



EX-ANTE EVALUACE OPERAČNÍHO PROGRAMU LIDSKÉ
ZDROJE A ZAMĚSTNANOST PRO OBDOBÍ 2007-2013

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

Ostrava, prosinec 2006

OBSAH

A. ÚVODNÍ ČÁST	2
1. Úvod	3
1.1 Přístup k ex-ante hodnocení	3
1.2 Proces ex-ante hodnocení	3
1.3 Hodnotitelský tým	4
1.4 Seznam podkladů	5
B. CELKOVÉ EX-ANTE HODNOCENÍ.....	6
2. Shrnutí závěrů a doporučení.....	7
2.1 Závěry a doporučení	7
2.2 Odpovědi na evaluační otázky	10
C. EX-ANTE HODNOCENÍ DÍLČÍCH ČÁSTÍ PROGRAMU	17
3. Hodnocení analýzy výchozího stavu.....	18
4. Hodnocení SWOT analýzy.....	23
5. Hodnocení vnitřní konzistence programu	24
5.1 Hierarchie a konzistentnost cílů programu	24
5.2 Relevance prioritních os a oblastí podpory	25
6. Hodnocení vnější koherence programu.....	28
6.1 Koherence s relevantními strategickými dokumenty EU	28
6.2 Koherence s prioritami rozvojové politiky ČR.....	29
7. Hodnocení předpokládaných výsledků a dopadů	32
7.1 Hodnocení očekávaných dopadů	32
7.2 Hodnocení systému indikátorů	33
8. Hodnocení systému implementace	36
9. Hodnocení finančního rámce.....	37
D. PRŮBĚH PŘÍPRAVY PROGRAMU.....	38
10. Hodnocení procesu přípravy programu.....	39
11. Doporučení v průběhu přípravy programu	39

A. ÚVODNÍ ČÁST

1. ÚVOD

1.1 PŘÍSTUP K EX-ANTE HODNOCENÍ

Ex-ante hodnocení se provádí před zahájením realizace podpůrných opatření ze strukturálních fondů EU. Cílem tohoto hodnocení je posouzení oprávněnosti podpůrných opatření, resp. zdůvodnění navrhovaných prioritních os a posouzení jejich účinnosti.

Ex-ante hodnocení hledá odpovědi na tyto základní otázky:

- Budou prostředky vynaloženy na programy, které skutečně vyžadují podporu ze strukturálních fondů? (*oprávněnost a zdůvodnění*)
- Přispějí strukturální fondy k dosažení stanovených cílů? (*účinnost*)
- Budou výsledky odpovídat objemu vynaložených prostředků? (*efektivnost*)

Obecným cílem procedury hodnocení je přispět ke zdokonalení programů financovaných ze strukturálních fondů. I když otázky posuzované při hodnocení mohou být považovány za zcela základní, odpovědi na ně bývají zpravidla velmi složité. Ve státech EU však bylo za posledních 10 let dosaženo ve sféře hodnocení návrhů programů poměrně značného pokroku, a to díky pozornosti, která je problematice hodnocení věnována. Zkušenosti získané v zemích EU umožňují připravovat a realizovat stále kvalitnější programy.

1.2 PROCES EX-ANTE HODNOCENÍ

Ex-ante hodnocení Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost pro období 2007-2013 (*dále také OP LZZ*) bylo odborem řízení pomoci ESF Ministerstva práce a sociálních věcí ČR vyhlášeno v souladu s čl. 46 Nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti.

Ex-ante hodnocení OP LZZ probíhalo souběžně s tvorbou zmíněného Operačního programu. V souladu s požadavky „Zadavatele“ (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR) a jejich akceptací „Hodnotitelem“ (DHV ČR) byl proces ex-ante hodnocení rozdělen do následujících tří fází:

- Fáze 1 – Vyhodnocení kvality kontextových analýz
- Fáze 2 – Posouzení vnitřní a vnější koherence programu
- Fáze 3 – Vyhodnocení návrhu implementačního a monitorovacího systému.

V rámci těchto fází byla jednotlivá posouzení a doporučení Hodnotitele průběžně poskytována těm, kteří zodpovídali za přípravu a tvorbu programového dokumentu.

Předkládaná „Závěrečná zpráva“ byla zpracována k Operačnímu programu Lidské zdroje a zaměstnanost z 30. října 2006.

Hodnotitel při zpracování ex-ante hodnocení respektoval relevantní nařízení Rady ES, směrnice EK a pracovní materiály EK - Working Papers (*blíže v části 1.4*).

1.3 HODNOTITELSKÝ TÝM

Pro řešení tohoto projektu byl ustanoven tým expertů DHV CR a stálých externích spolupracovníků včetně zahraničního experta.

Zapojení jednotlivých členů hodnotitelského týmu v rámci ex-ante hodnocení bylo následující:

Expert	Zodpovědnosti
Doc. Ing. Alois Kutscherauer, CSc.	team leader, expert se zkušenostmi s hodnocením a tvorbou rozvojových programů a se zkušenostmi s vedením větších projektů
Ing. Michal Zeleňák	koordinátor projektu, expert v oblasti makroekonomie
Dipl. Ing. Klaus Diendorfer	zahraniční expert
Doc. RNDr. Milan Šimek, Ph. D.	expert s praxí v oboru politiky zaměstnanosti a trhu práce
Doc. Ing. Jaromír Gottvald, CSc.	expert s praxí v oboru politiky zaměstnanosti a trhu práce
Prof. Ing. Miroslav Hučka, CSc.	expert s praxí v oboru odborné přípravy a vzdělávání
Ing. Petra Mitrengová	expert s praxí v oboru sociální integrace a rovných příležitostí
Mgr. David Rucki	expert v oblasti implementace a monitoringu
Ing. Jaroslav Šulěř	expert v oblasti implementace a monitoringu
Ing. Zuzana Závodná	projektová asistentka

1.4 SEZNAM PODKLADŮ

Pro zpracování ex-ante hodnocení byly využity následující materiály a dokumenty:

1. Analýza ekonomické a sociální situace v České republice v oblasti rozvoje lidských zdrojů celé České republiky s důrazem na regiony budoucího cíle „Konvergence“. Zpracovatel: EURO SERVICE GROUP, s.r.o.
2. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Innovation policy: updating Union's approach in the context of the Lisbon strategy.
3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme.
4. Doporučení analýz a evaluací pro operační programy. MMR 2005.
5. Evaluace socioekonomického rozvoje – Metodická příručka. MMR 2005.
6. „Evaluating socio-economic programmes“ – MEANS Collection.
7. Metodický text Evaluation of Socio-Economic Development - „Guide“.
8. Metodika ex-ante hodnocení operačních programů. MMR 2006.
9. Metodika pro přípravu programových dokumentů pro období 2007 – 2013. Aktualizace II. MMR, 2006.
10. Národní Lisabonský program 2005 – 2008. Říjen 2005.
11. Národní program rozvoje vzdělávání v ČR (Bílá kniha), MŠMT 2001.
12. Národní rozvojový plán České republiky 2007-2013 (draft finální verze z 5.1.2006).
13. Národní strategický referenční rámec (4. návrh, květen 2006).
14. Návrh metodického textu Evropské komise (Draft Working Paper) k ex- ante evaluaci programových dokumentů.
15. Operační program Rozvoj lidských zdrojů. MPSV 2003.
16. Ostatní evaluační projekty odboru Rámce podpory Společenství MMR. 2004 – 2005.
17. Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. Brussels, 5 July 2006.
18. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund (ESF). Brussels, 5 July 2006.
19. Strategické obecné zásady Společenství, 2007 – 2013. Brusel 2006.
20. Strategie hospodářského růstu ČR 2005 – 2013. Úřad vlády 2005.
21. Strategie regionálního rozvoje ČR. MMR 2005.
22. The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Paper. 2004.
23. The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers. INDICATORS FOR MONITORING AND EVALUATION: A PRACTICAL GUIDE.

B. CELKOVÉ EX-ANTE HODNOCENÍ

2. SHRUTÍ ZÁVĚRŮ A DOPORUČENÍ

2.1 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

ANALÝZA VÝCHOZÍHO STAVU

Analýza pokrývá všechny rozhodující oblasti, které vytvářejí širší kontext pro rozvoj lidských zdrojů a zaměstnanosti v České republice. Analýza je podložena statistickými údaji postihujícími vývojové trendy.

Její části se jeví hodnotiteli jako vyvážené s výstižným způsobem prezentace vybraných segmentů trhu. Příslušné části vycházejí z kontextu národních politik a strategií v oblasti zaměstnanosti, sociální integrace a rovných příležitostí, rozvoje celoživotního učení a modernizace veřejné správy.

Na vlastní analýzu vhodným způsobem navazuje analýza *Zkušeností z implementace programů ESF v ČR v období 2004-2006* prezentována zkušenostmi z implementace OP RLZ, částečně také z implementace JPD 3 a CIP EQUAL z období 2004-2006.

Ex-ante hodnocení přináší určité náměty na doplnění, resp. upozorňuje na některé aspekty objektivizující analytické závěry. To však nesnižuje kvalitu zpracované analýzy a je možné konstatovat, že přiměřeně podpořila nastavení prioritních os v programovém dokumentu.

SWOT ANALÝZA

Výchozí analýza je vhodným způsobem shrnuta do SWOT analýzy. Problémy identifikované ve SWOT analýze byly nastoleny v přiměřeně jasném a zdůvodněném pořadí a umožňují tak formulovat adekvátní strategické zaměření programu.

Ex-ante hodnocení prověřilo vazby analytických poznatků SWOT analýzy na analytickou část programového dokumentu. Z prověření těchto vazeb vyplynulo, že drtivá většina z nich má svůj adekvátní odraz v analytické části OP LZZ. Rovněž z hlediska využití těchto poznatků v návrhové části dokumentu je jejich formulace přesvědčivá.

Je tedy možné konstatovat, že SWOT analýza podpořila identifikaci příslušných cílů a nastavení prioritních os.

VNITŘNÍ KONZISTENCE PROGRAMU

Strategické zaměření programu je popsáno prostřednictvím globálního cíle, specifických cílů a z nich vycházejících prioritních os. Prioritní osy jsou dále rozvedeny do jednotlivých *oblastí podpory*¹.

Formulovaný globální cíl plně zajišťuje realizaci adekvátních Strategických cílů Národního strategického referenčního rámce 2007-2013 a je plně v souladu se třetí obecnou zásadou Politiky soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti Společenství.

Z hlediska relevance prioritních os a oblastí podpory prověřilo ex-ante hodnocení vazby mezi analytickými poznatky SWOT analýzy a prioritními osami a jednotlivými oblastmi podpory. Z prověření vyplynulo, že převážná většina analytických poznatků SWOT analýzy má svůj odraz v programu a tudíž navrhovaný program relevantně navazuje na analytické závěry.

Celkem má program 5 hlavních prioritních os a 9 oblastí podpory². Je také navrhována podpůrná Prioritní osa 6 – Technická pomoc. Prioritní osy a oblasti podpory mohou být považovány za konzistentní a vzájemně synergické.

Dle názoru hodnotitele zahrnují vymezené prioritní osy všechny oblasti trhu práce a postihují všechny subjekty trhu práce, následná opatření tak mohou přispět ke „zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti lidí v ČR“. Domníváme se, že cíl dosažení průměru 15 nejlepších zemí EU je ambiciózní, ale dosažitelný a realizovatelný s využitím OP LZZ.

OP explicitně počítá s riziky vyplývajícími z neposkytnutí požadované finanční pomoci.

