

EX-ANTE HODNOCENÍ

JEDNOTNÉHO PROGRAMOVÉHO DOKUMENTU PRO CÍL 3 REGIONU NUTS 2 HL. M. PRAHA

Národní observatoř zaměstnanosti a vzdělávání

Praha
únor 2003



Národní observatoř zaměstnanosti a vzdělávání

Ex-ante evaluační tým:

Ing. Věra Czesaná, CSc.
Ing. Zdeňka Matoušková, CSc.

Autoři podkladových studií:

Olga Strietska - Ilina, MA
Ing. Věra Havlíčková
Mgr. Alena Zuckersteinová

Technická spolupráce:

Jana Kubíčková

OBSAH

SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ	5
I. ÚVOD	10
II. SPOLUPRÁCE A DOPORUČENÍ EVALUAČNÍHO TÝMU V PRŮBĚHU PŘÍPRAVY PROGRAMOVÉHO DOKUMENTU	11
III. ZHODNOCENÍ ANALÝZY VÝCHOZÍ SITUACE	12
III.1 Hodnocení rozsahu a kvality analýzy	13
III.2 Rozvedení SWOT analýzy a hodnocení její relevance	15
IV. KONZISTENCE STRATEGIE PROGRAMU A VAZBY NA RELEVANTNÍ STRATEGIE EU A ČR	20
IV.1. Hierarchie a konzistence cílů strategie	20
IV.2. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních evropských politik	28
IV.3. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních národních politik a regionálních strategických dokumentů	29
IV.4. Využití zkušeností z realizace národních politik a předvstupních programů pro strategii OP RLZ	31
V. RELEVANCE A VNITŘNÍ KONZISTENCE PROGRAMU	32
V.1. Rozsah a kvalita konzultačního procesu	32
V.2. Relevance vymezených priorit a opatření a jejich konzistence	34
V.3. Zastoupení horizontálních témat	40
V.4. Proporce mezi typy opatření a aktivit	42
VI. FINANČNÍ RÁMEC A KVANTIFIKACE CÍLŮ	44
VI.1. Kofinancování z národních a soukromých zdrojů	44
VI.2. Rozdělení prostředků mezi priority a opatření	45
VI.3. Reálnost kvantifikace cílů	48
VII. OČEKÁVANÉ SOCIÁLNĚ EKONOMICKÉ DOPADY PROGRAMU A ZAJIŠTĚNÍ SYNERGIE S OSTATNÍMI OPERAČNÍMI PROGRAMY	50
VII.1 Očekávané dopady programu	50
VII.2. Synergie mezi JPD zpracovány pro region Praha	53
VII.3. Předběžné hodnocení adicionality JPD 3	54
VIII. SYSTÉMY IMPLEMENTACE, MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ PROGRAMU	55
VIII.1. Implementace programu	55
VIII.2. Systém monitorování a indikátory	57
VIII.3. Systém hodnocení	61
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	63

SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ

1. Východiska a průběh ex-ante hodnocení

Ex-ante hodnocení vychází ze všech relevantních legislativních dokumentů ES a pracovních materiálů EK. Posuzuje finální verzi JPD 3. Základní metodika ex-ante hodnocení byla zpracována v Úvodní zprávě, která byla schválena Pracovní skupinou pro hodnocení a předána programovému týmu. V rámci evaluačního procesu byla zpracována dvě doporučení, která byla prodiskutována s programovým týmem. Evaluační tým byl podporován zahraničními experty a doporučení byla konzultována s Pracovní skupinou pro hodnocení.

Jednotlivá doporučení byla podrobná a rozsáhlá. V některých aspektech byla programovým týmem respektována.

2. Analýza výchozí situace

Analýza se soustřeďuje na zachycení trendů uplynulého vývoje ve všech rozhodujících oblastech ovlivňujících rozvoj lidských zdrojů v regionu Praha, součástí je i analýza základních charakteristik regionu. Pozornost není věnována ucelené analýze informační společnosti a rovněž zdokumentování postavení žen na trhu práce by mohlo být podrobnější ve vztahu k nezaměstnanosti.

V analýze jsou dobře postiženy strukturální změny, kterými pražská ekonomika prošla a které se odrazily ve změnách struktury zaměstnanosti. Je správně poukázáno na specifika pražského trhu práce, pro který je typická nižší míra nezaměstnanosti a vyšší zastoupení pracovníků se středoškolským a vysokoškolským vzděláním ve srovnání s celorepublikovým průměrem. Některé trendy jsou shodné, zejména zvyšující se nezaměstnanost mladistvých, absolventů škol, zdravotně postižených a zvyšující se podíl dlouhodobě nezaměstnaných. Pro Prahu je typická také vyšší koncentrace osob ohrožených sociální exkluzí. Analýza podrobně rozebírá problémy sociální inkluze jedné části těchto osob a to Romů. Ostatní skupiny jsou zmíněny stručně, což je způsobeno mimo jiné i nedostatkem důvěryhodných kvantitativních údajů.

Analýza celoživotního vzdělávání zahrnuje jak počáteční tak další vzdělávání. Problémy počátečního vzdělávání jsou dobře vystiženy, velká pozornost je věnována terciárnímu školství, což odpovídá jeho významu nejen v rámci regionu ale i celého státu. Analýza dalšího vzdělávání je kvalitně zpracována, v budoucnosti bude možné ji více podložit kvantitativními údaji, které budou k dispozici z výběrových šetření pracovních sil.

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

Konzistence strategie programu je posuzována na základě *hierarchie cílů*. K zlepšení obecné srozumitelnosti dokumentu by přispělo důsledné používání názvů cílů odpovídajících metodice EK, tj. cíle globální, specifické a operační.

Na úrovni programu je vymezen cíl globální a pět cílů specifických, mezi nimiž je dodržena hierarchická vazba. Každé prioritní ose odpovídá jeden specifický cíl s výjimkou priority 6, prostřednictvím které bude zabezpečena technická pomoc a není proto třeba stanovovat její cíle. Formulace globálního cíle by měla být zpřesněna tak,

aby bylo zřejmé jeho zaměření na rozvoj lidských zdrojů a aby tím byl zabezpečen soulad s obsahem prioritních os programu. Je také třeba věnovat pozornost formulacím prvních čtyř specifických cílů. Stejně jako v případě globálního cíle, opět se připomínka netýká věcného zaměření, ale výhradně formulací.

Pro jednotlivé priority nejsou vymezeny cíle specifické, lze je však doplnit z cílů globálních jednotlivých opatření. U priority 1 a 2 je narušena hierarchizace cílů, což je ovlivněno i tím, že tyto priority budou naplňovány pouze jedním opatřením. Přesto je třeba dbát na to, aby specifický cíl byl konkretizací a zúžením cíle globálního.

Na úrovni opatření chybí vymezení operačních cílů, které je třeba doplnit v Programovém dodatku. Jejich vymezení bude mít pozitivní vliv na stanovení ukazatelů výstupů na úrovni jednotlivých opatření a přispěje ke zkvalitnění společného jádra ukazatelů. Z hlediska zpřesnění informací o zamýšlených záměrech naplňování programu by bylo vhodné uvést alespoň příklady činností již v programovém dokumentu. V některých případech (opatření 2.1, 3.1, 4.1 a 5.1) je třeba sladit hierarchické vazby, u opatření 3.1 je třeba vypustit specifický cíl zaměřený na rozšíření funkce školy jako významného prvku občanské společnosti nebo jej přeformulovat tak, aby byl jednoznačně v souladu s možnostmi čerpání prostředků ESF.

Celkově je možno konstatovat, že strategie odráží specifickou situaci a problémy Prahy definované SWOT analýzou. Zahrnuje tomu odpovídající kombinaci rozvojových prvků souvisejících se zvýšením kvality lidských zdrojů, inovacemi a konkurenceschopností a prvků podporujících sociální inkluzi a rovnost příležitostí.

Soulad strategie JPD 3 s politikami EU je zajištěn a je prokázána vazba na Evropskou strategii zaměstnanosti a na Společné hodnocení politiky zaměstnanosti (Joint Assessment Paper). Přestože není zmiňována vazba na Evropskou strategii snižování chudoby a sociálního vyloučení, zaměření programu přispívá přímo (priorita 2) i nepřímo (priorita 1 a 3) k jejímu naplňování.

Provázanost JPD 3 s národními politikami a regionální strategií je jednoznačně vyjádřena v rámci jednotlivých priorit v souvislosti s politikou zaměstnanosti a se Strategickým plánem hl. m. Prahy. Zkušenost s realizací předvstupních programů se projeví příznivě ve znalostech programovacích postupů.

4. Relevance a vnitřní konzistence programu

Příprava JPD 3 probíhala na partnerské bázi a účastnilo se jí patnáct institucí (ministerstev, orgánů městské samosprávy, zástupců terciárního školství, výzkumné sféry, sociálního a neziskového sektoru a zástupců sociálních partnerů). ***Konzultační proces*** se realizoval jak tradičními formami, tj. cestou připomínkových řízení, tak adekvátními specifickými formami. Veřejnost měla možnost se vyjádřit prostřednictvím Internetu.

Vymezení priorit je relevantní pro řešení slabých stránek identifikovaných ve SWOT analýze. Kvalita popisu jednotlivých priorit nemá stejnou úroveň, v některých případech se blíží spíše obecnému popisu problémů, které souvisí s danou prioritní osou (priority 2 a 5). V jiných případech je popis adekvátní a informuje o skutečném zaměření priority (priority 1, 3 a 4). Při vymezení cílových skupin nebylo vždy respektováno jednotné pojetí, zejména jde o opatření zaměřená na rozvoj systémů. Hranice mezi prioritami jsou ve většině případů jednoznačné, jsou vyloučeny překryvy. Určitá možnost překryvů zůstává mezi prioritami 2 a 5.

Popis opatření je třeba uvést do souladu se strukturou specifických cílů v případě opatření 2.1 a 5.1. Úpravy je třeba provést na obou stranách, tj. jak v popisu opatření tak ve vymezení cílů.

JPD sleduje čtyři **horizontální témata** a je stanoveno, že naplňování témat bude jedním z kritérií výběru projektů. Průnik horizontálních témat do jednotlivých prioritních os je rozpracován v prioritě 3 a v opatřeních 4.2 a 4.3. V ostatních prioritách, ve kterých je zřetelná vazba na horizontální témata, je třeba ji rovněž doplnit do popisu priority. V případě rovných příležitostí mužů a žen je zajištěno monitorování ve všech ukazatelích týkajících se osob. Pro monitorování informační společnosti a udržitelného rozvoje je třeba rovněž doplnit vhodné indikátory.

Programem budou realizována opatření na **podporu jednotlivců, rozvoj systémů** a doprovodná opatření. Z obsahového zaměření prioritních os je zřejmé, že budou využívány jak tradiční tak inovativní nástroje a že je dostatečná pozornost věnovaná prevenci. Nejsou však k dispozici informace, které by umožnily odhadnout, v jakém poměru budou zastoupeny.

5. Finanční rámec a kvantifikace cílů

Finanční rámec je zpracován přehledně ve formě tabulek, jsou respektována relevantní ustanovení a doporučení EK a je dodrženo oddělené vykazování globálního grantu. Pozitivním rysem je zahrnutí regionálních prostředků do národního financování, což je důkazem ztotožnění regionu s programem a jeho zájmu na realizaci programu.

S výjimkou priority zaměřené na technickou pomoc je plánován **podíl soukromých zdrojů** na realizaci všech priorit. Konkrétní podíly v jednotlivých prioritách jsou odvozeny od předpokládané účasti ziskového sektoru na opatřeních a pohybují se od 2 % (v prioritách 1, 2 a 5) přes 5% (priorita 3) do 15 % (priorita 4). V případě priority 3 by bylo vhodné znovu zvážit, zda je reálné dodržet pětiprocentní podíl soukromých zdrojů na celkových finančních prostředcích.

Rozdělení prostředků mezi priority odpovídá významu jednotlivých prioritních os a potřebám rozvoje lidských zdrojů v Praze. Na tomto rozdělení se dohodli všichni partneři účastníci se konzultačního procesu. Podíl prostředků na prioritu 1, která je zaměřená na rozvoj aktivní politiky trhu práce, je nižší ve srovnání s podílem doporučeným EK, je však adekvátní situaci v Praze a umožní nejen rozšíření aktivní politiky zaměstnanosti, ale i zkvalitnění samotného systému.

Program počítá také s vyšším podílem prostředků na prioritní osu 6, v jejímž rámci bude zabezpečována technická pomoc, než určuje příslušné nařízení EK. I když v programovém dokumentu nejsou uvedeny důvody tohoto kroku, evaluační tým považuje návrh za racionální. Vychází z toho, že potřeba technické pomoci bude ve srovnání se stávajícími členskými zeměmi vyšší vzhledem k omezeným zkušenostem nových členských států, že potřeba technické pomoci se nesnižuje úměrně délce programového období, některé aktivity je třeba provést ve stejném rozsahu, a že administrativní náročnost programů zaměřených na rozvoj lidských zdrojů bude vyšší ve srovnání s programy zaměřenými na realizaci především investičních aktivit.

Kvantifikace cílů je provedena prostřednictvím kvantifikace základních ukazatelů výsledků, a to na úrovni priorit a programu. Jedná se o odhady orientační, neboť zatím nejsou k dispozici číselné podklady, které by umožnily propočty zpřesnit. Bylo by

vhodné doplnit předpoklady, na kterých jsou propočty založeny. Je třeba doplnit odhad dopadů na úrovni programu prostřednictvím jejich výchozích hodnot, které jsou k dispozici ve statistických publikacích. U ukazatele počtu podpořených osob je třeba odděleně vykazovat počty podpořených klientů služeb, z toho žen, a počty podpořených poskytovatelů služeb. Je třeba také odstranit nesrovnalosti v případě výše vstupů u priority 3 a v případě celkového počtu podpořených projektů na úrovni programu.

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

Vzhledem k objemu prostředků lze očekávat významný dopad programu na situaci v jednotlivých prioritních osách. Přínosy se projeví nejen přímými efekty především v podobě počtu podpořených osob, zlepšení systémů a zvýšení adaptability podnikatelského sektoru, ale i významnými nepřímými efekty, které budou souviset se zdokonalením a rozšířením metodik programování, monitorování a hodnocení. Nezanedbatelný budou i přínos k naplňování všech horizontálních témat.

Synergické efekty JPD 3 se projeví především ve vazbě na JPD 2, který je zpracován pro území pokrývající zhruba 40 % celkové rozlohy Prahy, na kterém žije cca 31 % obyvatel Prahy. Pro realizaci projektů na tomto území je vyčleněno 35 % prostředků JPD 3. V programových dokumentech je zatím rámcově vymezena vazba mezi vybranými prioritními osami. Na základě vzájemných konzultací je třeba představy o propojenosti programů sladit a zpracovat je do programových dodatků.

7. Systémy implementace, monitorování a hodnocení programu

Programový dokument podává přehled o doposud vytvořených základních organizačních předpokladech pro jeho implementaci. Byl ustanoven Řídící orgán, Platební orgán, Platební jednotka, v souladu s příslušnými nařízeními EK jsou vymezeny jejich kompetence. Pro všechny priority byly ustanoveny zprostředkující orgány, pro některá opatření i koneční příjemci. Implementační struktury budou dále rozpracovány v Programovém dodatku.

Monitorovací proces bude zajištěn Monitorovacím výborem, celková zodpovědnost bude spočívat na Řídícím orgánu. V programovém dokumentu je vymezena představa o personálním složení Monitorovacího výboru, stejně tak i vymezení jeho činností, podrobně je rozvedena příprava výročních a závěrečné zprávy. Představa o sběru, zpracování, přístupu k databázi a o možnostech úprav monitorovacích ukazatelů bude součástí Programového dodatku.

V souladu s metodikou monitorování jsou správně vymezeny čtyři typy **monitorovacích ukazatelů**, přesto se však vyskytují určité dílčí nedostatky, které se týkají nejednotného používání názvů, ale v některých případech i v zařazení ukazatele do nesprávného typu (např. počet realizovaných projektů nelze považovat za ukazatel výsledků).

V programovém dokumentu je definováno společné jádro indikátorů, jeho popis by však měl být jednoznačnější a v souladu s indikátory uvedenými v tabulkách. Ukazatel počtu podpořených osob by měl být v souladu s metodikou EK doplněn o podpořené zaměstnané, sebezaměstnané a nezaměstnané osoby. Je třeba také určit zdroje dat a periodicitu sledování. Z ukazatelů dopadů na úrovni programu je nutno

vyřadit ty ukazatele, které neodpovídají úrovni programu nebo nejsou k dispozici data pro jejich naplnění. Je třeba také zpřesnit názvy v případě podílových ukazatelů a vymezit základ, ke kterému je podíl vztažen.

Po určitých úpravách bude navržený systém ukazatelů odpovídat nárokům na monitorování programu. Bude zajištěna jejich měřitelnost a vypovídací hodnota.

Systém hodnocení je v programovém dokumentu popsán pouze rámcově. Je třeba zpřesnit rozdělení pravomocí v souvislosti s vypracováním ex post hodnocení. Organizačnímu rámci hodnocení a úloze jednotlivých orgánů by měla být věnována pozornost v Programovém dodatku.

I. ÚVOD

Jednotný programový dokument pro cíl 3 byl zpracováván v průběhu roku 2002 a jeho poslední verze byla předána k Ex-ante hodnocení dne 6. 1. 2003. Hodnocená verze obsahuje kompletní dokument zahrnující 10 kapitol:

1. Úvod
2. Analýza ekonomické a sociální situace regionu NUTS 2 Praha
3. Strategie JPD 3
4. Priority JPD 3
5. Finanční rámec
6. Monitorovací ukazatele a plánované výstupy
7. Vazba na JPD cíl 2
8. Předběžné hodnocení adicionality JPD 3
9. Implementační uspořádání
10. Popis konzultačního procesu

JPD 3 pokrývá území hl. m. Prahy, které jediné z České republiky spadá pod cíl 3. Současně je v části území Prahy, ve kterém žije cca 31% pražské populace, realizován Jednotný programový dokument pro cíl 2.

Východiska ex ante hodnocení

Po formální stránce hodnocení ex-ante probíhalo v souladu s relevantními nařízeními Rady ES, směrnicemi EK a pracovními materiály EK (Working Papers):

- 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)

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. Vzhledem k tomu, že kritéria ex-ante hodnocení jsou stejná pro JPD a Operační program Rozvoj lidských zdrojů, byla zpracována jednotná metodika vymezující úlohu evaluačního týmu a jeho aktivity, základní hlediska hodnocení,

otázky, výstupy hodnotícího procesu. Tato metodika byla obsažena v *Úvodní zprávě hodnocení ex-ante* (Inception Report), která byla předána členům programového týmu, aby požadavky zde uvedené mohly být sledovány již při přípravě JPD 3. 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, zástupci krajů (včetně regionu Praha) 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

Evaluační tým spolupracoval s programovým týmem JPD 3 v průběhu celého období přípravy dokumentu. Spolupráce se realizovala především prostřednictvím *písemných doporučení*, která se vztahovala k jednotlivým pracovním verzím JPD 3. Důležitou formou spolupráce bylo také *projednávání* těchto doporučení s pracovními týmy zodpovědnými za jednotlivé části JPD 3. Evaluační tým se zúčastnil relevantních jednání programového týmu.

Přehled doporučení ET a reakce Programového týmu

Evaluační tým předal programovému týmu dvě písemná doporučení. Tato doporučení byla poměrně obsáhlá a podrobná. Stručný a zobecněný přehled doporučení k jednotlivým tématickým blokům programu a reakce programového týmu je uveden v následujícím textu.

Analýza a SWOT analýza:

V prvních verzích programového dokumentu byla analýza příliš popisná, nebyla odpovídajícím způsobem doložena dostupnými statistickými daty. Byly opomenuty i některé důležité oblasti, zejména analýza malých a středních podniků a informační společnosti, jiným tématům nebyla věnována odpovídající pozornost s ohledem na jejich závažnost (sociální integrace, problematika Romů), objevily se i věcné chyby. Většina doporučení byla respektována, analýza byla podstatným způsobem zkvalitněna. Pouze částečně byl respektován požadavek na zhuštění SWOT analýzy sloučením některých odseků a jejich řazení podle významu.

Kontext národních politik a politik EU:

Doporučení se týkala zejména doplnění některých relevantních národních politik (státní informační politiky), zpřesnění jejich popisu a doplnění některých důležitých

národních dokumentů. Naopak bylo doporučeno zkrátit pasáž věnovanou Strategickému plánu hl.m. Prahy. Doporučení byla respektována, byl zpracován i přehled vazeb na Evropskou strategii zaměstnanosti.

Formulace cílů, priorit a opatření:

K formulaci cílů, priorit a opatření měl evaluační tým poměrně velký počet doporučení. Navrhoval, aby formulace strategického cíle byla primárně zaměřena na lidské zdroje, nikoli na rozvinutí potenciálu regionu, aby formulace cílů byly zpřesněny a aby byl snížen jejich počet především sloučením těch cílů, které se věcně překrývají. Bylo také doporučeno respektovat terminologii obsaženou v příslušných doporučeních EK a vazby mezi cíli a ukazateli, zpřesnit popis priorit a opatření. Některá doporučení byla do programu zapracována, původní terminologie však zůstala zachována, stejně jako formulace některých cílů, ne vždy došlo k výraznějšímu zkvalitnění popisu priorit a opatření.

Zařazení horizontálních témat:

Horizontální témata nebyla zpočátku zcela v souladu s doporučeními EK. Evaluační tým doporučil rozpracovat naplňování horizontálních témat jednotlivými prioritami. Horizontální témata byla odpovídajícím způsobem upravena, v rámci některých priorit byl doplněn popis, jak priorita přispěje k jejich naplňování.

Přiměřenost plánované výše zdrojů a jejich alokace:

V této souvislosti bylo upozorněno zejména na skutečnost, že výše přidělených prostředků bude klást vysoké nároky na absorpční kapacitu jednotlivých priorit. Bylo doporučeno, aby se na spolufinancování více podílel i Magistrát hl.m. Prahy a aby byla zvážena přiměřenost pětiprocentního podílu soukromého financování v případě priority 3. Doporučení týkající se spoluúčasti Magistrátu bylo zohledněno.

Řízení a monitorování:

Doporučení byla zaměřena především na zkvalitnění navrženého systému indikátorů, který nebyl zpočátku kompletní, chyběly ukazatelé výstupů a dopadů, některé ukazatelé svým charakterem neodpovídaly jejich typovému zařazení, u jiných bylo zřejmé, že budou obtížně naplnitelné daty. Některá doporučení respektována byla.

