerství, což nepovažujeme za nezbytné.

Závěry hodnocení:

- Obecnému popisu horizontálních témat (rovné příležitosti, udržitelný rozvoj, informační společnost, podpora místním iniciativám) je věnována samostatná část v programovém dokumentu. Zastoupení horizontálních témat v jednotlivých prioritách však není popsáno.
- Vymezená horizontální témata jsou implicitně obsažena ve všech prioritách, míra zastoupení závisí na charakteru priority. Dvě ze čtyř horizontálních témat, tj téma rovné příležitosti a téma udržitelný rozvoj jsou pokryta samostatnými opatřeními v rámci priority 2 a priority 4.
- Průnik horizontálních témat do všech prioritních os je zabezpečen v programu deklarovanou zásadou, že při výběru projektu bude zohledněn jejich příspěvek k naplňování horizontálních témat.
- Monitorování horizontálních témat je zajištěno společným jádrem ukazatelů.

V.4. Proporce mezi typy opatření a aktivit

Z hlediska struktury programu je účelné posoudit, v jaké míře program přinese přímou podporu jednotlivcům cílových skupin včetně zaměstnavatelů, v jaké míře bude

vyžadovat realizaci doprovodných opatření pro jednotlivce a skupiny a v jaké míře program podpoří vytvoření či zdokonalení systémů v jednotlivých oblastech rozvoje lidských zdrojů. Dalším hlediskem pro posouzení struktury programu je míra prevence, tj. zda plánované aktivity mají spíše charakter preventivních nebo následných opatření. Posledním hlediskem je, v jaké míře jsou do programu zahrnuta nová či inovativní opatření a v jaké míře jde o aplikaci standardních přístupů a nástrojů.

Pro vyhodnocení struktury programu z hlediska zaměření podpory a charakteru opatření byla sestavena souhrnná tabulka. Je zřejmé, že tabulka pracuje s určitým zobecněním a tudíž zjednodušením typových aktivit (typů projektů), kterými budou jednotlivá opatření naplňována. Škála aktivit zahrnutých v jednom opatření je poměrně široká, proto dělicí čára mezi různými typy zaměření podpory a charakteristikami opatření vede většinou uvnitř jednotlivých opatření. Proto bylo nezbytné na základě škály aktivit uvedených v programovém dokumentu odhadnout přibližnou strukturu, v jaké se budou jednotlivé typy aktivit na opatření podílet. Vzhledem k tomu, že při posouzení zaměření podpory jde o zásadní odlišení, zda se týká jednotlivců nebo systémů, je podpora lektorů, učitelů, poradců atd. (tedy jednotlivců, kteří jsou součástí systému) považována za podporu systému.

Tabulka č. 2: Zaměření podpory a charakter opatření

Priorita	Opatření	Zaměření podpory			Charakter opatření			
		Podpora jednotlivců	Podpora systému	Doprovodná opatření	Míra prevence		Míra inovace	
					Preventivní opatření	Následná opatření	Nová, inovativní opatření	Standardní opatření
P 1	1.1	*	-	X	*	*	X	*
	1.2	-	*	-	*	-	*	*
P 2	2.1	*	*	*	*	*	*	X
	2.2	*	*	*	*	*	*	*
P 3	3.1	X	*	X	*	-	*	*
	3.2	-	*	-	*	-	*	*
	3.3	-	*	-	*	-	*	*
	3.4	-	*	-	*	-	*	X
P 4	4.1	*	-	-	*	-	X	*
	4.2	*	-	-	*	-	X	*
	4.3	*	*	-	*	-	*	*
	4.4	X	*	-	*	-	*	*

Vysvětlivky:

* = dané zaměření či charakter zabírá podstatnou část opatření

x = dané zaměření či charakter zabírá minoritní část opatření

- = dané zaměření či charakter se nevyskytuje v opatření

Jak je z tabulky zřejmé, má v programu důležité místo **podpora systémů**. Tato je v různé míře obsažena ve všech prioritních osách, v prioritě 3 je dokonce téměř výlučnou formou podpory. Odhad podílu finančních prostředků věnovaných na rozvoj systémových prvků se na celkovém objemu prostředků programu³ se pohybuje kolem

³ Pro výpočet podílu jednotlivých typů opatření a podpor byl jako základ využit objem prostředků věnovaných pouze na věcně zaměřené priority, tj. bez prostředků na technickou pomoc.

45 %. **Podpora jednotlivců** (klientů služeb) zaujímá ve finančním vyjádření vyšší podíl, a to kolem 50 %, přesto, že je obsažena v menším počtu opatření, přičemž v některých tvoří pouze minoritní veličinu. Je to způsobeno tím, že váha opatření obsahujících výhradně pomoc jednotlivcům a skupinám je relativně velká a také tím, že projekty tohoto typu jsou většinou finančně náročnější než projekty systémové. Na **doprovodná opatření**, která mají zajistit dodatečné podmínky pro přístup osob k hlavní pomoci, je věnován relativně malý díl finančních prostředků a to kolem 5 %. Doprovodná opatření se předpokládají realizovat pouze v rámci priority 1 a 2 a marginálně v prioritě 3.

Relativně vysoký podíl systémových opatření v OP RLZ je nezbytný vzhledem k tomu, že připravenost systémů na implementaci opatření v prioritních oblastech OP RLZ je vesměs nízká. Nejsložitější je situace v oblasti dalšího vzdělávání, kde je absence systémových podmínek nejcitelnější. Ani již fungující systémy (např. úřady práce ve službách zaměstnanosti či školy ve vzdělávacím systému) nejsou zcela připraveny na změny, které jsou nezbytné pro dosažení globálního a specifických cílů programu. Proto je třeba zajistit podporu rozvoji systémů v podobě výškolení personálu, zlepšení organizace a partnerské spolupráce, zkvalitnění vzdělávacích, poradenských a informačních nástrojů, způsobů ověřování kvality, atd..

Jako pozitivní lze hodnotit skutečnost, že OP RLZ je zaměřen na **opatření** vesměs **preventivního charakteru**. Prevence ve smyslu předcházení negativním důsledkům v daných specifických oblastech, zejména však z hlediska předcházení nezaměstnanosti, je obsažena v podstatné míře ve všech prioritních osách. Systémová opatření jsou v tomto případě považována za součást prevence, jelikož přispívají ke zkvalitnění služeb pro příští období (jde zejména o priority 3). Důraz na prevenci je patrný také z formulace priority 1, kdy má být značná část priority věnována prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti a poskytování pomoci osobám ohroženým nezaměstnaností. Finanční prostředky na realizaci preventivních opatření by mohly v rámci programu dosáhnout podílu kolem 77 %. Opatření řešící negativní následky určitých situací by pak mohla zaujímat podíl cca 23 %.

Míra inovativnosti programových aktivit je rovněž poměrně vysoká. Z tabulkového přehledu vyplývá, že většina opatření obsahuje mix nových a standardních aktivit. Pokud se týče finančních podílů, jejich vzájemný poměr je zhruba vyrovnaný. Největší podíl inovativních opatření budou mít zřejmě aktivity v rámci priorit 2 a 3, neboť jsou z větší části zaměřené na tvorbu nových nástrojů, na překonání úzce specializovaného přístupu ke klientům, na prosazování kooperace mezi poskytovateli jednotlivých služeb a partnery, na zavádění systémových změn. Aplikace nových nástrojů a přístupů v rámci programu je však zřejmá i v případě priority 1, která vnáší nové prvky do současné aktivní politiky zaměstnanosti a v případě priority 4, která doplňuje současnou sektorovou politiku o aspekty rozvoje lidských zdrojů.

Závěry hodnocení:

- V programu zaujímá značný prostor podpora rozvoji systémů. Na základě expertního odhadu její podíl dosahuje kolem 45 % ve srovnání s 50 % na přímou podporu jednotlivců. Ve srovnání s běžnými programy členských zemí je tento podíl poměrně vysoký. Je však nezbytné potřebné zdroje do systémů vložit, aby bylo zajištěno zkvalitnění služeb a podpory jednotlivcům v příštích obdobích.

- Program obsahuje relativně vyvážené využívání standardních ve srovnání s novými nástroji a opatřeními. Lze předpokládat, že na preventivní opatření bude využito zhruba tří čtvrtin celkových prostředků. Z tohoto hlediska lze OP RLZ, přestože není koncipován na dlouhé období, považovat za pilotní realizaci mnoha nových a preventivních aktivit, které přispějí ke zkvalitnění nástrojů běžných národních politik.