Plánované intervence mohou být účinným prostředkem pro řešení identifikovaných problémů a dosažení vytyčených cílů ve smyslu kategorizace pomoci ze Strukturálních fondů EU.

VNĚJŠÍ KOHERENCE PROGRAMU

Ex-ante hodnocení prověřilo vztahy operačního programu s prioritami rozvojové politiky EU a ČR a dalšími relevantními programy. Ve vazbě na strategické dokumenty EU byla prověřena koherence programu se Strategickými obecnými zásadami Společenství a s Lisabonskou strategií naplněnou v České republice Národním programem reforem. Ve vazbě na priority rozvojové politiky ČR pak byla prověřena koherence programu s Národním strategickým referenčním rámcem, Strategií hospodářského růstu a Strategií regionálního rozvoje ČR.

Z prověření je patrná vysoká míra koincidence mezi navrhovanými aktivitami OP LZZ a zmíněnými strategickými dokumenty. Program je tak svými navrhovanými oblastmi podpory evidentně v souladu s prioritami relevantních strategických dokumentů.

V programu je vhodně uvedena návaznost OP LZZ na relevantní operační programy 2007-2013.

¹ Původní terminologie pracovala s pojmem „opatření“.

² Vymezení oblastí podpory je v OP LZZ provedeno pouze rámcově, podle činností a cílových skupin.

PŘEDPOKLÁDANÉ VÝSLEDKY A DOPADY

Jako přímý výsledek intervencí očekáváme růst zaměstnanosti a pokles nezaměstnanosti. V případě nesplnění těchto výsledků, alespoň v plánované úrovni, bychom považovali OP LZZ za neúspěšný. Dopady v oblasti „znalostní ekonomiky“ chápeme jako kvalitativní změnu ve struktuře zaměstnanosti měřenou podílem vysoce a event. středně kvalifikovaných osob a růstem podílů osob zapojených do dalšího profesního vzdělání.

Realizací OP LZZ se zvýší zaměstnanost v institucích podílejících se na realizaci OP, zvýší se zaměstnanost celkem a adekvátně by měla klesnout nezaměstnanost, zejména dlouhodobá. Zvýší se počet a kvalita zaměstnaných a bude lépe odpovídat požadavkům poptávky. Zvýší se celková míra ekonomické aktivity, zejména zvýšením zaměstnanosti mladých a obyvatel v předdůchodovém věku. Vznikne síť organizací, které budou systematicky pracovat s obyvateli ohrožených sociální exkluzí, relativně se sníží počet sociálně patologických jevů ve společnosti.

Navrhované indikátory na úrovni prioritních os jsou jasně vztaženy ke globálnímu a specifickým cílům obsaženým v návrhu programu.

SYSTÉM IMPLEMENTACE

Program v obecné poloze zajišťuje soulad s požadavky platné legislativy, jejich skutečné dodržování bude třeba zajistit odpovídajícími kontrolními mechanismy.

V implementačním systému jsou jasně definovány pravomoci, zodpovědnosti, způsoby řízení a procedury. Jsou také navrženy adekvátní struktury pro řízení, monitorování a evaluaci a publicitu operačního programu.

Implementační systém je popsán přehledně a kapacity na implementaci operačního programu se jeví dostatečné. Na podporu řízení a implementace jsou vymezeny finanční prostředky v rámci prioritní osy 6 „Technická pomoc“. Také z pohledu relativní nákladnosti, zabezpečení spolufinancování a finančních toků se implementační systém jeví celkově přehledný.

FINANČNÍ RÁMEC

Finanční rámec je zpracován přehledně ve formě tabulek a jsou respektována relevantní ustanovení a doporučení EK.

Doporučujeme, nad rámec metodických pokynů, rozpracovat finanční návrh na jednotlivé operační cíle a zároveň promítnout rozvržení finančních prostředků pro jednotlivé roky nejen za celý OP LZZ, ale i pro jednotlivé prioritní osy.

Na základě zkušeností z výsledků realizace OP RLZ 2004-2006 a dosavadního čerpání finančních prostředků nepředpokládáme významné problémy s absorpční kapacitou.

2.2 ODPOVĚDI NA EVALUAČNÍ OTÁZKY

HODNOCENÍ KONTEXTOVÝCH ANALÝZ

Kriterium	Hodnocení
1. Jsou popisné a analytické části a provedené analýzy svým rozsahem a zaměřením adekvátní z hlediska vhodnosti pro další zpracování dokumentu, a jak by měly být doplněny, specializovány či změněny?	Analýza pokrývá všechny rozhodující oblasti, které vytvářejí širší kontext pro rozvoj lidských zdrojů a zaměstnanosti v České republice. Zároveň analýza přispěla k identifikaci hlavních problémů a tím i k identifikaci prioritních os OP.
2. Navazují provedené na již provedené práce v rámci tvorby a ex-ante evaluace NRP a NSRR, neopakují je a jsou při nich využity relevantní hotové materiály?	Provedené analýzy navazují na již provedené práce v rámci tvorby a ex-ante evaluace NRP a NSRR v omezené míře, a to z důvodu jejich souběžné tvorby.
3. Je provedená SWOT analýza adekvátní a dostatečná svým rozsahem, zaměřením a podrobností pro účely koncipování postupu v jednotlivých prioritních osách a oblastech intervence?	SWOT analýzu lze považovat za adekvátní požadavkům kladeným na programové dokumenty pro využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů. Zároveň SWOT analýza podpořila identifikaci příslušných cílů a nastavení prioritních os.
4. Jsou identifikované hlavní problémy, disparity a jejich klasifikace relevantní z hlediska potřeb tematické oblasti/sektoru/regionu a vhodné jako východisko pro formulaci strategie?	Problémy byly nastoleny v přiměřeně jasném a zdůvodněném pořadí a umožňují formulovat adekvátní strategii programu.

HODNOCENÍ VNITŘNÍ KONZISTENCE

Kriterium	Hodnocení
1. Je navrhovaná strategie relevantním prostředkem pro řešení problémů a naplňování potřeb z hlediska rozvoje tematické oblasti/sektoru/regionu a jaké existují další možnosti, aby jím byla?	Navrhovaná strategie plně odráží problémy a potřeby odhalené sociálně ekonomickou analýzou a SWOT analýzou a v tomto smyslu je relevantním prostředkem pro jejich řešení.
2. Je strategie dobře navržena s jasnými prioritami a cíli a mohou být tyto cíle realisticky dosaženy pomocí navržených finančních zdrojů přiřazených jednotlivým prioritám?	Strategie je navržena účelně s jasnými prioritními osami a globálním a specifickými cíli a tyto cíle mohou být realisticky dosaženy pomocí navržených finančních zdrojů.
3. Je strategie ekonomicky odůvodněná, odráží reálná tržní selhání a je vhodně vyvážená vzhledem k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti, sociální soudržnosti i dlouhodobé udržitelnosti?	Strategie je ekonomicky odůvodněná a je vhodně vyvážená k podpoře uvedených faktorů.

Kriterium	Hodnocení
4. Jsou jednotlivé priority a cíle strategie konzistentní a vzájemně synergické, doplňují se vhodně a odrážejí zaměření strategie skutečnosti vyplývající z předchozích analýz?	Prioritní osy a cíle strategie mohou být považovány za konzistentní a vzájemně synergické. Zaměření strategie adekvátně odrážejí skutečnosti vyplývající z předchozích analýz.
5. Počítá strategie OP s určitou mírou rizika a současně není příliš určena zajištěním co nejjednoduššího utrácení prostředků?	OP počítá s riziky vyplývajícími z neposkytnutí požadované finanční pomoci.
6. Bude intervence reálně fungovat a jakým způsobem?	OP zajišťuje komplementaritu a synergii tří klíčových věcných prioritních os a na ně je alokován rozhodující objem finančních prostředků OP.
7. Jsou plánované intervence účinným a efektivním prostředkem pro řešení identifikovaných problémů a dosažení vytyčených cílů?	Plánované intervence mohou být účinným prostředkem pro řešení identifikovaných problémů a dosažení vytyčených cílů ve smyslu kategorizace pomoci ze Strukturálních fondů EU.
8. Existuje reálná poptávka po daném zaměření a typu podpory, pokud ne, je vhodné tuto poptávku generovat a jakým způsobem?	Hodnotitel je přesvědčen, že existuje reálná poptávka po daném zaměření a typu podpory.
9. Existují vhodní příjemci pro podporu v dané intervenci a jaký mají důvod, aby pracovali na zamýšlených projektech?	Na první část otázky odpovídá hodnotitel kladně, zatímco druhá část otázky přísluší odpovědět příjemcům pomoci.
10. Jaké jsou cílové skupiny plánovaných intervencí, jaké mají potřeby a jak budou těžit z těchto intervencí?	Cílové skupiny jsou v OP definovány u každé prioritní osy a hodnotitel se s nimi ztotožňuje. Plánované intervence pokrývají základní slabou stránku těchto cílových skupin, a to nedostatek finančních zdrojů.
11. Odpovídá navrhovaný finanční rámec potřebám daným zaměřením priorit a cílů programu a je zároveň dostatečnou měrou realistický vzhledem k absorpční kapacitě ČR?	Navrhovaný finanční rámec plně odpovídá potřebám daným zaměřením prioritních os a cílů programu.

HODNOCENÍ VNĚJŠÍ KOHERENCE

Kriterium	Hodnocení
1. Přispívá strategie skutečně k naplňování cílů NRP a NSRR a jsou její priority a cíle nastaveny součinně se strategiemi dalších programových dokumentů 2007-2013?	Prioritní osy OP LZZ jsou svými navrhovanými činnostmi provázány se třemi Strategickými cíli NSRR. Lze také konstatovat, že prioritní osy a cíle OP jsou nastaveny součinně se strategiemi dalších programových dokumentů 2007-2013.
2. Je strategie v souladu s relevantními sektorovými, regionálními a krajskými politikami a dokumenty a přispívá k plnění cílů Strategie hospodářského růstu?	Koherence s relevantními rozvojovými dokumenty ČR jsou v programu přehledně a graficky znázorněny. Míra koherence je ovlivněna zaměřením OP LZZ. S přihlédnutím k této skutečnosti lze sledovat evidentní soulad OP LZZ s prioritami rozvojové politiky ČR.
3. Je strategie koherentní s relevantními strategickými dokumenty EU (CSG, Lisabonské strategie) a jsou její priority nastaveny tak, aby realizace OP přispěla k naplňování cílů daných strategií EU?	V programu je přehledně a graficky znázorněno, jakými specifickými cíli OP LZZ budou naplňovány jednotlivé priority rozvojové politiky EU. Je možno, s přihlédnutím k zaměření dokumentu, konstatovat vysokou míru koherence prioritních os OP LZZ s předmětnými dokumenty.
4. Jsou ve strategii dostatečně zohledněny potřeby v oblasti rovnosti příležitostí mužů a žen a nediskriminace?	Hodnotitel je přesvědčen, že jsou v programu dostatečně zohledněna témata rovných příležitostí mužů a žen a nediskriminace.
5. Jak a do jaké míry programy zahrnují principy partnerství, rovných příležitostí žen a mužů, gender mainstreamingu, mezinárodní spolupráce a inovativnosti?	Uvedená horizontální témata jsou integrována a rovněž explicitně vyjádřena napříč celým spektrem pěti vertikálních prioritních os programu.