Pro spolupráci bylo velmi důležité, že již od samého počátku panovala mezi oběma týmy atmosféra důvěry. Samozřejmě, že nebylo dosaženo vždy plné shody v názorech na některé problémové aspekty. Některá doporučení byla programovým týmem odmítnuta a evaluační tým v některých případech souhlasil s argumentací programového týmu. Na jiných doporučeních však evaluační tým trvá i nadále. Tato skutečnost se odráží v ex ante hodnocení.

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

Text této kapitoly ex-ante hodnocení je strukturován tak, že nejprve je souhrnně vyhodnocena kvalita a relevance analýzy výchozí situace provedené v programovém dokumentu. Dále jsou sledovány jednotlivé problémové bloky SWOT analýzy JPD 3.

III.1 Hodnocení rozsahu a kvality analýzy

Analýza je rozčleněna do dvou základních bloků, které tvoří (i) analýza základních charakteristik regionu a (ii) analýza lidských zdrojů. Blok analýzy základních charakteristik regionu zahrnuje části: geografická a správní charakteristika, technická vybavenost území a doprava, kvalita životního prostředí, ekonomická aktivita v regionu, sociální integrace, romské etnikum, nestátní neziskové organizace. Blok lidské zdroje zahrnuje části: demografická charakteristika, celoživotní učení, zaměstnanost, nezaměstnanost, aktivní politika trhu práce, rovné příležitosti. Z hlediska úplnosti postihuje analýza téměř všechny základní problémové okruhy tvořící podstatu či kontextuální prostředí pro rozvoj lidských zdrojů v regionu. Výjimkou je absence charakteristik a trendů rozvoje informační společnosti a identifikace dopadů těchto trendů do přípravy mládeže i dospělých a naznačení bariér, kterými trpí určité sociální skupiny v přístupu k informačním technologiím.

Analýza se soustřeďuje na rozbor současné situace. Jsou zachyceny relevantní trendy, které se prosazovaly v minulém vývoji a které naznačují rozměr a rychlost změn ovlivňujících současný stav. Nejsou však naznačena možná zhoršení či stagnace nepříznivých trendů a faktory, které je budou ovlivňovat.

Kontextuální podmínky rozvoje lidských zdrojů v Praze jsou významně svázány se specifickou úlohou hlavního města ve státě a s koncentrací obyvatelstva i ekonomických aktivit, kterou se město odlišuje kvantitativně i kvalitativně od zbytku republiky. Proto je správné, že je určitý prostor v analýze věnován správním charakteristikám, technické vybavenosti, životnímu prostředí. Stačil by však stručnější přehled ve prospěch naznačení souvislostí s bariérami či příležitostmi pro rozvoj lidských zdrojů.

Ekonomická aktivita regionu je v analýze charakterizovaná přehledně tak, že jsou patrné základní trendy a rozměr strukturálních změn, vysoký podíl terciární sféry a nedostatky ve využití výzkumně vývojového potenciálu, který je zde koncentrován. Pokud jsou k dispozici relevantní údaje, jsou uváděna srovnání charakteristik Prahy s průměrem republiky a číselně je zdokumentován vývoj posledních zhruba sedmi let.

Analýza **sociální integrace** je nevhodně zařazena do části „základní charakteristiky regionu“ a tím je oddělena od problematiky rozvoje lidských zdrojů. Je tím ovlivněno i pojetí analýzy, ve které jsou nadměrně zdůrazněny technické parametry sociálního prostředí jako je situace v bezpečnosti, kriminalitě, vybavenosti službami pro přestárlé a nesoběstačné občany, zatímco problémy skupin, které jsou ohroženy sociální exkluzí, či které se již pohybují na okraji společnosti, jsou zmíněny velmi stručně. Bylo by vhodnější analýzu sociální integrace začlenit do bloku „lidské zdroje“ a lépe vyvážit jednotlivé aspekty analýzy. Kladně lze hodnotit, že romské minoritě je věnována samostatná pasáž, která shrnuje základní problémy postavení Romů týkající se nízké kvalifikace, předčasných odchodů romských dětí z počátečního vzdělávání, vysoké nezaměstnanosti a setrvávání romských rodin v pasti sociálních příjmů.

Upozorňuje na kulturně sociální odlišnosti, na které je třeba v opatřeních sociální inkluze brát zřetel.

V rámci analýzy *počátečního vzdělávání* jsou vystiženy hlavní problémy, které jsou spojeny s nedostatečným rozvíjením klíčových dovedností studentů, kvalifikací žádaných na trhu práce, nízkou připraveností škol na zařazení žáků zdravotně či sociálně znevýhodněných do hlavního vzdělávacího proudu. Velká pozornost je věnována terciárnímu školství, což odpovídá jeho významu ve struktuře vzdělávacích příležitostí regionu i celé ČR.

Analýza *dalšího vzdělávání* je pojata především kvalitativně (pouze dílčí kvantifikace se vztahují k nabídce dalšího vzdělávání), neboť v době přípravy programu nebyla relevantní data v dostatečné míře k dispozici. Vzhledem k tomu, že od roku 2002 se začala v rámci Výběrového šetření pracovních sil sledovat účast jednotlivců na dalším vzdělávání, lze s těmito údaji do budoucna počítat pro analýzy, monitorování a sledování dopadů programu. Z tohoto důvodu je využití těchto dat zařazeno mezi monitorovací indikátory na úrovni programu, které budou v budoucnu pravidelně sledovány. V textu příslušné kapitoly analýzy, kde je konstatována absence statistiky v oblasti dalšího vzdělávání, je proto účelné doplnit vysvětlující poznámku, která by zdánlivý rozpor mezi formulací analýzy a indikátorů objasnila.

Vývoj na trhu práce je analyzován podrobně pokud se týká základních charakteristik zaměstnanosti v odvětvových a profesních průřezích, nezaměstnanosti a volných pracovních míst. Je z nich patrná specifická situace v Praze, kde je zastoupení pracovníků dosahujících středoškolského a vysokoškolského vzdělání spolu s podílem vysoce kvalifikačně náročných profesí podstatně vyšší ve srovnání s celostátním průměrem. Podrobný rozbor nezaměstnanosti je bohatě dokumentován na datech týkajících se vzdělanosti, věkové struktury a zastoupení znevýhodněných skupin mezi nezaměstnanými, kam patří zejména absolventi škol, zdravotně postižení a nízkokvalifikovaní. Nejsou však uvedeny relevantní informace o postavení žen (viz dále). Analýza poukazuje na nepříznivé trendy, které se prosazují i přes relativně nízkou průměrnou úroveň nezaměstnanosti v Praze, kterými jsou: velký podíl osob s vysokoškolskou kvalifikací bez práce, rostoucí trend nezaměstnaných mladistvých, absolventů škol a zdravotně postižených, zvyšování podílu dlouhodobě nezaměstnaných.

Rovným příležitostem mezi muži a ženami není věnována samostatná část analýzy. Tato problematika je zařazena do bloku rovných příležitostí, které jsou šířeji pojaty jako obecné problémy postavení různých sociálních skupin v přístupu ke vzdělávání a na trhu práce. Jsou tak zde směřovány aspekty sociální exkluze a aspekty rovnosti mezi muži a ženami, které s ohledem na vysokou ekonomickou aktivitu a vzdělání žen v Praze mají rozdílné projevy i příčiny. Měly by být proto prezentovány odděleně. V ostatních analytických blocích by bylo možné dokumentovat zastoupení žen či relevantní charakteristiky pro ženy, zejména se to týká analýzy zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Je pouze obecně konstatováno, že ženy obtížněji hledají umístění na trhu práce. Postavení žen je dostatečným způsobem zdokumentováno pokud se týče demografické struktury, ekonomické aktivity, podnikání a vzdělávání.

Závěry hodnocení:

- Analýza je komplexní, pokrývá všechny rozhodující okruhy. Je odpovídajícím způsobem podložena číselnými daty, které charakterizují uplynulý vývoj. Specifika Prahy jsou doložena srovnáním s celorepublikovými daty.
- Podrobněji by mohly být zdokumentovány charakteristiky postavení žen na trhu práce týkající se zaměstnanosti a nezaměstnanosti.
- Přes dílčí nedostatky představuje analýza kvalitní východisko pro formulaci cílů, priorit a opatření

III.2 Rozvedení SWOT analýzy a hodnocení její relevance

SWOT analýza je v programovém dokumentu strukturována tak, že prvotním hlediskem je, zda se jedná o silnou či slabou stránku, příležitost nebo ohrožení. Druhotným hlediskem je pak věcné hledisko.

Pro posouzení správnosti identifikace silných a slabých stránek, příležitostí a rizik seřadil evaluační tým SWOT analýzu uvedenou v programovém dokumentu podle problémových okruhů.

A) Celoživotní učení

Silné stránky	Slabé stránky
• Existence zákonných norem pro počáteční vzdělávání • Relativně vysoká úroveň vzdělání (zejména vyššího sekundárního) a kvalifikace pracovní síly • Rovnoměrná, kapacitně úměrná a dobře dostupná síť školských a vzdělávacích zařízení • Rozvoj terciárního vzdělávání – institucionální i programová diverzifikace, postupná restrukturalizace vzdělávacích programů na třístupňové vysokoškolské vzdělávání, rozvoj nových forem vzdělávání, transformace většiny státních vysokých škol na veřejné instituce a vznik soukromých vysokých škol • Velký počet institucí pro vzdělávání dospělých se širokou paletou nabídky vzdělávacích programů • Mechanismus akreditace studijních programů vysokých škol • Rozsáhlá síť veřejných a soukromých vysokých škol • Dobrá úroveň mezinárodní spolupráce vysokých škol	• Studijní programy odborných škol nedostatečně reflektují technologický vývoj • Nedostatečné vzdělávání učitelů v moderních technologiích a v používání moderních výukových metod • Systém závěrečných zkoušek na středních školách • Poptávka pro terciárním vzdělávání není s ohledem na nedostatek finančních zdrojů dostatečně uspokojována • Vysoké procento předčasně opouštějících vzdělávací systém, především v prvních ročnících vysokých škol a vyšších odborných škol • Malá prostupnost vzdělávacího systému • Síť vyšších odborných škol byla budována nesystematicky a je nesourodá • Nedostatečná vazba vzdělávacího systému a obsahu vzdělávání na potřeby trhu práce • Nízká mobilita studentů a učitelů, zejména v domácím prostředí • Nedostatečné provázání vztahu počátečního a dalšího profesního vzdělávání (s výjimkou zdravotnictví) • Chybějící celková koncepce dalšího profesního vzdělávání (s výjimkou zdravotnictví) • Absence uceleného systému dalšího profesního vzdělávání (s výjimkou zdravotnictví) • Nízká účast sociálních partnerů na formování obsahu a na organizaci odborného a dalšího vzdělávání, • Absence motivačního systému vícezdrojového financování dalšího vzdělávání • Nedostatek kvalitních informačních systémů a jejich propojení • Velká bariérovost škol, nepřipravenost pedagogů

	přijímat do běžných škol žáky s postižením a nedostatek (i legislativní nejasnost) školních asistentů neumožňuje získat odpovídající kvalifikaci většině osob se zdravotním postižením • Nedostatečné integrační programy pro příslušníky menšin
Příležitosti	Ohrožení
• Rozvoj vzdělávacích programů reagujících na požadavky trhu práce • Vzdělávání učitelů, lektorů, vedoucích pracovníků a dalších odborných pracovníků vzdělávacích institucí • Rozvoj partnerských vazeb s jinými školami • Rozšíření přístupu k terciárnímu vzdělávání • Rozvoj dalšího profesního vzdělávání ve vazbě na požadavky evropského trhu práce a požadavky zaměstnatelnosti • Optimalizace sítě škol v Praze a sousedním regionu • Realizace celoživotního učení pro zajištění maximálního rozvoje každého jedince a odpovídající změny struktury, obsahu a forem počátečního a dalšího vzdělávání • Využití škol jako polyfunkčních center vzdělanosti pro další vzdělávání obyvatel • Co nejširší propojení aktivit všech partnerů participujících na vzdělávání: orgánů státní správy a samosprávy, škol a ostatních vzdělávacích institucí, žáků a studentů, rodičů, sociálních partnerů • Rozšiřování přístupu ke vzdělávání a aktivačních možností pro občany se speciálními potřebami, skupiny znevýhodněné a ohrožené marginalizací a sociální exkluzí • Systematické ověřování kvality programů dalšího vzdělávání a certifikace výsledků • Uplatnění vícezdrojového financování • Vytvoření poradensko-informačního střediska pro další profesní a odborné vzdělávání • Alternativní vzdělávání dospělých obyvatel ústavů sociální péče	• Nedostatek finančních prostředků na rozvoj moderních vzdělávacích programů a absence systémového přístupu k financování dalšího vzdělávání • Nedostatečná motivace učitelů zapojit se do rozvojových programů, měnit své zvyky, zvyšovat svojí kvalifikaci • Pokračující nedostatečná provázanost mezi soustavou povolání a soustavou oborů vzdělávání při modernizaci vzdělávací soustavy i celkově nedostatečné vazby mezi vzděláváním a trhem práce • Pomalá transformace vzdělávacího systému • Malá možnost integrovaného vzdělávání žáků a studentů s postiženími, způsobující nedostatek sociálních zkušeností pro další život • Přetrvávání absence kontroly kvality dalšího vzdělávání a nedostatečné úrovně poradenských a informačních systémů • Nedostatečná spolupráce orgánů města a městských částí v dalším vzdělávání • Neodpovídající spolupráce mezi službami zaměstnanosti, vzdělávacími zařízeními a zaměstnavateli

B) Trh práce

Silné stránky	Slabé stránky
• Odvětvově a profesně pestrý trh práce • Vysoká koncentrace zaměstnavatelů • Vysoká míra ekonomické aktivity, zejména žen • Relativně nízká míra nezaměstnanosti v regionu Praha • Vybudovaný systém služeb zaměstnanosti • Dobrá dopravní dostupnost služeb zaměstnanosti • Vyšší průměrná mzda (vyšší rozdíl mezi hmotným zabezpečením a průměrnou mzdou přispívá k vyšší motivaci k práci)	• Slabé motivační prostředí k pracovnímu uplatnění některých skupin obyvatelstva • Nedostatečná péče o dlouhodobě nezaměstnané • Zvyšující se podíl dlouhodobě nezaměstnaných • Vysoké provozní náklady pro podnikání • Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi subjekty zainteresovanými na trhu práce • Nedostatečná podpora malého a středního podnikání • Nedostatečné kapacity pro zajištění služeb zaměstnanosti v Praze

	• Bariérovost budov a dopravy neumožňuje mnoha osobám s postižením získat místo, na které mají schopnosti i kvalifikaci.
Příležitosti	Ohrožení
• Využití vysoké kvalifikace, vzdělanosti a flexibility pracovní síly • Posílení programů aktivní politiky zaměstnanosti, zejména pro občany ze znevýhodněných skupin • Diferencovaný přístup k různým znevýhodněným skupinám • Rozšíření zaměstnanosti v oblasti poskytování sociálních služeb • Zaměření na absolventy škol a mládež předčasně opouštějící školu • Komplexní přístup k dlouhodobě nezaměstnaným • Co nejširší propojení aktivit všech partnerů působících na trhu práce, zaměstnavatelských a zaměstnavatelských svazů, orgánů státní správy a samosprávy na místní i regionální úrovni, školských a vzdělávacích institucí, zaměstnavatelů, nestátních neziskových organizací atd.	• Neúčinnost opatření pro dlouhodobě nezaměstnané, zdravotně postižené a obtížně přizpůsobitelné občany • Neúčinnost sankcí vůči zaměstnavatelům, kteří neplní povinnou kvótu zaměstnávání zdravotně postižených • Prakticky nekontrolovatelný příliv pracovníků ze zahraničí • Podcenění potřeby odpovídajícího personálního a technického zajištění služeb zaměstnanosti

C) Sociální integrace

Silné stránky	Slabé stránky
• Obnovování duchovní atmosféry otevřeného města přijímajícího impulsy z různých kultur a směrů • Životní úroveň nad průměrem ČR • Poměrně silná sociální stabilita a významné zastoupení střední vrstvy • Vyvážená sociální struktura územních společenství • Vysoká koncentrace nestátních neziskových organizací, působících v sociální oblasti	• Zhoršující se demografická struktura obyvatel • Růst, koncentrace a sociální vylučování některých skupin obyvatelstva a jejich nedostatečná integrace • Nárůst kriminality, včetně organizovaného zločinu a sociálně patologických jevů obecně (drogy, prostituce atd.) • Nízká identifikace s místním společenstvím i Prahou jako celkem • Malá spoluúčast občanů na rozhodování o veřejných záležitostech • Velká kumulace nepřizpůsobivých občanů, bezdomovců a ilegálních imigrantů • Bezprizornost mládeže předčasně opouštějící školu • Existence nedobrovolně vyloučených skupin občanů Prahy, žijících ve vzdálených ústavech
Příležitosti	Ohrožení
• Zhodnocení multikulturní tradice Prahy • Zachování sociální promíšenosti ve většině obytných částí města • Zlepšení služeb sociální péče • Deinstitutionalizace a diversifikace služeb sociální péče, návrat původních obyvatel Prahy z mimopražských ústavů sociální péče • Rozšíření existujícího potenciálu teoretických znalostí i praktických zkušeností pražských NNO poskytujících moderní sociální služby • Péče o skupiny ohrožené sociální exkluzí	• Narůstající podíl obyvatelstva v poproduktivním věku • Stále se zvyšující koncentrace obtížně přizpůsobitelných občanů a jejich následné vylučování na okraj společnosti • Růst počtu osob závislých na sociálních dávkách • Sociální degradace pražských sídlišť • Existující xenofobní postoje a projevy rasismu u části obyvatel Prahy • Růst kriminality a šíření drogových závislostí

• Snížení kriminality prostřednictvím výchovy, osvěty, nabídky zájmových činností	• Další ztráta zájmu občanů o věci veřejné, nedojde-li ke spolupráci mezi městskou (místní) správou a občany • Nestabilní financování NNO poskytujících sociální služby • Často pouze deklarovaný a nikoli v praxi skutečně uplatňovaný trend deinstitucionalizace vede k prohloubení sociálního vyloučení některých ohrožených skupin obyvatelstva • Nedostatečný rozvoj terénních služeb
---	---

D) Spolupráce výzkumu a vývoje s podnikatelskou sférou

Silné stránky	Slabé stránky
• Vybudovaná síť vzdělávacích a výzkumných kapacit • Velký počet studentů řádného a doktorského studia zapojených do vědeckých projektů a ve srovnání s ostatními regiony ČR velký počet mladých vědeckých pracovníků • Existence kvalitních vědeckých pracovníků a vědeckých týmů schopných obstát v mezinárodní konkurenci • Tradiční spolupráce mezi výzkumnými pracovišti a velkými průmyslovými podniky • Existence poměrně silného sektoru malých a středních firem • Existence zárodku sítě institucí podporujících rozvoj inovací	• Absence státní a regionální inovační politiky a systému podpory inovačního procesu jako celku, včetně efektivního transferu technologií • Absence národní a regionální politiky rozvoje lidských zdrojů, včetně nedostatku kvalifikovaných úředníků • Legislativní prostředí není dosud obecně příznivé pro rozvoj vědy a výzkumu a zavádění výsledků do praxe • Špičkový průmysl není cílevědomě propojen s výzkumem, zejména univerzitním a výzkumná pracoviště nejsou dostatečně motivována ke spolupráci s praxí. Z toho vyplývá i zanedbatelný podíl soukromého kapitálu na financování aplikovaného výzkumu a vzdělávání pracovníků • Kultura výzkumných pracovišť jde většinou proti komercializaci výzkumu, absence kvalifikovaných pracovníků, schopných starat se systematicky o transfer technologií • Výzkum na VŠ je většinou fragmentární a není orientován na větší, tedy ucelené a v komerční sféře využitelné projekty • Nejsou budovány „clustery“ vedoucí k multiplikačním a synergickým efektům v dané oblasti (např. inovační a technologická centra, vědecké parky apod.) • Nedostatečná podpora malých s středních podniků schopných absorbovat výsledky výzkumu a vývoje a komercializovat je • Informační a komunikační bariéry nejenom mezi jednotlivými vědními obory, ale i mezi pracovníky vědeckých a podnikatelských subjektů
Příležitosti	Ohrožení
• Rozvíjející se mezinárodní spolupráce a předpokládané členství v EU • Zvýšení atraktivnosti zaměstnání v pražských výzkumných institucích pro vysoce kvalifikované pracovníky zejména ze států bývalého sovětského bloku • Vytváření příznivého inovačního prostředí a zejména podmínek pro transfer technologií • Větší zapojení soukromého kapitálu	• Nevyužívání místní kapacity výzkumu a vývoje zahraničními investory • Konkurence ostatních regionů, které budou schopny nabídnout zejména mladým vědeckým pracovníkům lepší podmínky • Přetrvávání potíží s transferem technologií z Prahy do jiných regionů ČR • Odchod kvalifikovaných pracovníků z vysokých škol a výzkumných ústavů do zahraničí

• Nové možnosti podpory výzkumu a vývoje v souvislosti s novým zákonem o podpoře výzkumu a vývoje a s připravovaným Národním programem výzkumu • Zvýšení motivace studentů, doktorandů a mladých vědeckých pracovníků • Podpora aplikovaného i průmyslového výzkumu a vývoje. • Vytvoření optimální rovnováhy ve financování základního výzkumu ve vztahu k ostatním výzkumným a vývojovým činnostem.	• Stále se zvyšující náklady a požadavky na výzkum bez odpovídajícího nárůstu finanční podpory výzkumu a vývoje (vyjádřené jako podíl HDP) z veřejných i soukromých zdrojů • Nedostatek kvalifikovaných řídicích pracovníků schopných chápat inovační proces jako celek • Upřednostnění krátkodobých cílů rozvoje • Nekoncepčnost ve využívání státní a regionální podpory inovačního procesu • Pokračování nárůstu výdajů na základní výzkum na úkor aplikovaného výzkumu, průmyslovému výzkumu a vývoji.
--	--

E) Cestovní ruch

Silné stránky	Slabé stránky
• Tradiční turistické centrum evropského a světového významu • Prakticky celoroční provoz a nabídka služeb CR • Rozšiřující se ubytovací kapacity	• Kvalita některých služeb CR neodpovídá mezinárodním standardům • Kvalifikace ve službách CR nesleduje světové trendy • Nekoordinovaná a nedostatečná informační síť CR • Komunikační bariéry (jazykové a psychologické) • Nízká úroveň partnerských vztahů mezi subjekty CR navzájem a veřejným a soukromým sektorem • Nerovnoměrné geografické rozložení turistů a návštěvníků
Příležitosti	Ohrožení
• Vyvolání trvalého celoročního zájmu o město podporou únosného turistického ruchu, nabídkou různorodých atraktivních akcí a programů i v mimosezónním období a nabídkou programů mimo centrum města popřípadě ve spolupráci se Středočeským krajem • Zlepšení kvality služeb cestovního ruchu i podpůrných služeb • Zvýšení kvality přípravy pracovníků, zejména v oblasti jazykové přípravy a profesionálního přístupu k účastníkům cestovního ruchu • Možnost využití zařízení cestovního ruchu pro kulturní a vzdělávací akce	• Nedostatečné pokrytí spektra služeb • Zastávání kvality doprovodných služeb za světovým trendem • Zhoršování pověsti města v oblasti bezpečnosti • Stagnace nevyhovující kvality informačních služeb (hlavně pro zahraniční návštěvníky) • Ztráta turistické atraktivity města • Nedostatečná pozornost návštěvníkům se specifickými potřebami (hlavně zdravotně postiženým)

F) Rovné příležitosti pro ženy a muže

Silné stránky	Slabé stránky
• <i>De jure</i> zaručená rovnost příležitostí pro muže a ženy • Řada opatření a politik je již uvedena do praxe • Relativně rozsáhlá základna ženských organizací pokrývající široké spektrum problémů týkajících se (mimo jiné) žen a disponující informacemi, zkušenostmi a lidskými zdroji	• Nízká motivace zaměstnavatelů zavádět opatření směřující k harmonizaci rodiny a práce • Přetrvávající předsudky vážící se k mateřské roli žen • Reprodukce těchto stereotypů ve výchově a vzdělávání • Slabá partnerská spolupráce neziskového sektoru, politické reprezentace a sociálních

• Stoupající zájem veřejnosti o tuto problematiku • Relativně vysoká ekonomická aktivita žen • Vysoký podíl žen orientovaných na kariéru a žen ve vedoucích funkcích 	• Tendence některých médií celou problematiku zlehčit nebo přímo bulvarizovat • Nedostatečná kapacita, snížená finanční dostupnost a v některých případech též dojezdová dostupnost zařízení služeb péče o závislé členy rodiny • Přetrvávající rozdíly v úrovni odměňování mezi muži a ženami
Příležitosti	Ohrožení
• Osvěta mezi zaměstnavateli, médii • Podpora programů zaměřených na rovnost příležitostí • Rozvoj sociálních služeb jako příležitost pro rozšíření pracovního uplatnění žen	• Velká setrvačnost v reprodukci stereotypů a bariér • Pozitivní akce a metoda gender mainstreamingu mohou narážet na kritiku a odpor • Některá opatření na zmírnění diskriminace mohou paradoxně tuto diskriminaci ještě posilovat stereotypy k ní vedoucí

Závěry hodnocení SWOT analýzy:

- SWOT analýza je velmi podrobně strukturovaná a dává komplexní přehled o hlavních stránkách jednotlivých problémových okruhů
- Silné i slabé stránky jsou v zásadě dobře vystiženy. V některých případech by bylo možné určité odseky sloučit. Bylo by vhodné také ve všech problémových okruzích dodržet stejnou úroveň obecnosti při formulování jednotlivých odseků.
- Přes dílčí připomínky lze považovat SWOT analýzu za vyhovující.