VI. FINANČNÍ RÁMEC A KVANTIFIKACE CÍLŮ

Základní otázky:

- zda je zajištěno kofinancování z národních zdrojů a zda je adekvátní plánovaný podíl kofinancování ze soukromých zdrojů,
- zda je odpovídajícím způsobem zdůvodněno rozdělení prostředků mezi priority,
- jakým způsobem jsou cíle kvantifikovány a jaká je reálnost provedených kvantifikací a reálnost dosažení plánovaných cílů

VI.1. Kofinancování z národních a soukromých zdrojů

Finanční rámec je v OP RLZ zpracován ve formě indikativní finanční tabulky pro celé tříleté programové období a zvláště pro jednotlivé roky. Míra spolufinancování z národních zdrojů se v OP RLZ předpokládá ve výši 25 % a z ESF 75 %, což odpovídá obecnému rozdělení prostředků z ESF v rámci cíle 1, pod který OP RLZ spadá. Národní zdroje přitom zahrnují i soukromé prostředky.

Ve finančním rámci chybí podrobnější rozvedení metodiky, na základě které byly stanoveny podíly soukromých zdrojů. Vzhledem k tomu, že OP RLZ zahrnuje široký záběr cílových skupin a možných navrhovatelů projektů od neziskových, přes veřejné instituce, až po soukromý ziskový sektor, budou se limity pro poskytování podpory z veřejných zdrojů (ESF a národních veřejných) lišit zejména s ohledem na to, zda jde o ziskový subjekt či nikoliv. Z tohoto důvodu jedním z hledisek, které by při stanovení finančního rámce měly být vzaty v úvahu, jsou **pravidla hospodářské soutěže** odpovídající evropským a českým normám a zákon o 59/2000 o **veřejné podpoře**. Nestačí v textu reprodukovat obsah zákona, ale je nutno prokázat, jakým způsobem byl při sestavování finančního rámce respektován.

Určitý podíl **kofinancování ze soukromých zdrojů** je předpokládán v rámci všech priorit s výjimkou technické pomoci. Je tak dodržena zásada, že kofinancování ze soukromých zdrojů bude požadováno jako forma zainteresovanosti na projektu. U priorit 1, 2 a 3, kde budou projekty realizovány téměř výhradně veřejným nebo neziskovým sektorem, je podíl kofinancování ze soukromých zdrojů stanoven pouze symbolicky ve výši 1 %. U priority 4, kde může být pomoc směřována i na ziskové subjekty, se předpokládá spolufinancování ze soukromých zdrojů ve výši 5 %.

Z obsahového zaměření a z podrobného výčtu cílových skupin, které budou pokryty v rámci jednotlivých priorit lze odvodit, že v případě priority 1 se bude jednat o činnosti typu aktivní politiky zaměstnanosti, které budou realizovány úřady práce či

neziskovými subjekty. U těchto činností či projektů již je ověřeno, že zde nedochází k narušení pravidel hospodářské soutěže a z tohoto hlediska zde není omezení pro výši podpory z veřejných zdrojů (tj. jak národních tak ESF). V rámci priority 2 (sociální inkluze a rovné příležitosti) a priority 3 (rozvoj systému celoživotní vzdělávání) bude podpora směřována výhradně na neziskový či veřejný sektor. U těchto priorit také nebude existovat omezení z hlediska veřejné podpory a velmi nízký podíl soukromého kofinancování je odůvodněný.

Problém by však mohl nastat v případě priority 4, zejména v opatřeních 4.1 a 4.2, kde mezi cílovými skupinami jsou zaměstnavatelé, z nichž většina bude ze ziskového sektoru. Měla by být popsána metodika a zdůvodnění odhadu podílu kofinancování ze soukromých zdrojů, který je stanoven na 5 % na celkových prostředcích na prioritu. To se jeví jako velmi nízký podíl, i když se vezme v úvahu, že v rámci priority jsou mezi cílovými skupinami kromě velké části ziskových subjektů i jednotlivci a neziskové subjekty.

Hodnocení schopnosti kofinancovat projekty z národních zdrojů

Způsob, jakým jsou zajištěny prostředky na kofinancování programu z národních zdrojů není v programovém dokumentu popsán. Z tabulek je pouze zřejmé, že se počítá s finančními prostředky *státního rozpočtu* jako jediným zdrojem veřejných národních prostředků. V textu je konstatováno, že zdroje budou zajištěny jednotlivými ministerstvy, které jsou odpovědné za realizaci jednotlivých priorit či opatření.

Na základě rámcových kalkulací provedených ET⁴ by nemělo být zajištění národních veřejných prostředků na kofinancování programu pro jednotlivá ministerstva výrazným problémem. Například roční částka kofinancování aktivit obdobných stávající aktivní politice zaměstnanosti by pro MPSV představovala podle hrubých odhadů kolem 15 % výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti v roce 2001⁵. Obdobné relace pro ostatní ministerstva nelze odhadnout, protože nejsou k dispozici oddělené údaje o výdajích na srovnatelné aktivity. Je však třeba, aby se pro ministerstva stalo zajištění potřebných zdrojů prioritou. Ministerstva by si měla uvědomit, že přínosy programu spočívají nejen ve zvýšení prostředků na podporu jejich politik díky příspěvkům z ESF, ale i v nepřímých efektech v podobě metodických a organizačních zlepšení, posílení institucí a zdokonalení nástrojů národních politik.

Závěry hodnocení:

- Podíly jednotlivých zdrojů na financování OP RLZ jsou přehledně znázorněny v tabulce v programovém dokumentu. Kofinancování z národních zdrojů (veřejných i soukromých) se předpokládá ve výši 25 %, v tom se účast soukromých zdrojů pohybuje mezi 1 až 5 %.
- V případě priorit, na jejichž realizaci se bude podílet veřejný a neziskový sektor, lze míru kofinancování ze soukromých zdrojů hodnotit jako adekvátní. V případě priority 4 však podporu budou získávat z velké části i subjekty ze ziskového sektoru, a proto se podíl soukromých zdrojů v rozsahu 5 % jeví jako příliš nízký.

⁴ Rozsah prostředků nezbytných pro kofinancování (včetně technické pomoci) zajišťovaný MPSV by na celé programové období měl dosáhnout cca 60,9 MEUR (1888 mil. Kč). MŠMT zhruba 23,4 MEUR (725 mil. Kč), ostatní 3 ministerstva by se dohromady měla podělit o cca 5,8 MEUR (180 mil. Kč).

⁵ Podle údajů MPSV (Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2001) v roce 2001 dosáhly výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti 4 063,3 mil Kč.

Předpoklady, na jejichž základě byl tento podíl stanoven by měly být v OP RLZ podrobněji popsány. Mělo by být také rozvedeno, jak bude zajištěno respektování pravidel hospodářské soutěže.

VI.2. Rozdělení prostředků mezi priority a opatření

Proces rozhodování o alokaci prostředků je stručně popsán v kapitole 3 OP RLZ. Řídící orgán vycházel z požadavků partnerských resortů zodpovědných za realizaci jednotlivých priorit, případně opatření, na jedné straně a na straně druhé z toho, že prioritní oblastí podpory je podpora cílových skupin jednotlivců. V dokumentu není podrobněji rozvedena argumentace pro rozdělení prostředků mezi priority, je pouze konstatováno, že při alokaci se zvažovala nejen významnost jednotlivých priorit z hlediska dosažení globálního cíle programu, ale i nákladovost činností předpokládaných v jednotlivých prioritách.

Je zřejmé (viz konzultační proces), že shody o alokaci prostředků, jak mezi priority tak mezi opatření, bylo dosaženo v několika krocích založených na postupném sbližování stanovisek jednotlivých partnerů účastnících se na přípravě programu. Přehled alokací finančních prostředků uvádí následující tabulka. Jak je z ní patrné, byl dodržen požadavek na oddělené vykazování prostředků **globálního grantu**. Z něj bude financována část opatření 2.1 zaměřená na rozvoj neziskových organizací v oblasti sociální inkluze.