Otázky ve vazbě na Strategické obecné zásady Společenství

Kriterium	Hodnocení
6. Do jaké míry programy přispějí k dosažení plné zaměstnanosti, zlepšení kvality a produktivity v práci a posílení sociální a územní soudržnosti?	Program spíše přispěje ke zvýšení zaměstnanosti a snížení nezaměstnanosti bez vymezení kvantifikace, než k dosažení plné zaměstnanosti. OP přispěje ke zvýšení kvality práce a bude se podílet na růstu produktivity práce v jednotlivých regionech.
7. Do jaké míry programy přispějí k celoživotně aktivnímu přístupu k práci?	Pro celoživotně aktivní přístup k práci slouží zejména prioritní osa 2, posilující aktivní politiku zaměstnanosti a prioritní osa 3, zaměřená především na znevýhodněné osoby a zvýšení jejich účasti na trhu práce.

Kriterium	Hodnocení
8. Do jaké míry programy zajistí inkluzivní trh práce pro uchazeče o zaměstnání a znevýhodněné osoby?	Oblast zajištění inkluzivního trhu práce je dostatečně řešena intervencemi v rámci prioritní osy 3 Sociální integrace a rovné příležitosti. Rovněž rozsah vyčleněných prostředků je odpovídající.
9. Do jaké míry programy zlepší přizpůsobení požadavkům trhu práce?	Právě podpora zaměstnatelnosti pracovní síly je jednou z klíčových oblastí intervencí prakticky všech prioritních os, ale zejména prioritních os 1 - 3. Je možno konstatovat, že se jedná o průřezové přizpůsobení pracovní síly, tzn. dle vzdělání, profese a v regionech.
10. Do jaké míry programy podpoří flexibilitu v kombinaci s jistotou zaměstnání a sníží segmentaci trhu práce?	Program řeší problematiku flexibility pracovní síly v rámci prioritních os 1 a 5. Program řeší podporu zvyšování flexibility zaměstnavatelů, ale neřeší flexibilitu trhu práce jako takovou. Jistoty zaměstnání se v OP neřeší. Program přispěje částečně ke snížení segmentace na trhu práce (nepřímo obsaženo v efektech prioritní osy 3).
11. Do jaké míry programy zvýší investování do lidského kapitálu prostřednictvím lepšího vzdělání a dovedností?	Zvýšení investic do lidského kapitálu je předmětem intervencí prioritní osy 1.
12. Do jaké míry budou upraveny vzdělávací a školící systémy tak, aby odpovídaly požadavkům nových schopností a kvalifikací?	Vzdělávací a školící systémy jsou předmětem naplnění intervencí zejména prioritní osy 1, ale také prioritní osy 4. V programu je důraz na zvýšení kvality, inovace a nových způsobů řízení vzdělávání dospělých, čímž se dostatečně odlišuje od OP Vzdělávání.

HODNOCENÍ, ZDA PROGRAM JE VHODNÝM PROSTŘEDKEM PRO ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ

Kriterium	Hodnocení
1. Na jaké aktivity je nejpotřebnější a nejúčelnější vynakládat prostředky v dané tématické oblasti/sektoru/regionu?	V rámci celého operačního programu vidíme jako nejpotřebnější a nejúčelnější podpořit aktivity zaměřené na další profesní vzdělávání. Jako další nejúčelnější a nejpotřebnější jsou aktivity na odstranění dlouhodobé nezaměstnanosti a zaměstnanosti mladých do 25 let.
2. Jak a do jaké míry odpovídá váha přiřazená jednotlivým problémovým oblastem naléhavosti jejich řešení?	Váha přiřazená jednotlivým prioritním osám (měřená podílem přidělených finančních prostředků) odpovídá jak potřebnosti aktivit tak jejich předpokládanému rozsahu.
3. Jak účelně a kvalitně jsou definovány cíle intervencí?	Definování cílů plně odpovídá požadavkům OP.

HODNOCENÍ PŘÍMÝCH I NEPŘÍMÝCH DOPADŮ

Kriterium	Hodnocení
1. Jaké lze očekávat přímé a nepřímé výsledky a dopady programových intervencí ve vztahu k vývoji (ne) zaměstnanosti a znalostní ekonomiky?	Jako přímý výsledek intervencí lze očekávat růst zaměstnanosti, pokles nezaměstnanosti. V případě nesplnění těchto výsledků alespoň v plánované úrovni, bychom považovali OP LZZ za neúspěšný. Dopady v oblasti „znalostní ekonomiky“ lze chápat jako kvalitativní změnu ve struktuře zaměstnanosti měřenou podílem vysoce a event. středně kvalifikovaných osob a růstem podílů osob zapojených do dalšího profesního vzdělání.
2. Jsou vazby mezi indikátory výstupů, výsledků a dopadů logické a směřují k naplnění cílů relevantních evropských politik a strategií?	Navrhované indikátory výstupů, výsledků a dopadů na úrovni prioritních os jsou jasně vztaženy ke globálnímu a specifickým cílům obsaženým v návrhu programu a lze konstatovat, že směřují k naplnění cílů relevantních evropských politik a strategií.
3. Jak jsou a jak by měly být definovány cíle a jaké by měly být jejich plánované dosažené hodnoty na jednotlivých strategických úrovních priorit plánovaných intervencí OP?	Cíle jsou dle názoru hodnotitele definovány vhodně. Seznam indikátorů byl zvolen také vhodně a vlastní indikátory vyjadřují definované cíle, výstupy, výsledky či dopady. Hodnoty na jednotlivých úrovních prioritních os jsou spíše nižší a vycházejí z reálných předpokladů.
4. Co se pravděpodobně stane, pokud plánované intervence budou realizovány?	Zvýší se zaměstnanost v institucích podílejících se na realizaci OP LZZ, zvýší se zaměstnanost celkem a adekvátně by měla klesnout nezaměstnanost, zejména dlouhodobá. Zvýší se počet a kvalita zaměstnaných a bude lépe odpovídat požadavkům poptávky.
5. Jaký charakter a řádový rozsah budou mít předpokládané výsledky a socioekonomické dopady plánovaných intervencí OP na tématickou oblast/sektor/region a na socioekonomickou sféru v ČR?	Zvýší se celková míra ekonomické aktivity, zejména zvýšením zaměstnanosti mladých a obyvatel v předdůchodovém věku. Vznikne síť organizací, které budou systematicky pracovat s obyvateli ohrožených sociální exkluzí, relativně se sníží počet sociálně patologických jevů ve společnosti.
6. Jaký je předpokládaný přínos realizace intervencí OP co se týče počtu vytvořených pracovních míst, příspěvku k plnění cílů relevantních strategií EU a celkové přidané hodnotě Společenství?	Projekty v rámci OP LZZ se dotknou asi 2,5 – 3% pracovních sil ročně. Příspěvek OP k plnění cílů relevantních strategií EU a celkové přidané hodnotě Společenství bude spočívat ve stabilizaci vývoje zaměstnanosti v ČR s tím, že lze očekávat jeho zprostředkované působení k dosažení vyšší míry ekonomického růstu v ČR ve srovnání se „starými“ členskými zeměmi EU.

HODNOCENÍ IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU

Kriterium	Hodnocení
1. Jaké subjekty jsou zapojeny do tvorby a implementace programu/ů?	V programu jsou vymezeny řídicí orgán včetně prezentace činností, které budou vykonávány, zprostředkující subjekty, platební a certifikační orgán a auditní orgán.
2. Je navržený implementační systém přehledný, efektivní, adekvátní a přiměřený potřebě na zdárnou realizaci programů, zejména pokud jde o kapacitu lidských zdrojů, relativní nákladnost, zabezpečení spolufinancování a finančních toků?	Implementační systém je popsán přehledně a kapacity na implementaci operačního programu se jeví dostatečné. Také z pohledu relativní nákladnosti, zabezpečení spolufinancování a finančních toků se implementační systém jeví celkově přehledný.
3. Jak jasně jsou definovány zodpovědnosti, řízení a procedury i s ohledem na řešení nestandardních situací a prevenci rizik?	V implementačním systému jsou jasně definovány pravomoci, zodpovědnosti, způsoby řízení a procedury. Jsou také navrženy adekvátní struktury pro řízení, monitorování a evaluaci a publicitu OP.
4. Jak systém reflektuje zkušenosti z předcházejícího programového období a doporučení hodnotitelů na úpravy systému tak, aby se neopakovaly dřívější chyby, ale na druhou stranu negeneroval nová rizika?	Z pohledu prezentovaných zkušeností z realizace OP RLZ v období 2004-2006 lze konstatovat, že operační program Lidské zdroje a zaměstnanost reaguje na některé negativní zkušenosti z předchozího programovacího období, snaží se jim předcházet a eliminovat případná rizika.
5. Je navrhovaný systém vhodně, efektivně a k předkladatelům projektů vstřícně nastaven z hlediska výběru projektů a může být dostatečně proaktivní z hlediska stimulace a podpory přípravy a realizace projektů?	Navrhovaný implementační systém lze považovat za vhodný a efektivní. Z důvodu snížení případné rizikovosti je také podporována oblast informačních aktivit a poradenských činností pro předkladatele projektů.
6. Je systém dostatečně zabezpečený vůči možným rizikům a kterým místům by měla být věnována zvýšená pozornost z hlediska jejich možného výskytu?	V programu jsou nastaveny aktivity k eliminaci možných rizik. V programu se počítá s nezbytným dalším profesním vzděláváním pracovníků implementačních struktur a je rovněž zohledněna potřeba posílení personálních kapacit a zjednodušení implementační struktury.
7. Jak nejlépe by měly být navrhované implementační, monitorovací a evaluační struktury přizpůsobeny, pozměněny či vylepšeny?	Hodnotitel upozorňuje, že v rámci dalšího rozpracování procesu implementace („programový dodatek“) by měly být vymezeny základní principy výběru projektů, to znamená definovány všechny distribuční mechanismy.

HODNOCENÍ INTEGRACE PŘEDCHOZÍCH ZKUŠENOSTÍ

<i>Kriterium</i>	<i>Hodnocení</i>
Jak a do jaké míry programové dokumenty zohledňují a integrují dosavadní zkušenosti z předchozího programového období, výsledky předchozích evaluačních studií a příklady dobré praxe?	V subkapitole 2.2.7 jsou popsány zkušenosti z implementace programů ESF v České republice za léta 2004 až dosud. Dle názoru hodnotitele výstižně charakterizují všechny oblasti problémů, nedostatků a slabých míst realizovaných programů v ČR. Lze konstatovat, že operační program Lidské zdroje a zaměstnanost zohledňuje a integruje dosavadní zkušenosti z předchozího programového období.

C. EX-ANTE HODNOCENÍ DÍLČÍCH ČÁSTÍ PROGRAMU

3. HODNOCENÍ ANALÝZY VÝCHOZÍHO STAVU

Analýza výchozího stavu tématické oblasti je uvedena v 2. kapitole OP LZZ s názvem „Analýza ekonomické a sociální situace v České republice v oblasti rozvoje lidských zdrojů“ na stranách 7 - 69 v následujícím členění:

2.1 Celospolečenský a ekonomický kontext

- 2.1.1 HDP a produktivita práce
- 2.1.2 Demografický vývoj a migrace
- 2.1.3 Situace na trhu práce
- 2.1.4 Sociální integrace a rovnost příležitostí
- 2.1.5 Další vzdělávání
- 2.1.6 Adaptabilita a podnikání
- 2.1.7 Modernizace veřejné správy
- 2.1.8 Mezinárodní spolupráce

2.2 Kontext národních strategií a politik

- 2.2.1 Aktivní politika zaměstnanosti
- 2.2.2 Sociální integrace a rovné příležitosti
- 2.2.3 Rozvoj celoživotního učení
- 2.2.4 Adaptabilita podnikání
- 2.2.5 Modernizace veřejné správy
- 2.2.6 Přehled programů EU na podporu RLZ realizovaných v ČR
- 2.2.7 Hlavní zkušenosti z implementace programů ESF v ČR v období 2004-2006.

