

Metodika „Systém vyhodnocování účinnosti nástrojů APZ“

Zpracovali:

*Tomáš Sirovátka, Ondřej Hora, Markéta Horáková, Pavel Horák, Miroslava Rákoczyová,
Robert Trbola, Jiří Vyhlídal*

září 2020

Obsah

Úvod.....	2
Charakteristika jednotlivých modulů systému:.....	5
Modul 1 Monitorování rozsahu, cílenosti a hrubých účinků programů APZ.....	5
Modul 2 Tvorba datové matice a kvantitativní vyhodnocování efektivnosti programů APZ.....	9
2.1 Datová matice	9
2.2 Kvantitativní vyhodnocování efektivnosti programů APZ (KA2)	19
Modul 3 Kvalitativní a kontextové informace a vyhodnocení.....	33
3.1 Celková charakteristika zjišťování a hodnocení	33
3.2 Charakteristika hledisek a obsahu analýz.....	37
Závěr: typy a periodicita výstupů systému vyhodnocování nástrojů APZ.....	54
Příloha 1 (excel): vzor výkazu pro hodnocení výsledků nástrojů APZ	56
Literatura:	56

Úvod

Metodika je výstupem Klíčové aktivity/KA05 projektu *Efektivita a efektivnost hodnocení nástrojů APZ*. Cílem aktivity bylo navržení systému vyhodnocování účinnosti nástrojů APZ a jeho ověření. Navržený systém je založen na výsledcích předchozích Klíčových aktivit 01, 02, 03 a 04. Získané zkušenosti z těchto aktivit a jejich výsledky zde jsou vzájemně propojeny a budou sloužit ke komplexnímu vyhodnocení efektivnosti sledovaných nástrojů APZ.

V metodice uvádíme:

- popis tvorby systému a postupu jeho zpracování,
- charakteristiku účelu a využití systému a jeho částí
- popisy vstupních dat, včetně výčtu nezbytných proměnných
- popis uplatňovaných metod (zejména metod analýzy kvantitativních dat, dotazovacích nástrojů pro kvalitativní data)
- popis obsahu analýz v jednotlivých částech
- harmonogram zpracování výstupů a harmonogram sběru dat pro jejich zajištění.

Metodika je strukturována podle jednotlivých klíčových aktivit projektu KA01 až KA04, které sledovaly rozvoj jednotlivých částí systému vyhodnocování, a které tyto části (moduly navrženého systému) v průběhu projektu ověřily.

Struktura metodiky sleduje, podobně jako projekt, záměr umožnit permanentní a komplexní vyhodnocování účinnosti nástrojů APZ. Jsou v ní zahrnuty tři základní moduly, které navazují na klíčové aktivity projektu. Jednotlivé moduly se při vyhodnocování efektivnosti nástrojů APZ doplňují.

Modul 1 (navazuje na KA 03) Monitorování rozsahu, cílenosti a hrubých účinků programů APZ

Modul má za cíl poskytnout průběžně aktuální informace o počtech účastníků a nákladech na jednotlivé programy APZ, o struktuře účastníků v jednotlivých programech a o přítomnosti účastníků v programech v určitých (volitelných) odstupech od ukončení programu, a to v národním i regionálním měřítku (hrubé efekty).

Modul 2 (navazuje na KA01 a KA02) Tvorba datové matice a Kvantitativní vyhodnocování efektivnosti programů APZ

Modul má za cíl poskytnout detailní informace o struktuře účastníků v jednotlivých programech a jejich srovnání se strukturou nezaměstnaných, to znamená vyhodnocení cílenosti programů, dále pak na základě metody párování vyhodnotit čisté účinky (přidanou hodnotu) programů na odchod nezaměstnaných z registru a na setrvání mimo registr na základě kontrafaktuálního přístupu (srovnání s kontrolní skupinou neúčastníků). Konečně, má za cíl vyhodnotit specifické faktory, které účinnost programů ovlivňují, zejména vazbu cílenosti a čistých efektů. Jedná se o klíčový modul vyhodnocování účinnosti programů APZ.

Modul 3 (navazuje na KA 04) Kvalitativní a kontextové informace a vyhodnocení

Modul má za cíl poskytnout vzhled do „černé skříňky“ implementace programů APZ: ukázat na podmínky zavádění programů (vnější kontextové podmínky trhu práce a

vnitřní podmínky jako jsou personální a organizační kapacity služeb zaměstnanosti a dalších nestátních aktérů, financování a zdroje, způsob řízení, koordinace a kontroly systému služeb zaměstnanosti, kritéria a postupy pro distribuci programů, kvalita programů a jejich vhodnost k potřebám nezaměstnaných, individuální práci s klienty aj. Tyto informace slouží pro interpretaci a vysvětlení zjištění z Modulu 2 o cílenosti a čistých účincích programů, na základě poznatků o faktorech, jež cílenost a čisté účinky ovlivňují. Okruh relevantních faktorů je totiž relativně široký a jen některé jsou zachyceny daty, jež mohou být zahrnuta do kvantitativního vyhodnocení (datová matice Modulu 2).

Možnosti posouzení efektů programu

Cílem Metodiky je poskytnout zejména vodítka pro vyhodnocení účinnosti nástrojů APZ, respektive vyhodnocení jejich dopadů/efektů a okolností, které tyto dopady podmiňují či ovlivňují.

Při volbě konkrétní formy hodnocení se zpravidla vychází z cílů hodnocení. Tyto cíle jsou stanoveny a) na základě hlediska užitečnosti evaluace, b) na základě hlediska důvěryhodnosti. Hledisko důvěryhodnosti je pak závislé především na validitě výsledků a na přesnosti a robustnosti odhadu efektu. Potřebná přesnost a perspektiva odhadu efektu je pak též dána účelem hodnocení, při posouzení časových, finančních a dalších nákladů hodnocení. Pro některé účely rozhodovacích situací manažerům v oblasti služeb zaměstnanosti postačuje hrubý odhad výsledku programu (tzv. hrubé efekty). V některých jiných situacích je naopak žádoucí, aby byl odhad dopadu programu co nejpresnější ve smyslu zahrnutí různých okolností a kontextů, i za cenu vyšších nároků na čas zpracování a finančních nákladů takového hodnocení (tzv. čisté efekty). U čistých efektů se tedy prakticky jedná o metaforu, která upozorňuje na potřebu posouzení efektů při současném zahrnutí, případně vyloučení vlivu kontextu a klíčových intervenujících vnitřních a vnějších faktorů včetně nepřímých a negativních efektů (jako je např. efekt vytlačení, uzamčení, mrtvá váha apod.). Základním rozhodovacím faktorem je pak nahromaděná zkušenost manažera, které zpravidla lze dosáhnout až získáním znalostí z řady (zpravidla na zakázku provedených) evaluací. Základní typy evaluací (formy hodnocení) shrnuje následující tabulka 1.

Tabulka 1: Základní typy evaluací uplatňované při hodnocení aktivní politiky zaměstnanosti

(1) Analýzy efektů (typicky monitoring opatření), které zachycují výsledky opatření bez uplatnění perspektivy uvedené pod bodem 3 a 4 a zpravidla jen omezeně berou v úvahu vliv dalších faktorů na výsledek programu.	(2) Analýzy efektů (typicky procesní evaluace, případně procesně výsledkové evaluace), které se zaměřují na porozumění situaci uvnitř programu během jeho realizace s cílem zlepšit konkrétní podmínky realizace těchto programů.
(3) Analýzy efektů (typicky mikro-ekonomické evaluace), které berou v úvahu kontra-faktuální perspektivu efektů opatření a případný vliv dalších faktorů, na výsledky programu, ale sledují jen vliv na konkrétní skupiny uchazečů.	
(4) Analýzy efektů (typicky makro-ekonomické evaluace), které berou v úvahu nejen efekty na konkrétní uchazeče, ale sledují širší perspektivu	

vlivu opatření na další skupiny na trhu práce, případně na trh práce jako celek.	
(5) Analýzy efektů (typicky meta-evaluace), které berou v úvahu nejen předchozí tři roviny, ale též konkrétní kontext opatření a tvoří celkové úsudky u funkčnosti opatření APZ (např. na jiné skupiny uchazečů, v jiných obdobích, celková účinnost typů nástrojů).	