Tabulka č.3: Finanční rámce priorit a opatření

PRIORITA	Podíl na celkových prostředcích programu (v%)	OPATŘENÍ		
		Pořadí	Podíl na celkových prostředcích priority v (%)	Podíl na celkových prostředcích programu v (%)
P 1	29,0	1.1	95,5	27,7
		1.2	4,5	1,3
P 2	14,0	2.1	75,0 v tom G.G. 7,1	11,5 v tom G.G. 1,0
		2.2	17,9	2,5
P 3	35,4	3.1	48,0	17,0
		3.2	16,9	6,0
		3.3	2,8	1,0
		3.4	32,2	11,4
P 4	16,6	4.1	57,8	9,6
		4.2	12,7	2,1
		4.3	16,9	2,8
		4.4	12,7	2,1
P 5	5	5.1	90,0	4,5
		5.2	10,0	0,5

Vysvětlivky: G.G. = globální grant

Podíly jsou vztaženy vždy k celkové výši prostředků, tedy včetně prostředků soukromých. Podíly pouze na veřejných zdrojích jsou tudíž mírně odlišné. U těch priorit a opatření, na jejichž realizaci se soukromé prostředky nebudou podílet vůbec nebo menším procentem než na jiných prioritách a opatřeních, budou podíly na veřejných prostředcích mírně vyšší než na celkových prostředcích (priorita 1, 2, 3, 5), v opačném případě nižší (priorita 4).

Posouzení, zda prostředky programu jsou skutečně v rozhodující míře zaměřeny na **podporu cílových skupin jednotlivců** nelze učinit pouze mechanickým nasčítáním podílů příslušných priorit nebo opatření, neboť priority i některá opatření jsou zaměřena jak na podporu osob, tak na podporu systému, případně doprovodná opatření. Proto byl zpracován expertní odhad těchto podílů, jehož metodika je popsána v části V.4. Lze konstatovat, že podíl finančních prostředků určených na přímou podporu osob dosáhne v OP cca 50 % z celkových prostředků. Pro zhodnocení podílu přímé podpory cílových skupin jednotlivců je však třeba vzít v úvahu i prostředky, které jsou věnovány ve SROP na realizaci opatření 3.2 – Podpora sociální integrace v obcích. V rámci tohoto opatření se předpokládají aktivity, které jsou výhradně zaměřeny na podporu cílových skupin osob, jedinou výjimku představuje podpora komunitního plánování, která má charakter systémové podpory. Pokud bychom vyšli z předpokladu, že na podporu systému bude věnováno 25 % z celkové částky, potom na podporu jednotlivců by šlo 30,49 mil EUR, což by znamenalo dalších dodatečných cca 7,3 % prostředků (vztaženo k celkovému objemu prostředků na OP zvýšenému o předpokládanou částku věnovanou na opatření 3.2 v SROP).

Ve srovnání s ostatními prioritami je značný důraz z hlediska finančních prostředků dán prioritě 3, která je zaměřena na celoživotní učení a má téměř výlučně systémový charakter. Tento důraz je správný vzhledem k tomu, že české počáteční i další vzdělávání musí projít zásadními změnami, jak vyplývá z analýz, ale i s ohledem na to, že systémové změny mají charakter preventivních opatření.

Ve finančním rámci je částka vyčleněná na prioritu **Technická pomoc** v rozsahu 5 % celkových prostředků na program. Tento podíl je vyšší, než je obvyklé v členských zemích, přičemž prostředky na technickou pomoc při řízení, implementaci, monitorování a kontrole převyšují hranici stanovenou v nařízení EK 1685/2000. Celkovou částku lze pokládat za přiměřenou. Zdůvodnění, které je pro překročení limitů EK uvedeno v programovém dokumentu lze přijmout. Není však úplné, neboť je třeba vzít také v úvahu skutečnost, že jde o první program svého druhu, kdy jak orgány implementačních struktur, tak navrhovatelé projektů budou potřebovat rozsáhlou technickou pomoc. Z obdobného důvodu je třeba zvážit, zda je adekvátní dodržovat pětiprocentní podíl na technickou pomoc v jednotlivých letech, zejména s ohledem na skutečnost, že celkové finanční prostředky na program jsou v průběhu let čerpány nerovnoměrně s progresí ke konci období. Z podstaty technické pomoci je zřejmé, že naopak v prvních letech bude třeba vynaložit velké prostředky související s kvalitním rozběhem programu. Doporučujeme proto rozložit čerpání finančních prostředků na technickou pomoc adekvátně úkolům, které mají být zajištěny v průběhu jednotlivých let.

Finanční rámce pro jednotlivá opatření mají indikativní charakter, jejich podíly v rámci priorit je možné přizpůsobovat absorpční kapacitě jednotlivých opatření, která

se prokáže schopností předkládat, řídit a realizovat kvalitní projekty. Případná změna podílu jednotlivých opatření by neměla narazit na problémy, pokud implementační jednotkou pro všechna opatření v rámci priority je jeden orgán (priorita 1, 2). U priorit, kde je více implementačních orgánů (priorita 3 a 4) mohou tyto přesuny narážet na určitou řevnivost mezi resorty, což by mohlo vést k odmítání těchto přesunů nebo k jejich oddalování a v konečném důsledku k nevyčerpání prostředků. Aby se předešlo této hrozbě, je nezbytné v rámci každoroční implementační zprávy posoudit skutečné čerpání prostředků ve vztahu k vymezenému finančnímu rámci z hlediska toho, zda není ohroženo čerpání celkové částky. Řídící orgán by měl předem stanovit postup (rámcová kritéria) přesunu prostředků mezi opatřeními v rámci priority.

Přesto, že převoditelnost mezi opatřeními v rámci priorit je proveditelná, považujeme za potřebné upozornit na **podcenění některých opatření** v rámci priorit 1, 2 a 5. U priority 1 se jedná o podcenění opatření 1.2 (modernizace veřejných služeb zaměstnanosti), jehož plánovaný podíl na celkových prostředcích programu je ve výši 1,3 %. Tento podíl představuje částku zhruba 5 MEUR, což je 155 mil. Kč. na celé programové období a to znamená, že roční částka na jeden úřad práce (celkem 76 úřadů práce v regionech pod cílem 1) nedosahuje ani 700 tis. Kč. Vzhledem k tomu, že stávající kapacita a dovednosti pracovníků úřadů práce již neodpovídají současným nárokům aktivní politiky zaměstnanosti, pak při jejím rozšíření díky opatření 1.1 by mohlo být ohroženo dosažení cíle priority a čerpání příslušných prostředků.

U priority 2 považujeme za podceněné opatření 2.2 (rovné příležitosti pro muže a ženy), na které je alokována částka 2,5 % celkových prostředků programu. I když se ženy mohou účastnit všech ostatních opatření programu zaměřených na podporu jednotlivců, je zřejmé, že jejich přístup k této podpoře je ztížen zátěží péče o rodinu. Je proto třeba věnovat dostatečnou pozornost také doprovodným aktivitám, které jsou finančně náročné.

U priority 5 (Technická pomoc) považujeme za nedostatečné finanční pokrytí nezbytných činností v rámci opatření 5.2. V tomto opatření je zahrnuta poměrně široká škála činností od propagace programu přes údržbu a rozvoj monitorovacího systému až po proces hodnocení. Je zřejmé, že všechny tyto aktivity budou finančně náročné a že vyčleněný podíl 0,5 % celkového objemu programu by neumožnil provést tyto aktivity v náležitém rozsahu a kvalitě. Doporučujeme proto zvýšit podíl tohoto opatření na prioritě 5.

Závěry hodnocení:

- Finanční rámec jednotlivých priorit odpovídá jejich váze z hlediska naplňování globálního cíle programu, i když je zřejmé, že vzhledem k systémovému charakteru priority 3 se její příspěvek projeví především až v časovém horizontu přesahujícím samotné programové období
- Rozhodující část celkových prostředků (téměř 60 %), využívajících kofinancování z ESF (včetně části realizované opatřením 3.2 SROP), je v souladu s evropskými i národními strategickými dokumenty věnována na podporu cílových skupin osob.
- Prostředky na technickou pomoc převyšují rámec nařízení 1685/2000. Toto navýšení je akceptovatelné, neboť je třeba vzít v úvahu velký rozsah technické pomoci nezbytný pro posílení implementačních struktur a pro zajištění absorpční

kapacity programu. Plánování finančních prostředků na jednotlivé roky by mělo sledovat skutečný průběh technických prací, který je větší na počátku programu.