CELOSPOLEČENSKÝ A EKONOMICKÝ KONTEXT (2.1)

V subkapitole je podán přehled vybraných problémů v oblasti trhu práce, vzdělávání a lidských zdrojů s tím, že intervence v rámci ESF by se měly orientovat na řešení těchto problémů tak, aby se nestaly brzdou ekonomické výkonnosti, konkurenceschopnosti a možným zdrojem sociálních obtíží.

Hodnotitelé kladně hodnotí zvolenou strukturu analýzy, která do jisté míry koresponduje se strukturou cílů a prioritních os.

HDP a produktivita práce (2.1.1)

Subkapitola je orientovaná na zhodnocení vývoje v této oblasti v období 1990-2004 a identifikaci pozice ČR v rámci EU. Na základě vybraných ukazatelů týkajících se HDP a produktivity práce je analyzována ekonomická výkonnost ČR a její vývoj. V této části je také analyzován vztah mezi ekonomickým výkonem české ekonomiky a zaměstnaností a jsou uvedeny přínosy zvyšování míry růstu HDP a produktivity práce.

Demografický vývoj a migrace (2.1.2)

V subkapitole jsou vyjádřeny negativní tendence v této oblasti projevující se celkovým stárnutím populace a snižujícím se podílem mladé složky na celkové skladbě populace. V této části jsou rovněž prezentovány některé budoucí trendy vyplývající z projekce obyvatelstva ČSÚ. Analýza rovněž obsahuje základní údaje o počtu cizinců na území ČR a úvahu o významu jejich přítomnosti na českém trhu práce.

Hodnotitelé doporučují v této části doplnit souhrnnou tabulku, ve které bude vyjádřen projektovaný vývoj přirozeného pohybu obyvatelstva v období 2006-2013, případně obdobné údaje za oblast migrace.

Situace na trhu práce (2.1.3)

Subkapitola obsahuje vybrané charakteristiky ekonomické aktivity obyvatelstva, zaměstnanosti, nezaměstnanosti, kvalifikační struktury populace, analýzu vybraných charakteristik z oblasti nákladů práce a mezd a stručné zhodnocení situace v oblasti služeb zaměstnanosti.

V části věnované vývoji zaměstnanosti a pracovní síle je uveden vývoj počtu pracovních sil a míry ekonomické aktivity. Rovněž je podrobně analyzován vývoj celkové zaměstnanosti a její míry ve vztahu k EU, dále vývoj struktury zaměstnanosti cizinců. V samostatné části je popsána kvalifikační struktura populace z pohledu dosaženého nejvyššího stupně vzdělání. Autoři v případě analýzy ekonomické aktivity obyvatelstva, zaměstnanosti a kvalifikační struktury populace využili výsledků VŠPS. V částech věnovaných zaměstnanosti je uveden vývoj na straně evidované neuspokojené nabídky práce. Podrobněji je charakterizována věková struktura uchazečů o zaměstnání včetně struktury uchazečů o zaměstnání podle pohlaví, délky evidence a regionů. Pozornost je rovněž věnována nezaměstnanosti znevýhodněných osob na trhu práce a to především uchazečům o zaměstnání se zdravotním postižením, mladým nezaměstnaným, nezaměstnaným osobám starším 50 let a dlouhodobě nezaměstnaným. V analýze nezaměstnanosti a její struktury bylo využito údajů MPSV ČR. V části věnované systému služeb zaměstnanosti je prezentováno vyhodnocení jeho stávajícího fungování a jsou identifikovány hlavní problémy a nedostatky v této oblasti.

Hodnotitelé doporučují zvážit přesunutí problematiky analýzy ekonomické aktivity obyvatelstva z části zaměstnanost do samostatné části. Důvodem tohoto návrhu je skutečnost, že do pracovní síly (ekonomicky aktivního obyvatelstva) patří rovněž nezaměstnaní a jejich zařazení do části zaměstnanost není logické. Navrhuje rovněž terminologicky zpřesnit název části 2.1.3.3 na např. „Vzdělanostní struktura populace“ (původně Kvalifikační struktura populace). Obsahově by měla postihnout pouze osoby v produktivním věku (případně eko-

nomicky aktivního obyvatelstva) tak, aby odpovídajícím způsobem ukázala současnou vzdělanostní strukturu pracovní síly v ČR. Hodnotitelé rovněž navrhnou doplnit do analýzy míru nezaměstnanosti podle stupně vzdělání formou tabulky a stručného komentáře.

Sociální integrace a rovnost příležitostí (2.1.4)

Subkapitola je orientována na problematiku sociální integrace a rovných příležitostí. První její část charakterizuje jednotlivé ohrožené skupiny z pohledu „Národního rozvojového plánu ČR 2007-2013“ a dalších speciálních studií, které byly v této oblasti vypracovány. Jsou v ní v některých případech uvedeny číselné odhady zastoupení těchto skupin v ČR, případně alespoň slovní charakteristika intenzity ohrožení. V části „Sociální služby (pro cílové skupiny)“ je analyzován systém sociálních služeb v České republice a v části „Sociální ekonomika“ jsou charakterizovány principy procesu integrace znevýhodněných skupin do společnosti ve vazbě na rozvoj místních služeb a ekonomiky. Další části této subkapitoly jsou věnovány problematice rovných příležitostí a nestátním neziskovým organizacím.

Hodnotitelé doporučují zvážit vypuštění samostatné části „Sociální ekonomika“, případně její spojení s částmi „Sociální služby“ do jednoho celku.

Další vzdělávání (2.1.5)

Subkapitola postihuje oblast celoživotního učení. V textu je upozorněno na nedostatek kvalitních informací o dalším profesním vzdělávání. Jsou zde prezentovány údaje ze zdrojů EUROSTAT týkající se celoživotního učení osob ve věku 25-64 let a také věková struktura účastníků neformálního vzdělávání. Speciální pozornost je také věnována problematice rekvalifikačních aktivit probíhajících na základě zákona o zaměstnanosti.

Adaptabilita podnikání (2.1.6)

Subkapitola je zaměřena na problematiku adaptability a podnikání. Obsahuje analýzu vývoje sektorové zaměstnanosti v České republice. Další její části analyzují postavení zaměstnaných v národním hospodářství a strukturu zaměstnanosti podle klasifikace zaměstnání, strukturu národního hospodářství z pohledu zastoupení ekonomických subjektů, práci na částečný úvazek, podrobněji velikostní a odvětvovou strukturu registrovaných ekonomických subjektů a její změny. Tuto subkapitolu uzavírá část věnovaná analýze zahraničních investic v období 1993-2005 včetně vymezení kritérií požadovaných investory pro některé typické skupiny pracovníků.

Hodnotitelé doporučují soustředit texty a tabulky věnované analýze struktury ekonomických subjektů do jedné části. Např. umístění tabulky č. 18 v části 2.1.6.2 „Postavení zaměstnaných v národním hospodářství“ se nejeví logické.

Modernizace veřejné správy (2.1.7)

Subkapitola ve své úvodní části charakterizuje stávající úroveň výkonu státní správy v České republice. V dalších částech jsou pak identifikovány nedostatky, které se v této oblasti vyskytují a jsou vymezeny některé cíle a aktivity pomocí kterých by mělo dojít ke zlepšení.

Mezinárodní spolupráce (2.1.8)

V subkapitole jsou uvedeny některé významné zkušenosti z oblasti mezinárodní spolupráce, které vyplynuly z průběžného hodnocení iniciativy EQUAL.

KONTEXT NÁRODNÍCH STRATEGIÍ A POLITIK (2.2)

Subkapitola stručně popisuje klíčové politiky, ze kterých vychází strategické zaměření operačního programu podle jednotlivých věcných oblastí. Operační program vychází z kontextu národních strategií v oblasti zaměstnanosti, sociální integrace a rovných příležitostí, rozvoje celoživotního učení a modernizace veřejné správy.

Aktivní politika zaměstnanosti (2.2.1)

V subkapitole je stručně charakterizován současný právní rámec Aktivní politiky zaměstnanosti a její odraz v „Národním programu reformy ČR“ a „Strategii hospodářského růstu ČR“.

Sociální integrace a rovné příležitosti (2.2.2)

V subkapitole je problém analyzován v kontextu reformy systému služeb sociálních služeb. Autoři zde vycházejí z dokumentu „Bílá kniha v sociálních službách“ a z návrhu zákona o sociálních službách. V analýze je v kontextu sociální integrace zmíněna „Koncepce celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků“, „Společné memorandum o sociálním začleňování“, „Národní plán sociálního začleňování 2004-2006“, „Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům rómské komunity napomáhající její integraci do společnosti“, „Koncepce integrace cizinců“, „Národní plán vyrovnavání příležitostí pro občany se zdravotním postižením“, „Národní plán přípravy na stárnutí na období let 2003-2007“ a „Národní strategie protidrogové politiky na období 2005-2009“. V oblasti rovných příležitostí mužů a žen je analýza zpracována v kontextu z dokumentů „Priority a postupy vlády při prosazování rovností mužů a žen“ a „Národního programu reformy 2005-2008“.

Rozvoj celoživotního učení (2.2.3)

Subkapitola charakterizuje problematiku rozvoje celoživotního učení v kontextu „Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice“ a „Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy České republiky“. V oblasti směřování vzdělávání k získání klíčových kompetencí a komplexnějších a prakticky zaměřených dovedností operační program zohledňuje doporučení uvedená v „Národním programu reformy ČR 2005 – 2008“.

Adaptabilita podnikání (2.2.4)

Subkapitola upozorňuje na oblast posilování konkurenceschopnosti ekonomiky inovačními aktivitami v kontextu „Národní inovační politiky“ a „Strategie hospodářského růstu“.

Modernizace veřejné správy (2.2.5)

V subkapitole je uveden kontext „Modernizace veřejné správy“. Operační program v této oblasti vychází ze tří národních klíčových dokumentů, a to ze „Strategie hospodářského růstu“, „Národního programu reformy ČR 2005-2008“ a ze „Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb“.

Přehled programů EU na podporu RLZ realizovaných v ČR (2.2.6)

Subkapitola uvádí přehled programů EU na podporu rozvoje lidských zdrojů realizovaných v České republice. Hlavní pozornost je věnována programům ESF. Pozitivně zde působí přehledná charakteristika jednotlivých programů včetně alokace finančních prostředků.

Hodnotitelé doporučují upravit název tabulky č. 23 na např. „Alokace finančních prostředků podle jednotlivých programů podporovaných z ESF v období 2004-2006“.

Hlavní zkušenosti z implementace programů ESF v ČR v období 2004-2006 (2.2.7)

Subkapitola zahrnuje zkušenosti z implementace OP RLZ, částečně také z implementace JPD 3 a CIP EQUAL z období 2004-2006.

Závěry hodnocení:

Analýza výchozího stavu pokrývá všechny rozhodující oblasti, které vytvářejí širší kontext pro rozvoj lidských zdrojů a zaměstnanosti v České republice a zároveň přiměřeně podpořila nastavení prioritních os v programovém dokumentu.

4. HODNOCENÍ SWOT ANALÝZY

SWOT analýza je v programovém dokumentu uvedena v části 2.3 na str. 70 – 74.

Je charakterizována následujícími počty analytických poznatků:

- silné stránky 21 položek
- slabé stránky 26 položek
- příležitosti 25 položek
- ohrožení 26 položek.