Tato metodika pokrývá především výše uvedené typy 1 (Modul 1), 2 (Modul 3) a 3 (Modul 2). Hlavním důvodem je, že v metodice vycházíme převážně z postupů, které jsme využívali během projektu a pro které máme k dispozici vhodná data.

Makroekonomické evaluace a evaluace na organizační úrovni nejsou v ČR dosud příliš realizovány (ale viz např. Potluka et al. 2013). Celkové analýzy efektů byly realizovány logicky spíše na celosvětové, případně celoevropské úrovni (Card et al. 2010 a další) neboť logicky pro takové zhodnocení je třeba velký počet dosažených evaluačních výsledků.

Charakteristika jednotlivých modulů systému:

Modul 1 Monitorování rozsahu, cílenosti a hrubých účinků programů APZ

Postup zpracování modulu

Tvorba tohoto modulu v průběhu řešení projektu se opírala o zhodnocení již existujících a vedle toho pro budoucí systém (systém spravovaný novým správcem) nově navržených statistik, tak jak jsou využívány, anebo navrženy ze strany MPSV a Úřadu práce. Logika konstrukce těchto statistik a data v nich zahrnutá byla vodítkem pro zde navržená doplnění, jež jsme konzultovali s MPSV a Úřadem práce. Tato doplnění se ve velké míře shodovala se záměry, jež sledoval odbor statistik a analýz MPSV především v oblasti rekvalifikací. Doplnění komentujeme níže.

Cíl monitorování

Cílem monitorovacího systému je průběžné monitorování/sledování jednotlivých základních typů a specifikovaných subtypů opatření APZ:

- 1 Rozsah jednotlivých opatření – typů, subtypů (projektů): počty účastníků;
- 2 Cílenost opatření k jednotlivým kategoriím nezaměstnaných podle základních sledovaných znaků/charakteristik účastníků, jako jsou pohlaví, věk, vzdělání, zdravotní stav, doba evidence, a další;
- 3 Vybrané kvality/charakteristiky jednotlivých typů opatření, zejména délka trvání programu/poskytování podpory, náklady na program (na osobu);
- 4 Úspěšnost uchazečů při absolvování programů: zejména (ne)dokončení rekvalifikací, doba setrvání na dotovaném místě;
- 5 Hrubé dopady/efektů opatření, tedy výskyt účastníků v registru nezaměstnaných v určitých časových intervalech po ukončení programu.

Tyto informace by měly být členěny/tříděny na národní úroveň a pro úroveň jednotlivých regionálních poboček a kontaktních pracovišť ÚP ČR, kde jsou uchazeči o zaměstnání registrováni.

Praktické využití

Poskytnutí takových informací průběžně v čase umožňuje analýzu cílenosti a výsledků programů, v souvislosti s typy a některými charakteristikami programů z různých hledisek na agregovaných datech. To je za podmínky vhodného uspořádání dat jen málo náročné pro další analýzy a postačující pro rozhodování o strategii uplatnění jednotlivých programů APZ.

Kvalitní monitorování hrubých výsledků/efektů nástrojů/programů APZ (Modul 1) je dobře využitelné pro operativní rozhodování o nastavení a implementaci nástrojů/programů APZ, zatímco vyhodnocování čistých výsledků/efektů ve střednědobém časovém horizontu (případně v krátkém časovém horizontu) (Modul 2) hraje významnou roli zejména pro strategické rozhodování o nástrojích APZ a jejich realizaci. Oba přístupy (části Metodiky) se budou při hodnocení efektivnosti nástrojů APZ doplňovat.

Vstupní data

Vstupní data představují dostupné informace v systému OK práce, jež budou k dispozici i v novém systému. Konzultace s řešitelem ISZAM ukázaly, že údaje potřebné k doplnění jsou v systému obsaženy.

Jedná se o základní agregovaná data o uchazečích a programech APZ, viz příloha ve formátu Excel pro zpřesnění jejich okruhu.

První okruh dat zahrnuje základní údaje o uchazečích, kteří se účastní programů APZ:

Pohlaví, věk, stupeň dosaženého vzdělání, dobu trvání nezaměstnanosti, zdravotní stav, příslušnost k zvláště sledované skupině, občanství.

Druhý okruh dat zahrnuje údaje o programech APZ:

V případě programů tvorby a podpory pracovních míst (VPP, SÚPM a další) je to odvětví/druh činnosti (NACE), třída zaměstnání (ISCO), průměrné náklady na jedno místo, průměrná doba trvání jednoho podpořeného místa, průměrná doba setrvání jednoho uchazeče na podpořeném místě.

V případě rekvalifikačních programů je to typ rekvalifikace, průměrná délka rekvalifikace (dny), průměrná dotace v hodinách a náklady. Jsou rozlišeny rekvalifikace klasické a rekvalifikace zvolené, v rámci každé této kategorie jsou vyčleněny navíc rekvalifikace profesní.

V případě cílených projektů ESF je sledována průměrná výše sjednané podpory, a průměrné skutečné náklady na obsazené místo.

Uplatněné metody a jejich analýza

Účelem monitorovacího systému je poskytnout vhodně strukturovanou, přehlednou a včasnou (průběžnou) informaci o programech APZ. Klíčovými parametry jsou především rozsah a uspořádání těchto informací. Z tohoto pohledu zásadním rozšířením oproti sledovaným či nově navrženým je sledování/monitorování výsledků programů APZ, tj. přítomnost uchazečů v evidenci po uplynutí určité doby od skončení programu v kombinaci s důvodem odchodu z evidence. Současně je sledován záměr, aby výsledky bylo možné sledovat/porovnat podle typů nástrojů (a pro vybrané projekty) a některých dalších charakteristik těchto nástrojů, a to podle regionů, podle cílových skupin uchazečů a sledovat veškeré změny ve zmíněných charakteristikách účastníků i programů APZ v čase.

Konkrétně, je sledován status na trhu práce v období typicky po 3,6, 12 měsících od ukončení programu, (tj. (ne)přítomnost v evidenci, a to v souvislosti s důvodem odchodu z evidence). Rozlišeny jsou tyto statusy:

Mimo evidenci

- Nastoupil na pracovní místo nepodpořené
- Nastoupil na podpořené pracovní místo: VPP. SUPM, jiný program APZ

V evidenci

- V rekvalifikaci
- Není v rekvalifikaci

Dále se sleduje v sledovaném období:

- počet nástupů do evidence
- počet nástupů na podpořené pracovní místo

Přínosem tohoto záměru pro rozhodovací proces ve vztahu k programům je propojení souvislostí mezi výsledky (hrubými efekty) a dalšími již navrženými aspekty ke sledování, tj. rozsahem nástrojů/programů, jejich cíleností ke kategoriím nezaměstnaných, náklady

na ně a jejich dalšími vybranými charakteristikami (trvání aplikace nástroje, oblast podpory apod.). Záměr koresponduje s „dobrou praxí“ v zahraničí.

Ve srovnání s dříve využívaným modelem monitorování dopadů, který představují programované výkazy v rámci OK Práce, jako jsou „uchazeči v rekvalifikaci“ a „uchazeči po rekvalifikaci“ jsou výhody navrženého modelu sledování následující:

- v dříve uplatněném modelu nebylo možné vyhodnotit dopady v různém časovém odstupu od ukončení programu, jen za celé období 12 měsíců po jeho ukončení, přičemž doba od ukončení programu byla u různých uchazečů různá (tedy vyhodnocení nebylo jasně ohraničeno obdobími)
- nebylo možné propojit hodnocení dopadů programu s cíleností programu (výkaz v rekvalifikaci ukázal uchazeče v rekvalifikaci v předchozím období/roce, výkaz po rekvalifikaci však zahrnul i uchazeče, kteří ukončili rekvalifikaci například před začátkem předchozího období/minulého roku a na druhé straně nezahrnul mnohé uchazeče, kteří ukončili rekvalifikaci v předchozím období/roce – neuplynulo totiž ještě 12 měsíců, tedy celé období, za které se dopad vyhodnocuje)
- nebyla zahrnuta některá důležitá hlediska: zejména status na trhu práce (důvod výstupu), opakované evidence, dále některé kvality programů (náklady).