- Finanční rámec jednotlivých opatření má indikativní charakter, proto je třeba v dostatečném časovém předstihu připravit postupy upravující přesuny mezi jednotlivými opatřeními, aby z důvodu nevyjasněnosti těchto postupů nebylo ohroženo čerpání pomoci z ESF
- Doporučujeme zvážit zvýšení podílu opatření 1.2, 2.2 a 5.2 na příslušných prioritách při dodržení finančního rámce priorit z následujících důvodů. Při příliš nízkém podílu opatření 1.2 zaměřeného na modernizaci kapacit služeb zaměstnanosti by mohla být ohrožena realizace zejména opatření 1.1 a 4.1. Příliš nízký podíl opatření 2.2 by nebyl v souladu s důrazem, který je EU kladen na řešení otázek rovnosti mužů a žen. Je také otázkou, do jaké míry byla zvážena finanční náročnost potřebných doprovodných opatření. V opatření 5.2 je zahrnuta široká škála finančně náročných aktivit technické pomoci.

VI.3. Realita kvantifikace cílů

Přístup ke kvantifikaci cílů je stručně popsán v programovém dokumentu (část 2.1.7). Je zde konstatováno, že kvantifikace priorit vychází z kvantifikace opatření a že kvantifikace na úrovni programu je součtem kvantifikovaných jádrových ukazatelů priorit. Na úrovni priorit jsou vyjádřeny cílové hodnoty pro vybrané ukazatele výstupů a výsledků. Na úrovni programu cílové hodnoty pokrývají vybrané ukazatele výstupů, jsou definovány ukazatele dopadů, chybí však jejich výchozí hodnoty. V obecné rovině jsou popsány zdroje, které sloužily jako podklad pro odhad hodnot. Bližší rozvedení metodiky se předpokládá v programovém dodatku.

Zvolený *postup zdola nahoru*, tj. odvíjet kvantifikaci priorit z úrovně opatření, je logický a odpovídá heterogenitě většiny priorit. Z popisu zdrojů pro kvantifikaci je zřejmé, že byly využity všechny v současné době dostupné informace o nákladech na obdobné typy opatření. Při posuzování reálnosti kvantifikací je třeba přihlížet k tomu, že nebylo možné se opřít o zkušenosti z realizace programů ESF a že předvstupní programy pomoci, přes svůj nesporný pozitivní vliv, byly zaměřeny pouze na omezenou škálu činností spíše pilotního charakteru. Proto ani náklady vynaložené na předvstupní pomoc nemohly vždy posloužit jako relevantní informační zdroj. Cílové hodnoty za jednotlivé priority je třeba chápat jako velmi hrubé odhady.

Kalkulace cílových hodnot ukazatelů v rámci priority 1 byly v určitém ohledu snadnější než v případě ostatních priorit vzhledem k tomu, že náklady na aktivní politiku zaměstnanosti jsou odděleně sledovány ve statistikách úřadů práce v delších časových řadách.

V případě kvantifikace podpořených osob považujeme za důležité důsledně oddělovat klienty služeb od poskytovatelů služeb, aby bylo možno rozlišovat mezi podporou osob a podporou systémů. Jak bylo konstatováno v kapitole V.4 hodnocení, podpora poskytovatelů služeb je chápána jako součást podpory systémů. Proto je třeba rozdělit kvantifikaci počtu podpořených osob v prioritě 4 podle uvedených kategorií.

Z hlediska sledování rovných příležitostí je nezbytné doplnit počty žen v cílových hodnotách počtu klientů i počtu poskytovatelů služeb, kteří budou podpořeni v rámci

jednotlivých priorit programu. Přestože nemůže jít o přesné údaje, lze počty žen odvodit z charakteru opatření a z odhadu přibližného zastoupení žen v cílových skupinách.

Závěry hodnocení:

- Při kvantifikaci byl dodržen logický postup. Je třeba ocenit, že bylo využito všech dostupných zdrojů a že kvantifikace byla provedena na základě předpokladů o nákladech na jednotlivé typy činností. S ohledem na to, že jde o první program typu ESF, není v současné době možné provést přesnější kalkulace.
- Na úrovni programu je třeba doplnit výchozí hodnoty zvolených ukazatelů dopadů z běžně dostupných statistických údajů za rok 2001. Údaje by měly být aktualizovány v roce zahájení programu.
- U priority 4 je třeba z důvodu odděleného sledování podpory osob a systémů rozdělit počet podpořených osob na podpořené klienty služeb a poskytovatele služeb

VII. OČEKÁVANÉ SOCIÁLNĚ EKONOMICKÉ DOPADY PROGRAMU A ZAJIŠTĚNÍ SYNERGIE S OSTATNÍMI OPERAČNÍMI PROGRAMY

Základní otázky:

- Očekávané dopady programu na současné národní politiky a na globální a specifické cíle programu
- Zda je zajištěna synergie mezi OP RLZ a ostatními operačními programy

VII.1. Očekávané dopady programu

Dopady OP RLZ lze očekávat jak ve formě přímých efektů kofinancování z ESF, tak ve formě nepřímých efektů, které příznivě ovlivní metodické, programovací a implementační zázemí národních politik.

Pro *monitorování dopadů* na úrovni programu z hlediska naplňování globálního cíle a specifických cílů byly zvoleny makroekonomické indikátory. Dopady na trh práce budou vyjádřeny prostřednictvím míry nezaměstnanosti, dopady v oblasti sociální inkluze budou měřeny podílem dlouhodobě nezaměstnaných na celkovém počtu nezaměstnaných, dopady na celoživotní učení prostřednictvím dvou ukazatelů, a to mírou účasti na počátečním vzdělávání a mírou účasti na dalším vzdělávání. Pro dopady v oblasti adaptability a podnikání jsou stanoveny dva ukazatele, a to podíl podnikajících osob na zaměstnanosti a podíl malých a středních podniků na zaměstnanosti. Dopady na rovné příležitosti mužů a žen budou vyjádřeny v rámci všech ukazatelů prostřednictvím jejich desagregace na muže a ženy. Vzhledem k tomu, že v ČR zatím nejsou k dispozici propracované ekonometrické modely umožňující důvěryhodné simulace dopadů programů, není možné provést tyto kalkulace ani v případě OP RLZ. Lze pouze kvalitativně vyjádřit rámcové přímé a nepřímé dopady programu.

Z hlediska *přímých reálných dopadů* programu je třeba vzít v úvahu relativně krátké programové období tří let a rovněž celkovou částku 385,56 MEUR (přibližně

necelých 12 mld. Kč). I tak je však zřejmé, že kofinancování z ESF umožní rozšířit národní politiky, které většinou trpí nedostatkem finančních zdrojů, nízkým podílem výdajů na HDP oproti členským zemím EU. Rozšíří se počty klientů z cílových skupin jednotlivců i podniků, kteří získají potřebnou podporu. V případě aktivní politiky zaměstnanosti plánované cíle naznačují, že podle velmi hrubých odhadů evaluačního týmu by toto rozšíření v rámci jednoho roku mohlo dosáhnout až cca 20 % stávajícího ročního počtu klientů odpovídajících typů programů APZ.

Všechny odhady, které je možné v souvislosti s dopady programu na cílové skupiny provést, jsou značně přibližné. Nelze se opírat o zkušenosti z minulých programů a tak není jisté, jaká bude struktura realizovaných projektů v rámci jednotlivých priorit a opatření. Základní dopady na naplňování horizontálních témat, které by program mohl přinést, jsou rozvedeny v kapitole V.3 hodnocení. Dopady programu na jednotlivce a na zkvalitňování systémů jsou hodnoceny v kapitole V.4.

Nepřímé efekty programu lze očekávat zejména v následujících směrech:

- Metodické přínosy pro formulaci strategie, programový přístup (programování) a kvantifikaci cílů. To představuje z hlediska běžných praktik realizace národních politik inovativní přístup, který umožní lépe zacílit národní politiky, stanovit kontrolovatelné etapy řešení a vyhodnocovat efektivnost dosahování daných cílů.
- Rozvoj partnerské spolupráce na národní i místní úrovni, která se příznivě projeví v komplexnějším poskytování služeb klientům a zohledňování jejich individuálních potřeb.
- Zdokonalení implementační kapacity přispěje k efektivnějšímu dosahování cílů s pozitivním dopadem na nakládání s veřejnými prostředky.
- Zdokonalení monitorovacích ukazatelů a hodnotících postupů, které jsou zatím v národních politikách málo využívány.