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

IV.1. Hierarchie a konzistence cílů strategie

Logika stanovení strategie JPD 3 je v programovém dokumentu popsána velmi stručně. Jsou uvedeny odkazy na SWOT analýzu, národní politiky, strategie EU a soulad s cíli ESF podle nařízení 1780/99. Pro posouzení hierarchie a konzistence strategie je proto třeba základní cíle programu (globální a specifické) doplnit strukturou cílů na úrovni priorit a opatření, které jsou popsány na jiných místech programového dokumentu.

Pro označení cílů není použito pojmů doporučených metodikou EK (Working Paper No. 3). V programovém dokumentu jsou globální cíle různých úrovní (program, priority, opatření) označovány jako cíle strategické. Tento nedostatek, přestože je formální, by měl být odstraněn, aby byla zachována jednotná programová metodika a nebyla narušena srozumitelnost.

Globální cíl programu je definován v následující podobě: „Prostřednictvím rozvoje lidských zdrojů a udržitelnosti života rozvinout ekonomický potenciál regionu.“ Formulace globálního cíle nedostatečně akcentuje trh práce a rozvoj lidských zdrojů a podřazuje ho rozvoji ekonomického potenciálu regionu. To navozuje zdánlivý rozpor s evropskou strategií zaměstnanosti a se zaměřením ESF. Nevhodné je také použití termínu „udržitelnost života“, kterým je zřejmě míněn udržitelný rozvoj.

Z vyhodnocení nižších hierarchických úrovní cílů a z popisu priorit je však zřejmé, že program jako celek je adekvátně zaměřen na jednotlivé aspekty rozvoje lidských zdrojů a že v případě globálního cíle jde pouze o formulační nedostatek. Doporučujeme proto globální cíl přeformulovat tak, aby hlavní akcent byl dán na rozvoj lidských zdrojů a aby odrážel všechny prioritní osy programu, včetně sociální inkluze a rovných příležitostí. Cíl je možno například formulovat následovně: „Efektivní a flexibilní trh práce založený na kvalifikované pracovní síle, konkurenceschopnosti zaměstnavatelů a využití výzkumně-vývojového potenciálu regionu při zaručení sociální integrace ohrožených skupin, rovnosti příležitostí a respektování zásad udržitelného rozvoje.“

Globální cíl programu je rozveden prostřednictvím pěti **specifických cílů**, které odpovídají pěti věcným programovým prioritám (šestá priorita nemá věcný charakter a je zaměřena na technickou pomoc). Z věcného hlediska je dodržen požadavek, aby cíle specifické konkretizovaly cíl globální. Problematická je však samotná formulace cílů u všech priorit s výjimkou priority 5. Konkrétní námitky a doporučení jsou uvedeny dále v souvislosti s hodnocením hierarchičnosti cílů na úrovni priorit.

Na úrovni **priorit** je formulován pouze globální cíl a nejsou explicitně vyjádřeny cíle specifické. Hierarchické vazby cílů však znamenají, že specifické cíle každé priority jsou totožné s globálními cíli opatření a formálně je lze tímto způsobem doplnit (viz přehledová tabulka cílů v příloze).

Na úrovni **opatření** je formulován cíl globální a cíle specifické. Chybí nejnížší úroveň cílů operačních. Vzhledem k tomu, že v JPD nejsou uvedeny konkrétní činnosti, které budou specifické cíle naplňovat a které by tak podávaly informace o zamýšlených operačních cílech, doporučujeme buď doplnit tuto nejnížší úroveň cílů opatření nebo uvést přehled činností. Bez tohoto doplnění nelze považovat strategii za úplnou a dostatečně propracovanou.

Pro posouzení celkové konzistentnosti strategie a hierarchie cílů byla evaluačním týmem zpracována tabulka, která podává souhrnný přehled o jednotlivých úrovních cílů a která je uvedena v příloze.

Hierarchie cílů v rámci 1. prioritní osy

Cíle na úrovni priority

Vzhledem k tomu, že prioritou je rozváděna pouze jedním opatřením, je definován jeden globální cíl a jeden specifický cíl priority. V této linii cílů by mělo být zřetelné zužování a konkretizace cílů směrem k nižší úrovni. Mezi stupni cílů priority 1 však tento postup není dodržen. **Globální cíl** priority „zvýšení účinnosti aktivní politiky zaměstnanosti s důrazem na skupiny ohrožené na trhu práce a odstraňování bariér rovnovážného přístupu na trh práce“ se zásadně neliší od **cíle specifického** „posílení role aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnání uchazečů a zájemců o zaměstnání“. Odlišnost je pouze v tom, že formulačně jsou zdůrazněny vždy jiné aspekty téhož.

Cíle na úrovni opatření

Cílům na úrovni opatření nebyla věnována dostatečná pozornost. Ve třetím specifickém cíli (opatření 1.1) deklarované „vytváření podmínek pro rovnost žen a mužů“ se překrývá s globálním cílem opatření 5.1. Rovněž formulace šestého specifického cíle: „vytvoření systému podpory zaměstnávání mladých pro získání praktických pracovních dovedností“ je nejasná vzhledem k tomu, že opatření takto zaměřená se již programově aplikují. Cílem tudíž nemůže být vytvoření systému, ale doplnění některých jeho složek či jiná specifikace jeho zdokonalení.

Hierarchie cílů v rámci 2. prioritní osy

Cíle na úrovni priority

Priorita 2 je charakterizovaná jedním globálním cílem a jedním cílem specifickým. Formulace **globálního cíle** v podobě „zlepšení sociálního prostředí podporou skupin ohrožených sociální exkluzí“ není adekvátní charakteru této priority. Navozuje dojem, že prvotním záměrem je zlepšit sociální prostředí a nikoliv pomoci skupinám ohroženým sociální exkluzí získat odpovídající dovednosti a schopnosti začlenit se na trh práce a do společnosti a tím zkvalitnit jejich způsob života. Tento cíl by proto měl být zcela přeformulován.

Specifický cíl priority „zmírnit nerovnosti v přístupu k participaci na životě společnosti“ je na stejné úrovni obecnosti jako cíl globální a nepředstavuje tudíž konkretizaci a způsob naplňování globálního cíle. Kromě porušení hierarchie je formulace chybná i z jiného důvodu. Nenaznačuje, že záměrem příslušného opatření jsou nejen aktivity podporující jednotlivce, ale i rozvoj systému služeb sociální inkluze. Specifický cíl priority by proto měl být přeformulován např. tímto způsobem: „odstraňování bariér pro sociální začlenění znevýhodněných skupin a rozvoj institucí a kvality služeb zaměřených na sociální inkluzi“.

Cíle na úrovni opatření

Specifické cíle opatření jsou vesměs formulovány jednoznačně. Výjimkou je v pořadí pátý cíl „Podpora sociálních služeb reagujících na negativní důsledky aktuálního demografického a socioekonomického vývoje“, jehož obsah je nejasný. Pokud má tento cíl představovat podporu systému služeb, pak je již obsažen ve druhém, třetím a čtvrtém cíli; pokud má představovat podporu jednotlivců, pak je již obsažen v cíli prvním. Doporučujeme proto tento cíl vypustit.

Dalším věcným nedostatkem specifických cílů opatření je skutečnost, že poslední cíl „zajištění dostupnosti služeb pro skupiny ohrožené sociální exkluzí prostřednictvím systému komunitního plánování“ nenachází odraz v popisu opatření. Tento cíl není

naplněn a je tudíž nutné buď upravit obsah opatření nebo cíl zredukovat. Vhodnější by bylo první řešení, protože rozvoj komunitního plánování je žádoucím směrem, který se postupně prosazuje ve všech regionech ČR, a představuje progresivní základ systémové kooperace místních partnerů v oblasti sociálních služeb.

Po formální stránce by bylo možno zjednodušit formulaci prvního cíle, neboť je zde duplicitně uvedeno pojmenování stejné skupiny osob, jednou jako „příslušníci ohrožených skupin“ a jednou jako „osoby ze znevýhodněného prostředí“.

Hierarchie cílů v rámci 3. prioritní osy

Cíle na úrovni priority

V popisu priority jsou zmíněny *tři hlavní cíle*, na které se má priorita 3 soustředit. Je tím zaváděn nový druh cílů, jehož vazba na globální, specifické a operační cíle není jasná. Je zřejmé, že se nejedná o věcný nedostatek, ale o nezkušenost v používání zavedeného programového pojmosloví. Z hlediska srozumitelnosti celého dokumentu však považujeme za velmi důležité používat jednotné termíny a proto doporučujeme tuto část popisu priority přeformulovat.

Globální cíl priority 3 je definován věcně správně, na odpovídající úrovni obecnosti, je třeba ale rozhodnout, co je skutečným cílem. Stávající formulace „rozvoj kvalitního celoživotního učení s cílem připravit vysoce kvalifikovanou, flexibilní a informovanou pracovní sílu schopnou aplikovat princip trvale udržitelného rozvoje“ je nejednoznačná, není zřejmé, zda cílem je rozvoj celoživotního učení nebo příprava pracovní síly splňující zmíněné charakteristiky. Vzhledem k vazbám mezi jednotlivými hierarchickými úrovněmi cílů programu, priorit a opatření by bylo vhodné jako globální cíl priority jednoznačně vymezit rozvoj celoživotního učení. Dalším důvodem je skutečnost, že z popisu priority je zřejmé, že je zaměřená především na rozvoj systému celoživotního učení. Cíl by bylo proto možné vyjádřit buď velmi stručně jako „Rozvoj kvalitního systému celoživotního učení“ nebo šířeji jako „Rozvoj kvalitního systému celoživotního učení, který bude připravovat vysoce kvalifikovanou a flexibilní pracovní sílu schopnou aplikovat princip udržitelného rozvoje“.

Globální cíl priority 3 je rozpracován do dvou *specifických cílů*. První je zaměřen na „Zkvalitnění systému počátečního vzdělávání“. Jeho formulace je stručná, věcná a výstižná. Formulace druhého specifického cíle je naopak zbytečně mnohoslovná a do určité míry i zavádějící. Tento specifický cíl priority je globálním cílem pro opatření, které je zaměřeno pouze na další vzdělávání. Nelze proto cíl formulovat jako „Vytvářet příležitosti pro celoživotní vzdělávání...“, neboť otázky počátečního vzdělávání jsou řešeny v rámci cíle předchozího. Pro přeformulování cíle lze využít druhé části stávající formulace a vymezit jej jako „zabezpečení systému kvalitního a zaměstnavateli uznávaného dalšího vzdělávání“.

Cíle na úrovni opatření

Hierarchie cílů není plně dodržena v případě *opatření 3.1*. Toto opatření si jako globální cíl klade „zkvalitnění systému počátečního vzdělávání“, jako jeden ze specifických cílů „rozšíření funkce školy jako významného prvku občanské společnosti a větší využití škol pro vzdělávání dospělých“. Tento jediný z šesti vymezených specifických cílů jde nad rámec globálního cíle opatření, neboť se týká

vzdělávání dospělých a tudíž dalšího vzdělávání. Fungování školy jako významného prvku občanské společnosti je bezesporu cílem důležitým, ale pro jeho naplnění je nutné hledat možnosti podpory mimo JPD. ESF je zaměřen na řešení problematiky nezaměstnanosti, nikoli na podporu budování občanské společnosti, nelze proto jeho zdroje využívat pro rozvoj škol jako kulturních a sportovních center. Cíl je nezbytné vypustit nebo přeformulovat tak, aby byl v souladu se zaměřením ESF. Jeho druhou část je možno přeradit do opatření 3.2.

U **opatření 3.2** je plně respektována hierarchická vazba mezi globálním a specifickými cíli. Žádný ze specifických cílů nepřekračuje rámec vymezený cílem globálním, nicméně zařazení všech osmi vymezených specifických cílů není vhodné, neboť se v některých případech vzájemně překrývají. V pořadí první cíl je třeba přeformulovat tak, aby se informace v něm obsažené neopakovaly, aby byl cíl vymezen stručně a jasně. Vyjádřit obsah cíle je možné například následujícím způsobem „S využitím vědeckých a výzkumných kapacit dobudovat a zdokonalit systém dalšího vzdělávání založeného na rozvoji kompetencí jednotlivců a respektování potřeb trhu práce“. V tomto cíli je již věcně obsažen cíl v pořadí druhý (dobudovat infrastrukturu pro rozvoj dalšího vzdělávání podle specifických potřeb trhu práce), čtvrtý (založit systém formalizované spolupráce mezi stranou nabídky a poptávky v oblasti vzdělávacích aktivit s cílem zkvalitnění a adresnosti dalšího vzdělávání) a rovněž tak cíl v pořadí šestý (rozvíjet vzdělávací nabídku dalšího vzdělávání). Z původních osmi cílů je vhodné ponechat pouze cílů pět, které jsou věcně odlišné, nepřekrývají se.

Je však třeba zpřesnit znění cíle v pořadí pátého, kdy z věcného hlediska nejde o založení systému podpory inovačních aktivit a výzkumu v oblasti dalšího vzdělávání, neboť přinejmenším výzkum podporován z veřejných prostředků je. Vhodnější by byla například formulace „rozvoj inovačních aktivit a výzkumu v oblasti dalšího vzdělávání“.

Hierarchie cílů v rámci 4. prioritní osy

Cíle na úrovni priority

Globální cíl priority 4 je vymezen dvěma způsoby. V části JPD, která je věnována specifickým cílům programu, je formulován jako „Rozvoj podnikatelského prostředí, zvýšení adaptability pražských organizací a firem na rychle se měnící ekonomické podmínky prostřednictvím zvyšování kvalifikace pracovníků, se zvláštním zřetelem na využití a rozvoj pražského inovačního potenciálu a zkvalitnění služeb cestovního ruchu a doprovodných služeb, rozšíření přístupu k podnikání,“. S jinou formulací se setkáme v popisu priority 4. Zde je uveden cíl „využití a rozvoj pražského inovačního potenciálu a rozvoj podnikatelského prostředí, zvýšení adaptability pražských organizací a firem na rychle se měnící ekonomické podmínky prostřednictvím zvyšování kvalifikace pracovníků, se zvláštním zřetelem na zkvalitnění služeb cestovního ruchu a doprovodných služeb a rozšíření přístupu k podnikání“. Obě formulace se však potýkají se stejným problémem, tím je na jedné straně přílišná šíře záběru (rozvoj podnikatelského prostředí) a na straně druhé zbytečná konkrétnost (zvláštní zřetel na zkvalitnění služeb cestovního ruchu). Je třeba vyjít z toho, že cíl bude dále konkretizován prostřednictvím cílů nižší hierarchické úrovně, proto je třeba zůstat na odpovídající úrovni obecnosti, která vytváří dostatečný prostor pro

konkretizaci. Doporučujeme zjednodušit formulaci cíle například takto „ Zvýšení adaptability pražských organizací a firem prostřednictvím zvyšování kvalifikace pracovníků, rozvoje a využití pražského inovačního potenciálu“.

Globální cíl priority 4 je konkretizován třemi *specifickými cíli*. V pořadí první a třetí cíl je formulován vhodným způsobem, druhý cíl je nezbytné přeformulovat. Je třeba vyjít z toho, že jde o globální cíl opatření 4.2, které je nazváno jako Spolupráce výzkumných a vývojových pracovišť s podnikatelskou sférou. Tento cíl je vymezen ve dvou vrstvách jednak jako „rozvoj lidských zdrojů v rámci inovačního procesu“ a jednak jako „konsolidace vědeckého a technologického rozvoje a inovačních aktivit prostřednictvím efektivního řízení, vyššího zapojení mladých lidí do inovačního procesu, vytváření sítí průmyslové spolupráce, zvýšení konkurenceschopnosti a zaměstnanosti“. Při formulaci cílů by měla být dáována přednost stručné, ale výstižné formulaci, neboť jde o shrnutí popisu programu, priority nebo opatření. Není proto třeba do cílů zavádět i způsoby jejich dosažení nebo vysvětlení pojmů (například v tomto případě vymezení inovačního procesu). Z popisu opatření 4.2 lze odvodit, že jeho globální cíl a tudíž specifický cíl priority by bylo možné formulovat jako „zvýšení kvality výzkumu a vývoje a posílení jeho propojení s praxí“.

Cíle na úrovni opatření

Hierarchičnost cílů není striktně dodržena v případě *opatření 4.1*. Globální cíl určuje, že opatření je zaměřeno na „zajištění efektivního řízení organizací a kvalifikované flexibilní pracovní síly“. Mimo rámec vymezený globálním cílem se nachází především specifický cíl „zachování stávajících pracovních míst a stimulace tvorby nových pracovních míst, včetně sebezaměstnávání“. K zachování stávajících a vytváření nových pracovních míst by mělo vést právě lepší řízení organizace, jedná se tedy o cíl určitým způsobem nadřazený cíli globálnímu. Na stimulaci sebezaměstnávání je zaměřena priorita 1. Specifický cíl uvedený jako druhý v pořadí („zefektivnění způsobů řízení organizací, včetně řízení lidských zdrojů v organizacích“) je na stejné hierarchické úrovni jako cíl globální, je vyjádřen i téměř shodnými slovy. Tento cíl je třeba vypustit.

Specifický cíl „rozvoj vzdělávacích programů ve vazbě na vstup do EU, především pro malé podnikatele“ svým zaměřením odpovídá spíše prioritě 3, je třeba zvážit jeho zachování v rámci opatření 4.1. Pokud bude tento cíl zachován, je třeba jasně vymezit hranice mezi opatřením 3.2 a opatřením 4.1.

Stávající formulace cíle „implementace programů spolupráce malých a velkých podniků v regionu“ vzbuzuje pochyby, zda není narušen princip, že podpora má směřovat k malým a středním podnikům. Tento cíl je třeba upravit tak, aby bylo zřejmé, že příjemci pozitivních efektů budou malé a střední podniky.

Specifický cíl uvedený jako první v pořadí je příliš složitě vyjádřený. Jeho obsah bude zachován i při daleko jednodušší formulaci, například „zvýšení odborné úrovně zaměstnavatelů a zaměstnanců, jejíž kvalita bude garantována profesními sdruženími“.

U *opatření 4.2*, u kterého je nezbytné jednoznačně formulovat globální cíl se zdá, že hierarchičnost cílů není narušena. Konečný závěr bude možné učinit až po jasném vymezení cíle globálního. Problémem je však překrývání specifického cíle uvedeného

na prvním místě se specifickým cílem předchozího opatření uvedeným taktéž na prvním místě. Doporučujeme tento cíl buď vypustit nebo jej definovat tak, aby byly vymezeny jasné hranice mezi těmito cíli.

Je třeba také upravit formulaci cíle „vytvořit základ fungujícího systému školicích a poradenských center a podnikatelských inkubátorů“. Jak je zřejmé z analýzy, jednotlivé prvky systému již existují, není tedy třeba začínat od základu.

Hierarchie cílů v rámci 5. prioritní osy

Cíle na úrovni priority

Globální cíl priority 5 je rozváděn jedním specifickým cílem. Hierarchie mezi globálním a specifickým cílem je dodržena. Specifický cíl je zaměřen na sladění rodinného a pracovního života, což je jeden z aspektů globálního cíle priority, kterým je rovnost příležitostí mezi muži a ženami na trhu práce. Toto zúžení v cílech prioritní osy je v podmínkách relativně vysoké zaměstnanosti žen v Praze vytipováno správně jako nejdůležitější.

Cíle na úrovni opatření

Ve formulaci specifických cílů **opatření 5.1** se objevují závažné obsahově věcné nedostatky i nedostatky formálního charakteru.

Struktura specifických cílů nenaplňuje globální cíl opatření. Ze šesti specifických cílů jsou čtyři zaměřeny podpůrně systémově a pouze dva na vytváření věcných podmínek sladění rodinného a pracovního života. Přestože systémově informační komponenty jsou v prostředí nízkého povědomí v ČR o rovnosti příležitostí důležité, je jejich převaha z hlediska naplňování globálního cíle opatření projevem nevyváženosti.

