



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

„Ex-ante evaluace programového dokumentu ESF v gesci MPSV pro období 2014-2020“

Závěrečná zpráva – manažerské shrnutí

PODPORUJEME VAŠI BUDOUCNOST

www.esfcr.cz



Zpráva zpracována k 30. 5. 2014

Zpráva zpracována pro:

Česká republika - Ministerstvo práce a sociálních věcí

Na Poříčním právu 1
128 01 Praha 2

Zpracovatel – dodavatelské konsorcium:

HOPE GROUP, s.r.o., divize EUservis.cz
Palackého tř. 10, 612 00 Brno

Naviga 4, s.r.o.
Pobřežní 249/46

Manažerské shrnutí ex-ante evaluace OP Zaměstnanost

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a konsorcium společností HOPE – E. S., v.o.s. a Naviga 4, s.r.o. podepsali dne 10. 12. 2012 smlouvu na realizaci projektu „*Ex-ante evaluace programového dokumentu ESF v gesci MPSV pro období 2012–2020*“. Účelem evaluace je zajistit kvalitní nastavení operačního programu tak, aby se tento program stal účinným nástrojem přispívajícím k cílům strategie Unie pro inteligentní a udržitelný růst (strategie Evropa 2020).

Projekt byl zahájen Vstupní zprávou, prvním evaluačním výstupem projektu byla Průběžná zpráva, která byla doplňována o dodatky obsahující samostatné hodnocení jednotlivých evaluačních oblastí, ke kterým byly postupně k dispozici podklady od zadavatele. **Závěrečná zpráva** již obsahuje závěrečné hodnocení všech evaluačních otázek definovaných zadávací dokumentací, přičemž hodnocení bylo prováděno pro **verzi programu k 23. 4. 2014** a vztahuje se tedy k této verzi programu.

Strategie programu

Problémy a potřeby, identifikované v programu, jsou relevantní ve vztahu k aktuální situaci v oblasti rozvoje lidských zdrojů v ČR a jsou v souladu s potřebami identifikovanými v relevantních strategiích a s analýzou problémů a potřeb v Dohodě o partnerství. Význam problémů a potřeb je určen v převážné míře vhodně s ohledem na určení adekvátní alokace rozpočtových zdrojů pro dosažení jednotlivých cílů programu. Z obsahového hlediska lze vyzdvihnout provedený souhrn pro každou z oblastí analýzy, který obsahuje hlavní identifikované problémy, jejich příčiny a vazbu na řešení v OP.

V programu jsou dobře definovány cílové skupiny ohrožené chudobou, diskriminací nebo sociálním vyloučením. Výčet zranitelných skupin je podložen statistickými daty. Pro tyto cílové skupiny byly identifikovány hlavní příčiny současného stavu, a byly tedy definovány jejich specifické potřeby.

Program identifikuje problematické regiony a odpovídajícím způsobem reaguje na jejich specifické problémy. V programu jsou vymezeny problémové oblasti, jež se vyznačují zvýšenými regionálními rozdíly. Územní dimenze definovaná v programu je v souladu se *Strategií regionálního rozvoje ČR pro období 2014 – 2020* a koresponduje s přístupem Dohody o partnerství. Hodnotitel navrhuje dílčí doporučení k identifikaci problémů.

Navržené cíle programu jsou konzistentní s identifikovanými problémy a potřebami. Cíle jsou srozumitelné a správně zasazeny do kontextu problémů a potřeb a jejich řešení, je tedy patrná kauzalita. Cíle jsou nastaveny odpovídajícím způsobem také z pohledu koncentrace a jsou v souladu s EU 2020, Společným strategickým rámcem a Dohodou o partnerství.

Specifické cíle prioritní osy 1 jsou vnitřně soudržné (koherentní). Součástí programu je také *Iniciativa na podporu zaměstnanosti mládeže* (YEI), pro kterou je v programu vyčleněna zvláštní investiční priorita 1.5. Díky spolupůsobení s investiční prioritou 1.1 může být podpořen také synergický efekt

integrace YEI do programu. Koherence cílů PO 1 je tedy kvalitně nastavena také ve vztahu k dalším relevantním nástrojům.

Specifické cíle prioritní osy 2 jsou vnitřně soudržné (koherentní). Dvě „hlavní“ investiční priority 2.1 a 2.2 jsou dle názoru hodnotitele velice vhodně doplněny o investiční prioritu, jež podporuje komunitně vedené strategie místního rozvoje s cílem zapojit lokální aktéry, bez kterých by byla podpora pravděpodobně méně efektivní a méně udržitelná. Koherence cílů PO 2 je nastavena také ve vztahu k dalším relevantním nástrojům. Hodnotitel navrhuje dílčí doporučení k zaměření SC.