Závěry hodnocení:

- Pro monitorování dopadů na úrovni programu jsou stanoveny vyhovující ukazatele. Absence adekvátních ekonometrických modelů a zkušeností z předchozích programů neumožňuje kvantifikaci očekávaných dopadů, proto je možné pouze jejich kvalitativní vyjádření.
- Přímé dopady budou vyvolány zvýšením prostředků na realizaci národních politik, které umožní poskytnout podporu většímu počtu klientů, podpora systémů přispěje ke zkvalitnění poskytovaných služeb.
- Příprava a realizace programu bude mít také nepřímé pozitivní dopady, které se budou odvíjet zejména od osvojení a zdokonalení metodik programování, kvantifikace cílů, monitorování a hodnocení. Důležitý bude také vliv prohloubené partnerské spolupráce na centrální i místní úrovni. Další očekávané přínosy jsou popsány v kapitolách V.3 a V.4 ex-ante hodnocení, které se věnují přínosům programu k horizontálním tématům a přínosům pro jednotlivce, systémy a pro rozvoj preventivních a následných opatření a pro opatření nová a standardní.

VII.2. Synergie OP RLZ a relevantních operačních programů

OP RLZ je zaměřen na financování projektů „měkkého charakteru“, je proto důležité, do jaké míry je ostatními operačními programy zajištěn případný potřebný rozvoj hmotných kapacit a vybavení institucí, které budou realizovat jednotlivé projekty. Na

druhé straně může i OP RLZ obsahovat zajištění školicích a systémových projektů nezbytných pro efektivní realizaci opatření v jiných operačních programech. Pouze adekvátní souhra různých programů a finančních zdrojů strukturálních fondů může přinést synergické efekty. Zároveň je třeba také vyloučit oslabení efektivnosti plynoucí z možných překryvů (jejich hodnocením se zabývala kapitola IV.5).

Doplňkovost se SROP

OP RLZ a SROP obsahují doplňková opatření, a to v následujících oblastech. V oblasti sociální inkluze a rovnosti příležitostí je za doplňkové možno považovat na jedné straně opatření 2.1 a 2.2 OP RLZ a na druhé straně opatření 3.1 „Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v obcích a regionech“ ve SROP, které je zaměřeno na rozšiřování materiálního vybavení institucí poskytujících vzdělávací, sociální, podpůrné, volnočasové a podobné služby včetně neziskových organizací a občanských aktivit.

V oblasti adaptability a podnikání je možno identifikovat i další opatření SROP vytvářející doplňkové prostředí v regionech pro realizaci priorit OP RLZ. Např. jde o opatření SROP 1.1 Podpora místních podnikatelských aktivit: podpora mikropodniků, modernizace malých podniků, infrastrukturní a servisní zázemí pro inovační podnikání. Dále jde o opatření SROP 2.3 Rozvoj informačních a komunikačních technologií v obcích a v regionech.

Potenciál opatření, která mají doplňkový charakter a která jsou obsažena v různých programech, by měl být rozpracován v Programovém dodatku, aby byla rozpoznána možnost vzniku synergických efektů. Jejich skutečná realizace by pak měla být zajištěna jedním z kritérií výběru projektu.

Doplňkovost s OP Průmysl a podnikání

Prostřednictvím opatření 4.2. Rozvoj lidských zdrojů v průmyslu je OP RLZ komplementární k OP Průmysl a podnikání, k jeho prioritě 1 – Rozvoj podnikání a zvyšování konkurenceschopnosti produkčního sektoru. Tato komplementarita je zajištěna přímo ustanovením, že zájemci o podporu v rámci opatření 4.2 OP RLZ musí být předkladateli projektu v rámci priority 1 OP PP. Při vyloučení možných překryvů (viz kapitola IV.5), které by mohly nastat mezi opatřeními 4.2 SROP a opatřeními 1.3 OP RLZ, by mohly být realizovány významné efekty z propojení opatření financovaných z prostředků ERDF a ESF.

Doplňkovost s OP Cestovní ruch a lázeňství

OP RLZ obsahuje prostřednictvím priority 4, opatření 4.4 Příprava lidských zdrojů pro cestovní ruch doplňkové aktivity k aktivitám OP Cestovní ruch a lázeňství. Toto opatření přispěje k naplnění priority 1 OP CRL, zejména jejího opatření 1.1 – Zkvalitnění společných služeb pro cestovní ruch a lázeňství. Komplementarita se bude realizovat zejména mezi aktivitami OP CRL zaměřenými na zavádění standardů služeb cestovního ruchu, jejich certifikace a akreditace destinací pro cestovní ruch a mezi aktivitami OP RLZ zaměřenými na vzdělávání studentů a dospělých v cestovním ruchu i v souvisejících složkách veřejné správy.

Doplňkovost k OP ŽP

OP RLZ prostřednictvím opatření 4.3 Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta a zapojení občanů v ochraně životního prostředí obsahuje doplňkové aktivity k OP

ŽP. Obyvatelstvo odpovídajícím způsobem poučené o základních principech udržitelného rozvoje může svým chováním přispět k naplnění v podstatě všech priorit OP ŽP, zejména pak priority 4 zaměřené na nakládání s odpady.

Závěry hodnocení:

- Synergii mezi opatřeními OP RLZ a SROP je možno identifikovat v oblasti sociální inkluze a rovnosti příležitostí a v oblasti adaptability a podnikání. Doplnkovost vazeb obou programů by měla být explicitně naznačena v Programovém dodatku.
- Doplnkovost OP RLZ a OP PP je přímo identifikována a realizace synergického efektu zajištěna prostřednictvím ustanovení, týkajícího se výběru projektu.
- Doplnkovost OP RLZ je obsažena i ve vztahu k OP CRL a OP ŽP. Synergie mezi příslušnými opatřeními se projeví spíše nepřímou a v dlouhodobějším časovém horizontu.

VIII. SYSTÉMY IMPLEMENTACE, MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ PROGRAMU

VIII.1. Implementace programu

Základní otázky:

- zda jsou určeny orgány odpovědné za realizaci programu a jednoznačně vymezeny jejich pravomoci
- jaká je kvalita kontrolních mechanismů, průhlednost a kontrola finančních toků
- zda je v programu zajištěn soulad s pravidly ES v oblasti hospodářské soutěže

Řízení, implementaci a hodnocení je věnována samostatná kapitola 4 OP RLZ. Jsou zde vyjmenovány jednotlivé orgány, které byly příslušnými usneseními vlády pověřeny vykonávat funkci Řídícího orgánu, Platebního orgánu a Platební jednotky. Je zde také vymezena rámcová představa o způsobu vytvoření Monitorovacího výboru. Činnost těchto jednotlivých orgánů je však popsána pouze citací odpovídajících částí nařízení Rady (ES) č. 1260/1999.

V programovém dokumentu je správně vymezen Řídící orgán a jeho funkce. Vzhledem k tomu, že se předpokládá přenesení určitých pravomocí na další orgány, je třeba jednoznačně popsat jejich postavení buď jako zprostředkujícího orgánu nebo konečného příjemce. Je nezbytné vyjasnit, zda se předpokládá dvoustupňová nebo třístupňová struktura řídicích orgánů. Zatím je v dokumentu používán termín „Implementační orgán“, jehož postavení není nikde vymezeno. Podle nařízení 1260/99 mají být koneční příjemci pro jednotlivá opatření určeni až v Programovém dodatku.

Stávající vymezení implementačních orgánů pro jednotlivá opatření v programovém dokumentu shrnuje následující tabulka:

Tabulka č.4: Přehled implementačních orgánů zodpovědných za jednotlivá opatření

Priorita	Opatření	IMPLEMENTAČNÍ ORGÁN
1	1.1	MPSV - Správa služeb zaměstnanosti a síť úřadů práce
	1.2	MPSV - Správa služeb zaměstnanosti
2	2.1	MPSV
	2.2	MPSV - Správa služeb zaměstnanosti a síť úřadů práce
3	3.1	MŠMT
	3.2	MŠMT
	3.3	MŠMT ve spolupráci s MPSV
	3.4	Spolupráce MPSV a MŠMT
4	4.1	MPSV - Správa služeb zaměstnanosti a síť úřadů práce
	4.2	MPO
	4.3	MŽP
	4.4	MMR

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že největší zodpovědnost za realizaci OP bude spočívat na MPSV, které bude plnit nejen úlohu Řídícího orgánu, ale i implementačního orgánu pro celkem pět opatření a ve spolupráci s MŠMT pro další dvě opatření. MŠMT je určeno jako implementační orgán pro dvě opatření a pro další dvě ve spolupráci s MPSV, po jednom opatření bude mít na starost MPO, MŽP a MMR.