Navíc tato struktura cílů není v souladu s popisem opatření, kde je podstatný prostor věnován věcným aspektům sladění pracovního a rodinného života. Kromě činností odpovídajících deklarovaným specifickým cílům (vyrovnávání šancí pro osoby pečující o závislé členy rodiny, rozvoj alternativních pracovních možností včetně práce z domova a využití IT) je zde důležitý význam přisuzován i dalším typům činností, které však nejsou pokryty žádným specifickým cílem, např. jde o: podporu návratu žen do práce včetně vzdělávání; specifickou podporu ženám začínajícím či rozvíjejícím podnikatelskou činnost; rozvoj služeb a zařízení péče o rodinu. Strukturu cílů a popis opatření je proto třeba uvést do souladu. Doporučujeme přeformulovat strukturu cílů.

Z hlediska formálního je formulace některých cílů nejasná. Z formulace prvního specifického cíle „ovlivňování struktury, prostředí a organizace práce tak, aby se vyrovnaly šance osob pečujících o závislé členy rodiny s ostatními aktéry na pracovním trhu“ není zřejmé, o ovlivňování jaké struktury a prostředí jde. V tomto cíli zmíněná organizace práce není také specifikována, pokud je tím myšleno rozšiřování pružných forem pracovních úvazků, pak není jasné, jak se tento cíl liší od cíle v pořadí šestého, kterým je „podpora alternativních pracovních možností“.

Některé specifické cíle vyjadřují obdobný obsah pouze rozdílně formulovaný a měly by být proto sloučeny. Jde o cíl v pořadí druhý: „Oslabení předsudků vyplývajících z

existujících postojů vůči ženám“ a cíl v pořadí pátý: Zvýšení všeobecného povědomí o významu žen ve společenském a pracovním životě“.

Vyváženost strategie

Strategie odráží specifickou situaci Prahy jak z hlediska charakteristik trhu práce, tak vysoké koncentrace vzdělávacích institucí, výzkumných a vývojových pracovišť. Formulované specifické cíle zahrnují odpovídající kombinaci rozvojových prvků zaměřených na zvýšení kvality lidských zdrojů, inovace a konkurenceschopnost a prvků zajišťujících sociální inkluzi a rovnost příležitostí. Z těchto hledisek je strategie dobře strukturovaná a vyvážená. Jednotlivé priority přispějí k naplnění strategie nestejnou měrou. Jestliže přínos priorit 1, 2, 4 a 5 bude bezprostřední, neboť je zaměřen na podporu jednotlivců a institucí, přínos systémově zaměřené priority 3 bude zprostředkovaný a projeví se až v delším časovém horizontu.

Závěry hodnocení:

- Není plně respektováno doporučení metodiky EK týkající se terminologie cílů a počtu hierarchických úrovní cílů. Z hlediska zabezpečení srozumitelnosti a srovnatelnosti programových dokumentů by měly být cíle striktně označovány jako cíle globální, specifické a operační.
- Na úrovni programu je dodržena hierarchická vazba mezi cílem globálním a cíli specifickými. Nevyhovující je však formulační vyjádření specifických cílů s výjimkou cíle pátého. Doporučujeme také zlepšit formulaci globálního cíle programu tak, aby byl důraz položen na rozvoj lidských zdrojů a nikoli na ekonomický potenciál regionu.
- Na úrovni priorit chybí vymezení cílů specifických, které však lze doplnit z cílů globálních na úrovni opatření. Jedná se tedy pouze o formální nedostatek. Daleko závažnějším nedostatkem je však absence operačních cílů jednotlivých opatření. Je nezbytné doplnit buď operační cíle jednotlivých opatření nebo alespoň uvést příklady činností, kterými budou opatření naplňována. Bez tohoto kroku by zůstala strategie na příliš vysoké úrovni obecnosti.
- Obtíže s hierarchizací vznikají v případech, kdy priorita je naplňována jedním opatřením, tj. globální cíl priority je rozveden pouze jedním specifickým cílem priority, který je totožný s globálním cílem opatření. Jde o priority 1 a 2. U priorit 3, 4 a 5 je v JPD dodržena hierarchická provázanost cílů, cíle nižší úrovně konkretizují cíle vyšší úrovně. Problematická je však formulace některých cílů, a to nikoli z hlediska věcného zaměření ale srozumitelnosti vyjádření.
- Hierarchie cílů je určitým způsobem narušena u opatření 2.1, 3.1, 4.1 a 5.1. U opatření 4.2 nelze učinit definitivní závěr, neboť není jednoznačně formulován globální cíl tohoto opatření, předběžně však lze konstatovat respektování hierarchické vazby mezi cílem globálním a cíli specifickými.
- Vnitřní konzistence strategie je narušena u opatření 1.1, jehož jeden specifický cíl se překrývá s globálním cílem opatření 5.1 (rovnost žen a mužů). V některých případech je narušena i konzistence uvnitř opatření, kdy dochází ke vzájemnému překrývání specifických cílů (2.1, 3.2, 5.1).
- U opatření 3.1 je nezbytné vypustit či přeformulovat specifický cíl uváděný jako druhý v pořadí. Tento cíl svoji první částí (rozšíření funkce školy jako významného prvku občanské společnosti) přesahuje zaměření ESF, svojí druhou částí (větší využití škol pro vzdělávání dospělých) věcně spadá do opatření 3.2. Je

též nezbytné přeformulovat jeden ze specifických cílů opatření 4.1, aby bylo zcela jednoznačné, že podpořeny budou pouze malé a střední podniky nebo tento cíl vypustit.

- Popis opatření je v některých případech širší než stanovené specifické cíle. Jde o opatření 2.1 a 5.1. V případě opatření 2.1 je třeba adekvátním způsobem doplnit popis opatření, u opatření 5.2 je naopak třeba přeformulovat cíle tak, aby zahrnovaly věcné záměry popsané v opatření.
- Přes uvedené připomínky, které se vztahují zejména k formulačním nedostatkům, v menší míře k nedodržení hierarchického vztahu, je program jako celek adekvátně zaměřen na jednotlivé aspekty rozvoje lidských zdrojů.

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

Relevance a kvalita strategie JPD 3 musí být posouzena z hlediska vazeb na stanovené pilíře a směrnice, které jsou obecným rámcem evropské strategie zaměstnanosti pro všechny členské a kandidátské země a zároveň z hlediska naplňování prioritních oblastí Společného hodnocení politiky zaměstnanosti, které byly společně s Evropskou komisí stanoveny specificky pro Českou republiku.

Vazby strategie JPD 3 a evropské strategie zaměstnanosti jsou popsány v programovém dokumentu. Detailnímu rozboru vazeb je věnováno hodně pozornosti. Je uvedena rozsáhlá tabulka provazující jednotlivé specifické cíle opatření s obsahovým vymezením operačních směrnic evropské strategie zaměstnanosti. Tabulka prokazuje, že z 18ti operačních směrnic je 17 naplněno cíli JPD 3, výjimku tvoří směrnice 12, která je zaměřena na daňové reformy podporující zaměstnanost a školení a přesahuje tudíž záběr aktivit financovatelných z ESF. Je jednoznačně prokázáno, že cíle JPD jsou věcně v souladu s pilíři a jednotlivými směrnicemi evropské strategie.

Odvozeně od evropské strategie zaměstnanosti jsou Evropskou komisí a vládou ČR společně pro Českou republiku stanoveny prioritní oblasti, v nichž by mělo být dosaženo výraznějšího pokroku v politice zaměstnanosti a na trhu práce. Tyto priority jsou obsaženy v každoročně podepisovaném „*Společném hodnocení politiky zaměstnanosti*“ (*Joint Assessment Paper*) a pomineme-li dvě oblasti, které stojí mimo záběr JPD, jsou stanoveny následující priority:

- podpora využití flexibilních forem práce souběžně s ochranou práce a právní ochranou zaměstnanců a jejich mzdové úrovně
- podpora profesní a územní mobility
- modernizace odborné přípravy na povolání ve spolupráci se sociálními partnery s cílem učinit systém odborné přípravy na povolání transparentnější a zaměřený na potřeby trhu práce
- posílení veřejných služeb zaměstnanosti a orientace politiky na prevenci a aktivace

Programový dokument JPD 3 uvádí tyto prioritní oblasti, není však naznačeno, v jaké míře je strategie JPD rozvádí a jakým způsobem jsou zahrnuty do jednotlivých opatření programu. Ze struktury specifických cílů JPD 3 je zřejmé, že využívání flexibilních forem práce je podporováno v rámci opatření 4.1 a 5.1. Vzhledem k

určítým specifickým, nepředstavuje v regionu Praha územní mobilita na rozdíl od zbytku republiky podstatný problém, není třeba ji tedy začleňovat do prioritních os programu. K podpoře profesní mobility, která je naopak v Praze důležitá, přispívají cíle priorit 1 a 4 v JPD přímým způsobem a nepřímo rovněž rozvoj systému celoživotního učení v rámci priority 3. Modernizace odborné přípravy, zvýšení její transparentnosti a relevance potřebám trhu práce je kromě jiného obsahem priority 3. Na posílení veřejných služeb zaměstnanost, zvýšení prevence a aktivních opatření na trhu práce je přímo zaměřena prioritou 1 JPD a podpůrně bude působit i realizace priority 4, která přispívá k udržení pracovních míst a zvýšení flexibility pracovníků i zaměstnavatelů.

V programovém dokumentu není zmíněna **vazba strategie JPD 3 na evropskou strategii snižování chudoby a sociálního vyloučení**, která spočívá v (i) usnadnění účasti v zaměstnání a přístup ke zdrojům, právům, zboží a službám všem lidem, (ii) prevenci rizika sociálního vyloučení, (iii) pomoci nejvíce ohroženým skupinám obyvatelstva, (iv) mobilizaci všech účastníků boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Ze zaměření cílů JPD 3 je však zřejmé, že mezi oběma strategiemi existují podstatné souvislosti. Bezprostředně je evropská strategie naplňována prioritou 2 „Sociální integrace“, která je zaměřená jak na rozšíření přístupu znevýhodněných jednotlivců k sociálním službám, trhu práce a na prevenci sociálního vyloučení, tak na systémové aspekty včetně podpory příslušných institucí a kooperace zainteresovaných subjektů na místní a komunální úrovni.

Ostatní prioritní osy JPD 3 v různé míře působí nepřímým či preventivním způsobem na realizaci některých aspektů evropské strategie snižování chudoby a sociálního vyloučení. Nejpatrnější je možný přínos priority 1 Aktivní politika zaměstnanosti, která podporuje udržení či rychlý návrat do zaměstnání a tím předchází sociálnímu vylučování, a dále priority 3, která vytváří systémové předpoklady pro zvýšení účasti na vzdělávání a průběžné doplňování dovedností nezbytných pro začlenění na trh práce a do společnosti a je zaměřena i na specifické potřeby vzdělávání znevýhodněných jedinců.

Závěry hodnocení:

- Strategie JPD 3 je v souladu s evropskou strategií zaměstnanosti. V dokumentu je doloženo, jakými specifickými cíli opatření JPD 3 budou naplňovány jednotlivé směrnice evropské strategie. Je rovněž deklarována vazba JPD na priority Společného hodnocení politiky zaměstnanosti. Přestože tyto vazby nejsou v programovém dokumentu podrobně specifikovány, je zřejmé, že obsahově jsou přímo naplňovány prioritami JPD 1, 3 a 4.
- Vazba JPD na evropskou strategii snižování chudoby a sociálního vyloučení není v programovém dokumentu popsána a měla by být proto doplněna. Z formulace cílů na úrovni priorit i opatření je zřejmé, že JPD podporuje evropskou strategii v této oblasti jak přímým způsobem v rámci priority 2, tak nepřímo v podobě vytváření preventivních a systémových podmínek v rámci priorit 1 a 3.

IV.3. Provázanost programu se strategickými cíli relevantních národních politik a regionálních strategických dokumentů

Skutečnost, že JPD byl připravován v úzké vazbě na strategické cíle národních politik je patrná z obsahu kapitoly 2.4. V této kapitole je uveden velmi podrobný přehled nejen těch politik a jejich cílů, které mají určitou vazbu na rozvoj lidských zdrojů, ale i politik, které vytvářejí širší prostředí pro tento rozvoj. Pro JPD je velmi důležitá i vazba na dokumenty, které se zabývají rozvojem samotného hlavního města Prahy. Mezi těmito strategickými dokumenty má vzhledem ke své komplexnosti výjimečné postavení Strategický plán hlavního města Prahy. Vazba na tento dokument a na Národní akční plán zaměstnanosti je bezprostředně identifikována na úrovni jednotlivých priorit, kde je popsáno, k jakým cílům těchto dokumentů příslušná priorita přispěje.

V případě priority 3 je správně identifikováno, že priorita přispěje k naplnění tří směrnic NAPZ 2002. Chybou citací však byl hrubě zkreslen smysl směrnice 4 NAPZ 2002, která se týká jednak osob, které mají i netypické smlouvy a rozhodně není zaměřena na „zvýšení poměru dospělé populace s nižším středním vzděláním a neúčastníci se žádných vzdělávacích a výcvikových programů“, jak je uvedeno v JPD. Je třeba uvést správné znění této směrnice, tj. „Podporovat podmínky usnadňující lepší přístup dospělých k celoživotnímu vzdělávání, včetně osob, které mají netypické druhy pracovních smluv, aby se zvýšil podíl dospělých v aktivním věku 25-64 let účastníků se vzdělávacích a výcvikových programů.“

Pro posouzení provázanosti JPD a rozhodujících strategických dokumentů na národní i regionální úrovni byla evaluačním týmem zpracována tabulka vyjadřující vztah mezi prioritami JPD a rozhodujícími strategickými dokumenty. V řádcích tabulky jsou uvedeny relevantní národní politiky a Strategický plán rozvoje hlavního města Prahy. Sloupce zahrnují pět priorit JPD, šestá priorita Technická pomoc není vzhledem ke svému charakteru do tabulky zařazena. Tabulka podává přehled o vlivu jednotlivých priorit na naplňování cílů obsažených v příslušných sektorových nebo průřezových dokumentech. Vliv priority může být buď přímý, kdy existuje v podstatě shodné zaměření priority JPD a cílů politiky nebo nepřímý, kdy priorita má přes své odlišné zaměření pozitivní vliv na naplňování příslušné politiky. Přímá vazba je označena hvězdičkou v příslušném políčku tabulky, nepřímá vazba křížkem. V případě, že neexistuje žádná vazba mezi prioritou a politikou, je tato skutečnost vyjádřena pomlčkou.

Tabulka č. 1: Vztahová matice mezi prioritami JPD a národními politikami a Strategickým plánem rozvoje hlavního města Prahy

NÁRODNÍ POLITIKY	P 1	P 2	P 3	P 4	P 5
Národní plán zaměstnanosti	*	*	*	*	*
Národní akční plán zaměstnanosti 2002	*	*	*	*	*
Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity napomáhající jejich integraci do společnosti	*	*	*	-	x
Národní plán vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením	x	*	*	-	-
Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen	x	x	x	x	*
Národní program rozvoje vzdělávání	-	-	*	x	-
Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy	-	-	*	x	-
Státní informační politika ve vzdělávání	-	-	*	x	-

Strategie posílení národohospodářského růstu	X	-	X	*	X
Průmyslová politika	-	-	-	*	-
Politika podpory malého a středního podnikání	-	-	-	*	-
Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty	-	-	X	*	-
Státní politika životního prostředí	-	-	-	*	-
Koncepce státní politiky cestovního ruchu	-	-	-	*	-
Státní informační politika	X	X	X	X	-
Národní politika výzkumu a vývoje	-	-	*	X	X
Strategie rozvoje neziskového sektoru	X	*	X	*	-
Strategický plán hlavního města Prahy	*	*	*	*	-

Vysvětlivky:

P 1 – priorita 1, P 2 – priorita 2, P 3 – priorita 3, P 4 – priorita 4, P 5 – priorita 5

* 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

Z přehledu je patrné, že **nejintenzivnější vazby** má JPD na tři rozhodující dokumenty, a sice na Národní plán zaměstnanosti, Národní akční plán zaměstnanosti 2002 a na Strategický plán hlavního města Prahy. Na naplnění cílů těchto plánů se přímo podílejí všechny priority. Výjimku představuje priorita 5 ve vztahu ke Strategickému plánu hlavního města Prahy, do kterého nebyla problematika rovných příležitostí mužů a žen zařazena. Vzhledem ke svému heterogennímu charakteru vykazuje priorita 4 vazby na největší počet národních politik.

Závěry hodnocení:

- JPD je intenzivně provázán s relevantními národními politikami. V souladu s cíli ESF je zajištěn nejintenzivnější vztah na politiku zaměstnanosti. Je zajištěna také úzká vazba na rozhodující regionální strategický dokument – Strategický plán hlavního města Prahy. Provázanost se projeví nejen přímými dopady jednotlivých priorit na realizaci cílů stanovených v těchto dokumentech, důležité budou také nepřímé vlivy.
- V JPD jsou na úrovni priorit jednoznačně vyjádřeny jejich vazby na Národní akční plán zaměstnanosti 2002 a na Strategický plán hlavního města. Je nezbytné opravit chybnou citaci směrnice 4 NAPZ 2002, která je uvedena u priority 3.

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

Využití zkušeností z realizace národních politik

V JPD je věnována pozornost popisu opatření, prostřednictvím kterých jsou na území regionu realizovány záměry národních politik. Kladem je, že je uveden i podrobný přehled prostředků, které byly v rámci jednotlivých politik alokovány v regionu a že jsou charakterizovány instituce, které daná opatření prováděly. Z přehledu je zřejmé, že Praha má dostatek zkušeností s realizací národních politik, ovšem vyhodnocení jejich výsledků a efektivnosti aplikace jednotlivých nástrojů není věnována pozornost. Nelze tudíž posoudit, zda tyto zkušenosti byly využity při formulaci JPD, zda JPD

bude rozvíjet ta opatření, která se v praxi již osvědčila a naopak nezahrnuje nebo zdokonaluje ta opatření, která nenaplnila očekávání.

Využití zkušeností z realizace předvstupních programů

Z popisu opatření realizovaných s mezinárodní finanční podporou (kapitola 2.4.4) je zřejmé, že dílčí zkušenosti získaly některé vzdělávací instituce (zejména vysoké školy a vyšší odborné školy), další instituce a pracovníci pražského magistrátu.

Na základě tohoto velmi stručného popisu lze odvodit, že zkušenosti jsou velmi omezené. Důležité však je, že při přípravě JPD byly využity zejména znalosti **metodiky** programování, které byly přizpůsobeny požadavkům tvorby jednotného programového dokumentu. Vzhledem k tomu, že se zatím komplexně nevyhodnocuje účinnost realizovaných programů tak, aby bylo možné jednoznačně určit, které aktivity byly nejúčinnější z hlediska objemu vynaložených prostředků a dosažení stanovených cílů, nebylo možné tyto informace pro zpracování návrhu JPD využít. Pozitivní dopady získaných zkušeností lze očekávat v **realizační fázi** JPD, kdy by se měl projevit vliv vybudovaných zárodků absorpční kapacity v podobě dovedností nezbytných pro formulaci a předkládání kvalitních projektů a jejich řízení.

Závěry hodnocení:

- Je zřejmé, že region Praha má zkušenosti s realizací národních politik. Zkušenosti však nejsou vyhodnoceny, nelze proto posoudit, zda byly pozitivní zkušenosti při přípravě programu využity a zda je vyloučeno, aby se neopakovaly zkušenosti negativní.
- Zkušenosti z realizace předvstupních programů se projeví především ve znalosti principů a metodických postupů programování. To bezesporu pozitivně ovlivnilo přípravu JPD. Lze očekávat, že zkušenosti budou využity i v realizační fázi programu, především při přípravě projektů a jejich řízení.

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 postížena 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

Průběh konzultačního procesu je v programovém dokumentu zřehledněn formou tabulky, která rekapituluje jednotlivé věcné a časové kroky a hlavní aktéry, kteří byli do konzultačního procesu zapojeni. Monitorovací výbor byl informován o průběhu prací na JPD 3 a sledoval jeho obsahové zaměření.

Konzultace probíhaly v několika rovinách. Bylo přitom využito jednak tradičních nástrojů dosahování souladu na úrovni ministerstev a hlavních orgánů sociálních partnerů v podobě připomínkových řízení, která jsou běžně využívána při přípravě všech materiálů, které má projednávat vláda. Vedle toho byly realizovány i specifické cesty, které byly zvoleny adekvátně přípravě dokumentů ESF.

Kooperace partnerů přímo zúčastněných na přípravě JPD

Na přípravě programového dokumentu se podílelo **15 zpracovatelů** zahrnujících základní ministerstva (MPSV, MŠMT, MMR), Úřad práce hl.m. Prahy, orgány městské samosprávy (Magistrát hl. m. Prahy, Radu hl. m. Prahy), zástupce terciárního školství a výzkumu, zástupce sociálního a neziskového sektoru, hospodářské komory. Z výčtu škály zpracovatelů a s ohledem na omezený územní rozsah JPD 3 je zřejmé, že většina nejdůležitějších potenciálních partnerů konzultačního procesu byla zapojena do tvorby dokumentu či přípravy podkladových materiálů. Velké množství zpracovatelů bylo náročné na koordinaci a jak je zřejmé z přehledové tabulky, diskuse probíhaly jak nad celým dokumentem, tak v rámci pracovních podskupin pro jednotlivé priority.

Diskuse a sladění postupů JPD 3 a JPD 2

Vzhledem k tomu, že Magistrát je přímým zpracovatelem JPD 2 a zároveň se podílel na přípravě JPD 3, existoval zde potenciál pro přirozenou vnitřní komunikaci mezi programovými týmy a pro přenášení poznatků mezi zpracovateli. Skutečností však je, že vazby mezi oběma programy nejsou propracované odpovídajícím způsobem (viz kapitola VII. ex ante hodnocení). Z popisu konzultačního procesu je vidět, že externí diskuse proběhla na počátku přípravy dokumentů. Existují předpoklady pro zlepšení vzájemné spolupráce v rámci přípravy Programového dodatku.

Širší konzultační proces

Do konzultací byli v dostatečné míře zapojeni i další aktéři a to zástupci sociálních partnerů, ostatních ministerstev, neziskových institucí a regionů a také širší veřejnost. Tento proces probíhal několika formami.

Kladem je, že na počátku přípravy programu byla zřízena **Pracovní skupina pro přípravu programových dokumentů na využívání strukturálních fondů**. Na pravidelných schůzkách se zástupci výše uvedených institucí mohli průběžně vyjadřovat k pracovním verzím JPD 3 a usměrňovat tak jeho podobu. Je třeba připomenout, že prostřednictvím Pracovní skupiny pro přípravu programových dokumentů byly zajištěny i konzultace se zástupci ostatních regionů, jichž se přímo JPD netýká, kteří se však mohli vyjádřit ke způsobům řešení některých problémů navržených v JPD z hlediska svých zkušeností.