Specifické cíle prioritní osy 3 jsou vnitřně soudržné. Koherence v rámci prioritní osy je nasnadě, jelikož osa nepřináší novou oblast působení, ale rozvíjí dva specifické aspekty (sociální inovace a mezinárodní spolupráci). Cíle PO 3 nejsou v rozporu s dalšími relevantními nástroji.

Prioritní osa 4 obsahuje pouze jeden specifický cíl, „Zvýšit efektivitu a transparentnost veřejné správy“. Takto navržená architektura prioritní osy plně naplňuje definici koherence, respektive není zde žádný prostor pro protichůdné či mimoběžné působení. Koherence cílů PO 4 je nastavena také ve vztahu k dalším relevantním nástrojům.

Horizontální principy

V kapitole 11 jsou vhodně identifikovány prioritní osy a investiční priority, u kterých se předpokládá významný příspěvek k horizontálním principům. V investičních prioritách jsou v dostatečné míře zahrnuta specifická opatření na podporu dodržování horizontálních principů. Popis dodržování principů napříč programem je zmíněn v přijatelné formě, program adekvátním způsobem zajišťuje i podporu přístupnosti pro osoby se zdravotním postižením.

Nastavení prioritních os

Intervenční logika IP 1.1 naplňuje náležitosti z hlediska relevance, účinnosti, účelnosti a zohledňuje možné působení/dopad vnějších vlivů a lze ji považovat za funkční. IP reaguje na identifikované problémy a jejich příčiny. Problémy a příčiny jsou dostatečně popsány, včetně doložení kvantitativními údaji a potřeby jsou rovněž zdůvodněny (formulovány byly jen dílčí zpřesňující doporučení). Vhodně jsou zmíněny klíčové externí faktory působící v oblasti trhu práce a zaměstnanosti. Intervenční logiku z hlediska naplňování specifických cílů lze tedy označit za funkční.

Intervenční logika IP 1.2 naplňuje náležitosti z hlediska relevance, účinnosti, účelnosti a zohledňuje možné působení/dopad vnějších vlivů a lze ji považovat za funkční. Investiční priorita reaguje na identifikované problémy a jejich příčiny, ty jsou dostatečně popsány, včetně doložení klíčových kvantitativních údajů. Potřeby jsou rovněž kvalitně zdůvodněny.

Intervenční logika IP 1.3 naplňuje náležitosti z hlediska relevance, účinnosti, účelnosti a zohledňuje možné působení/dopadu vnějších vlivů a lze ji považovat za funkční. Specifický cíl vhodně identifikuje dva zásadní problémové okruhy – nízká úroveň znalostí, dovedností a kompetencí pracovníků a nesoulad mezi kvalifikační úrovní pracovní síly a požadavků trhu práce. U druhého problémového okruhu doporučuje hodnotitel dílčí doplnění k posílení identifikace problémů a potřeb textu. Intervenční logiku lze z hlediska specifického cíle považovat za funkční. Problémy a jejich příčiny lze s výše uvedenou výhradou považovat za dobře identifikované, plánované aktivity reagují na správně vymezené příčiny a ve svém důsledku vedou k naplňování očekávaných výsledků a definovaného specifického cíle.

Intervenční logika IP 1.4 naplňuje náležitosti z hlediska relevance, účinnosti, účelnosti a zohledňuje možné působení/dopadu vnějších vlivů a lze ji považovat za funkční. Příčiny problémů vztahujících se ke specifickému cíli 1 jsou definovány vhodně a dostatečně podrobně, definováno je pouze dílčí doporučení k jejich zpřesnění. Totéž lze říci k příčinám problémů relevantních pro specifický cíl 2, kde bude významnou úlohu sehrávat koordinace činností s MŠMT ČR. Intervenční logiku obou SC lze považovat za funkční.

Intervenční logika IP 1.5 naplňuje náležitosti z hlediska relevance, účinnosti, účelnosti a zohledňuje možné působení/dopadu vnějších vlivů a lze ji považovat za funkční. Intervenční logiku z hlediska naplňování specifických cílů lze označit za funkční, plánované aktivity vedou k naplňování očekávaných výsledků a specifického cíle a umožní reagovat na případné vnější vlivy.

Intervenční logika IP 2.1 naplňuje všechny náležitosti a lze ji považovat za funkční. Hodnotitel považuje za obzvlášť přínosný důraz kladený na nezbytnost koordinace prostřednictvím místních samospráv se zapojením relevantních aktérů. Intervenční logiku z hlediska naplňování specifických cílů lze označit za funkční s dílčím doporučením na doplnění řešení problému.