Analýza je pro jednotlivé segmenty SWOT vhodně členěna podle těchto tématických okruhů:

- Trh práce
- Další vzdělávání
- Sociální integrace a rovnost příležitostí
- Adaptabilita a podnikání
- Veřejná správa
- Mezinárodní spolupráce.

Metoda SWOT analýzy je modelovým zjednodušením složitého systému a jeho okolí, které jsou podrobněji popsány v textové části programového dokumentu. Formulované analytické poznatky SWOT analýzy by měly být odvozeny z tohoto popisu, měly by být stručné, vystihující problém, bez zdůvodnění a vysvětlení, neměly by mít charakter deklarací a zbožných přání a měly by být strategicky „uchopitelné“.

Ve smyslu výše uvedeného hodnotitelský tým provedl prověření vazeb analytických poznatků SWOT analýzy na analytickou část programového dokumentu. Z tohoto prověření vyplynulo, že drtivá většina analytických poznatků má vazbu na sociálně-ekonomickou analýzu obsaženou v kap. 2. „Analýza ekonomické a sociální situace v České republice v oblasti rozvoje lidských zdrojů“.

Závěry hodnocení:

Z prověření vazeb analytických poznatků SWOT analýzy na analytickou část programového dokumentu vyplynulo, že drtivá většina z nich má svůj adekvátní odraz v analytické části OP LZZ. Rovněž z hlediska využití těchto poznatků v návrhové části dokumentu je jejich formulace přesvědčivá.

Je tedy možné konstatovat, že SWOT analýza podpořila identifikaci příslušných cílů a nastavení prioritních os OP LZZ.

5. HODNOCENÍ VNITŘNÍ KONZISTENCE PROGRAMU

5.1 HIERARCHIE A KONZISTENTNOST CÍLŮ PROGRAMU

Rozvojové cíle programu pro období 2007 - 2013 jsou formulovány v kapitole 3. na str. 74-75.

V části 3.1 *Strategické dokumenty a východiska* jsou uvedeny návaznosti na adekvátní strategické dokumenty ČR a EU.

V části 3.2 jsou formulovány globální cíl a specifické cíle.

Původně byl v 1. verzi programového dokumentu formulován globální cíl jako „Zvyšování zaměstnanosti a hospodářského růstu prostřednictvím rozvoje efektivního a flexibilního trhu práce, kvalifikované a konkurenceschopné pracovní síly a integrace sociálně vyloučených skupin obyvatelstva“. Hodnotitelé kritizovali tuto formulaci jako nepříliš vhodnou, neboť

- OP LZZ přispívá ke zvyšování hospodářského růstu jen velice zprostředkovaně, takže to by nemělo být globálním cílem;
- ve formulaci cíle je současně obsažena odpověď, jak toho dosáhnout;
- ve formulaci cíle chybí zvyšování zaměstnatelnosti lidí.

Proto hodnotitelé navrhli novou formulaci globálního cíle, kterou řešitelé akceptovali. Nová formulace globálního cíle „Zvýšit zaměstnanost a zaměstnatelnost lidí v ČR na úroveň průměru 15 nejlepších zemí EU“ plně zajišťuje realizaci adekvátních Strategických cílů Národního strategického referenčního rámce 2007-2013 a je plně v souladu se třetí obecnou zásadou Politiky soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti Společenství.

Pokud se jedná o specifické cíle, v první verzi dokumentu bylo formulováno sedm cílů pro 5 priorit, přičemž

- formulace cílů byly zbytečně vysvětlující a podrobné;
- dva z formulovaných cílů byly naplněním jiných cílů;
- formulace cíle, spočívající v podpoře něčeho, není formulací cíle, nýbrž prostředku;
- je účelné, aby počet specifických cílů odpovídal počtu priorit.

Řešitelé přijali toto stanovisko hodnotitelů a upravili adekvátně formulace specifických cílů tak, jak je uvedeno ve strukturovaném schématu na str. 75 předmětného dokumentu.

Hodnotitelé jsou toho názoru, že formulace specifických cílů představuje relevantní naplnění globálního cíle, cíle jsou vzájemně komplementární a jejich naplnění vyvolá synergický efekt.

5.2 RELEVANCE PRIORITNÍCH OS A OBLASTÍ PODPORY

Identifikace prioritních os OP LZZ je uvedena v kap. 3.3 na str. 76-80. Popis prioritních os a oblastí podpory je uveden v kap. 4 na str. 96-131.

Je navrhováno 5 hlavních prioritních os a 9 oblastí podpory³ (viz přiložené schéma v závěru této kapitoly). Je také navrhována podpůrná Prioritní osa 6 – Technická pomoc.

Prioritní osa 1 – Adaptabilita

Prioritní osa 2 – Aktivní politiky trhu práce

Prioritní osa 3 – Sociální integrace a rovné příležitosti

Prioritní osa 4 – Veřejná správa a veřejné služby

Prioritní osa 5 – Mezinárodní spolupráce.

Uvedené rozčlenění považujeme za zcela relevantní, avšak doporučujeme nepoužívat označení „globální cíl prioritní osy“ a „specifické cíle prioritní osy“. Stejně označení různých termínů program, dle názoru hodnotitele, značně znepráhledňuje. Prioritní osa by měla vycházet ze specifického cíle a její případná dekompozice pak směřovat do operačních cílů.

Navržené oblasti podpory a vymezené okruhy činností v rámci jednotlivých prioritních os plně odpovídají požadavkům a považujeme je za odůvodněné a realizovatelné.

Ex-ante hodnotitel následně provedl hodnocení vazeb mezi analytickými poznatky SWOT analýzy a navrhovanými 5 prioritními osami a 9 oblastmi podpory. Hodnocení bylo provedeno pomocí koincidenční matice, přičemž adekvátní vazby byly vyjádřeny dvěma stupni:

1 – těsná vazba

2 – volná vazba.

Z hodnocení vyplynuly tyto závěry:

- téměř všechny analytické poznatky SWOT analýzy mají svůj odraz v programu představovaném prioritními osami a oblastmi podpory;
- existuje výrazné množství „těsných“ vazeb programu na analytické poznatky.

Tyto závěry svědčí o tom, že navrhovaný OP LZZ prostřednictvím pěti prioritních os a devíti oblastí podpory relevantně navazuje na analytické závěry.

³ Vymezení oblastí podpory je v OP LZZ provedeno pouze rámcově, podle činností a cílových skupin.

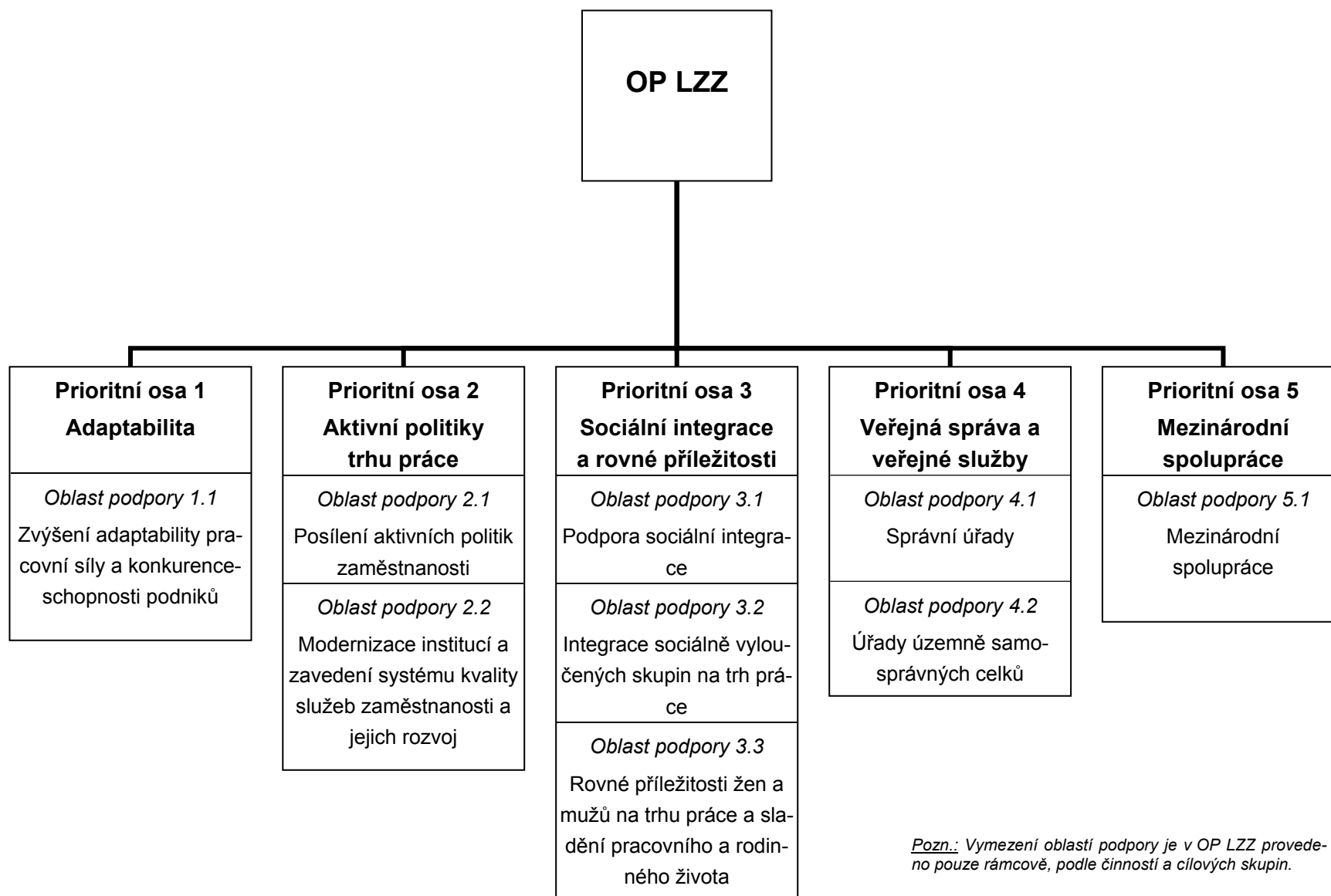
Závěry hodnocení:

Pokud jde o vlastní obsah jednotlivých prioritních os a oblastí podpory, hodnotitel je přesvědčen, že navazují na výsledky analytické fáze tvorby programového dokumentu a představují dostatečný základ k naplnění globálního a specifických cílů.

Dle názoru hodnotitele vymezené prioritní osy zahrnují všechny oblasti trhu práce a postihují všechny subjekty trhu práce, následná opatření tak mohou přispět ke „zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti lidí v ČR“. Domníváme se, že cíl dosažení průměru 15 nejlepších zemí EU je ambiciózní, ale dosažitelný a realizovatelný s využitím OP LZZ.

OP explicitně počítá s riziky, vyplývajícími z neposkytnutí požadované finanční pomoci.

Plánované intervence mohou být účinným prostředkem pro řešení identifikovaných problémů a dosažení vytyčených cílů ve smyslu kategorizace pomoci ze Strukturálních fondů EU.



6. HODNOCENÍ VNĚJŠÍ KOHERENCE PROGRAMU

V návrhu operačního programu je v subkapitole 3.6 *Konzistence OP se strategickými dokumenty* popsán vztah programu se Strategickými obecnými zásadami Společenství, Národním strategickým referenčním rámcem, Strategií hospodářského růstu ČR, Národním programem reforem, Národním akčním plánem sociálního začleňování a se Strategií regionálního rozvoje ČR. Je zde rovněž popsána návaznost na relevantní operační programy pro období 2007 – 2013.