Využití monitorovacích výstupů

Předpokládáme, že v krátkém období potřebují rozhodující orgány, tedy Úřad práce a MPSV mít průběžně včasnou a flexibilně strukturovanou informaci o rozsahu programů (počty účastníků a náklady), a o jejich cílenosti s ohledem na různé charakteristiky účastníků, v regionálním členění, to vše k tomu, aby bylo možné vyhodnotit strategické záměry při distribuci programů a provést korekce v tomto směru.

Dále je potřebné poskytnout informace o úspěšnosti dokončení programů (zejména rekvalifikací) či setrvání na dotovaném místě, v zájmu zhodnocení profilu/obsahu a distribuce programů v souvislosti s předpoklady uchazečů (vhodnost programů). Tato informace umožní provést průběžně korekce v obsahu/profilu programů či při jejich distribuci.

Za třetí, v krátkém období je pro operativní rozhodování o nastavení programů, o akcentu kladeném na jednotlivé programy a jejich distribuci v regionálním rozměru či k specifickým skupinám, potřebné sledování hrubých efektů.¹ To musí být ovšem včasné, operativní a dostatečně strukturované: pro jednotlivé programy, případně projekty, a jejich efekty: regionální, v různých skupinách uchazečů, v souvislosti se specifickými kvalitami (charakteristikami) nastavení programů.

Harmonogram zpracování výstupů

Logika sledování (navržený výkaz): nástroje (programy) ukončené v období, například v roce 2020 („ukončené“ znamená, že účastník/uchazeč účast v programu/nástroji dokončil nebo skončilo poskytování dotace/podpory pro účastníka). Hodnocení (například na konci roku 2021 či v jednotlivých čtvrtletích roku 2021) bude prováděno kumulativně

¹ Ve středním či delším období je ovšem zapotřebí mít informaci o čistých efektech programů (viz Modul 2). Informace o hrubých efektech a jejich změně v krátkém období je vyhodnocována s přihlédnutím k informaci o čistých efektech (Moduly 1 a 2 se vzájemně doplňují).

za programy ukončené v roce předchozím (2020), případně podle volby/zadání za programy ukončené dříve (např. v roce 2019). Rovněž bude možnost zvolit například hodnocení programů ukončených v nedávné době (předchozího půl roku) a hodnotit jen krátkodobé efekty (za 1 - 3 měsíce od ukončení programu) pro nově aplikované programy. Je účelné sledovat jednak dlouhodobé výsledky programů, ale také při zavádění nových programů i okamžité výsledky (může to umožnit hodnocení vedoucí k úpravě programů).

System může mít z hlediska poskytovaných výstupů dvě varianty v závislosti na možnostech technického/softwarevého provedení:

Varianta A

Bude možné tvořit/zadávat výstupy v libovolně (ad hoc) zvolených kombinacích jednotlivých znaků zahrnutých do okruhu dat exportovaných do systému monitorování, tedy interaktivní práce se systémem. Předpokládá se tato možnost pro statistiky založené na datech o uchazečích a jejich účasti v programech (například jsou takto koncipovány statistiky o účasti v nástrojích APZ již dříve navržené MPSV).

Varianta B

Budou předem definovány určité tabulkové výstupy, podobně jako jsou definovány v měsíčních a čtvrtletních statistikách uchazečů o zaměstnání. Předpokládá se tato možnost v případě údajů o nákladech na jednotlivé programy pro jednotlivé kategorie uchazečů. Dále se to předpokládá pro sledování hrubých účinků programů s odstupem x měsíců/dnů od ukončení programů. Zde předložený návrh odpovídá této variantě, která je dosud využívána a rovněž předpokládána v dosavadních návrzích partnerů projektu.

V současné době je formulován návrh monitorovacích výstupů, viz Příloha 1 ve formátu Excel.

Modul 2 Tvorba datové matice a kvantitativní vyhodnocování efektivnosti programů APZ

2.1 Datová matice

Postup zpracování

V průběhu projektu byl tento modul zpracováván takto: rozvíjeli jsme databázi dat spravovanou společností OK Práce. V rámci této databáze jsme definovali okruh dat, která jsou potřebná pro analýzy a stejný okruh dat rozšířený o nové údaje předpokládáme i v novém systému (ověřeno konzultacemi se spol. ATHOS).

Cíl přípravy matice dat

Poskytnout potřebná data pro kvantitativní vyhodnocení cílenosti, čistých efektů a faktorů, jež ovlivňují účinnost programů APZ.

Praktické využití

Výchozí data k analýze cílenosti, čistých efektů a faktorů, jež ovlivňují účinnost programů APZ.

Využitá data (datová matice – KA 01)

Základem kvantitativního vyhodnocování jsou administrativní data pocházející z databází Úřadu práce a spravovaná určeným správcem dat. V rámci systému tohoto hodnocení pracujeme s individualizovanými, anonymizovanými daty.

Příprava dat zpravidla vyžaduje značnou pracnost a časovou náročnost při transformacích dat pro analýzy, jak na straně poskytovatele dat, tak na straně výzkumníků (protože data jsou poskytována v původním textovém formátu, jak jsou vedena v systému). S daty se pracuje standardními statistickými programy (jako je Stata nebo SPSS), protože dopadové hodnocení vyžaduje specializovanou výzkumnou analytickou práci (která vyžaduje řadu dílčích rozhodnutí a kterou nelze dosud jednoznačně naprogramovat).

Kvalita dat jednoznačně předurčuje možnosti analýzy a není proto zpravidla možné (ani v zahraničí) vždy dosáhnout ideálního způsobu hodnocení. Využití nové databáze (po migraci všech dat potřebných k vyhodnocení efektivnosti programů) vyžaduje nejprve proces testování dat (především ověřování jejich dostupnosti a kvality), a pak také dostatečnou dobu pro zrání dat (tj. odstup od ukončení programů a průběh další historie účastníků), tak aby to umožnilo dopadové hodnocení. Tedy programy v této perspektivě nelze smysluplně vyhodnocovat, dokud neuběhla dostatečná doba (v řádu několika let) od začátku programu.

Popis dat v jednotlivých oblastech

Navržený postup hodnocení vychází z mikro perspektivy dopadového hodnocení, kde v centru zájmu jsou efekty programů pro jejich účastníky, případně efekty jednotlivých programů jako celku (agregace efektů za jednotlivé účastníky). Jedná se tedy o perspektivu průměrného efektu na účastníky (average treatment effect on the treated), případně o perspektivu dílčích efektů programů (local treatment effect on the treated). Perspektiva dílčích efektů se ukázala být funkční a přínosná pro zvýšení kvality hodnocení. Datová matice pro analýzu je výsledkem sehrání z více úrovně databáze, kterou spravuje poskytovatel dat, do dvourozměrné matice, kde v jednom rozměru

(řádky matice) jsou uvedeni jednotliví uchazeči o zaměstnání a ve druhém rozměru (sloupce matice) jsou údaje o těchto uchazečích, jejich účasti v programech, charakteristikách programů aj. Údaje se vždy vztahují ke konkrétním časovým obdobím. Část informací je přitom od počátku součástí databáze, ale část informace vzniká až transformací a propojením konkrétních dat. V tomto je unikátní přínos této formy dopadového hodnocení oproti běžně generovaným výstupům.

Informační báze zahrnuje čtyři základní typy údajů:

- a) *Informace o uchazečích a jejich základních charakteristikách:* zahrnuje např. informace o zdravotním stavu, pohlaví, věku, vzdělání, dřívějším a preferovaném zaměstnání, péči o děti apod. Tyto informace mají relevanci pro posouzení obtížnosti umístění jednotlivých uchazečů, pro posouzení cílenosti programů, pro zlepšení odhadu dopadu a pro možnost odhadovat jednotlivé dílčí efekty programů.
- b) *Informace o absolvovaných programech aktivní politiky zaměstnanosti:* obsahuje informace o typu programu, sub-typu programu a/nebo konkrétním projektu (ESF). Je možné opatření vyhodnocovat jak podle typu nástroje, tak podle jednotlivých projektů (které jsou identifikovány číslem). Dále informaci o jiných charakteristikách programu, jako jsou zejména délka programu, informace o absolvovaných aktivitách, praktickém či teoretickém charakteru programu (u rekvalifikací), informace o konkrétních oblastech vzdělávání nebo o konkrétním oboru působnosti zaměstnavatele, informace o udržitelnosti pracovních míst a další. Tyto informace pomáhají při definování efektu pro jednotlivé programy nebo skupiny uchazečů a též pomáhají určit, jak jsou jednotlivé charakteristiky projektu relevantní pro dosažení výsledku (dopadu).