Veřejnost byla seznámena s druhou pracovní verzí dokumentu, která byla umístěna na internetové stránky MPSV a Magistrátu, které jsou hojně navštěvovány. Tímto způsobem byly získány i podněty od dalších institucí, zejména z neziskového sektoru.

Evaluační tým se vyjadřoval k úpravám programového dokumentu ve formě doporučení k jednotlivým pracovním verzím JPD. Prostřednictvím diskuse těchto doporučení byla do konzultačního procesu nepřímě zapojena i **Pracovní skupina pro hodnocení**.

Závěry hodnocení:

- Struktura institucí, které se podílely na přípravě JPD 3 je široká a byla zárukou dodržování principů partnerství při volbě strategie a sestavování dokumentu. Široká účast partnerů je dobrým základem pro budoucí realizaci samotného programu, jak ukazují zkušenosti členských zemí EU.
- Konzultační proces probíhal na dostatečně širokém základě, jehož se zúčastnili zástupci všech relevantních institucí, prostřednictvím různých pracovních skupin, vnitřních a vnějších připomínkových řízení. Veřejnost se měla možnost vyjádřit prostřednictvím Internetu.
- Konzultace s programovým týmem JPD 2 Praha je třeba prohloubit v rámci zpracování Programových dodatků obou JPD.

V.2. Relevance vymezených priorit a opatření a jejich konzistence**Adekvátnost a kvalita vymezení priorit a opatření v rámci prioritních os**

Přístup k popisu jednotlivých prioritních os se v programovém dokumentu vzájemně určitým způsobem liší¹. Zatímco v popisech některých priorit je pozornost věnována spíše obecné charakteristice problémů a naznačení možných cest řešení (priorita 1, 2 a 5), v jiných prioritách je popis soustředěn výlučně na zaměření priority (priority 3 a částečně 4) a nejsou již opakovány poznatky obsažené v analýze.

Ve všech prioritách je dodržena vazba na SWOT analýzu, zejména na identifikované slabé stránky, na jejichž překonání jsou priority a opatření zaměřeny. Pozitivní je také skutečnost, že prostřednictvím priorit budou dále rozvíjeny silné stránky a respektovány příležitosti a ohrožení vyjádřená ve SWOT analýze.

V rámci každé priority je uveden globální cíl priority s krátkou obecnou charakteristikou cest pro jeho naplnění. To přispívá k přehlednosti a ke zdůraznění vazeb mezi popisem obsahu priority a stanoveným globálním cílem. Na druhé straně však v některých případech popisu priorit (priority 1, 2 a 3, opatření 1.1 a 4.3) je dílčí záměr označován jako cíl, což vede ke zpochybnění jednoznačného zaměření priorit. Nejsou ani zřejmé vazby na globální a specifické cíle. Jak již bylo konstatováno (viz kapitola IV ex-ante hodnocení), je zcela nezbytné dodržovat jednotnou a metodikou EK doporučenou terminologii a v souladu s tím upravit formulace popisu priorit a opatření.

Kladem je, že v závěru popisu každé priority je uveden přehled vazeb na Národní akční plán zaměstnanosti a na cíle Strategického plánu hl. m. Prahy.

Bližší konkretizace zaměření prioritních os je obsahem popisu jednoho nebo více opatření, která přísluší do dané priority. Konkretizace však v rámci opatření není natolik propracovaná, aby bylo jasné, jaké činnosti budou realizovány. Součástí popisu opatření je také vymezení cílových skupin, kterým bude poskytnuta pomoc. V některých případech není struktura cílových skupin v souladu s popisem opatření.

¹ Předmětem hodnocení není priorita 6, která je zaměřena na technickou pomoc.

Prioritní osa 1 - Aktivní politika zaměstnanosti

Z popisu prioritní osy 1 vyplývá, že jejím záměrem je rychlé začlenění nezaměstnaných do zaměstnání a předcházení nezaměstnanosti prostřednictvím efektivnějšího využití stávajících i nových nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti s důrazem na prevenci a individualizaci přístupu ke klientům. Bude podporován i rozvoj služeb zaměstnanosti a jejich partnerů zapojených do výkonu jednotlivých opatření.

Priorita je popsána adekvátním způsobem, z něhož je zřejmý základní obsahový záměr. Deklarovaný požadavek rychlosti začlenění nezaměstnaných na trh práce a předcházení nezaměstnanosti implikuje, že jde o krátkodobě nezaměstnané osoby nebo o osoby ohrožené nezaměstnaností. Tím je dáno základní odlišení aktivit, kterými bude tato prioritní osa naplňována, od aktivit prioritní osy 2 Sociální integrace. Tak je také třeba chápat v textu priority zmiňované rizikové skupiny handicapované na trhu práce (dlouhodobě nezaměstnaní, osoby se ZPS, občané starší 50 let, matky s malými dětmi, osoby bez nebo s nízkou úrovní kvalifikace, absolventi škol) jako skupiny, kterým bezprostředně nehrozí sociální vyloučení, které by však mohly mít potenciální potíže s prodlužováním nezaměstnanosti a je proto třeba na ně zaměřit individualizovanou preventivní pomoc v rámci běžných či inovovaných nástrojů APZ. Proto by sem neměly patřit osoby dlouhodobě nezaměstnané, nebo by mělo být specifikováno, jakým způsobem budou odlišeny od cílové skupiny, která bude získávat podporu v rámci opatření 2.1 (Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí).

Charakteru opatření odpovídají **cílové skupiny** jak jednotlivců – klientů služeb tak skupiny osob poskytujících služby v rámci úřadů práce a spolupracujících institucí. V programovém dokumentu jsou tyto dva typy skupin identifikovány správně. Mezi klienty služeb však kromě nezaměstnaných, ohrožených nezaměstnaností a zájemců o zaměstnání, jejichž zařazení mezi cílové skupiny odpovídá cílům opatření, jsou uvedeny také „osoby ohrožené sociálním vyloučením“ a osoby „vracející se na trh práce“. Jedná se zde o evidentní překryv s opatřením 2.1 a o možný překryv s opatřením 5.1. Je proto nutné skupiny klientů služeb sladit se záměry opatření 1.1 a vyloučit možné překryvy.

Prioritní osa 2 – Sociální integrace

Prioritní osa 2 je zaměřená na sociální integraci specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí. V rámci opatření 2.1 budou realizovány jak aktivity podporující jednotlivce, tak bude poskytována podpora rozvoji systému a institucí a neziskového sektoru v oblasti služeb sociální inkluze. Na rozvoj neziskového sektoru bude využito globálního grantu.

V části věnované **popisu priority** jsou v obecné rovině charakterizovány problémy, které mají užší i širší souvislost se sociální inkluzí a to sociální ochrana, zaměstnání, vzdělávání a bydlení. Vzhledem k tomu, že popis priority má informovat o zaměření pomoci, doporučujeme přeradit obecné charakteristiky problémů z textu priority do analytické části a soustředit se pouze na způsob řešení, který byl zvolen jako prioritní.

Popis opatření uvádí obecný přehled způsobů řešení sociální inkluze, který reaguje na stanovený globální cíl opatření. Popis není zcela v souladu se strukturou specifických cílů opatření. V popisu je zdůrazněna podpora skupinám a jednotlivcům, zatímco ve struktuře cílů převažují ty, které lze interpretovat jako podporu organizacím a systémům. Dalším nesouladem je, že cíl týkající se „dostupnosti služeb prostřednictvím komunitního plánování“, nemá odraz v popisu opatření. Text by měl být proto adekvátně rozšířen (viz rovněž kapitola IV.1 Ex-ante hodnocení).

Mezi **cílovými skupinami** je uvedena široká škála osob. U většiny z nich se vyskytují různé formy bariér, které znesnadňují jejich účast na trhu práce a ve společnosti. Diskutabilní je zařazení skupin „senioři“ a „oběti přírodních katastrof“, pro řešení jejichž problémů je odpovídající spíše pomoc typu čistě sociálního nebo humanitárního a nikoliv aktivity financovatelné z ESF. Pokud je pro tyto skupiny zamýšlená podpora jen v některých aspektech řešení jejich problémů, která by mohla vyhovovat požadavkům kofinancování ESF, pak by to mělo být naznačeno v popisu opatření.

Prioritní osa 3 – Rozvoj celoživotního učení

Popis priority 3 podává ucelenou informaci o jejím zaměření. Pozitivní je skutečnost, že je kladen důraz na vzájemnou provázanost počátečního a dalšího vzdělávání, na provázanost s trhem práce, s politikou zaměstnanosti a sociální politikou. Z toho jednoznačně vyplývá také posílení úlohy sociálních partnerů při naplňování této priority. Do popisu priority jsou zařazeny i charakteristiky počátečního vzdělávání, kterých by mělo být postupně dosahováno. Tento propracovaný popis priority vytváří kvalitní základ pro realizační fázi.

Z popisu priority je zřejmé, že je zaměřena zejména na rozvoj systému, pouze část se bude týkat i podpory jednotlivců. Nasvědčuje tomu konstatování, že je třeba vytvořit podmínky, aby osoby určitým způsobem handicapované nebo naopak mimořádně nadané měly větší příležitost účastnit se hlavního vzdělávacího proudu. Je zmíněna také nezbytnost podpory těch, kteří z různých důvodů neukončili základní vzdělání. U terciárního vzdělávání je zcela zřetelné, že půjde o rozvoj systému, který by se měl ubírat takovým směrem, aby se terciární vzdělávání stále více stávalo součástí společného evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání.

Větší pozornost je třeba věnovat popisu dalšího vzdělávání. Je zcela zbytečné opakovat informace obsažené v analýze (jedná se o celé tři odstavce, které jsou naprosto shodné s odstavci v části 2.2.2.2).

Priorita bude naplňována dvěmi opatřeními. Zpřehlednění jejich popisu by přispěla strukturace popisu podle zaměření na rozvoj systému nebo podporu jednotlivců. U **opatření 3.1** zaměřeného na počáteční vzdělávání je nezbytné z popisu i z cílů vypustit ustanovení o budování školy jako instituce, která se stane místním kulturním a sportovním centrem. Důvody byly uvedeny v souvislosti s hodnocením hierarchičnosti cílů.

Vymezení cílové skupiny je v souladu se specifickými cíli, pokud bude v opatření zachován cíl většího využívání škol pro vzdělávání dospělých (viz kapitola IV ex ante hodnocení) a pokud se tento cíl bude realizovat poskytováním tohoto vzdělání příslušným skupinám obyvatelstva. Pokud však je opatření zaměřeno pouze na přípravu vhodných vzdělávacích programů, je třeba dané skupiny z cílových skupin vypustit.

Popis **opatření 3.2** je konkrétní a podrobný, rozpracovává zaměření uvedené v popisu priority. Je však nevhodné zařazovat zcela shodný odstavec z popisu priority.

Z popisu opatření lze odvodit, že jde výhradně o systémové opatření, což je podpořeno již úvodním konstatováním, že „opatření je zaměřeno na rozvoj nabídky dalšího vzdělávání systémovým způsobem a na zavedení klíčových systémových mechanismů.“. Tomu však neodpovídá zařazení účastníků doktorských studijních programů, pracovníků veřejné správy, expertů výzkumných pracovišť, pracovníků služeb zaměstnanosti, personalistů, podnikatelů a zaměstnavatelů, odborníků pražských zaměstnavatelských a odborových svazů do cílových skupin. Takto vymezená cílová skupina naopak navozuje dojem, že půjde i o podporu jednotlivců, tedy o školení zmíněných osob, které však není zahrnuto do specifických cílů. Je nezbytné, aby popis opatření byl z tohoto hlediska jednoznačný a aby mu odpovídalo vymezení cílových skupin a aby bylo v celém dokumentu respektováno jednotné pojetí cílových skupin.²

Prioritní osa 4 – Adaptabilita a podnikání

V úvodním odstavci popisu priority 4 se konstatuje, že priorita je zaměřena na podporu těch složek pražské ekonomiky, „které jsou v rámci celé ČR jedinečné a mohou ovlivnit rozvoj v celé republice“. Tato odvětví jsou ztotožněna s cestovním ruchem a výzkumem a vývojem, respektive jeho spoluprací s podnikatelskou sférou. Priorita je zaměřena také na podporu adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů bez bližšího určení jejich odvětvové příslušnosti, což je správné a otevírá se tak možnost účasti širokého spektra malých a středních podniků a nově vznikajících firem. Ztotožnění adaptability a podnikání s těmito třemi oblastmi odpovídá analýze obsažené v dokumentu.

V popisu priority je věnována náležitá pozornost adaptabilitě zaměstnanců a zaměstnavatelů, spolupráci výzkumu a vývoje s podnikatelskou sférou, zcela opominut je cestovní ruch. Tuto část je třeba do popisu doplnit. Naopak doporučujeme, aby popis legislativního rámce výzkumu a vývoje byl přeřazen do příslušné části analýzy. Neexistuje žádný důvod, proč by se popis priority měl zabývat stávajícími charakteristikami systému, ať již se jedná o charakteristiky pozitivní nebo negativní. Popis priority je třeba zúžit skutečně na popis toho, co bude priorita řešit, čeho chce dosáhnout.

² U systémových opatření jsou cílovou skupinou organizace, které se budou podílet na zdokonalení systému. V případě opatření 3.2 to budou organizace podílející se na rozvoji nabídky dalšího vzdělávání, tvorby metodik dalšího vzdělávání, na rozvoji poradenských a informačních služeb a na propojení s politikou zaměstnanosti a zaměstnanci těchto institucí, pokud se účastní vzdělávání, stáží a podobně a nikoliv pokud se budou podílet např. na formulaci obsahu vzdělávacích programů, kritérií pro certifikaci apod..

Opatření 4.1 je popsáno s vyhovující mírou podrobnosti, je konstatováno, že bude zaměřeno zejména na malé a střední podniky a v jejich rámci především na nově vznikající firmy. Adaptabilita má být posilována i prostřednictvím rozvoje odborových organizací, profesních asociací a hospodářských komor. Podpora rozvoje profesních asociací a hospodářských komor bude zaměřena na zvyšování úrovně informací, které poskytují zaměstnavatelům. Je třeba doplnit i zaměření podpory rozvoje odborových organizací.

Subjekty cílové skupiny jsou vymezeny správně, bylo by však vhodné je blíže specifikovat, aby bylo zcela zřetelné, že se opatření vztahuje výhradně k malým a středním podnikům.

Opatření 4.2 je zaměřeno na spolupráci výzkumných a vývojových pracovišť s podnikatelskou sférou a na podporu inovací. V popisu se konstatuje, že je třeba podporu zaměřit i na rozvoj mechanismů umožňujících rozvoj lidských zdrojů v této oblasti. Není zřejmé, zda půjde skutečně o rozvoj mechanismů nebo přímo o rozvoj lidských zdrojů působících ve vědě a výzkumu a těch, kteří jsou v podnikatelské sféře zodpovědní za inovace.

Je třeba doplnit popis opatření, aby bylo srozumitelnější jeho zaměření a s tímto popisem sladit vymezení cílové skupiny. Zejména není jasné zařazení studentů a zaměstnanců do cílových skupin.

Popis **opatření 4.3** je poměrně podrobný, představuje rozpis specifických cílů. Přesto však není zcela jednoznačný, není například zřejmé, zda půjde o vytváření „systému zlepšování komunikačních a jazykových dovedností ve službách cestovního ruchu“, jak je uvedeno v popisu nebo zda půjde již o samotné zlepšování těchto dovedností, tedy o poskytování takto zaměřených kurzů, jichž se zúčastní pracovníci a podnikatelé v cestovním ruchu.

Cílová skupina je specifikována ve vazbě na zaměření opatření, dáváme na zvážení, zda nespecifikovat veřejnou správu a asociace a profesní sdružení, aby bylo zcela zřejmé, že jde pouze o tu část veřejné správy, která se zabývá otázkami cestovního ruchu, stejně jako o asociace a sdružení organizací působících v cestovním ruchu.

V rámci prioritní osy je třeba vyjasnit vztah mezi opatřeními 4.1 a 4.2. Obě tato opatření obsahují vzdělávání zaměřené na zavádění nových technologií.

Prioritní osa 5 – Rovné příležitosti pro ženy a muže

Řešení problémů rovných příležitostí pro muže a ženy prostřednictvím této prioritní osy je zaměřeno na různé aspekty sladění rodinného a pracovního života. Z popisu opatření a struktury specifických cílů (které ovšem ne vždy korespondují – viz dále) je možno odvodit, že problematika sladění rodinných a pracovních rolí není zúžena pouze na otázky vhodných pracovních příležitostí a podpůrných opatření, kterých by mohly ženy využívat, ale také na obecnější podmínky pro rovnost přejímání těchto rolí ženami i muži. Tento přístup je správný a odpovídá zaměstnanosti žen v Praze, která je charakterizovaná celkově vysokou úrovní ekonomické aktivity a významným podílem žen s vyšší kvalifikací.

Popis priority by měl obsahovat vymezení, co bude v jejím rámci řešeno. Tento požadavek zatím nesplňuje. Stávající text je (kromě pasáže týkající se ženských organizací) soustředěn na vysvětlení různých forem pružných pracovních úvazků a pracovních podmínek, které mohou být využity osobami pečujícími o závislé rodinné příslušníky. Tento charakter textu přísluší spíše do analytické části, kam jej doporučujeme přeartovat a nahradit jej specifikací zaměření priority.

Opatření 5.1 konkretizuje, které aspekty sladění rodinného a pracovního života budou realizovány. Velký důraz je v popisu kladen na zaměstnanost, návrat do zaměstnání, podnikání žen a jejich uplatnění ve výzkumu při zajištění doprovodných opatření a služeb. Tento popis není zcela v souladu se stanovenými specifickými cíli, které na jedné straně přesahuje (týká se to oblastí: rozvoj služeb a zařízení péče o rodinu; podpory účasti návratu žen do zaměstnání včetně vzdělávání; podpory podnikání žen - viz kapitola IV.1 Ex-ante hodnocení) a na druhé straně je užší. Popis je užší než stanovené cíle v tom smyslu, že nezahrnuje cíle zaměřené na kultivaci postojů a všeobecného povědomí. Vytýčení tohoto typu cíle je správné a popis opatření by měl být proto adekvátně rozšířen. Pak bude možno strukturaci cílů a obsahu opatření považovat za vyvážené.

Z obsahu opatření vyplývá, že jeho součástí bude i podpora žen navracejících se na trh práce. Toto zaměření je správné, ovšem je třeba ošetřit, aby nedocházelo k možným překryvům projektů a cílových skupin mezi opatřeními 5.1 a 1.1 (viz též část ex ante hodnocení týkající se prioritní osy 1).

Cílové skupiny zahrnují především ženy, které budou přímo získávat podporu. V této souvislosti není zřejmé, proč jsou vedle podnikatelek zařazeny také podnikatelé, zaměstnanci, naopak nejsou zařazeny ženy pracující ve výzkumu, pro zlepšení jejichž kariéry by měly být vytvářeny podmínky v souladu s třetím specifickým cílem). Pokud je zařazení těchto skupin míněno jako projev rovnosti rolí v péči o rodinu a v zaměstnání, pak by rovné zahrnutí obou pohlaví mělo být zdůrazněno především v případě péče o závislé rodinné příslušníky, tj. příslušná cílová skupina by měla být definována jako „osoby pečující o závislé rodinné příslušníky“ a nikoliv jako „ženy pečující o závislé osoby“. Pokud jde o podporu v zaměstnání a v podnikání, měla by být zacílena přímo na ženy, aby se odstranily bariery, které jsou specifické právě pro ženy.

Mezi cílové skupiny správně zahrnuty také skupiny osob a organizace, které získají pomoc jako součást systému, který umožňuje sladování pracovního a rodinného života a propagaci rovných příležitostí. Měli by sem být také zařazeny pracovníci státní správy a samosprávy, kterých se dotýká agenda rovných příležitostí a také organizace tvořící podpůrnou součást systému, tj. zařízení péče o rodinu a závislé osoby.

Vzhledem k tomu, že popis opatření neposkytuje dostatek informací, aby bylo zřejmé, jakým způsobem bude opatření naplňováno a jakou roli zde budou hrát jednotlivé skupiny, kdo bude přímým příjemcem, kdo bude podpořen jako součást systému, kdo bude pouze objektem osvětových aktivit, nelze v některých sporných případech posoudit, zda je skupina zahrnuta oprávněně či nikoliv.

Závěry hodnocení:

- Přesto, že kvalita popisu priorit a opatření není stejná, lze formulovat jedno společné doporučení. Zpřehlednění, ale i větší srozumitelnosti popisů by výrazně prospěla jejich strukturace ve vazbě na to, zda půjde o podporu systému nebo jednotlivců. Je třeba také respektovat jednotné pojetí cílových skupin ve všech opatřeních. Pozornost je třeba věnovat redakční úpravě textu, aby se neopakovaly naprosto shodné odstavce v různých částech dokumentu.
- Základní obsahový záměr prioritní osy 1 je dostatečně popsán. Popis opatření a formulace cílových skupin by měla vyloučit možné překryvy s prioritami 2 a 5.
- Popis priority 2 je málo soustředěn na obsahový záměr a měl by být v tomto smyslu přeformulován. Popis opatření 2.1 obecně reaguje na stanovený globální cíl opatření, v detailech však není v souladu se strukturou specifických cílů. Měl by proto být rozšířen o popis záměrů týkajících se komunálního plánování a s tím spojeného zajištění dostupnosti potřebných služeb.
- Prioritní osa 3 je popsána v dostatečné míře podrobnosti, bylo by vhodné tento popis strukturovat podle toho, zda jde o podporu systému nebo jednotlivců. Je třeba znovu zvážit zařazení jednotlivých subjektů do cílových skupin. Kladem popisu této prioritní osy je, že se soustředí výhradně na zaměření priority.
- Popis prioritní osy 4 se koncentruje na objasnění jejího zaměření, výjimku představuje pasáž věnovaná legislativnímu prostředí a financování výzkumu a vývoje. Doporučujeme tuto pasáž přeartovat do analýzy a zároveň doplnit informace o tom, že priorita je zaměřena také na rozvoj cestovního ruchu. Je třeba znovu zvážit vymezení cílových skupin v jednotlivých opatřeních.
- Prioritní osa 5 je správně zacílená na sladění pracovního a rodinného života, což odpovídá potřebám a podmínkám situace v Praze. Popis priority však nedává informaci o jejím obsahovém zaměření a měl by být dopracován. Popis opatření 5.1 neodpovídá zcela deklarované struktuře cílů. To by mělo být napraveno jak úpravou a rozšířením samotných cílů (doplněním cílů zaměřených na rozvoj služeb a zařízení péče o rodinu; podporu účasti návratu žen do zaměstnání včetně vzdělávání; podporu podnikání žen), tak úpravou obsahu popisu opatření (doplnění části zabývající se kultivací postojů a všeobecného povědomí). Popis opatření by měl být více propracován, nebo doplněn o plánované typy aktivit, kterými bude opatření realizováno, aby tak bylo možno posoudit oprávněnost zařazení některých sporných cílových skupin. Cílové skupiny by měly být rozšířeny o ženy zaměstnané ve výzkumu, organizace poskytující služby péče o rodinu, pracovníky státní správy a samosprávy.