V této části bylo hodnocení zaměřeno na verifikaci již provedených vazeb OP LZZ s klíčovými strategickými dokumenty EU a národními strategickými dokumenty.

6.1 KOHERENCE S RELEVANTNÍMI STRATEGICKÝMI DOKUMENTY EU

Strategické obecné zásady Společenství (SOZS)

SOZS jsou základním dokumentem pro přípravu Národního strategického referenčního rámce a operačních programů pro programovací období 2007 – 2013.

Zásada II: *Zlepšení znalostí a inovace: cesta k růstu* má svůj odraz v prioritních osách 1, 4 a 5 OP LZZ. Vazba PO1 na SOZS v rámci zásady II je čitelná v oblasti informačních a komunikačních technologií a rovněž v oblasti inovací vzdělávacích programů, vazba PO4 v oblasti ICT a v oblasti inovací ve veřejné správě a rovněž nepřímá vazba PO5 v oblasti inovací a podpory podnikavosti.

Nejintenzivnější vazby mezi OP LZZ a SOZS jsou v rámci zásady III: *Vytváření více a lepších pracovních míst*. Vzhledem k zaměření programu je logická silná vazba všech prioritních os, přičemž nejintenzivnější vazby spočívají v rámci druhé a třetí prioritní osy OP LZZ.

OP LZZ vzhledem ke svému zaměření nenavazuje na obecnou zásadu I: *Přitažlivější Evropa a regiony Evropy pro investory a pracující*.

Lisabonská strategie – Národní program reforem (NPR)

Lisabonská strategie byla vyhlášena v březnu 2000, a dále byla rozpracována a doplněna o závěry zasedání Evropské rady ve Stockholmu (březen 2001) a Göteborgu (červen 2001). Lisabonská strategie je zaměřena na řešení dlouhodobých makroekonomických a strukturálních problémů EU jako celku i jednotlivých členských zemí a měla by přispět k vyšší konzistenci postojů při stanovování národohospodářských priorit. Na základě nového zaměření Lisabonské strategie, resp. integrovaných směrů pak ČR zpracovala Národní program reforem (NPR). Vzhledem ke skutečnosti, že Národní program reforem vychází z Lisabonské strategie, provádíme srovnání pouze s NPR.

OP LZZ vzhledem ke svému zaměření není koherentní s *makroekonomickou a mikroekonomickou částí* NPR. Intenzivní vazba OP LZZ je s *částí zaměstnanost*, a to prostřednictvím všech prioritních os OP LZZ. Vazba na NPR je čitelná v oblastech vzdělávání, vzdělávání ve firmách, rekvalifikací, profesní mobility a v neposlední řadě v oblasti začleňování znevýhodněných osob, rovnosti příležitostí a spolupráce zaměstnavatelů s odborně profesními institucemi apod.

V programu je přehledně a graficky znázorněno, jakými specifickými cíli OP LZZ budou naplňovány jednotlivé priority rozvojové politiky EU. Je možno, s přihlédnutím k zaměření dokumentu, konstatovat vysokou míru koherence prioritních os OP LZZ s výše uvedenými dokumenty.

6.2 KOHERENCE S PRIORITAMI ROZVOJOVÉ POLITIKY ČR

Národní strategický referenční rámec (NSRR)

NSRR, vycházející ze Strategických obecných zásad Společenství, je základní materiál pro tvorbu operačních programů pro období 2007 – 2013.

Prioritní osy OP LZZ jsou svými navrhovanými činnostmi provázány se třemi Strategickými cíli NSRR. III. Strategický cíl NSRR: *Atraktivní prostředí*, vzhledem k zaměření OP LZZ, není s tímto dokumentem vázán.

Prioritní osa 1 (*dále také PO1*) navazuje na I. Strategický cíl NSRR: *Konkurenceschopná česká ekonomika* v oblasti inovací vzdělávacích programů, znalostní ekonomiky a také napomáhá ke zvýšení konkurenceschopnosti podnikatelského sektoru. PO1 rovněž váže na II. Strategický cíl NSRR: *Otevřená, flexibilní a soudržná společnost*, a to především v oblasti rozvoje a realizace dalšího vzdělávání, zvýšení adaptability pracovní síly a rovněž v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti práce.

Prioritní osa 2 (*dále také PO2*) je významně provázána s II. Strategickým cílem NSRR: *Otevřená, flexibilní a soudržná společnost* prostřednictvím modernizace vzdělávání, rekvalifikací, modernizace institucí apod.

Prioritní osa 3 (*dále také PO3*) má rovněž intenzivní vazbu na II. Strategický cíl NSRR: *Otevřená, flexibilní a soudržná společnost*. Vazba je čitelná v oblasti sociální integrace osob ohrožených sociálním vyloučením, v oblasti rovnosti příležitostí, vzdělávání a také v oblasti podpory subjektů zabývajících se sociální integrací.

Prioritní osa 4 (*dále také PO4*) je koherentní s II. Strategickým cílem NSRR: *Otevřená, flexibilní a soudržná společnost* prostřednictvím vzdělávání a především prostřednictvím efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb. PO4 váže na I. Strategický cíl NSRR: *Konkurenceschopná česká ekonomika* v oblasti spolupráce soukromého a veřejného sektoru.

Prioritní osa 5 (*dále také PO5*) je v souladu se dvěma Strategickými cíli NSRR. V oblasti mezinárodní spolupráce a inovací se váže na I. Strategický cíl NSRR: *Konkurenceschopná česká ekonomika*. PO5 dále zprostředkovaně napomáhá k naplnění priorit II. Strategického cíle NSRR: *Otevřená, flexibilní a soudržná společnost*.

Všechny prioritní osy OP LZZ významně napomáhají k dosažení vyváženého rozvoje regionů v rámci IV. Strategického cíle NSRR: *Vyvážený rozvoj území*.

Strategie hospodářského růstu (SHR)

SHR byla přijata vládou 16. 11. 2005. SHR vytýčila priority hospodářské politiky a podle toho pak doporučuje, jak co nejefektivněji nasměrovat prostředky z rozpočtu vlády a strukturálních fondů EU. Proto je důležité, aby operační programy na léta 2007 – 2013 byly s touto strategií v souladu.

PO1 OP LZZ je v souladu s prvním (*Institucionální prostředí pro podnikání*), čtvrtým (*Rozvoj lidských zdrojů – vzdělávání a zaměstnanost*) a pátým pilířem (*Výzkum, vývoj a inovace*) SHR. V rámci prvního pilíře přispívá ke zvýšení konkurenceschopnosti podniků snahou o kvalifikovanou, adaptabilní a mobilní pracovní sílu, v rámci čtvrtého pilíře prioritní osa navazuje v oblasti dalšího vzdělávání a v rámci pátého pilíře v oblasti mobility pracovní síly.

PO2 a PO3 OP LZZ jsou koherentní se čtvrtým pilířem SHR, a to především v oblasti začleňování znevýhodněných osob, rovnosti příležitostí, dlouhodobé nezaměstnanosti, poradenství, rekvalifikace apod.

PO4 OP LZZ je provázána převážně s prvním a částečně s pátým pilířem SHR. Cíl prvního pilíře Zajistit efektivní a výkonnou veřejnou správu má svůj odraz v rámci celé prioritní osy 4. Pátý pilíř je koherentní v oblasti spolupráce.

PO5 OP LZZ má zprostředkovanou vazbu na čtvrtý pilíř v oblasti vzdělávání a na pátý pilíř v oblasti inovací.

Strategie regionálního rozvoje ČR (SRR ČR)

SRR ČR je základním koncepčním dokumentem realizace regionální politiky ČR a výchozí základnou pro orientaci rozvojových programů napojených na fondy EU.

Návaznost OP LZZ na SRR ČR je vzhledem ke své povaze v rámci čtyř problémových okruhů: Evropský a národohospodářský strategický rámec, Ekonomika regionů, Lidé a osídlení a Problémová území.

PO1 OP LZZ je koherentní s PO *Ekonomika regionů* v rámci vzdělávacích programů a vzdělávacích služeb pro podnikatele. Soulad mezi PO1 a PO *Lidé a osídlení* je především v oblasti dalšího vzdělávání. V rámci PO *Problémová území* prioritní osa nepřímo podporuje zvýšení ekonomické výkonnosti.

PO2 OP LZZ je v souladu s PO *Ekonomika regionů*, PO *Lidé a osídlení* a s PO *Problémová území* prostřednictvím rekvalifikačních a motivačních programů.

PO3 OP LZZ se váže s PO *Lidé a osídlení* a PO *Problémová území*, a to prostřednictvím řešení dlouhodobé nezaměstnanosti a sociální integrace.

PO4 OP LZZ, vzhledem k obsahu prioritní osy, má intenzivní vazbu na PO *Evropský a národohospodářský strategický rámec* a také navazuje na PO *Ekonomika regionů* prostřednictvím spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Vazba PO5 OP LZZ na PO *Evropský a národohospodářský strategický rámec* je čitelná především v oblasti přeshraniční spolupráce.

Koherence s výše uvedenými rozvojovými dokumenty ČR jsou v programu přehledně a graficky znázorněny. Míra koherence je ovlivněna zaměřením OP LZZ. S přihlédnutím k této skutečnosti lze sledovat evidentní soulad OP LZZ s prioritami rozvojové politiky ČR.

V programu je vhodně uvedena návaznost OP LZZ na relevantní operační programy 2007-2013, kterými jsou Integrovaný operační program, Regionální operační programy, OP Podnikání a inovace a dále operační programy spolufinancované z ESF, a to OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost a OP Praha-Adaptabilita pro region NUTS II Hlavní město Praha.

Za účelem dosažení cílů OP LZZ bude nutné zajistit, aby systémové aktivity a aktivity národního charakteru, které mají dopad na celém území ČR, byly podporovány rovněž na území hl. m. Prahy.

Závěry hodnocení:

S ohledem na zaměření dokumentu je možné konstatovat vysokou míru koincidence mezi navrhovanými aktivitami OP LZZ a uvedenými strategickými dokumenty. Z uvedených prioritních os je evidentní soulad mezi navrhovanými oblastmi podpory programu a navrhovanými prioritami ostatních relevantních strategických dokumentů.

7. HODNOCENÍ PŘEDPOKLÁDANÝCH VÝSLEDKŮ A DOPADŮ

7.1 HODNOCENÍ OČEKÁVANÝCH DOPADŮ

Operační program pracuje s předpokladem, že „účinnost každé z jednotlivých prioritních os působících na podporu zaměstnanosti je omezená“ (str. 78). Je to logické konstatování, ale samozřejmě platí, že cílem programu je, aby byla co nejvyšší. Tato účinnost je v programu uvedena pouze prostřednictvím dosažením cílových hodnot vybraných ukazatelů, které však odrážejí celou škálu aktivit probíhajících ve společnosti a aktivity OP LZZ jsou jen jejich částí. Tato okolnost úzce souvisí s existencí mrtvé váhy, která je u všech aktivit vysoce pravděpodobná, ale zejména u aktivit prioritní osy 1 – Adaptabilita.

Domníváme se, že kdyby nebyla realizována v rámci OP LZZ Prioritní osa 1, byla by snížena schopnost pracovní síly přizpůsobit se podmínkám na trhu práce, podniky a instituce by měly nedostatek prostředků na další vzdělávání a snížila by se následně jejich konkurenceschopnost, došlo by k zaostávání podniků za konkurencí v zahraničí.