Do budoucna je vhodné změnit logiku výtahu z databáze ve smyslu propojení projektové a nástrojové logiky, tak aby se tyto údaje nemíchaly, ale aby byly vzájemně vhodně nadřazeny a podřazeny. To by usnadnilo hodnocení jak u nástrojů, tak u projektů a vyloučilo by to nejistotu spojenou s hierarchizací a kompletností opatření. To by znamenalo vytvořit dva nebo tři okruhy základních informací (pro projekty, pro nástroje, pro aktivity). Pro diskusi aplikace tohoto přístupu viz také Hora (2018).

- c) *Informace o kontextu a strukturálních a dalších podmínkách realizace aktivní politiky zaměstnanosti.* Tyto informace zahrnují jednak informaci o celkové situaci na trhu práce (konjunktura, recese, celkový rozsah nezaměstnanosti), dále informace o situaci na trhu práce v konkrétním regionu: především míra nezaměstnanosti a informace o volných pracovních místech, případně další informace, které se vztahují k větším celkům (typicky malá/velká obec, region) a skupiny nezaměstnaných je proto mají společné. Zde máme na mysli především informaci, ve kterém konkrétním regionu nezaměstnaný bydlí (ta v sobě implicitně zahrnuje i jinou jinak nedefinovanou meziregionální různost situace uchazečů např. různý přístup lokálních kontaktních pracovišť Úřadu práce). Může to hrát také roli v situaci, kdy určité programy jsou realizovány jen v některých regionech nebo když dochází k lokální diferenci v realizaci programů nebo v jejich efektech.
- d) *Informace o trajektoriích a tranzicích jednotlivých uchazečů, a to především z hlediska jejich ekonomického postavení.* Trajektoriemi zde máme na mysli dlouhodobé pracovní a profesní dráhy uchazečů a tranzicemi jednotlivé změny jejich ekonomického postavení: ukončení evidence/příchod do evidence/získání zaměstnání apod. V databázi jsou tyto informace zpravidla propojeny ve smyslu: a) kdy (datum) + b) odkud (původní postavení)-kam (nové postavení). Tedy zpravidla jsou využívány informace o historii účasti konkrétních uchazečů na trhu

práce, včetně posouzení období jejich předchozí nezaměstnanosti, zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti nebo případně ekonomické neaktivity. Tyto informace mají relevanci jak pro posouzení obtížnosti umístění jednotlivých uchazečů, tak pro zlepšení odhadu dopadu a pro možnost odhadovat jednotlivé dílčí efekty programů. Dále informace o dalších trajektoriích a tranzicích jednotlivých uchazečů po začátku nebo po absolvování programu. Tyto údaje mají zpravidla v hodnotícím modelu roli výsledkových proměnných. Dále informace, které se vždy vztahují ke konkrétnímu uchazeči, a které se týkají informací v základní databázi běžně neuvedených, jako je evidence v systému pomoci v hmotné nouzi, informace o zaměstnáních a výdělcích uchazečů nebo informace o různých formách jejich ekonomické neaktivity (viz též diskuze níže v textu).

Informace vznikající propojením výše uvedených oblastí: jako je např. informace, zda se uchazeč requalifikoval ve svém původním či příbuzném oboru, nebo zda byl uchazeč příjemcem dávek pomoci v hmotné nouzi a zda toto má nějaký vliv na výsledky hodnocených programů. Tedy propojováním dat často vznikají nové informace:

- a) které často mají značný praktický význam,
- b) které nelze bez dalšího úsilí z databáze získat,
- c) a které proto nejsou běžně dostupné.

Kromě vlastní možnosti vyhodnotit dopady programu považujeme toto za nejvýznamnější přínos následné práce s databází.

Součástí metodiky je též definice obsahu datové matice (viz níže).

Vysvětlení logiky výběru dat z databáze

V následujícím schématu vysvětlujeme základní logiku výběru dat z databáze vztaženou k časovým horizontům platnosti jednotlivých údajů. Rozlišujeme zde čtyři základní období: období historie, sledované období, období pro vyhodnocení výsledků a období po vyhodnocení výsledků (viz tabulka 2).

Tabulka 2: Logika výběru dat z databáze podle období

	Období historie	Sledované období (hodnocené programy)	Období pro vyhodnocení (sledování výsledků)	Období po období pro vyhodnocení
Příklad	1990-2016	2017	2017-2020	2021 a novější.
Typ dat	Vybrané údaje o uchazečích – jejich historii účasti na trhu práce a další relevantní údaje	Údaje o programech a uchazečích, kteří mají být hodnoceni.	Údaje o účasti na trhu práce v/po programu či v kontrolním období	Údaje o účasti na trhu práce, které nejsou dostupné, např. proto, že k nim došlo po datu sběru dat.

Data jsou vždy vyhodnocována za určité časové období (tzv. sledované období) a toto období se vztahuje k realizovaným programům, nikoliv tedy ke konkrétním kohortám uchazečů. Z praktických důvodů je v analýzách hodnocen zpravidla kalendářní rok, případně výjimečně i období realizace konkrétního projektu. Do konkrétního hodnocení jsou pak zahrnuty pouze programy, které odpovídají jak konkrétnímu nástroji nebo projektu a také současně vymezenému období jeho realizace. Pokud dochází k další participaci účastníka programu v aktivní politice zaměstnanosti v následujících letech (obdobích), pak je na tuto další účast osoby v programu nahlíženo jako na typ výsledku původního programu.

Příznak účasti v programu (v daném období) uvedený u jednotlivých uchazečů pak určuje uchazeče, kteří budou zahrnuti do hodnocení v intervenční skupině. V souladu s evaluační teorií je vhodnější hodnotit programy APZ již od momentu jejich začátku, a nikoliv až od okamžiku dokončení. Proto je údaj o počátku programu využíván k definici toho, které programy budou hodnoceny a tím i kteří uchazeči budou hodnoceni.

Důležitou součástí přípravy dat pro dopadové hodnocení je získat také data o všech ostatních uchazečích o zaměstnání, kteří byli evidováni ve stejném období, jako uchazeči účastníci se hodnocených programů. Tito uchazeči tvoří bazén, ze kterého jsou ve fázi přípravy dat vybíráni vhodní uchazeči pro stanovení kontrolní skupiny. Do základního výběru (ještě před párováním případů) jsou tedy zahrnuti všichni uchazeči, kteří byli v evidenci ÚP ČR alespoň jeden den ve sledovaném období. Data o těchto uchazečích mají s výjimkou neexistence konkrétní informace o účasti v programu jinak stejný formát jako data o účastnících programů. V některých případech jsou pro srovnávací situaci využíváni též účastníci jiných typů programů (např. porovnání zabezpečených a zvolených rekvalifikací). Základním předpokladem je, že účastníci a neúčastníci programu jsou ve zvoleném období jasně odděleni a nemůže dojít k jejich „přelévání“.

Z hlediska účinnosti programů zpravidla je vhodné sledovat výsledky programů za delší období (tzv. období pro vyhodnocení nebo období sledování výsledků). Právě délka tohoto období je jedním ze základních hledisek, které definují charakter konkrétní evaluace. Evaluace, které jsou prováděny za krátké období, jsou operativnější a poskytují rychlejší informaci. Z hlediska evaluační teorie jsou ale málo vypovídající v tom ohledu, že neumožňují sledovat delší průběh efektu. Řada evaluačních studií přitom prokázala, že krátkodobé a dlouhodobé efekty programů se odlišují, a to z různého důvodu jak u programů tvorby míst, tak i u rekvalifikačních programů. Z tohoto důvodu doporučujeme sledovat situaci účastníků programu v období minimálně dva roky od prvního počátku programu, a to u všech účastníků zahrnutých do zhodnocení.