V.3. Zastoupení horizontálních témat

Horizontálním tématům je v JPD 3 věnována samostatná část 3.5, která vymezuje čtyři horizontální témata. Jedná se o rovné příležitosti, udržitelný rozvoj, informační společnost a podporu místním iniciativám. Je konstatováno, že jejich naplňování bude zohledňováno při výběru projektů, že bude monitorováno a vyhodnocováno.

Horizontální témata jsou **dobře zvolena**, jejich popis je stručný, ale výstižný. Pozitivní je skutečnost, že v rámci každého horizontálního tématu je explicitně požadováno, aby projekty programu v odpovídající míře zahrnovaly tato témata. Do popisu udržitelného rozvoje je včleněn požadavek, aby v projektech byl vytvořen prostor pro

„lepší porozumění principům udržitelného rozvoje a pro osvětu a šíření dobrých praktik pro udržitelný rozvoj“. Stejně tak je deklarováno, že téma informační společnost bude odpovídajícím způsobem prostupovat všemi projekty. Je položen důraz na to, aby „projekt programu tam, kde je to vhodné využíval ICT a naučil účastníky projektu využívat ICT jako důležitý pracovní nástroj i neomezený prostor k nalézání a šíření informací“. I v rámci horizontálního tématu místní iniciativy je konstatováno, že do projektů budou zahrnuty místní instituce, od kterých se očekává, že budou projektové aktivity zajišťovat i po skončení programu.

Na horizontální téma rovných příležitostí je zaměřena přímo priorita 5 – rovné příležitosti pro muže a ženy. Z popisu horizontálního tématu je však patrné, že rovné příležitosti jsou pojaty širěji, že nejsou ztotožněny pouze s rovností mužů a žen, ale i ostatních sociálních skupin (etnické minority, zdravotně postižené osoby, vyšší věkové skupiny). Bylo by proto vhodné rozpracovat buď v rámci popisu priorit nebo horizontálního tématu i představu o tom, jak ostatní priority přispějí k naplnění širěji pojatých rovných příležitostí.

Zajištění horizontálních témat je blíže rozvedeno také v prioritě 3 a ve dvou opatřeních priority 4. V prioritě 3 je blíže specifikován vztah k udržitelnému rozvoji. V jejím popisu je zahrnuto konstatování, že jeho důležitou součástí bude i environmentální vzdělávání, které bude v Programovém dodatku rozpracováno jako samostatná aktivita.

Popis opatření 4.2 se zabývá vztahem ke třem horizontálním tématům. Je správně poukázáno, že prostřednictvím jednoho specifického cíle bude zajištěno přímé naplňování rovnosti mužů a žen. Jedná se o cíl zaměřený na zlepšení postavení žen ve vědě a výzkumu. Kromě toho je přislíbeno, že při realizaci opatření bude zohledňován udržitelný rozvoj a rozvoj informačních a komunikačních technologií. V popisu opatření 4.3 je zmíněn jeho příspěvek k naplňování dvou horizontálních témat, udržitelnému rozvoji a informační společnosti.

V JPD 3 jsou vyhovujícím způsobem popsána vybraná horizontální témata, bylo by vhodné v těch prioritách nebo opatřeních, kde není tato vazba zmíněna, ji doplnit, aby byl dodržen jednotný přístup ke zpracování všech částí JPD 3. Z přehledu příspěvku jednotlivých priorit k naplňování horizontálních témat bude možné odvodit také míru vlivu jednotlivých priorit, která bude ve vztahu k jednotlivým tématům diferencovaná.

I když je deklarováno, že naplňování horizontálních témat bude **monitorováno**, navržený systém monitorovacích ukazatelů k tomu zatím nevytváří odpovídající předpoklady. Jedinou výjimku představují rovné příležitosti mužů a žen, které budou monitorovány prostřednictvím ukazatelů o počtu podpořených osob. Tyto ukazatele budou odděleně vykazovat počty mužů a žen. Informace o naplňování tohoto tématu budou poskytovat také všechny ukazatele vztažené k věcně příslušné prioritě, tedy prioritě 5.

Podrobná desagregace ukazatelů pro jednotlivá opatření bude provedena v programovém dodatku, přesto je ale třeba, aby již na úrovni priorit byly do společného jádra ukazatelů zahrnuty ukazatele monitorující horizontální témata. Jedině tímto způsobem je možné zajistit jednotný způsob monitorování horizontálních témat ve všech relevantních opatřeních.

Závěry hodnocení:

- JPD vymezuje čtyři horizontální témata, která budou prostupovat všemi prioritami. Jejich popisu je věnována odpovídající pozornost, je deklarováno, že naplňování témat bude zohledňováno při výběru projektů.
- Zahrnutí horizontálních témat je rozpracováno v prioritě 3 a ve dvou opatřeních priority 4. Bylo by vhodné stejným způsobem dopracovat i popis priorit 1, 2 a 5.
- Monitorování naplňování horizontálních témat je navrženým systémem indikátorů zajištěn pouze v případě rovných příležitostí mužů a žen. Monitorování zbylých horizontálních témat, tj. udržitelného rozvoje, informační společnosti a místních iniciativ je třeba zajistit rozpracováním společného jádra ukazatelů, aby byl zajištěn jednotný způsob jejich monitorování v rámci příslušných opatření.

V.4. Proporce mezi typy opatření a aktivit

Jedním z požadavků metodiky hodnocení programu je posouzení proporcí, ve kterých program předpokládá realizovat podporu jednotlivcům, systémům a doprovodným opatřením. Toto odlišení má význam pro vyhodnocení preferencí, které jsou do konstrukce programu zabudovány. Dalším hlediskem je posouzení charakteru opatření, která mohou být zaměřena buď na následné řešení problémů nebo naopak na předcházení problémům a prevenci. Ve způsobech řešení mohou být aplikovány buď standardní osvědčené postupy nebo může být program příležitostí k využití nových přístupů a inovací.

Pro posouzení proporcí mezi typy opatření byla evaluačním týmem sestavena přehledová tabulka. Tabulka prověřuje, jak jsou v jednotlivých opatřeních zastoupeny výše uvedené typy aktivit.

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	*	*	*	*	*	*	*
P 2	2.1	*	*	*	*	*	*	*
P 3	3.1	*	*	?	*	-	*	*
	3.2	-	*	-	*	-	*	*
P 4	4.1	*	?	-	*	-	*	*
	4.2	*	*	-	*	-	*	*
	4.3	*	*	-	*	-	*	*

P 5	5.1	*	*	*	*	*	*	*
-----	-----	---	---	---	---	---	---	---

Vysvětlivky:

- * dané zaměření či charakter jsou zastoupeny v opatření
- dané zaměření či charakter se nevyskytuje v opatření
- ? Nelze odhadnout

Z cílů a obsahového zaměření priorit JPD 3 je patrné, že zahrnuje jak podporu poskytovanou jednotlivcům, tak je zároveň podstatná část programu věnovaná podpoře rozvoje systémů a také doprovodným opatřením, která pomáhají překonávat související bariéry přístupu jednotlivců k hlavnímu proudu pomoci a tím zvyšovat její efektivnost. Většina opatření zahrnuje současně první dva typy pomoci. Výrazná převaha jednoho typu pomoci se vyskytuje pouze v opatřeních 3.1 a 3.2, které jsou, až na výjimky, systémově zaměřeny. Paralelní směřování pomoci na jednotlivce a systém ve většině opatření je adekvátní pro dosažení stanoveného globálního cíle daného opatření. Odpovídá to současné situaci týkající se kapacit a institucionálního zázemí příslušných služeb, kdy rozšíření počtu klientů nebo aplikace nových služeb není možné bez adekvátního zvýšení dovedností pracovníků těchto typů služeb, dodání potřebného know-how, rozšiřování informačních systémů, rozvoj kooperace a sítí partnerských institucí a organizací, atd. Nedostatkem popisu priorit programu však je, že není vždy zřejmé, v jaké míře budou oba typy pomoci kombinovány. Proto ve většině případů nelze relace mezi jednotlivými typy opatření odhadnout v podobě procentního podílu. Je možno pouze ověřit, zda jsou v jednotlivých prioritních osách zastoupeny či nikoliv.

Pokud se týká doprovodných opatření, je v programovém dokumentu naznačeno, že budou ve větší míře využívána v rámci priorit 2 a 5. V těchto prioritách tvoří nezbytnou součást deklarovaného komplexního přístupu ke znevýhodněným klientům.

Ve struktuře programu je patrné zastoupení preventivních přístupů v daných prioritních osách (opatření podporující systém jsou v tomto případě zařazena mezi preventivní, protože vytvářejí vyšší kvalitu a kapacitu služeb do budoucna). Aspekty prevence se vyskytují ve všech opatřeních, nelze však přesně odhadnout, jaký podíl je jim prisuzován.

Závěry hodnocení

- Většina opatření je souběžně zaměřená jak na podporu jednotlivců, tak na podporu rozvoje systémů. Nelze však přesně odhadnout, v jakém poměru jsou oba typy podpory zastoupeny. Pozornost věnovaná rozvoji systémů je v současné fázi rozvoje institucionálního prostředí v ČR důležitá pro rozšiřování absorpční schopnosti využít pomoc z ESF v budoucnu a zajistit adekvátní efektivnost jejích výsledků.
- Přestože je obtížné odhadnout podíl aktivit preventivního a inovativního typu, je zřejmé, že jsou zastoupeny ve větší části opatření programu.

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 a opatření,
- jakým způsobem jsou cíle kvantifikovány a jaká je reálnost provedených kvantifikací

Při zpracování finančního rámce byla dodržena všechna relevantní nařízení EK včetně doporučení monofondového financování programů. JPD 3 bude spolufinancován pouze z prostředků ESF. Podíl národních a evropských zdrojů na celkových prostředcích programu je v souladu s příslušným nařízením EK stanoven na úroveň 50 % u obou zdrojů financování.

Finanční rámec je zpracován ve formě tabulek, které přehledným způsobem uvádějí, jak bude celková částka ve výši 51,9 MEUR alokována do jednotlivých roků, je uveden i ekvivalent v Kč. Je navrženo *postupné navyšování částek*, v roce zahájení realizace programu se předpokládá alokace ve výši 23,9 % celkových prostředků, pro rok 2005 je částka navýšena na úroveň 33,4 % a pro závěrečný rok programu se počítá s alokací ve výši 42,7 % celkové částky. Tento mechanismus postupného navyšování částek je správný vzhledem k tomu, že region Praha zatím nemá a ani nemůže mít dostatečné zkušenosti s realizací programu tohoto druhu. Lze předpokládat postupné zvyšování absorpční kapacity, čemuž odpovídá i způsob rozdělení částek do jednotlivých roků.

VI.1. Kofinancování z národních a soukromých zdrojů

Národní zdroje jsou zajištěny v požadované padesátiprocentní výši. Pozitivní je skutečnost, že na financování programu se budou podílet nejen prostředky státního rozpočtu, ale i prostředky regionálního rozpočtu (rozpočtu Magistrátu hl.m. Prahy). Tímto regionálním spolufinancováním ve výši 12 % z celkového objemu národních zdrojů je nejen vyjádřen zájem o daný program, ale i zainteresovanost na jeho realizaci.

Na základě doporučení EK se předpokládá účast soukromých prostředků ve všech prioritách s výjimkou priority 6 – Technická pomoc. V případě, že se jedná o prioritu, jejíž realizace bude zajištěna prostřednictvím veřejných institucí nebo neziskového sektoru, byla stanovena shodná výše spoluúčasti, a to ve výši 2 % z celkového objemu prostředků vynaložených na příslušnou prioritu, tedy priority 1, 2 a 5. Jedná se spíše o symbolickou výši příspěvku, nicméně i tato výše by mohla být překážkou pro účast některých subjektů. Mělo by být umožněno, aby do soukromého financování bylo možno zahrnout i příspěvek v podobě vykonaných vlastních aktivit.

Tam, kde se počítá s účastí i ziskového sektoru, je podíl soukromých prostředků úměrně zvýšen. V případě priority 3 je tento podíl stanoven na úroveň 5 %, pro prioritu 4 pak na úroveň 15 % celkového objemu prostředků priority. Podíly nejsou v programovém dokumentu explicitně zdůvodněny, lze je však považovat za racionální.

V případě priority 3 zaměřené na celoživotní učení je však třeba znovu zvážit, zda mezi cílovými skupinami bude dostatečné zastoupení zaměstnavatelů a podnikatelů, tedy představitelů ziskového sektoru, aby tento podíl soukromého financování bylo možné naplnit. Bylo vhodné do dokumentu uvést rámcovou úvahu, která vedla ke stanovení zmíněných podílů. Je třeba také popsat, jakým způsobem je zajištěno, aby konkrétní podíly soukromých zdrojů na financování jednotlivých projektů byly v souladu s legislativními normami upravujícími hospodářskou soutěž a veřejnou podporu.

Závěry hodnocení:

- Finanční rámec je stanoven v souladu se všemi relevantními doporučeními EK. Je zpracován přehledně ve formě tabulek, odděleně je vykazován globální grant v rámci priority 5, je zajištěno soukromé financování všech priorit s výjimkou priority 6 zaměřené na technickou pomoc.
- Na národním veřejném spolufinancování se budou podílet jednak prostředky státního rozpočtu a jednak prostředky rozpočtu regionálního. To vyjadřuje nejen odpovídající zájem územní samosprávy o tento program, ale je zárukou jeho zainteresovanosti na samotné realizaci.
- Soukromé zdroje se budou spolupodílet na financování jednotlivých priorit v závislosti na tom, v jaké míře se předpokládá účast soukromých ziskových subjektů. Tyto podíly jsou stanoveny racionálně a pohybují se od 2 % celkových nákladů na prioritu přes 5 % až k 15 % v případě priority 4 zaměřené na adaptabilitu a podnikání. V případě priority 3 doporučujeme znovu zvážit navrženou pětiprocentní hranici a případně ji snížit.

VI.2. Rozdělení prostředků mezi priority a opatření

Pro posouzení rozdělení prostředků mezi priority a opatření byla evaluačním týmem zpracována tabulka č. 2 – Finanční rámec priorit a opatření.

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	14,0	1.1	100	14,0
P 2	20,0	2.1	95	20,0
	G.G. 1,0		5	G.G. 1,0
P 3	29,0	3.1	50	14,5
		3.2	50	14,5
P 4	26,0	4.1	40	10,4
		4.2	40	10,4
		4.3	20	5,2
P 5	5,0	5.1	100	5,0
P 6	5,0	6.1	90	4,5
		6.2	10	0,5

Vysvětlivky:

G.G. – Globální grant

Rozdělení prostředků mezi priority

Finanční rámec rozděluje celkový objem prostředků mezi jednotlivé priority. Rozdělení uvnitř priorit je pouze indikativní, není součástí finančního rámce, je ale zmíněno v popisu jednotlivých opatření. Rozdělení prostředků je výsledkem širokého **konsensu** dosaženého mezi představiteli ministerstev, sociálních partnerů a expertů, kteří se podíleli na zpracování JPD. Východiska rozdělení prostředků nejsou blíže specifikována, je pouze konstatováno, že se vycházelo z aktuální situace a potřeb města Prahy. Je stanoveno, že podíl prostředků, prostřednictvím kterých budou realizovány projekty lokalizované na území JPD 2, dosáhne výše 35 % celkové částky. Podíl globálního grantu na celkovém objemu prostředků dosáhne 1 %.

Přestože EK doporučila, aby byl položen důraz na aktivní politiku zaměstnanosti, neodrazilo se toto doporučení v celkovém podílu **priority 1**, která je na tuto oblast zaměřena. Podíl této priority dosáhne pouze 14 % celkového objemu prostředků. Tento podíl vychází ze závěrů analýzy, ze kterých je zřejmé, že problém nezaměstnanosti není v Praze tak palčivý jako v ostatních částech republiky. Jak je uvedeno ve SWOT analýze, mezi silné stránky pražského trhu práce patří relativně nízká nezaměstnanost a vysoká míra ekonomické aktivity. Nezaměstnanost bude kromě toho příznivě ovlivněna i celou prioritou 4, která je zaměřena na posílení adaptability a konkurenceschopnosti firem umístěných na území Prahy, ale částečně i prioritou 2 a 5. Pozitivní dopad priority 3 se projeví zejména až v delším časovém horizontu.

Největší podíl finančních prostředků ve výši 29 % z celkových zdrojů je určen pro **prioritu 3** – Rozvoj celoživotního učení. Tato nejvyšší koncentrace prostředků v rámci programu je správně zdůvodněna skutečností, že v Praze je velká koncentrace především vysokých škol, ale i dalších vzdělávacích institucí, které mají celostátní působnost. Je nesporné, že pozitivní efekty získané realizací této priority se budou šířit po celém území ČR.

Jen o něco málo nižší podíl prostředků je stanoven pro **prioritu 4** – Adaptabilita a podnikání. Tato priorita má poměrně široký záběr, bude realizována prostřednictvím tří opatření, která se soustředí na podporu těch činností, které sehrávají důležitou roli v ekonomice Prahy. V jejím rámci bude podpořena adaptabilita zaměstnanců a zaměstnavatelů na změny ekonomických a technologických podmínek, zavádění inovací a spolupráce výzkumných a vývojových pracovišť s podnikatelskou sférou a rozvoj cestovního ruchu. Jestliže ostatní priority jsou spíše „monotematické“, tato priorita je vnitřně strukturovaná, což vedle již zmíněné skutečnosti, vysvětluje také její výrazný podíl na prostředcích programu. Stejně jako v případě předchozí priority i zde je zcela oprávněný předpoklad šíření pozitivních efektů mimo území hlavního města Prahy.

Priorita 2 – Sociální integrace se bude podílet na celkových prostředcích 20 %. Tento v pořadí třetí nejvyšší podíl je odůvodněn jednak výraznou koncentrací problémových skupin obyvatelstva do hlavního města a především tím, že opatření zaměřená na tuto skupinu jsou poměrně finančně nákladná.

Nejnižší podíl vykazuje **priorita 5** – Rovné příležitosti pro ženy a muže. Při stanovení jejího podílu se zřejmě vycházelo ze skutečnosti, že česká společnost zatím není příliš citlivá na tento problém a že se předpokládá poměrně nízká absorpční kapacita. Byly zohledněny i zkušenosti některých členských zemí, které upozorňovaly právě na nízkou absorpční kapacitu pro tuto část programu, přestože této otázce věnují dlouhodobější pozornost ve srovnání s ČR. V dalších programových obdobích by však měl být posílen význam takto zaměřených opatření i s ohledem na nutnost vyššího zastoupení doprovodných opatření, která jsou obvykle finančně náročná, ale představují nezbytnou součást pomoci.

Na **prioritu 6** – Technická pomoc je alokováno více zdrojů než je hranice stanovená nařízením EK 1685/2000. V JPD plánovaný podíl lze považovat za odpovídající. Je třeba vzít v úvahu zejména skutečnost, že nové členské země nemají vyhovujícím způsobem vybudované implementační kapacity a že potřeba technické pomoci bude ve srovnání s ostatními členskými zeměmi daleko vyšší. Vyšší bude i ve srovnání s programy, prostřednictvím kterých jsou podporovány investice do infrastruktury, neboť příprava, hodnocení, výběr a monitorování programů a projektů zaměřených na rozvoj lidských zdrojů je administrativně náročnější. Dalším důvodem je skutečnost, že náročnost technické pomoci se nesnižuje přímo úměrně se zkracováním programového období, ale zůstává v podstatě srovnatelná, zatímco absolutní výše prostředků na technickou pomoc se krátí úměrně nižšímu objemu celkových prostředků určených na realizaci programu.

Lze předpokládat, že náročnost na technickou pomoc se nebude vyvíjet v čase rovnoměrně. Bude zřejmě náročnější v hraničních obdobích programu, tedy v prvním a třetím roce programu. Do třetího roku programu je alokováno téměř 43 % z celkové částky, lze předpokládat, že objem prostředků je úměrný náročnosti tohoto období na technickou pomoc. Určité pochybnosti však vzbuzuje zajištění prostředků pro technickou pomoc v prvním roce programu. Tento rok bude velmi náročný na technickou pomoc poskytovanou především předkladatelům projektů, ale i na hodnocení projektů a jejich výběr. V prvním roce se však předpokládá alokace necelých 24 % prostředků, což nemusí být dostatečné. Dáváme na zvážení, zda v tomto smyslu neupravit shodné roční pětiprocentní podíly této priority, to znamená zvýšit tento 5% podíl v prvním roce na úkor podílu v roce dalším.

Indikativní rozdělení prostředků mezi opatření v rámci priorit

Indikativní rozdělení prostředků mezi opatření se týká pouze tří priorit, které budou realizovány více než jedním opatřením. Z přehledu uvedeném v tabulce 3 je patrné, že ke stanovení podílu jednotlivých opatření se přistoupilo na základě přesvědčení o shodném významu opatření i stejné finanční náročnosti projektů. Proto jsou stanoveny shodné podíly v případě opatření 3.1 a 3.2, stejně jako opatření 4.1 a 4.2. Nižší podíl opatření 4.3 je zdůvodnitelný úzkým zaměřením tohoto opatření, které je koncentrováno na řešení otázek výlučně spojených s rozvojem cestovního ruchu.

V rámci priority 6 jsou prostředky rozděleny ve výši 90 % prostředků priority soustředěny na opatření 6.1 a 10 % prostředků je určeno na opatření 6.2. Dáváme na zvážení, zda by nebylo vhodné zvýšit podíl prostředků na toto opatření vzhledem k tomu, že v jeho rámci jsou zařazeny činnosti, které jsou poměrně heterogenní, ale zejména finančně náročné. Jedná se například o propagaci, ale i údržbu a rozvoj

monitorovacího systému, hodnocení. Je třeba zajistit, aby tyto činnosti mohly být realizovány nejen v potřebném rozsahu, ale i kvalitě. Na kvalitě hodnocení bude do značné míry závislá i kvalita programu pro následující období, ve kterém by měly být promítnuty pozitivní i negativní zkušenosti s realizací stávajícího programu.