Intervenční logika IP 2.2 naplňuje všechny náležitosti a lze ji považovat za funkční. V rámci specifického cíle 1 je kladen odpovídající důraz na dostupnost, propustnost a udržitelnost kvalitních sociálních služeb. Specifický cíl 2 se zaměřuje na oblast prevence, podpory zdraví a zdravého životního stylu a na rozvoj komunitní péče a deinstitucionalizace v oblasti psychiatrické péče, což je v souladu s identifikovanými problémy. Intervenční logiku z hlediska naplňování specifických cílů lze označit za funkční, plánované aktivity vedou k naplňování očekávaných výsledků a specifických cílů a umožní reagovat na případné vnější vlivy. Hodnotitel doporučil zjednodušení textu a dal ke zvážení možnosti provázání a sloučení některých aktivit.

Intervenční logika IP 2.3 naplňuje všechny náležitosti a lze ji považovat za funkční. Důraz intervencí je odůvodněně kladen na podporu spolupráce místních aktérů, nabídku sociálních služeb a dalšího vzdělávání přizpůsobeného potřebám venkova. Zdůrazněno je zaměření na řešení problematiky vyloučených lokalit a podpora sociálního podnikání. Intervenční logiku z hlediska naplňování specifických cílů lze označit za funkční, hodnotitel doporučil některé zpřesňující úpravy.

Intervenční logika IP 3.1 naplňuje všechny náležitosti a lze ji považovat za funkční. Důraz je kladen na celkový rozvoj inovačního prostředí, a to jak na straně nabídky, tak na straně poptávky. Podstatné je z hlediska návaznosti předpokládané zajištění šíření inovací prostřednictvím ostatních tematicky zaměřených prioritních os. Pojetí a cíle inovace a celého inovačního procesu jsou v programu podrobně vymezeny. Plánované aktivity vedou k naplňování očekávaných výsledků a specifických cílů a umožní reagovat na případné vnější vlivy.

Intervenční logika IP 4.1 naplňuje všechny náležitosti a lze ji považovat za funkční. Zaměření IP je poměrně široké a ve skutečnosti pokrývá jak oblast veřejné správy, tak i justice. Popsaná intervenční logika programu je víceméně lineární. Opatření (aktivity) v rámci PO 4 reagují na klíčové problémy a doporučení ze strany EU, a proto lze považovat aktivity za vhodně nastavené.

V operačním programu je předpokládáno využití dotace, jakožto **formy podpory**. ŘO správně zvažuje využití finančních nástrojů v rámci programu, u investičních priorit (IP 1.1, 1.3, 2.1), přičemž v souladu

s čl. 32 obecného nařízení počítá s vypracováním ex-ante posouzení vhodnosti a podmínek využití finančních nástrojů.

Monitoring programu

Evaluační úkol 3 hodnotí nastavení monitoringu programu, konkrétně každé investiční priority.

U všech investičních priorit lze vcelku konstatovat, že **indikátorová soustava a postupy monitoringu jsou vhodně navrženy a umožní efektivní sledování pokroku implementace a zjišťování přínosů (výsledků) programu**. Lze souhrnně konstatovat, že **vymezené indikátory výsledku vhodně navazují na plánované intervence a přispívají k naplňování očekávaných výsledků**. Pro následné hodnocení programu bylo identifikováno jako vhodné využití interních indikátorů, jejichž sledování je již ze strany ŘO naplánováno.

Ve většině investičních priorit **naplňuje vymezení indikátorů požadavky z hlediska srozumitelnosti a dostupnosti, robustnosti i normativity**. Byly identifikovány dílčí nedostatky, hodnotitel navrhl zpřesnit vymezení některých indikátorů.

Lze také souhrnně konstatovat, že **cílové hodnoty výstupových a výsledkových indikátorů odpovídají příslušné alokaci**. Návrhy na drobné úpravy (ke zvážení) byly formulovány pro indikátory některých investičních priorit.

Celkově lze konstatovat, že jsou nastaveny vhodné postupy pro monitorování a shromažďování údajů umožňující následné provádění hodnocení.

Finanční a věcné milníky všech prioritních os jsou nastaveny v souladu s metodikou stanovenou v Dohodě o partnerství. Vybrané monitorovací indikátory pokrývají většinu alokace prioritní osy a ukazují na pokrok v realizaci intervencí. **Nastavené cílové hodnoty milníků** byly vyčísleny na základě předchozích zkušeností a je možné je považovat za **dosažitelné**.

Administrativní kapacity a zapojení partnerů

V rámci evaluačního úkolu 4 byla hodnocena administrativní kapacita pro řízení programu a zapojení partnerů, včetně aktivit na snížení administrativní zátěže pro příjemce.

Z provedeného hodnocení vyplývá, že v rámci přípravy operačního programu jsou navrženy (či plánovány) **přiměřené lidské zdroje a administrativní kapacity** pro řízení programu. V průběhu přípravy programu byly naplněny principy partnerství, došlo k dostatečnému **zapojení partnerů**, které je v adekvátní míře plánováno i pro implementační fázi operačního programu. V programovém dokumentu jsou adekvátně identifikovány plánované aktivity vedoucí **ke snížení administrativní zátěže pro příjemce** jak na národní, tak na programové úrovni.