Definice okruhů údajů vzhledem k časovému vymezení

V souladu s výše uvedeným je výběr z databáze tvořen třemi okruhy údajů:

První okruh údajů je tvořen údaji vztaženými k období (počátku) realizace uvedených programů a k situaci účastníků v době počátku těchto programů. Druhý okruh údajů se vztahuje k výsledkům programů a k situaci účastníků a vybraných neúčastníků programů na trhu práce v delším období, které logicky často značně přesahuje období, za které jsou zvoleny programy pro hodnocení (viz tabulka). Případy, které přesáhnou vyhodnocované období, jsou tzv. „cenzorované“, tedy k nim přistupujeme, jako k případům s neurčeným výsledkem, a to v závislosti na tom, zda se jedná o průřezovou formu vyhodnocení nebo o modely trvání.

Za třetí, údaje o uchazečích a o programech, které se odehrály před sledovaným obdobím, jsou zpravidla dostupné v omezené míře, nicméně pro analýzu jsou často klíčové. Tvoří totiž tzv. historii uchazeče. Mnohé zkušenosti ukázaly, že toto je klíčová skupina údajů spolu-definující další šance uchazeče na trhu práce. Teoreticky se tato perspektiva opírá o tzv. efekt zjizvení, tedy historie např. nezaměstnanosti je indikátorem jak reálných problémů konkrétního uchazeče, tak také toho, jak tohoto uchazeče vnímají zaměstnavatelé. Je proto významné definovat, jaké údaje o historii a v jaké formě je budou využity pro hodnocení a tyto údaje musí být součástí databáze.

Složitější formy hodnocení pak mohou definovat časovou proměnlivost jednotlivých údajů, tedy umožňují, aby se vybrané znaky v čase proměňovaly. Tuto perspektivu je také možné v datech uplatnit.

Harmonogram přípravy dat a časový horizont vyhodnocení

Pro vyhodnocení střednědobých čistých efektů je potřebné sledovat období alespoň dva roky od ukončení programů (viz výše). To znamená, že data pro vyhodnocení programů například za rok 2020 je potřeba sehrát z databáze na začátku roku 2023 a následně vyhodnotit (matice obsahuje údaje o účastnících a programech za rok 2020 a pak o pohybech v registru za roky 2021 a 2022).

Nabízí se však podle preferencí uživatelů výsledků hodnocení i další možnosti:

- a) V případě vyhodnocování krátkodobých efektů je pak možné uvažovat sledování po dobu 12 měsíců, tedy sehrát data na začátku roku 2022 a následně vyhodnotit.
- b) Případně vyhodnocovat efekty programů realizovaných v kratším období, například v období 6 měsíců (nikoliv v průběhu celého roku), například prvním pololetím roku 2020. Pak sehrávat data již v polovině roku 2021.
- c) Vyhodnocení efektivity programů za velmi krátké období, například sledování účastníků po dobu jen 6 měsíců. Pak by sehrávání dat oproti možnostem a) a b) (výše) bylo posunuto ještě o 6 měsíců dříve.

Vyhodnocení efektů programů APZ za krátké nebo velmi krátké období je účelné v situaci, kdy se výrazně mění podmínky na trhu práce (například výrazný ekonomický pokles a nárůst nezaměstnanosti) nebo kdy je zaváděn nový nástroj/program, případně se mění podoba a podmínky realizace existujících programů/nástrojů a je potřeba ověřit jejich dopady. V takových případech je pak vhodné porovnat zjištěné výsledky s výsledky dřívějších studií, pokud jsou k dispozici, a brát v úvahu srovnání s efekty nástrojů/programů zjištěnými v jiných podmínkách trhu práce či v případě podobných nástrojů/programů. Konečně v úvahu i dříve zjištěné rozdíly mezi krátkodobými a střednědobými efekty.

Diskuze stávajících zkušeností s daty o uchazečích a programech.

V této části textu shrnujeme dosavadní zkušenosti s daty o uchazečích, které se týkají obtíží s daty a možností, jak dále v budoucnu zlepšovat vyhodnocení. Tato zkušenost se vztahuje k datům, která jsme získávali z databáze OK Práce. Tuto diskusi rozdělujeme do několika základních okruhů:

Integrita databáze/riziko špatně sehraná data: Je situace, kdy data nejsou v pořádku, protože se je nepodařilo správně propojit do dvourozměrné matice. Tato situace je spíše výjimečná, ale z hlediska dopadu je velmi závažná a vždy je třeba důsledně prověřit všechny i náznaky toho, že ke špatnému sehrání dat došlo (indikátory, např. neodpovídající historie, zahrnutý údaj za špatné období, uchazeč se v databázi objevuje vícekrát).

Úplnost dat/riziko chybějící data: V podstatě existují čtyři základní typy chybějících dat:

1. První je spojen se situací, kdy chybí celá data o konkrétních uchazečích.
2. Druhá situace je spojena s tím, že u konkrétních uchazečů chybí hodnoty vybraných konkrétních znaků.
3. Třetí typ spočívá ve strukturální absenci konkrétní významné informace o uchazeči (tento typ vysvětlujeme níže).
4. Konkrétní údaj systematicky chybí u konkrétních nástrojů či projektů, a to se přenáší k jednotlivým uchazečům.

Z hlediska další práce tedy můžeme v souladu s teorií metodologie rozlišovat chybějící údaje na náhodné a systematické. Chybějící data o konkrétních uchazečích je možné ověřovat vnější validací dosažených rozsahů dat, případně i ověřením úplnosti očekávaného charakteru dat podle objednávky výtahu z databáze. Druhý typ související s chybějícími konkrétními hodnotami lze řešit zlepšením důsledného uvádění údajů o jednotlivých uchazečích do databáze nebo případně statistickým dopočtením chybějících údajů nebo důsledným rozlišováním charakteru příčiny nedostupnosti údaje (což pomáhá při rozlišení příčiny, zda se nejedná o chybu datové transformace). Je např. možné určit základní znaky, které je nezbytné z hlediska vyhodnocení sledovat a klást na jejich vyplnění větší důraz.

Spolehlivost dat: Spolehlivost dat není zpravidla možné zcela ověřit, ale vždy je třeba provádět namátkové kontroly spolehlivosti dat (validace dat). Tato kontrola musí proběhnout co nejdříve po předání databáze k analýze a dále vždy průběžně v jednotlivých krocích, a to jak u původních, tak u transformovaných dat. Kontrola spočívá ve zjištění případného poškození části dat, určení chybějících dat, v eliminaci dat mimo povolená rozpětí, v určení výskytu neobvyklých hodnot a v určení neznámých hodnot dosud používaných znaků.

Potřeba propojení dat z více datových zdrojů: Při vyhodnocování dat o uchazečích se ukazují dva základní typy problémů, které nelze překonat s využitím stávající podoby matice, jakou jsme dosud získávali při práci s daty OK Práce. Jedná se úplnou absencí nebo nevhodnou podobou některých dat. Tato chybějící data představují zásadní překážku pro vyhodnocení dat v podobě uznatelné na mezinárodní úrovni.

V první řadě se jedná o chybějící informace o ekonomickém postavení uchazečů po absolvování programu. Tyto informace by měly zahrnovat především informace o získaných zaměstnáních, jejich formě, trvání, oboru a případně výdělku. V současnosti není možné tyto informace získat, i když existují (jsou ve správě České správy sociálního zabezpečení a pro vyhodnocování APZ jsou poskytovány na základě zákonné výjimky pouze pro účely hodnocení programů financovaných z Evropského sociálního fondu útvary MPSV). Dále např. informace o tom, že osoba je na rodičovské dovolené nebo, že pobírá starobní důchod nebo dávky pomoci v hmotné nouzi. K vyhodnocení existujících pracovních pobídek v širším kontextu a jejich vlivu na rozhodování jedince by bylo vhodné disponovat příjmovými daty za celou domácnost uchazeče (např. otázka vlivu daňové úlevy na manžela/manželku s nízkým, či žádným příjmem).

Za druhé se jedná o vybrané strukturální informace o podmínkách trhu práce, volných pracovních místech apod., které jsou i veřejně dostupné, ale nejsou propojeny na databázi o uchazečích. Toto propojení je možné, v minulosti jsme ho realizovali sami úpravami a transformacemi dat, postupy ověřovanými v rámci projektů VÚPSV. Systém by ale mohl být koncipován tak, aby tyto údaje byly součástí databáze, což by jistě primárně využili i zaměstnanci ÚP ČR a MPSV.