Realizací Prioritní osy 2 se budou eliminovat důsledky nesouladu nabídky a poptávky na trhu práce s tím, že u této prioritní osy budou pro účinnost dopadů aktivit klíčové legislativní a institucionální podmínky. Proto se domníváme, že uvedení vazeb prioritních os OP LZZ na národní program reforem (sub-kapitola 3.6.4) je nejen vhodné, ale považujeme splnění cílů zejména této prioritní osy za možné pouze v případě splnění plánovaných reforem. Zde vidíme výrazný multiplikační efekt. Očekávané dopady však budou výrazně nižší nebo mizivé v případě, že nebudou reformy uskutečněny.

Realizací Prioritní osy 3 se zamezí sociálnímu vyloučení široké škály obyvatelstva a umožní návrat vyloučených skupin obyvatel na trh práce. U této prioritní osy platí, že pokud se nevynaloží prostředky na tyto aktivity z OP LZZ, nebudou vynaloženy vůbec a nikým. Aktivity v této oblasti jsou téměř výlučně závislé na tomto druhu podpory.

Mezi vnější podmínky a omezení pro intervence navrhované v OP LZZ řadíme tyto:

- rychlý růst minimální mzdy bez vazby na vývoj klíčových ukazatelů trhu práce (zejména celkové náklady práce, životní minimum, průměrná mzda, medián mezd, vývoj průměrné náhrady)
- celkové daňové zatížení práce
- zákoník práce
- centralizovaný systém politiky zaměstnanosti, pasivní politika zaměstnanosti
- regulované nájemné a neexistující trh s byty
- legislativa v oblasti vzdělávání a dalšího profesního vzdělávání
- špatně fungující státní informační systém
- nerozvinutý systém komunitního plánování.

7.2 HODNOCENÍ SYSTÉMU INDIKÁTORŮ

Hodnocení širokého okruhu problematiky systémů indikátorů se opírá o návrh pracovních dokumentů ke dni 7. července 2005 a 23. ledna 2006⁴. Dále byl využit COM (2003) 112 final⁵ jako referenční dokument pro cíl inovace tak, jak je definován v Lisabonské strategii v COM (2005) 330 final⁶.

Ex-ante hodnocení je obecně zaměřeno na:

- relevantnost (strategie vůči identifikovaným potřebám),
- efektivnost (zda je pravděpodobné, že cíle programu budou splněny) a
- užitečnost/udržitelnost (posuzují se pravděpodobné dopady z hlediska širších sociálních, environmentálních a ekonomických potřeb).

S ohledem na výše uvedené si hodnotitel položil následující otázky, týkající se navrhovaného systému indikátorů pro OP LZZ:

Relevantnost

Poskytuje navrhovaný systém indikátorů propojení na navrhované strategické zaměření programu (globální a specifické cíle i prioritní osy) a do jaké míry odráží strategické cíle týkající se inovací a růstu v Evropě, jak určuje Lisabonská strategie?

Efektivnost

Je navrhovaný systém indikátorů efektivní, pokud se týče jasné definice a kvantifikace počátečního stavu, specifické jednotky pro měření plánovaného cíle/benchmarku? Ukazuje systém indikátorů jasnou příčinnou souvislost mezi očekávanými výstupy, výsledky a dopady?

Užitečnost/udržitelnost

Do jaké míry vychází navrhovaný systém indikátorů ze zkušeností ze současného období implementace Strukturálních fondů 2004-2006? Je možné jednoduchým způsobem zajistit (shromáždit) hodnoty navrhovaných indikátorů na operační úrovni monitorovacího systému?

⁴ The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers, Draft Working Paper on Ex-Ante Evaluation, 7. July 2005; Draft Working Paper on Indicators for Monitoring and Evaluation: a Practical Guide, 23. January 2006 (European Commission – DG Regio)

⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Innovation policy: updating Union's approach in the context of the Lisbon strategy

⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme

Pracovní dokument EK (DG Regio) o Indikátorech pro monitoring a vyhodnocování: Praktický průvodce navrhuje ve vztahu k celkové struktuře programu následující systém indikátorů:

Typ indikátoru	Definice	Monitoring
Analýza SWOT		
Kontextové indikátory ⁷	poskytují výkladové proměnné pro silné a slabé stránky v oblasti lidských zdrojů a zaměstnanosti v České republice; má být definováno v rámci Analýzy SWOT, ze sestavy indikátorů dopadů	pravidelná aktualizace v rámci ročních zpráv na úrovni programu; zdrojem dat musí být oficiální statistika – pokud nejsou k dispozici specifické průzkumy, periodicky se musí provádět studie
Globální a specifické cíle programu		
Základní indikátory	podsestava indikátorů vybraná z většího množství programových indikátorů (výstup, výsledek a dopad)	reporting pro Řídící orgán Národního Strategického referenčního rámce; srovnání plnění na meziprogramové úrovni; zdrojem dat je monitorovací systém programu na úrovni jednotlivých operací
Horizontální indikátory	včleněné do rámcového (obecného) systému indikátorů; podobné základním indikátorům odvozených z opatření s významným dopadem na horizontální témata	analýza v rámci střednědobého a ex-post hodnocení, jako příspěvek k horizontálním tématům v České republice a EU; zdrojem dat je monitorovací systém programu, který poskytuje data na úrovni jednotlivých operací
Indikátory dopadu	specifické a globální dopady vztahující se k aktivitám/operacím v dlouhodobém horizontu, jež zasahují širší populaci	jsou zvláště důležité pro vyhodnocování ex-post; zdrojem dat je specifická analýza dopadu v rámci střednědobého, ex-post hodnocení
Popis priorit		
Vstupní indikátory	finanční indikátory pro nasmlouvané a uhrazené prostředky	reporting pro Monitorovací výbor, implemující agentury, Řídící organ a Certifikační orgán; roční zprávy na úrovni programu pro EK
Výstupní indikátory	fyzický/monetární indikátor pro měření přímého výstupu aktivity/operace	srovnání ex-ante definovaných cílů vůči skutečně dosaženému výstupu; odráží intervenci programu v rámci následných vyhodnocovacích kroků (střednědobé, ex-post)
Indikátory výsledku	přímé a okamžité efekty nebo změny dosažené díky implementovaným aktivitám/operacím	základní nástroj pro řízení programu, zajišťuje efektivnost definovaných cílů a efektivnost poskytnutého vstupu

⁷ V souladu s článkem 36 Obecných nařízení EK ke strukturálním fondům

V souladu s pracovním dokumentem EK o indikátorech pro monitorování a evaluaci, by pro každý operační program měla být definována sada programových indikátorů. Zatímco kontextové indikátory poskytují kvantifikované informace o socioekonomické situaci a mohou vyjadřovat identifikované potřeby v kvantifikované podobě, na druhé straně programové indikátory se vztahují k účinkům (efektům) intervence. Měří rozsah, nakolik by měly (zamýšlené) efekty programu změnit socioekonomickou realitu, a tímto způsobem vyjadřují kvantifikované cíle intervence.

OP LZZ obsahuje pro každou prioritní osu jasný popis očekávaných a potenciálních kategorií žadatelů. V souladu s návrhem pracovního dokumentu „Indikátory pro monitorování a evaluaci: Praktický návod“ (A Practical Guide) je u každé prioritní osy prezentována kvantifikace Vstupů, Výstupů, následných Výsledků a Účinků.

V OP LZZ je prezentován podrobný popis systému monitorovacích indikátorů, jenž zahrnuje:

- kontextové indikátory o výchozí socioekonomické situaci, do níž je program zasazen;
- indikátory pro výstupy;
- indikátory pro výsledky;
- indikátory pro účinky.

V popisu metodiky tvorby indikátorů je dále v OP LZZ uvedeno, že ukazatele vstupů vyjadřují částku alokovanou na program a jednotlivé prioritní osy.

Závěry hodnocení:

Jako přímý výsledek intervencí očekáváme růst zaměstnanosti a pokles nezaměstnanosti. V případě nesplnění těchto výsledků, alespoň v plánované úrovni, bychom považovali OP LZZ za neúspěšný. Dopady v oblasti „znalostní ekonomiky“ chápeme jako kvalitativní změnu ve struktuře zaměstnanosti měřenou podílem vysoce a event. středně kvalifikovaných osob a růstem podílů osob zapojených do dalšího profesního vzdělání.

Navrhované indikátory na úrovni prioritních os jsou jasně vztaženy ke globálnímu a specifickým cílům obsaženým v návrhu programu.

Indikátory, jež byly do dnešního dne definovány pro prioritní osy, už zčásti vycházejí ze zkušeností ze současného období implementace SF (2004-2006). Operacionalizace v rámci MPSV je do značné míry možná už nyní. U některých indikátorů (např. počet nově vytvořených pracovních míst) se na úrovni prioritních os požaduje těsnější propojení s plánovanými aktivitami ve zbytku programovacího období.

8. HODNOCENÍ SYSTÉMU IMPLEMENTACE

Implementačnímu uspořádání je věnována samostatná kapitola 6 OP LZZ a je složena ze 7 subkapitol.

V subkapitole 6.1 „Řízení programu“ jsou vymezeny řídicí orgán včetně prezentace činností, které budou vykonávány, zprostředkující subjekty, platební a certifikační orgán a auditní orgán. V této části jsou definovány pravomoci, aktivity, zodpovědnosti jednotlivých orgánů.

Subkapitola 6.2 s názvem „Monitorování programu“ obsahuje popis procesu monitorování. K zajištění tohoto procesu bude využíváno systému monitorovacích ukazatelů, které jsou uvedeny v kapitole 4. 8. V této souvislosti lze kladně hodnotit, z důvodu efektivního sledování realizace projektů v rámci operačního programu, ustavení jednotného centrálního monitorovacího orgánu. V této části je rovněž charakterizován systém přípravy a předkládání výročních zpráv a závěrečné zprávy. Ke kvalitnímu monitoringu operačního programu rovněž pozitivně přispěje vytvoření a činnost monitorovacího výboru, který bude fungovat na principu partnerství. Jeho složení a činnost je v této kapitole dostatečně popsáno.

Subkapitola 6.3 obsahuje popis procesu hodnocení programu. Je zde vymezeno organizační zajištění hodnocení a role pracovní skupiny pro evaluace a evaluačního pracoviště. Rovněž jsou vymezeny typy evaluací včetně jejich účelu a časového rámce.

Subkapitola 6.4 vymezuje systém finančního řízení OP LZZ a popisuje systém ex-ante plateb.

V subkapitole 6.5 jsou popsány principy a systém kontroly operačního programu. V této souvislosti je upozorněno na kontrolní pravomoci dalších institucí národního i evropského charakteru.

Subkapitola 6.6 stručně vymezuje systém elektronické výměny dat s Evropskou komisí.

Subkapitola 6.7 s názvem „Informace a publicita“ vymezuje roli komunikačního akčního plánu v procesu zajištění publicity a informovanosti o operačním programu a blíže popisuje zajištění publicity pro potenciální příjemce podpory a proces informování veřejnosti. Tato část kapitoly implementace bude rovněž obsahovat rozdělení alokací podle kategorizace oblasti zásahu.

Závěry hodnocení:

Program v obecné poloze zajišťuje soulad s požadavky platné legislativy, jejich skutečné dodržování bude třeba zajistit odpovídajícími kontrolními mechanismy.

V implementačním systému jsou jasně definovány pravomoci, zodpovědnosti, způsoby řízení a procedury. Jsou také navrženy adekvátní struktury pro řízení, monitorování a evaluaci a publicitu operačního programu.