Rozdělení prostředků uvnitř priorit je označeno v JPD jako indikativní, proto lze dělat úpravy a přesuny prostředků mezi opatřeními v rámci jednotlivých priorit v průběhu realizace programu. V této souvislosti je třeba v dostatečném předstihu vytvořit takový mechanismus, který by zajistil bezproblémový přesun prostředků mezi opatřeními v rámci priority. Problémy by mohly vzniknout v případě, kdy zprostředkujícími jednotkami jednotlivých opatření priority budou rozdílné instituce. Je třeba také, aby monitorovací proces zajistil včasné odhalení neschopnosti využít prostředky v rámci určitého opatření.

Závěry hodnocení:

- Rozdělení prostředků mezi jednotlivé priority i opatření bylo provedeno na základě širokého konsensu mezi všemi zpracovateli programu. Konkrétní podíly odpovídají významu jednotlivých prioritních oblastí z hlediska potřeb rozvoje lidských zdrojů Prahy, které jsou do určité míry specifické vzhledem k potřebám v ostatních částech republiky.
- Rámec stanovený nařízením EK přesahuje podíl priority 6 zaměřené na technickou pomoc. Tento podíl je však oprávněný vzhledem k nezbytnému rozsahu technické pomoci, který je třeba zajistit pro adekvátní start programu, jeho efektivní implementaci, sledování a hodnocení.
- Rozdělení prostředků mezi opatření je pouze indikativní, dáváme přesto na zvážení, zda by nebylo vhodné zvýšit podíl opatření 6.2 v rámci příslušné priority.

VI.3. Realnost kvantifikace cílů

Kvantifikace cílů je provedena prostřednictvím kvantifikace vybraných ukazatelů výstupů na úrovni jednotlivých priorit a programu. Metodika pro ex-ante hodnocení požaduje, aby byly kvantifikovány cíle globální a cíle specifické. Vzhledem k vazbě mezi cíli a ukazateli vymezené ve Working Paper No 3 je zřejmé, že se jedná o ukazatele dopadu, které charakterizují globální cíle a ukazatele výsledku charakterizující cíle specifické. K operačním cílům se vztahují ukazatele výstupů. Je patrné, že v JPD byla opomenuta kvantifikace výsledků a dopadů.

Chybějící zkušenosti s kvantifikací i nedostatek relevantních podkladů velmi ztěžuje naplnění tohoto požadavku v plné míře. Proto doporučujeme doplnit kvantifikace dopadů na úrovni programu v podobě výchozích hodnot makroekonomických ukazatelů relevantních pro program (poslední dostupná statistická data). Dále doporučujeme doplnit odhad kvantifikací vybraných ukazatelů výsledků na úrovni jednotlivých priorit. Sumace těchto hodnot do úrovně programu není možná.

V JPD nejsou uvedeny předpoklady, ze kterých kvantifikace vychází, jsou pouze vymezeny podklady, které sloužily pro odhady finanční náročnosti některých aktivit. Považujeme za důležité, aby tyto předpoklady byly blíže specifikovány v JPD nebo Programovém dodatku. Jejich jasné vymezení usnadní identifikaci příčin v těch

případech, kdy se odhad naplnění cílů výrazně odliší od skutečnosti. Bude tím také položen dobrý základ pro další zdokonalování schopnosti kvantifikovat cíle v následujících programových obdobích.

Evaluační tým nemá k dispozici předpoklady, na základě kterých byly kalkulace provedeny, je proto nemožné se zodpovědně vyjádřit k reálnosti těchto kvantifikací. Pro zpřehlednění odhadů byla zpracována tabulka, která uvádí kvantifikace vstupů a výstupů programu a jednotlivých priorit uvedených v programovém dokumentu.

Tabulka č. 4: Přehled kvantifikací ukazatelů vstupů a výstupů na úrovni programu a priorit

Kvantifikované ukazatele	P	P 1	P 2**	P 3	P 4	P 5
Vstupy (v MEUR)						
ESF rozpočet	51,9	7,266	10,380	5,398	13,495	2,595
Celkový rozpočet	103,8	14,532	20,760	10,104	26,990	5,190
Výstupy (počty)						
Podpořené osoby	27 800	6 120	6 050	4 422	9 513	1 700
Podpořené instituce	2 100		295	171	1 600	14
Podpořené projekty	800		250			25
Zařazení do kurzů		5 200				
Vytvořená a podpořená místa		870				
Osoby na vytv. a podpoř. místech		920				
Podpořené produkty				441	770	

Vysvětlivky:

P – program, P1 – priorita 1, P2 – priorita 2, P3 – priorita 3, P4 – priorita 4, P5 – priorita 5

* - podíl prostředků určených na realizaci priority na celkovém objemu prostředků programu

** - kvantifikace cílů a prostředků zahrnuje i globální grant

Ukazatele **vstupů** jsou ve shodě s finančním rámcem s výjimkou priority 3, kde je uveden chybný objem prostředků, a to jak celkových, tak i částky kofinancování z ESF. Toto nedopatření je třeba odstranit.

Z uvedeného přehledu je také patrné, že nebyl dodržen jednotný přístup k zaokrouhlování ukazatelů **výstupů**. Bylo by vhodné na úrovni programu zachovat zaokrouhlování na stovky a na úrovni priorit uvádět počty s přesností na desítky. Je třeba uvést do souladu také nesrovnalost v případě počtu podpořených projektů, kdy jejich počet vykazovaný na úrovni programu neodpovídá součtu počtů vykazovaných v prioritách.

Z tabulky je zřejmé, že ne ve všech případech bylo možno odhadnout obdobné ukazatele pro všechny priority. Nejvíce odhadů cílových hodnot bylo provedeno v rámci priority 1 (počty osob zařazených do kurzů, počty podpořených pracovních míst, osoby umístěné na vytvořených a podpořených pracovních místech), kde je možno se opřít o statisticky sledovaná data vztahující se k realizaci jednotlivých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Přestože obdobné aktivity pravděpodobně budou využívány i v dalších prioritách (priorita 2, 4 a 5), odhad počtu podpořených osob v této podrobnosti je obtížný vzhledem k tomu, že finanční náročnost podpory bude odlišná v závislosti na charakteru opatření. V programovém dokumentu se uvádí poměrně široký výčet informačních zdrojů (jak statistik tak dílčích údajů o

průměrných nákladech na vybrané typy aktivit), o které se kalkulace odhadovaných cílů opíraly. Kalkulace však nejsou uvedeny a nelze se k nim proto vyjádřit.

Reálnost odhadu ukazatelů výstupů nelze posoudit bez dalších dodatečných informací o struktuře podpořených osob, zda se jedná o poskytovatele služeb či klienty služeb. Náklady spojené s jejich podporou jsou odlišné. V případě poskytovatelů služeb budou zřejmě náklady na jejich školení nižší a bylo by proto možné za stejný objem prostředků vyškolit větší počet osob než v případě klientů služeb, zejména klientů z řad znevýhodněných skupin. Chybí také informace, které by umožnily alespoň rámcově odhadnout, v jakém poměru budou celkové prostředky věnovány na rozvoj systému a na podporu jednotlivců. Rovněž není zřejmá metodická vazba mezi odhadem počtu podpořených institucí a podpořených osob.

Odhady počtu podpořených osob by měly být provedeny odděleně pro klienty služeb, z toho ženy, a pro poskytovatele služeb.

Závěry hodnocení:

- Kvantifikaci cílů je třeba chápat jako orientační, založenou především na expertních odhadech, neboť je třeba vzít v úvahu, že se jedná o první program tohoto druhu, který bude v Praze realizován.
- V souladu s metodickými pokyny EK doporučujeme doplnit odhad dopadů na úrovni programu v podobě výchozí úrovně relevantních makroekonomických ukazatelů a odhad cílových hodnot vybraných ukazatelů výsledků na úrovni jednotlivých priorit.
- Je třeba také doplnit předpoklady, na jejichž základě byly provedeny kvantifikace ukazatelů výstupů a odděleně vykazovat počty podpořených klientů služeb, z toho žen, a počty poskytovatelů služeb. Bylo by vhodné dodržovat jednotný přístup k zaokrouhlování dat. Je nutno uvést správné hodnoty ukazatelů vstupů u priority 3 a vysvětlit rozdíl mezi počtem podpořených projektů vykázaných na úrovni programu a součtem za všechny priority.
- Na základě informací, které byly k dispozici, nelze zhodnotit reálnost kvantifikací cílů v podobě ukazatelů výstupů na úrovni priorit.

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

Základní otázky:

- Očekávané dopady ve vztahu ke globálnímu a specifickým cílům
- Zda je zajištěna synergie mezi JPD zpracovány pro region Praha
- Předběžné vyhodnocení adicionality prostředků z ESF ve vztahu k výdajům na národní politiky

VII.1 Očekávané dopady programu

Pozitivní dopady programu se projeví ve dvou základních formách, v podobě přímých efektů a efektů nepřímých. **Přímé efekty** budou monitorovány prostřednictvím navrženého systému ukazatelů dopadů programu. Jak je správně v JPD konstatováno,

je zřejmé, že hodnoty těchto ukazatelů dosažené na konci programového období budou ovlivněny jak JPD, tak poměrně silně i celou řadou dalších vlivů, prosazujících se mimo rámec programu. Výše dopadů bude přímo úměrná nejen výši alokované částky, tedy 103,806 MEUR, ale i kvalitě realizovaných projektů, prostřednictvím kterých bude ve větší či menší míře zajištěna efektivnost vynaložených prostředků.

Předběžná kvantifikace dopadů programu není zatím možná z obdobných důvodů, které byly zmíněny již v souvislosti s kvantifikací cílů. K nim je nutné přiřadit ještě absenci vhodných ekonometrických modelů. Nyní lze pouze konstatovat, že zvýšený objem prostředků věnovaný na realizaci jednotlivých opatření umožní podstatně rozšířit počty osob i organizací, kterým bude v rámci jednotlivých cílových skupin poskytnuta pomoc. Důležitý bude i vliv na zkvalitnění samotných systémů, především celoživotního učení, služeb zaměstnanosti a sociálních služeb. Ve srovnání se stávající situací JPD umožní aplikovat více inovativních postupů, klade větší důraz na partnerství a využívání místních podmínek.

Rozšíření prostředků, které JPD přinese regionu Praha v oblasti rozvoje lidských zdrojů je podstatné. Na základě podkladů, které jsou v současné době k dispozici lze podrobněji posoudit pouze rozměr pomoci JPD 3 v případě aktivní politiky zaměstnanosti. Průměrný roční přínos JPD 3 umožní pětinasobné navýšení současné úrovně výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti v Praze³. Toto navýšení je řádové, je však třeba ho posuzovat také z hlediska současné úrovně aktivní politiky v Praze. Jestliže podíl aktivní složky na celkových výdajích na politiku zaměstnanosti⁴ je průměrně ve státě kolem 43 %, pak v Praze je podíl aktivních opatření zanedbatelný kolem 4,5 %. JPD 3 tak pro Prahu otevře široký prostor pro účinnější pomoc uchazečům o zaměstnání, prevenci, zkvalitnění služeb jednotlivým cílovým skupinám, pro rozvoj rekvalifikací a pomoc nezaměstnaným s vyšší úrovní kvalifikace, jejichž nezaměstnanost začíná v Praze stoupat.

V této souvislosti je třeba upozornit na problém absorpční kapacity služeb zaměstnanosti v Praze, které bude třeba vybavit adekvátními znalostmi a dovednostmi pro individuální práci s klienty, pro budování a využívání informačně analytických systémů, pro vytváření vazeb na partnerské instituce a organizace vykonávající specializované služby či podporující zaměstnávání určitých cílových skupin klientů. Na tyto účely je zaměřena příslušná část priority 1 JPD 3. Je však nezbytné si již dopředu udělat představu o předpokládaných nárocích, které budou v souvislosti s implementací JPD na pracovníky úřadů práce a spolupracujících organizací kladeny a na základě toho zpracovat strukturovanou představu o nezbytných školeních, stážích, atd. tak, aby mohly být ihned po spuštění programu realizovány. Jinak je nebezpečí, že absorpční kapacita zůstane nízká.

Monitorování dopadů je v JPD zajištěno navrženým souborem ukazatelů programu. Hodnocení jeho struktury je obsahem kapitoly VIII, ve které jsou navrženy určité úpravy. Vzhledem k tomu, že doporučené úpravy považujeme za nezbytné, v dalším

³ Současná úroveň rozpočtovaných výdajů na rok 2002 na aktivní politiku zaměstnanosti v Praze činila 30 mil. Kč (viz JPD 3, kapitola 2.4.3). Z celkového objemu prostředků na JPD3 ve výši 103,8 MEUR je věnováno 14% na priority 1, která je obsahově nejbližší opatřením aktivní politiky zaměstnanosti. To představuje průměrně ročně kolem 150 mil. Kč.

⁴ Včetně pasivní části výdajů na podpory v nezaměstnanosti

textu se zabýváme pouze těmi ukazateli, které by měly tvořit finální podobu souboru ukazatelů.

V programovém dokumentu není vyznačeno, které ukazatele se budou vztahovat k jednotlivým prioritním osám, toto přiřazení lze provést. Vzhledem k poměrně silným vazbám mezi prioritními oblastmi se jedná pouze o rámcové přiřazení. Pro monitorování dopadů na trh práce je navržen ukazatel míry nezaměstnanosti, míra dlouhodobé nezaměstnanosti vyjadřuje také dopad programu na sociální inkluzi. Dopad do celoživotního učení bude monitorován prostřednictvím dvou navržených ukazatelů: podíl předčasně opouštějících školu, míra účasti na dalším vzdělávání. Pro monitorování dopadů na adaptabilitu a podnikání jsou navrženy ukazatele vyjadřující podíl samostatně podnikajících a podíl malých a středních podniků na zaměstnanosti.

I když není zatím zajištěno monitorování dopadů do horizontálních témat, s výjimkou monitorování dopadů na rovnost mužů a žen, je zcela zřejmé, že program pozitivně ovlivní i tyto oblasti. K naplnění tématu udržitelného rozvoje přispějí všechny priority, v jejichž rámci budou realizovány vzdělávací kurzy s komponentou zaměřenou na životní prostředí. Díky tomu lze očekávat zodpovědnější vztah nejen obyvatelstva, respektive domácností, ale i zaměstnanců a zaměstnavatelů, kteří by v rámci svých kompetencí měli prosazovat tyto principy i na svých pracovištích, ve svých organizacích.

Prostřednictvím programu bude podpořen také přechod české společnosti ke společnosti založené na znalostech a informacích. K tomu v dlouhodobějším časovém horizontu přispěje nejen zdokonalování samotného systému celoživotního učení, ale bezprostředně i rekvalifikační kurzy, které budou připravovat pracovní sílu na využívání informačních a komunikačních technologií. Stejným směrem budou působit i opatření zaměřená na adaptabilitu a podnikání, ale i zdokonalování systému celoživotního učení. Realizaci programu si nelze představit bez významného zapojení místních iniciativ.

Vzhledem k postavení Prahy jako hlavního města bude mimořádně významné také šíření pozitivních efektů z realizace tohoto programu do ostatních regionů. Rozhodujícími cestami diseminace těchto vlivů je vysoká dojížděka do Prahy nejen studentů, ale i pracujících.

I když *nepřímé efekty* nejsou kvantifikovatelné a tudíž sledovatelné prostřednictvím ukazatelů, jejich význam bude velmi důležitý. Projeví se především v metodických přínosech. Dojde nejen k hlubší propracovanosti a osvojení programových přístupů, ale i osvojení a rozšíření vyhodnocovacích postupů, což bezesporu přispěje nejen ke zkvalitnění programů zpracovaných pro příští programové období, ale i ke zkvalitnění zpracování a realizace programů regionálních. Další pozitivní dopad se projeví v rozšíření principu partnerství a spolupráce všech rozhodujících regionálních aktérů. Zdokonalení implementačních kapacit v jednotlivých prioritních oblastech přispěje k efektivnějšímu vynakládání veřejných prostředků.

Závěry hodnocení:

- Dopady programu v podobě přímých efektů pomoci jednotlivým cílovým skupinám i rozvoji budou s ohledem na rozsah prostředků JPD významné.

Podmínkou jejich realizace je však připravenost implementačních struktur a adekvátní technická pomoc.

- Přínosy programu se projeví i významnými efekty v oblasti horizontálních témat, kterými jsou rovnost mužů a žen, udržitelný rozvoj, informační společnost a místní iniciativy.
- Neméně významné budou i efekty nepřímé související zejména se zlepšením metodik programování, monitorování a hodnocení.
- Předběžnou kvantifikaci dopadů bude však možné provést až v příštích programových obdobích. V současné době je možné pouze zajistit kvalitní monitorování těchto dopadů a tím vytvořit základ pro budoucí kvantifikace. V JPD je navržen systém ukazatelů pro monitorování globálních dopadů programu na jednotlivé prioritní oblasti.

VII.2. Synergie mezi JPD zpracovávány pro region Praha

Pro region Praha je kromě JPD pro cíl 3 zpracován také JPD pro cíl 2, který nepokrývá celé území Prahy, ale území tvořené vybranými NUTS 4, na kterém žije cca 31 % obyvatel Prahy a představuje cca 41 % celkové rozlohy města. Území pokryté JPD 2 je charakterizováno zejména velkým počtem poškozených a nevyužívaných ploch, urbanistickou nepropojeností a nedotvořeností významné části tohoto území, nevyhovující technickou infrastrukturou a dopravní obslužností, znečištěným ovzduším a zatížeností hlukem.

Provázanost JPD 2 s JPD 3 je deklarována v **JPD 2** v části zabývající se popisem priority 2 konstatováním, že „konkrétní aktivity této priority budou koncipovány a realizovány v úzké vazbě na projekty a programy jiných priorit, včetně JPD pro cíl 3“ (str. 40 JPD 2). K tomuto vztahu se JPD 2 vrací ještě jednou v souvislosti s opatřením 2.1 a 2.3. U opatření 2.1 - Partnerství veřejného a soukromého, neziskového sektoru, vědy a výzkumu se pouze v obecné poloze konstatuje, že aktivity v jeho rámci budou úzce koordinovány s aktivitami JPD 3. Konkrétněji je představa o koordinaci vyjádřena pouze v rámci opatření 2.3 – Rozvoj strategických služeb na podporu informační společnosti v Praze, kde se předpokládá, že příprava projektů bude koordinována s téměř všemi aktivitami JPD 3, zejména se „záměry naplňujícími priority 1- Aktivní politika zaměstnanosti, 2 – Sociální integrace a rovnost příležitostí a 5 – Rovné příležitosti pro ženy a muže“ (str. 46 JPD 2).

Podrobnější, ale do určité míry odlišná představa o vzájemných vazbách je vyjádřena v **JPD 3** v kapitole 7. Zde je deklarováno, že JPD 3 zajistí prostřednictvím svých opatření 1.1, 2.1, 4.1, 4.2 a 4.3 podporu pěti opatření JPD 2, a sice 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, a 2.3. Vzájemné vazby mezi opatřeními JPD 3 a JPD 2 však již nejsou blíže specifikovány.

Z tohoto přehledu je zřejmé, že JPD 3 předpokládá daleko širší provázanost těchto dvou dokumentů, předpokládá i vazbu na dvě opatření v rámci priority 1 (v JPD 2), o které JPD 2 vůbec neuvažuje, a vazbu na všechna tři opatření priority 2 (v JPD 2), zatímco JPD 2 předpokládá vazbu pouze na dvě opatření. Nesoulad je i v tom, že JPD 3 počítá s provázaností na opatření zahrnutá v prioritě 4 (v JPD 3), zatímco JPD 2 předpokládá provázanost s prioritou 5 (v JPD 3). Vzhledem k charakteru území JPD 2

je daleko logičtější vazba, která je uváděna v JPD 3, a sice vazba na prioritu 4 (v JPD 3) zaměřenou na adaptabilitu a podnikání. Vazba na prioritu 5 (v JPD 3) ovšem také není vyloučena, ale její význam bude zřejmě nižší již s ohledem na charakter specifických cílů této priority, z kterých je patrná poměrně silná orientace na systém. Oba dokumenty se shodují v účasti priorit 1 a 2 (v JPD 3).

Provázanost obou programů má naznačená styčná opatření, zatím však není důsledně promyšlená a sladěná. Je nezbytné, aby oba programové týmy společně tuto část dopracovaly v programových dodatcích. Vazby, které mohou být zdrojem významných synergických efektů musí být zkonkretizovány tak, aby bylo zcela zřetelné, která opatření z obou JPD jsou vzájemně provázána. Nestačí pouze souhrnné konstatování, navíc ještě nejednotné.

Zajištění synergických efektů však není jediným důvodem, proč je třeba trvat na **dopracování vazeb**. Dalším neméně důležitým důvodem je skutečnost, že ve finančním rámci JPD je stanoveno, že z celkového objemu prostředků JPD 3 bude využito 35 % na opatření realizovaná na území JPD 2. Je pochopitelně možné tento požadavek dodržet i tehdy, když opatření financovaná z JPD 3 nebudou navázána na opatření financovaná z JPD 2. V tomto případě by však nejenže nedošlo k žádoucím synergickým efektům, ale lze předpokládat, že by účinnost izolovaně vynaložených prostředků byla nižší. Je proto nezbytné zcela jednoznačně a včas vyjasnit všechny relevantní vazby, a to nejen na úrovni priorit, ale i na úrovni opatření. Rozpracování vazeb na úrovni opatření musí být součástí Programového dodatku.

Závěry hodnocení:

- Vazba na JPD 2 není dostatečně rozpracována a koordinována s představou obsaženou v JPD 2. JPD 3 předpokládá vazbu prostřednictvím vymezených opatření priority 1, 2 a 4 na dvě opatření priority 1 a na všechna tři opatření priority 2 JPD 2. JPD 2 však předpokládá, že bude zajištěna provázanost pouze na jeho dvě opatření priority 2. I když je vzájemná shoda v účasti tří priorit JPD 3, JPD 2 předpokládá účast priority 4, zatímco JPD 2 účast priority 5.
- Je nezbytné ve spolupráci s programovým týmem JPD 2 představy o provázanosti JPD sladit a zkonkretizovat tak, aby bylo zřejmé, že budou zdrojem synergických efektů. V Programovém dodatku je třeba podrobně rozpracovat vazby mezi relevantními opatřeními obou JPD.

VII.3. Předběžné hodnocení adicionality JPD 3

Podle nařízení 1260/99 je požadováno, aby JPD 3 prokázal adicionalitu využití prostředků z ESF. Je nutné doložit, že budoucí plánované výdaje na politiku zaměstnanosti nebudou nižší, než by odpovídalo průměru ročních výdajů na politiku zaměstnanosti ve stejném období v minulosti.