Propojení informací za účelem zlepšení vyhodnocování APZ tedy vyžaduje zajištění povolení k získání dat Správy sociálního zabezpečení ČR o zaměstnáních a výdělcích na individuální úrovni v anonymizované podobě, definici vhodné podoby těchto dat, definice procesů sehrání dat, sehrání těchto dat do jedné databáze a zajištění vyhodnocení. V celém průběhu vyhodnocení musí být tato data dostatečně ochráněna před zneužitím.

Potřeba doplnění dat dodávaných v matici pro zpracování dat (a v databázi o uchazečích a programech): během realizace projektu byl vznesen námět na vyhodnocování „reaktivity programů rekvalifikací na potřeby trhu práce“. Tento námět ukázal na potřebu dodat do databáze informaci o volných pracovních místech z hlediska jejich počtů a kvalifikační struktury (nejspíše CZ-ISCO, či jiná členění podle potřeb parterů), která by

byla odpovídající/srovnatelná s údaji o kvalifikaci uchazečů. To by umožnilo rámcově posoudit, jak velká je poptávka v oborech, kam se uchazeči rekvalifikují, případně zda jsou rekvalifikace realizovány v některých (vybraných) poptávaných oborech.

Pro potřebu vyhodnocování ekonomické efektivity programů se ukazuje potřebné zaznamenat a dodat do datové matice data o nákladech na programy strukturované pro jednotlivé účastníky programů a vyhovující současně požadavku úplnosti položek nákladů pro jednotlivé účastníky. Pokud není možné sledovat individualizované náklady na každého jednoho účastníka programu, ale pouze za celý program, je toto v datech nutné identifikovat. Vytvořená proměnná jednak rozliší charakter dat (data za uchazeče, data za program) a umožní rozlišit ty účastníky programu, pro který budou dostupné sumární hodnoty za program. V případě vybraných programů, jejichž výsledkem je měřitelný užitek, by bylo vhodné disponovat i hodnotou výstupu nebo jejím odhadem na úrovni jednotlivého účastníka (nebo alespoň za program – opět s existencí příznaku).

Jedná se systémová řešení, které je třeba uplatnit v rámci tvorby informačního systému ve spolupráci s partnery. Řešení se týká jak vkládání potřebných prvotních dat do systému, tak jejich zpracování.

Přehled transformací, kontrol a čištění dat

V následující části se zabýváme přehledem transformací, kontrol a čištění dat. Základem pro získání potřebných dat je vhodně formulovaná, přesná a správcí dat jasná objednávka dat a včasná identifikace existujících problémů. Identifikované problémy je třeba neprodleně řešit se správcem databáze.

Tabulka 3: Práce s daty dodanými správcem dat před zahájením analýz

Krok	Postup
Transformace dat do analytického formátu	Nejčastěji získáváme data v textové podobě, kde jsou jednotlivé znaky odděleny konkrétním znakem (např. středník). Data jsou převedena do formátu souboru podporovaného konkrétním programem. Přitom je třeba zkontrolovat, že a) bylo zachováno vhodné kódování dat v datové sadě, b) všichni uchazeči jsou na svém vlastním řádku, c) nikde nedošlo ke změně v konkrétních datech (např. nechtěných zkrácením stringových řetězců, poškozením dat).
Kompilace dat	Data jsou zpravidla dodávána ve více souborech, které je třeba sehrát dohromady. S tím souvisí a) namátková kontrola integrity jednotlivých souborů (např. chybějící hodnoty), b) kontrola počtu případů v jednotlivých souborech, c) kontrola neexistence duplicitních případů, d) vnější kontrola očekávaného počtu dat.
Kontrola přítomnosti proměnných	Je třeba zkontrolovat, že v databázi jsou všechny požadované proměnné a tyto proměnné jsou ve vhodném formátu. Zvláště se to týká proměnných, které jsou nové nebo které byly měněny.
Základní kontrola integrity dat	Kontrola jednotlivých případů z hlediska jejich očekávaných vlastností, jako jsou odpovídající historie, základní znaky uchazeče a odpovídající období sledování + přítomnost a vyplněnost proměnných o evidenci uchazeče v očekávaném rozsahu. To umožňuje mimo jiné identifikovat, zda jsou zařazeny očekávané případy a jestli část případů nechybí.
Kontrola vyplněnosti jednotlivých dat a	Zjištění u všech relevantních znaků, zda jsou hodnoty u všech uchazečů řádně vyplněny, respektive, které chybí, případně proč. Řešení problému chybějících hodnot v závislosti na rozsahu, systematickosti a závažnosti absence údajů. Viz také část metodiky o

identifikace chybějících hodnot	chybějících údajích.
Kontrola hodnot jednotlivých znaků a jejich transformace do analytického formátu.	Data jsou ve stringovém formátu. Je výhodné, aby byla data dodávána bez zbytečné agregace údajů (tj. co nejvíce odpovídající původním údajům v databázi) a s odpovídajícími aktualizovanými číselníky. Každou dosaženou hodnotu je třeba ztotožnit a podle potřeby konkrétní analýzy transformovat do analytického formátu. Zvažujeme potřebu srovnatelnosti s předchozími/budoucími analýzami. Doporučujeme vždy definovat popisky transformovaných proměnných.
Kontrola stability vyplnění znaků	Zjištění u všech relevantních znaků, zda jsou hodnoty u všech uchazečů vyplněny na základě stejného systému. Problém nastává, pokud mají uchazeči registrovaní v různých obdobích různé hodnoty téhož znaku. Např. změnou zákona o zdravotním znevýhodnění nebo změnou číselníků typu programu mohou vzniknout nové kategorie, které nejsou zcela kompatibilní s původním systémem.
Identifikace formy a rozsahu programů, příprava programů na analýzu	Po předběžné kontrole (která proběhla již v předchozích krocích) nyní transformujeme údaje o programech a jednoznačně identifikujeme hodnocené programy, jejich rozsah apod. Zároveň definujeme případy, které chceme využít jako bazén pro definici kontrolní skupiny.
Definice okruhu ostatních údajů využitých pro analýzu.	Každá proměnná, která bude využita pro analýzu, by měla být zvlášť zkontrolována a měla by být definována její vhodná podoba pro konkrétní výzkumný postup. V řadě případů je třeba proměnné vícekrát redefinovat při zkoušení vhodné podoby nebo pro různé účely.
Implementace dat z vnějších zdrojů	Pokud je to možné a vhodné, přihráváme některá data pro analýzu z vnějších zdrojů. Musíme definovat vhodný vodící znak pro implementaci a zajistit obsahový i časový soulad těchto údajů.
Úprava dat do vhodného formátu vzhledem k designu analýzy a období hodnocení	Data jsou upravena tak, aby bylo dosaženo vhodného formátu vzhledem k očekávanému designu studie. To zahrnuje např. definici srovnávaných případů a počátku a konce vyhodnocování.
Analytické transformace	Ve finálním kroku provádíme analytické transformace, které umožňují využít konkrétní analytickou techniku dle naší volby. Ty mohou zahrnovat i značnou transformaci původních dat a definici zcela nových proměnných podle potřeb konkrétní analýzy.
Identifikace problému prázdných polí	Řada metod je citlivá na existenci prázdných polí a tímto musíme při našich analýzách počítat a eliminovat případné vyvstávající problémy.

Obsah databáze

V této části přinášíme základní přehled údajů využívaných v analýzách. Mimo definici konkrétních údajů navázaných na číselníky je základem využitelnosti dat pro analýzu:

- zajištění vazby mezi jednotlivými údaji uchazeče za pomoci identifikátoru uchazeče, vhodné hierarchie dat a přímého propojení klíčových údajů.
- zajištění strukturálního souladu mezi daty různé úrovně.

Z toho vyplývá, že data musí mít i další vlastnosti, které jdou nad rámec definice jednotlivých znaků. Dále to vyžaduje kontrolu aktuálnosti dat a diskuzi nad vhodným obsahem dat pro konkrétní analýzy. Jako příklad lze uvést, že řada údajů je v databázi přítomná, ale využívá se jen pro specifické analýzy.