Na dané úrovni rozpracovanosti implementačních procedur nelze posoudit, zda jsou jednotlivá ministerstva dostatečně **kapacitně vybavena** pro naplnění této úlohy a zda a jak budou využity kapacity vybudované v rámci realizace předvstupní pomoci. Nejsou uvedeny informace o stávajících počtech pracovníků, kteří budou vykonávat práce spojené s realizací úloh implementačních orgánů, ani o cílovém stavu a o nárocích na jejich kvalifikace. Je zřejmé, že personální i materiální dobudování kapacit bude postupné, nicméně konkrétní představu je třeba vytvořit již v dostatečném předstihu, aby nebyla ohrožena realizace programu. Tato představa by se měla stát součástí Programového dodatku.

Z hlediska zabezpečení **transparentnosti a kontroly finančních toků** nejsou obsaženy žádné informace. Je pouze konstatováno, že MF vypracovalo Návrh metodiky finančních toků a kontroly SF a FS, jejíž konečná verze bude závazná pro všechny řídicí orgány a platební jednotky. V úvodu ke 4. kapitole je uvedeno, že procedury a opatření k věcné a finanční kontrole budou rozpracovány v programovém dodatku. Z těchto důvodů nelze vyhodnotit zajištění transparentnosti a kontrolních funkcí.

Zabezpečení souladu s pravidly hospodářské soutěže, veřejné podpory a veřejných zakázek je stručně pojednáno v části 4.4 OP RLZ. Jsou citovány relevantní zákonné normy ES i ČR, přičemž národní pravidla jsou v plném souladu s legislativou ES. Dodržení pravidel hospodářské soutěže a veřejné podpory bude zajištěno vyjádřením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které musí být přiloženo k OP RLZ. Zohlednění těchto pravidel při kvantifikaci podílu veřejných a soukromých zdrojů je vyhodnoceno v kapitole VI.1 ex-ante hodnocení. Pro zajištění skutečného

respektování při výběru a realizaci projektů bude mimořádně důležitá kvalita kontrolních systémů.

Soulad s principy ochrany a zlepšování životního prostředí a rovných příležitostí musí být zajištěn prostřednictvím pravidel pro výběr projektů.

Závěry hodnocení:

- Byly vytvořeny základní organizační předpoklady v podobě ustanovení Řídícího orgánu, Platebního orgánu a Platební jednotky
- Je prokázána znalost veškerých pravidel upravujících povinnosti orgánů zodpovědných za řízení a monitorování, nikoli však připravenost na jejich respektování. Řídící a monitorovací proces je třeba zkonkretizovat v Programovém dodatku.
- Je třeba vyjasnit postavení implementačního orgánu. Jednoznačně stanovit, zda se jedná o zprostředkující orgán či o konečného příjemce.
- Program v obecné poloze zajišťuje soulad s pravidly hospodářské soutěže, veřejné podpory a veřejných zakázek. Jejich skutečné dodržování bude třeba zajistit odpovídajícími kontrolními mechanismy.

VIII.2. Systém monitorování a indikátory

Základní otázky:

- zda jsou jasné vymezené kompetence a odpovědnost v rámci monitorovacího procesu
- zda je struktura indikátorů adekvátní k cílům priorit a opatření (míra pokrytí cílů a priorit indikátory, zda indikátory umožní sledování tří úrovní cílů – globálních, specifických a operačních)
- zda jsou stanoveny klíčové (core) indikátory a zda je zajištěna jednotná metodika jejich propočtu
- zda je jasným způsobem popsán systém sběru dat, jaká frekvence sběru dat se předpokládá, jak je zajištěna důvěryhodnost dat

Proces monitorování je v programovém dokumentu rámcově popsán. Je vymezena odpovědnost Řídícího orgánu za provádění monitoringu programu, přičemž některé působnosti mohou být delegovány na partnerské implementační orgány. Je definována odpovědnost za zavedení jednotného informačního systému a způsob předávání informací mezi partnery. Podrobně je rozveden způsob zpracování a předkládání výročních zpráv Evropské komisi a definována úloha Řídícího orgánu, Monitorovacího výboru a dalších orgánů v tomto procesu.

Popis monitorovacího procesu lze hodnotit jako stručný ale výstižný. Předpokládá se, že monitorovací postupy, věcné a finanční ukazatele budou podrobně rozpracovány až ve směrnici, která bude připravena Řídícím orgánem.

Základní informace o struktuře monitorovacích ukazatelů jsou obsaženy v kapitole 2 OP, kde je také stručně popsán proces jejich tvorby, zdroj dat a periodicita sběru. Navržené **monitorovací ukazatele** mají odpovídající strukturu, jsou rozděleny na ukazatele vstupu, výstupu, výsledku a dopadu, zajišťují i monitorování průřezových

témat (viz kapitola V.3 ex ante hodnocení). Vzhledem k tomu, že ukazatele o počtu podpořených osob a institucí budou dále podrobněji členěny podle vymezených skupin, je zřejmé, že se předpokládá velice komplexní monitorování programu a jednotlivých priorit.

Je definováno **společné jádro ukazatelů**, které mají charakter ukazatelů výstupů. Díky jednotné metodice je zajištěna jejich sčitatelnost z úrovně opatření přes priority až na úroveň programu.

Pro ukazatele zaměřené na monitorování počtu podpořených osob nebyla dodržena struktura doporučená ve Směrnici pro systémy monitorování a hodnocení pomoci ze SF pro období 2000 – 2006. Tato směrnice ukládá, aby ukazatele vztahující se k bezprostředním příjemcům podpory byly rozděleny podle jejich postavení na trhu práce na zaměstnané a sebezaměstnané, nezaměstnané – dlouhodobě a ostatní nezaměstnaní, neaktivní – včetně těch, kteří se vzdělávají. V navržených ukazatelích OP RLZ se nepočítá s monitorováním neaktivních osob. Vzhledem k tomu, že při stanovování struktury skupiny podpořených osob se důsledně vycházelo ze zaměření priorit a k tomu, že neaktivní představují silně heterogenní skupinu, nepovažujeme za nezbytné, aby tato skupina osob byla odděleně monitorována.

Kladně lze hodnotit, že monitorovací indikátory byly formulovány tak, že umožňují sledování podpory osob a podpory systémů. Z tohoto hlediska bude zajištěno oddělené zjišťování podpořených osob-klientů služeb a podpořených osob-poskytovatelů služeb. Dále je třeba ocenit, že ukazatele berou v úvahu i potřeby sledování horizontálních témat (viz kapitola V.3 ex ante hodnocení).

Rozsah sledovaných ukazatelů je poměrně velký. Při vymezování systému monitorovacích ukazatelů je třeba přihlížet nejen k potřebnému rozsahu informací, ale i k nákladům spojeným s jejich získáváním. Vzhledem k tomu, že se jedná o první program tohoto druhu a že je třeba získat co nejvíce informací využitelných při přípravě dalších programů, ale i při jejich monitorování, je předpokládán rozsah akceptovatelný s tím, že poskytne východisko pro zkvalitnění monitorovacího systému pro příští programová období.

Na **administrativní náročnost** systému monitorování bude mít vliv i periodicitu sběru dat. V OP RLZ se předpokládá, že data pro ukazatele výstupů budou sbírána se čtvrtletní periodicitou, data pro ukazatele výsledků se budou vykazovat pololetně. EK⁶ však doporučuje shromažďovat data vztahující se k výsledkům ročně. V návaznosti na toto doporučení se domníváme, že by bylo vhodné prodloužit periodicitu tak, aby data byla shromažďována pololetně pro výstupy a ročně pro výsledky.