Implementační systém je popsán přehledně a kapacity na implementaci operačního programu se jeví dostatečné. Na podporu řízení a implementace jsou vymezeny finanční prostředky v rámci prioritní osy 6 „Technická pomoc“. Také z pohledu relativní nákladnosti, zabezpečení spolufinancování a finančních toků se implementační systém jeví celkově přehledný.

9. HODNOCENÍ FINANČNÍHO RÁMCE

Indikativní finanční plán je uveden v 5. kapitole OP LZZ. Jádrem jsou dvě tabulky. První se týká finančního plánu podle zdrojů a podle jednotlivých let a druhá finančního plánu podle jednotlivých prioritních os.

V textu kapitoly se uvádí: „*Finanční rámec operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost 2007-2013 vychází z finančního rámce NSRR, který určuje rozdělení prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na jednotlivé operační programy. Na OP LZZ je určeno 7 % všech prostředků alokovaných pro ČR v rámci Cíle Konvergence ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na období 2007-13.*“

Celkový navrhovaný finanční rámec OP LZZ je 2,135 mld. EUR a je rozdělen mezi 6 prioritních os (doplňující Prioritní osa 6 - Technická pomoc). Veškeré finanční prostředky vyplývající z příspěvku Společenství (1,815 mld. EUR) budou poskytnuty v rámci ESF. V případě investic do infrastruktury menšího rozsahu, budou tyto investice, v souladu s Obecným nařízením, financovány prostřednictvím institutu křížového financování v rámci jednotlivých prioritních os programu.

Národní spolufinancování programu se předpokládá ve výši 15%. Zdrojem bude převážně rozpočtová kapitola MPSV. V případě prioritní osy Veřejná správa se předpokládá zapojení rozpočtových kapitol Ministerstva vnitra a Úřadu vlády, případně dalších participujících institucí veřejné správy. Indikativní finanční plán nepočítá se zapojením národních soukromých zdrojů.

Na prioritní osy 1 a 2 je počítáno s největším objemem prostředků, v relativním vyjádření 33% všech prostředků pro každou, na prioritní osu 3 pak 22% prostředků. Toto základní rozdělení objemu finančních prostředků považujeme za odpovídající včetně podílu dalších prioritních os.

Závěry hodnocení:

Finanční rámec je zpracován přehledně ve formě tabulek a jsou respektována relevantní ustanovení a doporučení EK.

Doporučujeme, nad rámec metodických pokynů, rozpracovat finanční návrh na jednotlivé operační cíle a zároveň promítnout rozvržení finančních prostředků pro jednotlivé roky nejen za celý OP LZZ, ale i pro jednotlivé prioritní osy.

Na základě zkušeností z výsledků realizace OP RLZ 2004-2006 a dosavadního čerpání finančních prostředků nepředpokládáme významné problémy s absorpční kapacitou.

D. PRŮBĚH PŘÍPRAVY PROGRAMU

10. HODNOCENÍ PROCESU PŘÍPRAVY PROGRAMU

Pro tvorbu operačního programu byla ministrem práce a sociálních věcí ustavena *Pracovní skupina MPSV pro přípravu programových dokumentů MPSV k využívání Evropského sociálního fondu v programovém období 2007 – 2013*. V souladu s principem partnerství jsou členy uvedené pracovní skupiny zástupci těch institucí, které se budou následně podílet na samotné realizaci programu. Pracovní skupině předsedá zástupce MPSV a kromě zástupců regionů a partnerských ministerstev se jednání skupiny účastní také sociální partneři, zástupce NNO a v neposlední řadě také zástupce Rady vlády pro záležitosti romské komunity. Pro zajištění koordinace s přípravou programového dokumentu v rámci Cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je členem uvedené Pracovní skupiny také zástupce Magistrátu hlavního města Prahy.

V průběhu konzultačního procesu se uskutečnila řada akcí, na nichž byly projednávány jednotlivé dílčí části operačního programu.

Spolupráce ex-ante hodnotitele s programovým týmem se realizovala v několika podobách. Ex-ante hodnotitel jednak předával programovému týmu písemná doporučení k dopracování programu a také se účastnil klíčových jednání programového týmu, na kterých byla diskutována předaná doporučení.

11. DOPORUČENÍ V PRŮBĚHU PŘÍPRAVY PROGRAMU

V průběhu přípravy OP LZZ byly ex-ante hodnotitelem předány programovému týmu dvě zprávy shrnující průběžné výsledky hodnocení. Jednotlivá doporučení byla poměrně obsáhlá, v průměru se jednalo o cca 20-25 stran. Klíčová doporučení a reakce programového týmu na tato doporučení jsou podle jednotlivých fází hodnocení shrnuta v následujícím textu.

FÁZE 1 – VYHODNOCENÍ KVALITY KONTEXTOVÝCH ANALÝZ

Cílem ex-ante hodnocení v této fázi bylo zhodnocení úvodního popisu a socio-ekonomické analýzy současného stavu tématické oblasti a zhodnocení provedené SWOT analýzy.

Původní socio-ekonomická analýza byla členěna do sedmi tématických okruhů a na ni navazující Kontext národních strategií a politik.

Z hlediska pokrytí rozhodujících oblastí rozvoje lidských zdrojů bylo zjevné, že se je analýza snažila postihnout. Míra postižení se však z pohledu jednotlivých oblastí poněkud lišila. Některé části analýzy byly propracovány velmi pečlivě s doložením prezentovaných skutečností vybranými relevantními kvantitativními údaji (např. oblast HDP a produktivity práce, oblast demografického vývoje, sektorové zaměstnanosti). V některých oblastech pravděpodobně autoři přebírali výsledky ji-

ných analýz a studií, což není na závadu, ale v tomto případě je nutno přesně citovat, o jaká šetření se jednalo, za jaké období, území, případně kvantitativně uvést důležité charakteristiky a výsledky s přímou vazbou na účel a cíl analýzy. V některých případech se ve vlastním textu analýzy objevovaly skutečnosti, které nebyly analytického charakteru, ale programového.

Část kontextové analýzy národních strategií a politik byla více věnována zákonům, dokumentům a plánům vypracovávaných na národní úrovni. V subkapitole byly chyby a nepřesnosti. Aktivní politika zaměstnanosti již nějakou dobu nevychází ze zákona č. 1/1991 Sb. a zákona ČNR č.9/1991 Sb. o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky. Rovněž zde byl citován Národní akční plán zaměstnanosti na období 2004-2006, ale následně byla uváděna opatření směrnic 16, 17 a 18 věnovaná rovným příležitostem mužů a žen z NAPZ z roku 2002. Současná opatření směrnic NAPZ 2004-6 jsou poněkud jiná.

Ex-ante hodnotitelem proto bylo doporučeno zohlednit v nové verzi analýzy několik konkrétních aspektů.

Programový tým tato doporučení v převážné míře akceptoval a analýza se v dalších verzích programu stávala stále více komplexnější a propracovanější.

Navazující SWOT analýza měla v 1. verzi programového dokumentu řadu nedostatků. Podle názoru hodnotitelů byla zpracovaná SWOT z hlediska množství analytických poznatků příliš rozsáhlá a z hlediska navazující rozvojové strategie, priorit a opatření se poznatky ukázaly jako málo uchopitelné.

V tomto smyslu byly formulace a zařazení mnoha analytických poznatků z hlediska účelu SWOT analýzy velice diskutabilní z těchto důvodů:

- formulace poznatku nebyla přesvědčivá a neměla svůj odraz v sociálně ekonomické analýze, příp. realitě; šlo zejména o poznatky z oblasti vzdělávání, inovací, vědy a výzkumu;
- u řady poznatků bylo formulováno podrobné zdůvodnění (vysvětlení), což je v rozporu s použitím této metody;
- v některých případech došlo k záměně slabých stránek a ohrožení, resp. silných stránek a příležitostí;
- v některých případech měla formulovaná příležitost charakter strategického cíle, resp. deklarace a zbožného přání;
- některé poznatky byly triviální a vyjadřovaly skutečnosti, které jsou samozřejmé (např. využití kapacity pracovních příležitostí, kterou nabízí terciární sektor).

Hodnotitelský tým proto doporučil provést v této části dokumentu některé změny:

- celkově snížit počet analytických poznatků, poznatky zestručnit a zbavit vysvětlujícího zdůvodnění;
- přehodnotit některé poznatky z hlediska intenzity působení a závažnosti, jakož i z hlediska jejich využitelnosti pro návrhovou část;
- celkově upravit formulace poznatků do uchopitelné podoby.

Hodnotitelský tým navrhl konkrétní úpravy v analytických poznátcích SWOT analýzy. Úpravy směřovaly buď k vyřazení položky, změně formulace, převedení do jiné skupiny, příp. zkrácení. Vyřazení položek bylo navrhováno s ohledem na to, že nebyla jasná jejich vazba na analytickou část programového dokumentu, resp. jejich využití v návrhové části dokumentu anebo proto, že hodnotitel nebyl přesvědčen o dostatečné intenzitě působení dané položky. Navrhované úpravy byly řešitelům předloženy v tabulkové formě.

Programový tým většinu navrhovaných konkrétních úprav přijal a zohlednil je v nové verzi programového dokumentu.

FÁZE 2 – POSOUZENÍ VNITŘNÍ A VNĚJŠÍ KOHERENCE PROGRAMU

Cílem ex-ante hodnocení v této fázi bylo vyhodnotit vnitřní a vnější vazby programu. Při hodnocení vnitřních vazeb byla posouzena celková konzistentnost programu. Při posouzení vnějších vazeb pak byly hodnoceny vztahy operačního programu s prioritami rozvojové politiky EU a ČR a dalšími relevantními programy.

Původní formulaci **globálního cíle** „Zvyšování zaměstnanosti a hospodářského růstu prostřednictvím rozvoje efektivního a flexibilního trhu práce, kvalifikované a konkurenceschopné pracovní síly a integrace sociálně vyloučených skupin obyvatelstva“ považoval ex-ante hodnotitel za problematickou, a to zejména z těchto důvodů:

- OP LZZ přispívá ke zvyšování hospodářského růstu velmi zprostředkovaně, takže to by nemělo být globálním cílem;
- ve formulaci cíle byla současně obsažena odpověď, jak toho dosáhnout;
- formulace nepostihovala rovnoměrně jak stranu nabídky, tak stranu poptávky na trhu práce;
- ve formulaci cíle chybělo zvyšování zaměstnatelnosti lidí.

Ex-ante hodnotitel proto doporučil modifikovanou formulaci globálního cíle.

Rovněž u formulovaných **specifických cílů** byla situace nepřehledná, a to z těchto důvodů:

- formulace cílů byly zbytečně vysvětlující a podrobné;
- dva z formulovaných cílů byly naplněním jiných cílů;
- formulace cíle, spočívající v podpoře něčeho, není formulací cíle, nýbrž prostředku;
- je účelné, aby počet specifických cílů odpovídal počtu priorit.

Proto hodnotitelé doporučili ve smyslu výše uvedeného určitě změny formulace specifických cílů.

V oblasti **vnější koherence** programu ex-ante hodnotitel provedl chybějící prověření vazeb operačního programu s prioritami rozvojové politiky EU a ČR a dalšími relevantními programy. Ex-ante hodnotitel doporučil tyto vazby uvést do programového dokumentu.

Programovým týmem byla jednotlivá doporučení ex-ante hodnotitele přijata.

Posouzení a doporučení ex-ante hodnotitele k očekávaným dopadům, k implementačnímu uspořádání a k finančnímu rámci jsou uvedena v předchozích částech této zprávy.