KOD	Popis dat	Poznámka
ID_IND	unikátní anonymní identifikátor uchazeče	
ROK_NAR	rok narození uchazeče	využívá se k vypočítání věku uchazeče
POHL	pohlaví uchazeče (muž, žena)	
VZDEL	stupeň vzdělání dle přiloženého číselníku	Základem ISCED
KKOV	kód oboru vzdělání z číselníku	
ZDR_STV	zdravotní stav dle přiloženého číselníku	
RD_STV	Rodinný stav podle přiloženého číselníku	
DETI	Počet dětí uchazeče	
SPK	Fyzické osoby do 20 let věku	
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Fyzické osoby do 20 let
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Absolventi
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Péče o děti
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Ženy těhotné a kojící
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Starší 50 let
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Dlouhodobá evidence
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Zvláštní pomoc
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Azylanti
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Absolventi VŠ
SPK	Příslušnost do speciální kategorie uchazečů –	Zvýšená péče
OBC	Občanství uchazeče	
BYDLISTE	Bydliště uchazeče	Číselník
POZAD_UV	Typ úvazku preferovaný uchazečem	
POZAD_PROF	Profese preferovaná uchazečem	
NUTS3	NUTS3 Úřadu práce	
NUTS4	NUTS4 Úřadu práce	
NUTS4	NUTS4 Bydliště uchazeče	
U_NUTS4	Míra nezaměstnanosti NUTS4	
V_NUTS4	Volná pracovní místa NUTS4	
ST_DATE	Datum počátku období	
EN_DATE	Datum konce období	
DAT_VYP	Datum výpočtu	
EVE_DATE	Datum konce sledování evidencí	
EVOD	Datum počátku první evidence trvajících ve sledovaném období	
EVDO	Datum konce první evidence trvajících ve sledovaném období	
NASTODx	Data počátku následných evidencí po dobu sledování evidencí	
DUVUKx	Důvody ukončení sledovaných evidencí podle číselníků	
PRED_EV	Počet předchozích evidencí uchazeče	
PŘED_DEL	Celková délka předchozích evidencí uchazeče	
PRAC_DNY	Počet odpracovaných dnů v rozhodném období	

PŘED_SVC	Předchozí poslední činnost uchazeče byla samostatná výdělečná činnost.	
PODP	Uchazeč pobíral podporu v nezaměstnanosti	
DOSAZ	Dosažitelnost uchazeče	
HMN	Zda uchazeč pobíral dávky pomoci v hmotné nouzi	
TYP_PROGx	Typ nástroje, kam byl uchazeč zařazen	
SUB_PROGx	Sub typ nástroje, kam byl uchazeč zařazen	
PROJEKT	Zařazení uchazeče od projektu	Projektové číslo
PR_ST_DATE	Datum zahájení programu, projektu	
PR_END_DATE	Datum ukončení programu, projektu	
OBSAH	Obsah programu	Je třeba definovat podle typu konkrétního programu
UDRZ	Udržitelnost programu do	

2.2 Kvantitativní vyhodnocování efektivnosti programů APZ (KA2)

Postup zpracování

V průběhu projektu byl tento modul zpracováván takto: provedli jsme vyhodnocení všech typů hlavních programů APZ. Zaměření a obsah hodnocení byly konzultovány s partnery projektu. Za prvé bylo provedeno souhrnné vyhodnocení programů APZ na datech za rok 2014 s důrazem na čisté efekty pro dlouhodobě nezaměstnané a na střednědobé efekty. Samostatná analýza se věnovala vyhodnocení SÚPM-SVČ. Dále bylo provedeno podrobnější vyhodnocení vybraných jednotlivých programů na novějších datech: rekvalifikačních na datech za rok 2016, vyhodnocení VPP na datech za rok 2016 a proběhne vyhodnocení SÚPM na datech za rok 2017. Při těchto hodnoceních jsme ověřili nové postupy hodnocení, jako je párování případů (účastníci a kontrolní skupina), nové typy analýz (jako odpovědi na nové otázky) a nové typy analytických technik (typicky analýza soutěžících rizik).

Cíl hodnocení

Vyhodnocení cílenosti programů, dále pak na základě metody párování, vyhodnotit čisté účinky (přidanou hodnotu) programů na odchod z nezaměstnaných registru a setrvání mimo registr na základě kontra-faktuálního přístupu. Konečně, vyhodnotit specifické faktory, které účinnost programů ovlivňují, zejména vazbu cílenosti a čistých efektů. Ve všech těchto ohledech zachytit regionální diference.

Praktické využití

Poznatky ohledně efektivnosti a cílenosti programů umožní informovaně rozhodovat o celkové alokaci prostředků na APZ, distribuci prostředků a typů programů v regionech, mezi specifické skupiny nezaměstnaných (kritéria výběru účastníků do programů). Budou podnětem pro úpravy v obsahu a zaměření programů (inovaci), případně zavádění programů nových.

Obsah hodnocení

Programy navrhujeme hodnotit z hlediska jejich cílenosti, výsledků a dopadů. Výsledkem máme na mysli konkrétní stavy nebo změny, které se s uchazeči staly po absolvování programu (hrubý efekt). Dopadem programu máme na mysli odhad vlivu programu na výsledek uchazeče (čistý efekt). Zabýváme se především následujícími hledisky:

- Jaké programy APZ jsou realizovány, v jakém rozsahu a struktuře?
- Jak jsou programy APZ ve vybraném období cíleny k jednotlivým skupinám/kategoriím uchazečů?
- Jaké jsou dopady jednotlivých programů APZ ve vybraném období?
- Jaké faktory ovlivňují dopady jednotlivých programů APZ ve vybraném období (faktory spojené s individuálními charakteristikami účastníků, faktory spojené s kvalitami/charakteristikami programů, faktory spojené s charakteristikami lokálního trhu práce, a s fází ekonomického cyklu) ?

Metody hodnocení

Pro vyhodnocení je celkově důležité stanovit způsob identifikace odhadu dopadu. V zásadě existuje více akceptovatelných postupů. V tom ohledu jsou většinou kombinovány příprava dat ve formě např. párování (to znamená předpřipravení dat pro odhad kontrafaktuální situace) a konkrétní technika analýzy. V některých případech dochází ke stanovení odhadu za pomoci srovnatelné kontrolní skupiny (PSM propensity score matching, CEM coarsened exact matching). Dále je možné kombinovat takto

připravená data s technikami analýzy založenými na oddělených hodnotách nebo na trvání, tedy hodnocení v určitých časových bodech, a nebo zhodnocením celkové délky období (tj. počtu dnů) do vzniku určité události. Specifickým přístupem jsou pak např. modely z rodiny mixed proportional hazard model (jedná se o určitou skupinu statistických modelů, které mohou vest k dalšímu zpřesnění odhadu dopadu). Výsledky odhadu je třeba podrobovat testům úspěšnosti odhadu (zpravidla se jedná o různé testy přesnosti párování, nebo robustnosti/citlivosti dosažených odhadů).

Partneři mohou stanovit, jaké postupy odhadu dopadu preferují. V současnosti možnosti odhadu dopadu neustále rozvíjíme. Předchozí postupy jako PSM a CEM se v zásadě osvědčily, ale zpravidla mají silné a slabé stránky a žádný ideální způsob vyhodnocování vhodný pro všechny situace zřejmě neexistuje. Proto je také vhodné postupy dále rozvíjet, případně i kombinovat. Klíčovým hlediskem při využití jednotlivých postupů přitom je vhodná rovnováha mezi důrazem na kvalitu odhadu a na druhé straně praktická využitelnost výsledků.

Navrhované formy výstupů hodnocení, harmonogram

Základním nástrojem vyhodnocení je v současnosti výzkumná zpráva. Tato forma umožňuje realizovat hodnocení ve značném rozsahu sledovaných hledisek a poskytovat informace z poměrně bohatého datového materiálu. Systému umožňuje do určité míry realizovat vyhodnocování podle poptávky a potřeb partnerů. Běžný rozsah takové zprávy je 70-200 stran a obsahuje řadu (i dílčích) analýz. Ke zprávě je vypracováno shrnutí a další dokumenty dle potřeby. U výzkumných zpráv se předpokládá, že je budou hodnotit také experti z praxe, kteří mají zkušenost s uvedenými programy. Dalšími výstupy mohou být odborné akademické publikace (zpravidla dosažených dílčích výsledků).

Hlavní hlediska analýzy:

Vyhodnocení cílenosti ve vybraném užším okruhu znaků, vyhodnocení průměrných dopadů programů na účastníky, případně jen několik málo dílčích hledisek třídění dopadů.