Závěry hodnocení:

- V programovém dokumentu je vymezena odpovědnost jednotlivých orgánů v rámci monitorovacího procesu a při zpracování výročních zpráv.
- Pro program a pro každou prioritu je navržen systém indikátorů, který pokrývá ukazatele vstupu, výstupů, výsledků a dopadů, je zajištěno přímé monitorování

⁶ ESF a rozšíření: Operativní pokyny pro plánování a provádění ESF v kandidátských zemích, DG Employment

horizontálních témat: rovnost příležitostí, informační společnost a udržitelný rozvoj

- Je stanovena podrobná struktura podpořených osob a podpořených institucí. U podpořených osob se nepředpokládá oddělené sledování skupiny neaktivní. Vzhledem k heterogenitě této skupiny a zaměření priorit nepovažujeme toto za nezbytné. Je zajištěno oddělené sledování podpory osob a podpory systémů.
- Předpokládá se poměrně značný počet monitorovacích ukazatelů, což bude mít negativní dopad na náročnost monitorovacího systému. Šíře ukazatelů je však nezbytná, aby bylo možné posoudit, které priority, resp. opatření mají největší absorpční kapacitu, na jaká opatření se soustředit v příštím programovém období a od kterých odstoupit.
- Ve vazbě na doporučení EK bude vhodné prodloužit interval sběru dat pro ukazatele výstupů na pololetní a pro ukazatele výsledků na roční interval.

VIII.3. Systém hodnocení

Základní otázky:

- zda jsou jasně definovány pravomoci
- zda je jasně popsán proces hodnocení v průběhu programového období
- zda jsou alokovány dostatečné zdroje pro zajištění hodnocení programu v náležitém rozsahu a kvalitě

Vzhledem k tomu, že OP RLZ představuje pro Českou republiku první možnost čerpání prostředků z ESF, je hodnocení programu včetně zajištění jeho nezávislosti a kvality otázkou značné důležitosti. K tomu je třeba mít již v programovém dokumentu formulovanou jasnou představu o rozdělení pravomocí, etapách evaluačních prací, evaluačních dokumentech a rámcovou představu o nástrojích hodnocení, které budou využívány. V případě ČR je rovněž důležité zajistit rozvoj expertní kapacity pro účely hodnocení.

Popis hodnocení v příslušné kapitole programového dokumentu z tohoto hlediska nelze považovat za dostatečný. Obsahuje také některé nepřesnosti.

V textu je uvedeno, že „vzhledem ke zkrácenému období bude provedeno pouze předběžné a následné hodnocení“. Toto konstatování není správné. I v případě České republiky musí být před přípravou plánu na nové programové období k dispozici výsledky hodnocení za období předchozí. Proto musí být provedeno i hodnocení závěrečné (final), jak je také v textu dále správně uvedeno. Tento rozpor mezi různými částmi textu by měl být odstraněn.

Z hlediska **vymezení pravomocí** není v popisu hodnocení jasně uvedeno, kdo má jakou odpovědnost a jaká je role příslušných orgánů. Mělo by být explicitně konstatováno, že za hodnocení (s výjimkou ex-post hodnocení) je odpovědné MPSV (Řídící orgán) ve spolupráci s Evropskou komisí. V této souvislosti je nutné odstranit chybné konstatování uvedené v subkapitole 4.3.3.3 o tom, že „následné hodnocení zajišťuje Řídící orgán ve spolupráci s Evropskou komisí a zodpovědnými orgány ČR“. Správné je uvést, že podle metodik EK je za následné hodnocení odpovědná Evropská komise ve spolupráci s Řídícím orgánem, která také toto hodnocení zajišťuje a financuje.

Dále by v rámci vymezení pravomocí mělo být stanoveno, jaký je zvolen organizační rámec pro provádění hodnocení a jak bude zajištěna nezávislost hodnotitelů. Mělo by být rovněž řečeno, jakou roli bude mít v procesu hodnocení Monitorovací výbor a jakou roli bude mít Pracovní skupina pro hodnocení programů rozvoje lidských zdrojů. Existence této skupiny není v textu vůbec zmíněna, přestože funguje již od poloviny roku 2002, byla zapojena do konzultací a vyjadřovala se k doporučením evaluačního týmu v rámci procesu ex-ante hodnocení. Tyto informace lze do programového dokumentu snadno doplnit, neboť je možno vyjít ze Strategie hodnocení, která již pro období 2004 – 2006 byla zpracována a konzultována.

Z hlediska zajištění adekvátního rozsahu a kvality hodnocení je třeba rovněž posoudit, zda jsou v rámci programu na tyto účely věnovány **dostatečné prostředky**. V podmínkách České republiky je třeba brát zřetel na to, že hodnocení programů teprve začíná bez vytvořeného metodického zázemí a že bude třeba věnovat adekvátní prostředky nejen na zpracování všech nezbytných studií a šetření, ale i na přípravu metodik, specifikaci velikosti a struktury vzorků respondentů (aby byla zajištěna objektivita šetření a s tím související jeho vypovídací schopnost), sjednocení postupů, apod.. Z hlediska cílů hodnocení bude třeba také prověřit monitorovací systém, adekvátnost struktury indikátorů, atd. a navrhnout případné změny. Start celého systému hodnocení proto bude velmi náročný. Z programového dokumentu není zřejmé, jaký rozsah finančních prostředků bude na hodnocení programu alokován, neboť tyto činnosti jsou začleněny do opatření 5.2 technické pomoci spolu s dalšími aktivitami jako je propagace, údržba monitorovacího systému, atd.. Vzhledem k rozsahu šetření, sledovacích studií, tematických studií, a dalších nástrojů nezbytných pro provedení hodnocení, je zřejmé, že minimální podíl prostředků na hodnocení by měl být vyčleněn v rozsahu 0,25 % celkového objemu na program.

Závěry hodnocení:

- Přesto, že již byla zpracována relativně podrobná strategie hodnocení na celé programové období, nebyla zatím náležitě využita v programovém dokumentu. V OP RLZ zatím není přesně popsáno rozdělení pravomocí, organizační rámec hodnocení, úloha jednotlivých orgánů. Text kapitoly je třeba doplnit a zpřesnit.
- Adekvátnost zajištění prostředků na zpracování hodnocení nelze posoudit, neboť nejsou vykázány samostatně. S ohledem na vyšší finanční nároky spojené s přípravou metodik a zaváděním celého systému hodnocení je třeba počítat s dostatečnou podílem na celkových prostředcích programu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
ESF	Evropský sociální fond
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
ES	Evropská Společenství
ET	evaluační tým
EU	Evropská Unie
MEUR	milion EUR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NRP	Národní rozvojový plán
OP	operační program
OP CRL	Operační program cestovního ruchu a lázeňství
OP PP	Operační program průmyslu a podnikání
OP RLZ	Operační program rozvoje lidských zdrojů
OP ŽP	Operační program životního prostředí
SWOT	Analýza silných, slabých stránek, příležitostí a ohrožení
SROP	Společný regionální operační program

PŘÍLOHA

Příloha – Hierarchická provázanost cílů na úrovni priorit a opatření

	Globální cíl priority	Specifické cíle priority/globální cíl opatření	SPECIFICKÉ /OPERAČNÍ CÍLE OPATŘENÍ
PRIORITA 1	Rozvoj pružného trhu práce, který přispívá ke snížení a prevenci nezaměstnanosti a zvýšení zaměstnatelnosti osob, jimž hrozí vyloučení z trhu práce	Zvýšení účinnosti aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání	OPATŘENÍ 1.1 Zamezení růstu počtu dlouhodobě evidovaných uchazečů, zaměření se na nezaměstnané ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností Zavádění nových nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, zvýšení adresnosti a efektivnosti již existujících nástrojů a jejich rozšíření i na zájemce o zaměstnání a na zaměstnance ohrožené nezaměstnaností a osoby vracející se na trh práce Rozšíření preventivních poradenských a informačních služeb a zvýšení motivačních a aktivizačních opatření subjektů trhu práce jako prevence nezaměstnanosti Podpora vzniku nových forem zaměstnávání Podpora těsnějších vazeb mezi institucemi trhu práce, sociálními partnery a jejich sdruženími, zaměstnavateli, vzdělávacími institucemi, školami, obcemi, krajskými úřady a nestátními neziskovými organizacemi
		Zvýšení komplexnosti a kvality služeb poskytovaných pracovníky služeb zaměstnanosti a spolupracujících organizací	OPATŘENÍ 1.2 Zvýšení kvalifikační úrovně pracovníků služeb zaměstnanosti a spolupracujících organizací, které zabezpečují služby pro realizaci aktivní politiky zaměstnanosti Vytvoření standardu přístupu a služeb pro jednotlivé skupiny uchazečů o zaměstnání Rozvoj preventivních a proaktivních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a zajištění jejich dostupnosti cílovým skupinám Změna přístupu ke klientovi s důrazem na jeho vlastní aktivizaci prostřednictvím individuálního přístupu Propojení a zkvalitnění informačních systémů pro jednotný přístup jako podklad pro analýzu vývoje a úspěšnosti poradenských a vzdělávacích opatření