Přiměřenost finančních alokací

V rámci evaluačního úkolu 5 byla hodnocena přiměřenost finančních alokací jednotlivých prioritních os.

Hodnotitel neidentifikoval významné inkonsistence na úrovni jednotlivých PO ani IP. Alokace jednotlivých prioritních os lze považovat za adekvátní. Finanční alokace na jednotlivé prioritní osy

odpovídají významu příslušných problémů a potřeb, na základě kterých byly stanoveny specifické cíle programu, míře příspěvku programu k řešení problému, charakteru aktivit a zvoleným formám podpory (jejich kombinace) a požadavkům na tematickou koncentraci.

U PO 4 lze předpokládat, že příspěvek k řešení problémů bude úměrný limitovanému podílu alokace této osy.

Přínos programu ke strategii Evropa 2020

Operační program Zaměstnanost 2014-2020 dominantně přispívá k plnění cílů Strategie Evropa 2020 v oblasti zaměstnanosti a chudoby a naplňuje 3. prioritu Strategie Růst podporující začlenění.

V oblasti zaměstnanosti zejména prostřednictvím podpory aktivních politik zvyšování zaměstnanosti a snižování rozdílů znevýhodněných skupin v postavení na trhu práce a dále prostřednictvím intervencí zaměřených na zvyšování uplatnitelnosti na trhu práce a kompetencí pracovníků jako předpokladu pro udržitelnou zaměstnanost a prevenci nezaměstnanosti. Podmínky pro naplňování strategie jsou podpořeny intervencemi v systémové oblasti, prostřednictvím zvyšování kvality výkonu veřejných služeb zaměstnanosti a zkvalitňování systému dalšího vzdělávání. V oblasti chudoby pak zejména podporou integrace vyloučených osob na trh práce, podporou rozvoje sektoru sociální ekonomiky a dále intervencemi v oblasti systému sociálních služeb. Intervence v oblasti efektivní veřejné správy zprostředkovatelsky přispívají v zásadě ke všem cílům Strategie EU 2020 prostřednictvím vytváření předpokladů pro účinnější uplatňování veřejných politik na všech úrovních. Zefektivnění výkonu veřejné správy a snížení administrativní a regulatorní zátěže bude přispívat k vytváření příznivějších podmínek pro zvyšování konkurenceschopnosti ČR a tím dále vytvářet předpoklady pro naplňování cílů v oblasti zaměstnanosti a snižování chudoby. Příspěvek intervencí v oblasti sociálních inovací a mezinárodní spolupráce se vzhledem k horizontu cílů strategie jeví jako okrajovější, svým obsahem však naplňují prioritu Růst podporující začlenění a rovněž náplň vlajkové iniciativy Unie inovací.

Plnění předběžných podmínek

V kapitole 9 OP Zaměstnanost „Ex-ante kondicionality“ jsou uvedeny relevantní tematické i obecné předběžné podmínky. **Předběžné podmínky relevantní vzhledem k navržené strategii programu a zvoleným tematickým cílům a investičním prioritám jsou v návrhu OP Zaměstnanost řešeny.** Hodnotitel pouze formuloval drobná doporučení k jednotlivým popisům plnění.

Popis změn a zlepšení programu

V průběhu realizace ex-ante evaluace došlo k některým výrazným posunům a zlepšením v hodnoceném dokumentu. V části strategie programu byla doplněna analýza problémů a potřeb ČR, program byl zpřesněn v otázce zdůvodnění výběru TC a IP, byly doplněny informace směřující k využití integrovaných nástrojů a návratných forem financování a informace popisující spolupůsobení programu v rámci nástrojů ESIF.

U většiny PO a IP došlo k posunům nejčastěji ve zjednodušení struktury, přehlednosti a srozumitelnosti textu a logické provázanosti celého řetězce intervenční logiky. Byly přidány či měněny některé aktivity a investiční priority. Došlo k vylepšení vymezení specifických potřeb cílových skupin a vymezení příjemců. V oblasti monitoringu došlo k bližšímu definování a doplnění indikátorů,

byly stanoveny cílové hodnoty, včetně cílových hodnot milníků. Docházelo k postupnému vyjasňování a precizování využití terminologie.

Byla zpřehledněna kapitola týkající se partnerství – doplnění o aspekty požadované v Template programu a konkretizován popis zapojení partnerů. V průběhu tvorby OP byly také specifikovány relevance a vazby plánovaných intervencí jednotlivým klíčovým prvkům strategie EU 2020, hlavním cílům, národním cílům, prioritám a klíčovými iniciativám a byla postupně zpřesňována relevance předběžných podmínek zvoleným prioritním investičním prioritám a specifickým cílům.