V programovém dokumentu je uveden podrobný přehled výdajů na politiku zaměstnanosti za uplynulé tři roky (období 1999 – 2001), což je adekvátní délce plánovaného programového období. Jsou rovněž započítány prostředky, které byly na tyto účely věnovány z Phare prostřednictvím programu Palmif, jejichž rozsah však nebyl významný (pouze 0,4% celkových výdajů). Dále je uvedena souhrnná tabulka, která uvádí průměrné roční plánované výdaje v členění na jednotlivé nástroje politiky

zaměstnanosti a včlenění na zdroje národní a zdroje ESF. Je zde poznamenáno, že prostředky ESF zahrnují jak zdroje JPD 3 tak OP RLZ, aby mohly být kalkulace vztaheny k celkovým výdajům na politiku zaměstnanosti na národní úrovni.

Zatímco propočet za minulé období je proveden přehledně a odpovídá skutečnému vývoji nákladů na politiku zaměstnanosti, plánované průměrné roční hodnoty na období 2004 – 2006 se jeví jako nereálné. Propočty plánovaných hodnot nejsou doprovázeny žádným vysvětlením či stanovením jakýchkoliv předpokladů. Národní výdaje na politiku zaměstnanosti podle nich mají vzrůst na dvojnásobek během velmi krátkého období, přitom některé položky se mají zvýšit pětkrát až desetkrát⁵. Je to mnohem výše, než by odpovídalo nárokům na kofinancování programů ESF z národních zdrojů. Vzhledem k napjatosti státního rozpočtu a očekávané reformě rozpočtových výdajů nelze takové navýšení pokládat za průchodné.

Nejasná je rovněž kalkulace prostředků z ESF průměrně vynakládaných na jeden rok programového období, která neodpovídá finančním plánům ani JPD ani OP RLZ.

Závěry hodnocení:

- V JPD je v souladu s požadavky příslušného nařízení EK věnována pozornost adicionalitě programu k aktivní politice zaměstnanosti. Je kvalitně zpracován přehled výdajů za uplynulé tříleté období (léta 1999 – 2001).
- Provedená střednědobá projekce výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti je však nerealistická vzhledem k napjatosti veřejných rozpočtů a nutnosti reformy výdajové politiky státu. Propočet adicionality JPD 3 je nezbytné přepracovat, je třeba také popsat předpoklady, na kterých je propočet založen.

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

Implementačním uspořádáním se zabývá kapitola 9 programového dokumentu. Je konstatováno, že podmínky řízení na úrovni opatření, typy konečných příjemců, procedury výběru projektů a opatření k monitorování a věcné a finanční kontrole budou blíže rozpracovány v Programovém dodatku.

Řídícím orgánem JPD 3 bylo usnesením vlády určeno MPSV. V programovém dokumentu je uveden konkrétní útvar, který bude tuto funkci vykonávat - Národní

⁵ Tento nárůst nemůže být ovlivněn ani očekávanou inflací, neboť index spotřebitelských cen v posledním období stále klesá a v roce 2002 byl nižší než 2%.

jednotka ESF, jsou vymezeny okruhy činností, za které ponese zodpovědnost. Některé ze svých povinností přeneše Řídící orgán smluvně na **zprostředkující orgány**. Programový dokument podává přehled o činnostech, za které budou zodpovědní **koneční příjemci**. Evaluační tým informace obsažené v textu i ve schématu shrnul do následující tabulky.

Tabulka č. 5: Přehled zprostředkujících orgánů a konečných příjemců podle jednotlivých priorit, resp. opatření

Priorita	Opatření	Zprostředkující orgán	Konečný příjemce
P 1	1.1	Správa služeb zaměstnanosti	Úřad práce hl. m. Praha
P 2	2.1	Hlavní město Praha NROS – Globální grant	- NROS – Globální grant
P 3	3.1 3.2	Hlavní město Praha	-
P 4	4.1 4.2 4.3	Hlavní město Praha	-
P 5	5.1	Hlavní město Praha	Úřad práce hl. m. Praha

Vysvětlivky:

NROS – Nadace pro rozvoj občanské společnosti

Jak je patrné z přehledu, zodpovědnost za největší počet priorit, resp. opatření bude ležet na hl.m. Praze. Je třeba zpřesnit označení, zřejmě půjde o Magistrát hl.m. Prahy. Je třeba také odstranit určitý nesoulad mezi textem a schématem uvedeným v programovém dokumentu. Ve schématu je uvedeno, že konečným příjemcem opatření 5.1 bude Úřad práce hl.m. Prahy, v textu tato skutečnost zmíněna není. Mělo by být přihlédnuto k tomu, zda hl.m. Praha bude mít dostatečnou kapacitu, aby mohlo být zprostředkujícím orgánem pro celkem čtyři priority, respektive sedm opatření.

V programovém dokumentu je určen také orgán, který bude vykonávat funkce **sekretariátu** Řídícího orgánu a bude poskytovat technickou pomoc Řídícímu orgánu a orgánům zprostředkujícím. Tímto orgánem bude Národní vzdělávací fond, který má bohaté zkušenosti s realizací předvstupních programů pomoci.

Platebním orgánem je v souladu s příslušnými nařízeními určeno MF, odbor Národního fondu. Ten na základě uzavřené smlouvy deleguje výkon některých platebních činností na útvar MPSV pověřený funkcí Platební jednotky. Konkrétní útvar MPSV není v programovém dokumentu určen.

V obecné poloze je uvedena představa o personálním obsazení **Monitorovacího výboru**, jsou vymezeny jeho rozhodující kompetence. Programový dokument také podává přehled o principech, kterými se bude řídit výběr projektů.

Pro posouzení transparentnosti a kontroly finančních toků nejsou v programovém dokumentu obsaženy žádné informace. Je pouze konstatováno, že finanční toky a jejich kontrola se budou řídit dokumentem, který byl navržen MF.

Zabezpečení souladu s pravidly hospodářské soutěže a veřejné podpory by mělo být doloženo vyjádřením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Respektování těchto pravidel bude muset být zajištěno i při výběru projektů. Zatím tato skutečnost není zahrnuta do principů výběru projektů.

Závěry hodnocení:

- Programový dokument přehledně informuje o stávající úrovni zabezpečení implementace JPD 3. Jsou ustanoveny rozhodující orgány, tj. Řídící orgán, Platební orgán a Platební jednotka, je uvedena také představa o zřízení Monitorovacího výboru. Vymezení kompetencí jednotlivých orgánů je plně v souladu s příslušnými nařízeními EK.
- Funkci sekretariátu Řídícího orgánu bude vykonávat Národní vzdělávací fond, který má rozsáhlé zkušenosti s implementací předvstupní pomoci. Bude také poskytovat technickou pomoc.
- Pro všechny priority byl ustanoven zprostředkující orgán, pro některá opatření i konečný příjemce. Je třeba zpřesnit název zprostředkujícího orgánu, pokud je uvedeno pouze hl.m. Praha. Doporučujeme zvážit, zda kapacity hl. m. Prahy budou dostatečné na to, aby se stalo zprostředkujícím orgánem pro celkem 7 opatření.
- Implementační uspořádání bude podrobněji rozpracováno v Programovém dodatku.

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 je stanoveno společné jádro ukazatelů (core indicators) 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

Organizační rámec monitorování

Základní rámec pro monitorování je v dokumentu stručně popsán. Je deklarována odpovědnost Řídícího orgánu za provádění monitorování při možnosti přenosu některých pravomocí na zprostředkující orgány a konečné příjemce. Je stanovena odpovědnost ŘO za zavedení jednotného monitorovacího systému MSSF u všech subjektů monitorujících plnění programu. Předpokládá se, že Řídící orgán vypracuje podrobnější operační směrnici podle metodických pokynů Evropské komise.

Velmi podrobně a přesně je popsán způsob zpracování ***výročních a závěrečné zprávy o provádění pomoci*** z ESF. Jsou definovány odpovědnosti a role jednotlivých orgánů za zpracování, projednání a schvalování zpráv a jejich předkládání Evropské komisi. Je určeno i jejich další předávání Platebnímu orgánu, ústřednímu kontrolnímu orgánu

a dalším partnerským institucím (zejména ministerstvům a regionálním orgánům NUTS 2 Praha).

Je deklarováno, že Řídící orgán zajistí ***fungování jednotného monitorovacího systému MSSF*** v části týkající se ESF. Tento obecný záměr by měl být velmi podrobně rozpracován v Programovém dodatku. Je nutné vzít v úvahu, že monitorovací báze ESF bude pouze jednou součástí celého MSSF, který bude centrálně spravován Ministerstvem pro místní rozvoj. Je proto nutné zajistit a průběžně ověřovat kvalitu sběru, zpracování dat a flexibilní úpravy monitorovacího systému podle zkušeností s realizací programu a podle potřeb jeho vyhodnocování. Bude také nutné zajistit agregace dat různých programů financovaných z ESF (OP RLZ, JPD, část SROP). K tomu je třeba vytvořit vlastní odborné kapacity na úrovni Řídícího orgánu. Rozpracování těchto aspektů a konkretizace způsobu fungování jednotného monitorovacího systému by měla být věnována pozornost v Programovém dodatku.

Monitorovací ukazatele

Ukazatele pro monitorování jsou definovány v kapitole 6 programového dokumentu. Správně jsou vymezeny čtyři typy ukazatelů a to ukazatele vstupů, výstupů, výsledků a dopadů. Pro jednotlivé typy ukazatelů však ***chybí určení zdroje dat a periodicity sběru***.

Pro sledování celkových výstupů programu je nutné stanovit ***společné jádro ukazatelů*** (core indicators) charakteru vstupů a výstupů, které by bylo jednotně definováno a sledováno ve všech prioritách a opatřeních, aby tak byla zajištěna sčitatelnost z úrovně opatření až na úroveň programu. Programový dokument sice deklaruje vytvoření společného jádra indikátorů, ovšem z rozboru příslušných tabulek za jednotlivé priority a program je zřejmé, že tyto indikátory nebyly stanoveny jednoznačně a že nebyly dodržovány v rámci všech prioritních os. Podrobnější vnitřní členění ukazatele počtu podpořených osob, který je součástí společného jádra ukazatelů, je uvedeno pouze pod tabulkou ukazatelů na úrovni programu, mělo by však být definováno v části popisující společné jádro ukazatelů. Nejsou ve všech případech sjednoceny ani názvy indikátorů.

Pomineme-li určitý nesoulad mezi popisem jádra ukazatelů v programovém dokumentu a strukturou ukazatelů výstupů na úrovni programu, byly v programovém dokumentu jako společné jádro ukazatelů vymezeny ukazatele vynaložených finančních prostředků (ukazatele vstupu), počty podpořených osob, institucí a projektů (ukazatele výstupu). Navíc je zde zařazen i ukazatel „počet nově vytvořených produktů“, který má charakter ukazatele výsledků, které se běžně mezi společné jádro ukazatelů nezahrnují. Obsahově tento ukazatel není specifikován a není tak zřejmé, co je myšleno pod pojmem „produkt“. V této souvislosti není zřejmé, proč ukazatel tohoto typu, pokud je zvolen jako společný, není sledován také v prioritě 1 a priority 5.

Z tabulky ukazatelů na úrovni programu lze odvodit, že ukazatel společného jádra týkající se počtu podpořených osob bude jednotně dále členěn na podskupiny a to: muže a ženy, věkové skupiny (15 – 24, 25 – 49, 50 +) a na znevýhodněné skupiny

(osoby se ZPS, nízkokvalifikovaní, dlouhodobě nezaměstnaní nad 12 měsíců. Toto členění není v souladu se strukturou indikátorů doporučenou Směrnicí EK. Oproti Směrnici nejsou v JPD sledovány ukazatele osob zaměstnaných, sebezaměstnaných, nezaměstnaných a neaktivních. Vzhledem k tomu, že skupina „neaktivních osob“ není stejnorodá a může směřovat jak např. studenty tak osoby trpící sociální exkluzí, není její zařazení mezi sledované ukazatele nezbytné. Je rovněž zřejmé, že pro sledování sociální exkluze je mnohem účelnější oddělené sledování osob se ZPS a nízkokvalifikovaných osob, což indikátory JPD splňují. Vážným nedostatkem však je, že JPD opomíjí sledování zaměstnaných, sebezaměstnaných a nezaměstnaných osob. Tyto skupiny budou všechny nebo alespoň vždy dvě z nich podporovány v rámci jednotlivých priorit. Oddělené sledování má proto význam pro správné posouzení dopadů programu na jednotlivce a rovněž pro posouzení efektivnosti vynaložených prostředků. Oba tyto aspekty jsou velmi důležité z hlediska zaměření pomoci v budoucím období.

Je třeba rovněž sjednotit pojetí dlouhodobě nezaměstnaných s metodikou EK, která stanovuje odlišnou hranici dlouhodobé nezaměstnanosti pro mladé osoby do 25 let (nad 6 měsíců) a pro ostatní nezaměstnané osoby (nad 12 měsíců).

V některých prioritách je vedle ukazatele podpořených osob ve smyslu klientů služeb, sledován i ukazatel „podpořených osob poskytujících služby a podporujících poskytování služeb“. Tyto osoby jako součást systému již není třeba dále členit na podskupiny. Jejich sledování v JPD je racionální, neboť kvalita a rozšíření mnoha služeb v oblasti trhu práce, vzdělávání, sociální inkluze a rovných příležitostí je závislé na adekvátním proškolení poskytovatelů služeb. Není však zachována jednotná terminologie ukazatelů v jednotlivých prioritách, kterou je třeba dodržet. V prioritě 1 je třeba rozšířit pojetí tohoto indikátoru, neboť v souladu s cíli priority budou podporováni pracovníci nejen úřadů práce ale i spolupracujících organizací.

Ukazatele na úrovni programu – Mezi ukazateli výstupu je zařazen „počet podpořených nových produktů. Tvorba nových produktů je spíše výsledkem projektů a není zřejmé, jaký význam by mělo její sledování již ve fázi získání podpory, tj. schválení projektu. Doporučujeme proto tento ukazatel vypustit.

Jako ukazatele globálních dopadů programu jsou zvoleny většinou ukazatele charakterizující celkovou situaci v Praze na základě údajů z běžných statistických zdrojů. Výjimkou je ukazatel „podíl osob závislých na dávkách sociální pomoci“, jehož sledování by bylo zajímavé, ovšem obtížně by se získávala věrohodná data. Další nejasnosti jsou spojené s ukazateli „počet nových akreditovaných vzdělávacích programů“ a „počet technologicky orientovaných MSP“. Tyto ukazatele svým charakterem odpovídají spíše úrovni priorit a není zřejmé, jak by byla data na úrovni dopadu programu získávána. Doporučujeme proto tyto dva ukazatele z ukazatelů dopadů programu vypustit. Po těchto úpravách budou ukazatele svou strukturou odpovídat nárokům na monitorování dopadů programu a bude zaručena jejich měřitelnost a vypovídací hodnota.

Ukazatele pro prioritu 2 jsou stanoveny adekvátně jak cílům této priority tak požadavkům kladeným na společné jádro ukazatelů.

U priorit 1, 4 a 5 je jedním z ukazatelů výsledků „počet realizovaných projektů“. Tento ukazatel musí být shodný s ukazatelem uvedeným pro monitorování výstupů „počet podpořených projektů“. Mělo by platit, že podporu dostávají pouze projekty, které jsou realizovány.

U priority 3 jsou mezi ukazateli výstupů uvedeny pouze ty, které se vztahují k dalšímu vzdělávání. Nedopatřením zřejmě vypadly indikátory počátečního vzdělávání (opatření 3.1). Je nutné je doplnit, či stávající indikátory zobecnit tak, aby pokrývaly i počáteční vzdělávání.

Ukazatele pro prioritu 5 - Mezi výstupy je definován ukazatel „počet podpořených ženských institucí“. Takováto definice zužující počet monitorovaných institucí není oprávněná a je třeba ji rozšířit.

Ukazatele výsledků by měly monitorovat naplňování specifických cílů. V této souvislosti není jasná vazba mezi cíli priority zaměřené na sladění pracovního a rodinného života a mezi stanoveným ukazatelem výsledků „počet vyškolených, kteří získali zaměstnání v sektoru, kde je nerovnost zastoupení dle pohlaví“.

Mezi ukazatele dopadu za prioritu nelze řadit „podíl žen, které obdržely podporu z programu“. Tento ukazatel má charakter výstupu a neodpovídá dopadům, které mají prokazovat čisté efekty a jejich trvalost.

V Programovém dodatku bude nutné sladit společné jádro ukazatelů mezi OP RLZ a JPD a dále rovněž s částí, která je v SROP zaměřená na rozvoj lidských zdrojů a financovaná z ESF.

Závěry hodnocení:

- Programový dokument stanovuje obecně odpovědnost jednotlivých orgánů v rámci monitorovacího procesu. Podrobně je rozvedena příprava výročních a závěrečné zprávy.
- Obecně je stanovena odpovědnost ŘO za fungování monitorovacího systému v části vztahující se k ESF. Je třeba představu o sběru, zpracování, přístupu k databázi a možnostech flexibilních úprav indikátorů podrobněji rozpracovat v Programovém dodatku. Pozornost je třeba také věnovat vytváření adekvátních odborných kapacit na úrovni ŘO.
- V JPD jsou v souladu s metodikou monitorování vymezeny čtyři typy indikátorů. Základní přístup k jejich konstrukci je správný. Nedostatky se však vyskytují v zařazení některých indikátorů, v nejednotnosti vymezení a v používání názvů. Je třeba ukazatele zpřesnit a sjednotit a určit zdroje a periodicitu sledování dat.
- V programovém dokumentu by mělo být jasně popsáno, které indikátory byly stanoveny jako společné jádro, proč byly vybrány a jaká je jejich vnitřní struktura. Společné jádro indikátorů musí být doplněno o ukazatele zaměstnaných, sebezaměstnaných a nezaměstnaných osob.
- Kladem je, že indikátory sledují i osoby – poskytovatele služeb, které získaly podporu a nové dovednosti, neboť to odpovídá velkému důrazu, který je v JPD přisuzován rozvoji systémů. Je však třeba sjednotit terminologii a v části věnované popisu indikátorů vysvětlit obsah tohoto indikátoru.
- Indikátory na úrovni programu je třeba zpřesnit a vyřadit ze struktury indikátorů dopadů ty, které neodpovídají úrovni programu či pro jejich sledování nejsou dostupná data.

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

V programovém dokumentu je stručně objasněn účel hodnocení a jsou specifikovány jednotlivé typy hodnocení, které se budou vztahovat k danému programovému období. Tento popis však je neúplný a není zcela přesný.

V popisu *pravomocí a organizace procesu hodnocení* programu je správně zdůrazněna podmínka nezávislosti hodnotitelů. Není však uvedena představa, jakým způsobem bude tento proces probíhat a jaká bude dělba pravomocí. Pouze je konstatováno, že odpovědnost za zajištění hodnocení má Řídící orgán. Je rovněž zmíněna Pracovní skupina pro hodnocení programů rozvoje lidských zdrojů a zaměstnanosti. Programový dodatek by měl jasně vymezit organizační rámec pro provádění hodnocení a roli jednotlivých orgánů v něm, včetně Monitorovacího výboru. Je přitom možné vyjít ze zpracované strategie hodnocení na programové období 2004 – 2006.

V programovém dokumentu je nepřesně uvedeno, že vzhledem ke krátkému programovému období bude provedeno pouze ex-ante a ex-post hodnocení. Není zmíněno *hodnocení konečné* (final), které je pro ČR také závazné, neboť má velký význam pro kvalitu programu na další období. Charakter konečného hodnocení není rovněž zcela přesně v programovém dokumentu popsán. Konečné hodnocení je produktem nezávislého hodnocení, přestože jeho výsledky mohou být využity v konečné zprávě předkládané Řídícím orgánem. Je nutno proto zdůraznit, že konečné hodnocení nezpracovává Řídící orgán, ale nezávislý hodnotitel.

V textu je třeba jednoznačně formulovat odpovědnost za zpracování *následného (ex-post) hodnocení*. Za následné hodnocení je odpovědná Evropská komise, ve spolupráci s Řídícím orgánem, která jej také zajišťuje a financuje.

Zajištění adekvátního hodnocení programu bude jistě náročné s ohledem na skutečnost, že v České republice systém hodnocení musí být teprve založen. Bude třeba zajistit zpracování požadovaných šetření a hodnotících studií ale i vývoj metodik, nástrojů a koordinaci postupů, které jsou v členských zemích již běžné. Nezbytné bude i prověření monitorovacího systému, vypovídací hodnoty navržených ukazatelů a posouzení, v jaké míře poskytují potřebné informace pro hodnocení a jak by eventuelně měly být upraveny. Ke konci současného programového období bude nutno zajistit i ex-ante hodnocení budoucího programu. Je proto třeba na všechny tyto účely věnovat finanční prostředky v dostatečném rozsahu alespoň 0,25 % z celkových prostředků určených na program.

Závěry hodnocení:

- V programovém dokumentu je akcentována jak odpovědnost Řídícího orgánu za zajištění hodnocení tak nezávislost hodnotitelů. Není však jasné popsáno rozdělení pravomocí, organizační rámec hodnocení a úloha jednotlivých orgánů. Nepřesnosti, které je třeba odstranit, se vyskytují v souvislosti s konečným hodnocením a odpovědností za ex-post hodnocení.
- Pro zajištění hodnocení programu ve všech potřebných fázích bude nutno rozpracovat potřebné metodiky a provést strukturovaná šetření jednotlivců, organizací, implementačních struktur, prověřit monitorovací ukazatele, atd. Na tyto účely je třeba zajistit dostatečné prostředky.

X X X X X X X

Přes uvedené výhrady, jejichž účelem je přispět ke zlepšení kvality programu, jeho vnitřní provázanosti a zabezpečení kvalitního monitorování a hodnocení, považujeme program za adekvátně zaměřený na potřeby regionu hl.m. Prahy. Jeho význam bude přesahovat samotný region, efekty se budou šířit i do ostatních regionů ČR díky specifickému postavení Prahy jako centra, ve kterém jsou soustředěny významné výzkumné a vzdělávací kapacity.

Program představuje rozsahem prostředků velkou příležitost pro rozvoj lidských zdrojů v regionu. Zároveň však bude velmi náročný na implementační struktury a připravenost navrhovatelů projektů.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

APZ	aktivní politika zaměstnanosti
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
ESF	Evropský sociální fond
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
ES	Evropská Společenství
ET	evaluační tým
EU	Evropská Unie
JPD 2	Jednotný programový dokument pro Cíl 2 regionu NUTS 2 hl. m. Praha
MEUR	milión EUR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NRP	Národní rozvojový plán
OP	operační program
OP RLZ	Operační program rozvoje lidských zdrojů
SWOT	Analýza silných, slabých stránek, příležitostí a ohrožení
SROP	Společný regionální operační program