	Globální cíl priority	Specifické cíle priority/globální cíl opatření	SPECIFICKÉ /OPERAČNÍ CÍLE OPATŘENÍ	
P R I O R I T A 2	Snížení počtu a podílu osob ohrožených sociální exkluzí prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňování bariér znesnadňujících účast na trhu práce	Vyrovnání příležitostí v přístupu ke vzdělání, zaměstnání a dalšímu společenskému a pracovnímu uplatnění příslušníků skupin ohrožených sociální exkluzí	OPATŘENÍ 2.1	Zajištění komplexního přístupu k řešení problematiky osob se speciálními potřebami zdravotně postižených a ohrožených rizikem narušení jejich psycho-somatického potenciálu s dopady na trh práce Rozvoj specifických integrovaných programů a podpora tvorby nových pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané a osoby ohrožené sociální exkluzí Zavádění systému standardů kvality poskytovaných sociálních služeb Zajištění dostupnosti služeb pro skupiny ohrožené sociální exkluzí prostřednictvím systému komunitního plánování Vzdělávání pracovníků systému sociálních služeb s cílem posílení jejich schopnosti poskytovat služby odpovídající standardům kvality Podpora subjektů a organizací zabývajících se programy pro společenskou integraci osob sociálně exkludovaných nebo ohrožených sociální exkluzí.
		Prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže na trhu práce	OPATŘENÍ 2.2	Podpora vzdělávání žen umožňujících jim uplatnění v netradičních zaměstnáních Odstranění překážek, které brání ženám v účasti na trhu práce Vývoj a tvorba aktivit odstraňujících diskriminaci žen na trhu práce Podpora žen zahajujících samostatně výdělečnou činnost Podpora vzniku nových forem zaměstnání a vytváření podmínek maximální účasti žen na trhu práce Rozvoj distančních forem vzdělávání a rozšíření přístupu žen k jejich využívání Rozšíření přístupu žen k informačním technologiím Zvýšení účasti žen na vzdělávání organizovaném zaměstnavateli

	Globální cíl priority	Specifické cíle priority/globální cíl opatření	SPECIFICKÉ /OPERAČNÍ CÍLE OPATŘENÍ
PRIORITA 3	Rozvoj celoživotního učení prostřednictvím zvyšování kvality nabídky vzdělávání z hlediska potřeb znalostní společnosti a prostřednictvím rozšiřování účasti všech subjektů v procesu vzdělávání	Zkvalitnění vzdělávání na ZŠ, SŠ, VOŠ a ve školských zařízeních	OPATŘENÍ 3.1 Zlepšení podmínek pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami Modernizace školních vzdělávacích programů orientovaných na rozvoj klíčových kompetencí Rozvoj dalšího vzdělávání učitelů a ostatních pracovníků ve školství Rozvoj dalšího vzdělávání na středních a vyšších odborných školách
		Dosažení lepší uplatnitelnosti absolventů všech typů studijních programů a programů celoživotního vzdělávání na trhu práce	OPATŘENÍ 3.2 Zkvalitňování vzdělávání na vysokých školách Rozvoj učitelských studijních programů Rozvoj dalšího vzdělávání na vysokých školách Rozvoj lidských zdrojů v oblasti výzkumu a vývoje
		Doplnění chybějících státních standardů a systémů běžných v zemích EU	OPATŘENÍ 3.3 Propojování počátečního a dalšího vzdělávání Pilotní ověření fungování systému dvoustupňové tvorby kurikula Zřízení a podpora Centra pro hodnocení výsledků vzdělávání Rozvoj a zdokonalení integrovaného diagnostického, informačního a poradenského systému v oblasti vzdělávání a volby povolání
		Fungující systém dalšího vzdělávání odpovídající potřebám znalostní společnosti	OPATŘENÍ 3.4 Vytvořit ucelený systém dalšího profesního vzdělávání a odpovídající regionální infrastrukturu, poskytující další a specializované kvalifikace dospělým občanům s praxí na základě forem, metod a přístupů založených na rozvoji kompetencí v přímé vazbě na potřeby trhu práce a podporovaný z veřejných rozpočtů Vytvořit podmínky pro založení systému ověřování a uznávání kvalifikací, získaných v systému dalšího profesního vzdělávání s využitím akreditačního a certifikačního systému propojeného se systémem certifikace počátečního vzdělávání Zlepšit přístup k informacím, orientaci v nabídce a kvalitě služeb dalšího vzdělávání, rozvoj výzkumu a vývoje metodologie vzdělávání dospělých včetně vybudování institucionální kapacity Rozvoj vzdělávací nabídky dalšího vzdělávání (nové programy, distanční formy vzdělávání, e-learning, zdokonalení anticipace potřeb zaměstnavatelů) Zvýšení odborné a pedagogické způsobilosti lektorů, konzultantů, učitelů, metodických a řídicích pracovníků působících ve sféře dalšího vzdělávání Zlepšit systém dalšího vzdělávání s ohledem na potřeby zejména malých a středních podniků, a to hlavně v oblasti užívání ICT, jazykové přípravy, technického vzdělání, řízení a marketingu

	Globální cíl priority	Specifické cíle priority/globální cíl opatření	SPECIFICKÉ /OPERAČNÍ CÍLE OPATŘENÍ	
PRIORITA 4	Rozvoj kvalifikované pracovní síly, konkurenceschopnosti podniků a rozšiřování nabídky pracovních příležitostí v rozvojových odvětvích	Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti	OPATŘENÍ 4.1	Poskytnout zaměstnavatelům a zaměstnancům odborné znalosti, kvalifikace a kompetence potřebné pro vyrovnání se s profesními, strukturálními a technologickými změnami Zlepšit pružnost systému vzdělávání na ekonomické, profesní a sociální potřeby Rozšířit nabídku a zvýšit dostupnost rekvalifikačních programů Podporovat zachování stávajících pracovních míst a stimulovat tvorbu nových pracovních míst Rozšířit pružné formy organizace práce Rozvíjet aktivity podniků zaměřené na podporu zdraví na pracovišti
		Podpora rozvoje podnikání a zvyšování konkurenceschopnosti průmyslových podniků cestou zvyšování kvality lidských zdrojů	OPATŘENÍ 4.2	Zlepšení inovačního podnikání, příprava managementu podniků pro oblast inovačního podnikání, rozvoj a využití invenční a inovační kapacity pracovníků Prizpůsobení kvalifikační úrovně pracovníků podniků požadavkům zaměstnavatele v souvislosti se zaváděním progresivních systémů řízení výrobních procesů, se zavedením high-tech (podle nomenklatury OECD-ISIC), se zavedením sofistikovaných produktů a služeb informačních a komunikačních technologií (ICT), se zaváděním technologií šetrných k životnímu prostředí apod.
		Vytvořit regionální systémy environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty	OPATŘENÍ 4.3	Budování kapacit regionálních systémů EVVO, založených na existenci regionální sítě environmentálně zaměřených informačních a vzdělávacích středisek Zvyšování povědomí občanů, podniků a institucí o environmentální legislativě ve vztahu k legislativě EU a informování o jejich právech a povinnostech v environmentální oblasti Implementace Místní Agendy 21 (MA21)
		Zvýšení kvality služeb a konkurenceschopnosti nabízených služeb CR	OPATŘENÍ 4.4	Zlepšení profesní přípravy a vzdělávání absolventů škol zaměřených na CR Zlepšení profesní přípravy a vzdělávání pracovníků a podnikatelů v CR Zlepšení profesní přípravy a vzdělávání odborníků na CR ve veřejné správě Zkvalitnění regionálního marketingu a managementu CR