Specifická hlediska analýzy:

Podrobné zhodnocení cílenosti, podrobné zhodnocení dopadů i podle dílčích hledisek, vyhodnocování specifických i dílčích praktických otázek (např. charakteristiky programů, úspěšnost programů, vztah cílenosti a dopadů, reakce na podmínky trhu práce a vzdělávací systém a jiné dle konkrétních potřeb partnerů). Sledovaná hlediska lze rozšiřovat a obsahově specifikovat ve spolupráci s uživateli výstupů (MPSV, Úřad práce). Naše dosavadní praktická zkušenost je, že partneři jsou velmi zdatní při definici svých konkrétních analytických potřeb a preferujeme též provádění specifických analýz podle momentální poptávky.

Při modelovém návrhu řešení můžeme uvažovat např. okruhy individuálních dat o uchazečích o zaměstnání (nezaměstnaných), strukturálních dat o podmínkách v regionech, dat o charakteristikách programů a jejich konkrétní realizaci jako vstupní nezávislé prediktory konkrétních výsledků a odhadů dopadů programů. Data o výsledcích a dopadech vyžadují další rozvoj, tak aby bylo možné vyhodnotit dopady průkazněji anebo dokonce odhadovat jiné typy dopadů. Předběžně můžeme uvažovat především o dopadech na snižování nezaměstnanosti, na zaměstnanost nebo na mzdy. V neposlední řadě pak jde o otázku posouzení sociálních a ekonomických hledisek realizace uvedených opatření.

Typy a obsah analýz

Před rozpracováním obsahu analýz definujeme několik základních předpokladů. V první řadě bychom rádi zdůraznili, že se jedná o programovou evaluaci. Dále připomínáme, že tento popis vychází z definice okruhu dat, která je provedena výše a která je podrobně definovaná datovou maticí. Dále zde přihlížíme k rozsahu a kvalitě dat, se kterými jsme v minulosti již opakovaně pracovali a bereme v úvahu reálné možnosti jejich zlepšení.

Jednotlivé typy a obsah analýz jsou shrnuty v následující tabulce. Ta obsahuje tři sloupce. V prvním sloupci jsou uvedeny dimenze hodnocení, ve druhém sloupci jsou možné výzkumné otázky. Ve třetím sloupci jsou uvedeny postup a metody pro dosažení výsledků. Praktická relevance analýz je komentována v textu pod tabulkou 4.

Tabulka 4: Typy a obsah analýz

Dimenze hodnocení	Výzkumné otázky	Postup a metody
Rozsah a obsah programů APZ	<ul style="list-style-type: none">- Jaký obsah mají konkrétní programy?- Jaký rozsah a délku mají konkrétní programy?- Jaké jsou interakce charakteristik programů?	<ul style="list-style-type: none">- Transformace dat, kontingenční tabulky
Cílenost, zaměření programů	<ul style="list-style-type: none">- K jakým skupinám účastníků jsou tyto programy cíleny?- Jaké faktory ovlivňují cílenost programů? (organizační, proces rozhodování, charakteristiky účastníků, metodické, trh práce, jiné)- Nakolik reagují programy na situaci na trhu práce/na poptávku po pracovnících v konkrétních profesích?- Nakolik navazují programy na předchozí vzdělání uchazečů?- Nakolik vstupují uchazeči do APZ vícenásobně nebo opakovaně?	<ul style="list-style-type: none">- Transformace dat, kontingenční tabulky- Propojení na modul 3 metodiky
Dokončování programu	<ul style="list-style-type: none">- Jak úspěšní jsou účastníci v dokončování programů?- Co znamená úspěšnost či neúspěšnost v programu pro pozdější účast na trhu práce?	<ul style="list-style-type: none">- Transformace dat, kontingenční tabulky
Hodnocení dopadu programu	<ul style="list-style-type: none">- Jaké jsou celkové dopady programů?- Jaké jsou/nejsou rozdíly v dopadech u dílčích sub-typů programů?- Jaké jsou regionální rozdíly v dopadech programů?- Jaké jsou dopady programů pro jednotlivé skupiny uchazečů?- Jaký je vztah mezi cíleností programu a jeho dopadem?	<ul style="list-style-type: none">- Transformace dat, párování, analýzy přežití, analýzy soutěžících rizik, víceúrovňové regresní modely, kontingenční tabulky

	- Jak ovlivňují charakteristiky programu jeho dopady?	
Rozlišení typu dopadu	- zaměstnání, ekonomická neaktivita, mzda	Vstupuje do hodnocení v předchozím bodě
Trvání dopadu	- jak se dopad vyvíjí v dlouhém období? - nakolik se osoby po AZP vrací do evidence a kdy pak tuto evidenci opět opouštějí	Vstupuje do hodnocení v předchozím bodě

Posouzení *obsahu a rozsahu programu* pomáhá zhodnotit jak celkový rozsah politik (které implicitně indikují možnost ovlivnit specifickou situaci na trhu práce), tak celkový charakter jednotlivých programů. To významně pomáhá při interpretaci dopadů (např. když víme, že program je primárně určen pro některé rizikové skupiny nebo že připravuje uchazeče na konkrétní profesi).

Cílenost programu se v předchozích analýzách ukázala jako klíčová pro zhodnocení dopadu programu. Jednak totiž programy mají pro různé skupiny uchazečů různé dopady. Pak ale také právě pomoc některým skupinám uchazečů je klíčovým předpokladem jejich pracovního uplatnění. Jinými slovy jejich uplatnění bez programu je velmi nepravděpodobné.

Při analýze cílenosti opatření aktivní politiky trhu práce sledujeme „nové“ účastníky programů, tedy ty, kteří vstoupili nově do programu realizovaného v určitém roce (vylučujeme část účastníků, kteří v daném roce pokračovali v programu započatém v předchozím období) a posuzujeme jejich strukturu s ohledem na základní sociodemografické charakteristiky. Následně strukturu souboru účastníků jednotlivých vybraných aktivních opatření porovnáváme s celkovou strukturou všech nezaměstnaných, abychom mohli ukázat, nakolik zastoupení konkrétních skupin uchazečů v programech odpovídá/neodpovídá jejich zastoupení v nezaměstnanosti. Toto porovnání lze vyjádřit indexem cílenosti. Indexy cílenosti ukazují, zda zastoupení vybrané skupiny v konkrétním programu aktivní politiky odpovídá (index blíží se hodnotě 1) / neodpovídá (index nižší nebo vyšší než 1) jejímu podílu na celkové nezaměstnanosti.

Příklad:

Tabulka 5 Zastoupení skupin nových účastníků v opatřeních aktivní politiky trhu práce realizovaných v roce 2014 (indexy cílenosti opatření k jednotlivým skupinám účastníků)

POHLAVÍ (%)	REK celkem	REK zvolená	REK nezvol	OPM30	SÚPM	VPP
Ženy	1,2	0,7	1,3	1,2	1,2	0,8
Muži	0,8	1,3	0,7	0,8	0,8	1,1
VZDĚLÁNÍ (%)	REK celkem	REK zvolená	REK nezvol	OPM30	SÚPM	VPP
Základní	0,6	0,6	0,6	0,2	0,4	1,5
středošk. bez mat.	0,9	1	0,8	0,4	0,9	1,3
středošk. s mat.	1,5	1,3	1,6	1,7	1,5	0,5
vyšší odb. a VŠ	1,2	1,2	1,2	3,3	1,5	0,2
VĚK (%)	REK celkem	REK zvolená	REK nezvol	OPM30	SÚPM	VPP
15-19 let	0,4	0,3	0,4	2,1	0,7	0,6
20-24 let	0,8	1	0,7	3,8	1,5	0,7
25-29 let	0,9	1,1	0,8	2,4	1,1	0,6
30-34 let	1	1,2	1	0,1	1	0,8
35-39 let	1,3	1,3	1,3	0	1	1
40-44 let	1,2	1,3	1,2	0	1	1
45-49 let	1,2	1	1,2	0	0,8	1,2
50-54 let	1,3	1	1,4	0	0,9	1,4
55-59 let	0,9	0,6	1	0	0,8	1,7
nad 60 let	0,3	0,3	0,3	0	0,3	1,3
ZDRAVOTNÍ STAV (%)	REK celkem	REK zvolená	REK nezvol	OPM30	SÚPM	VPP
Dobrý	1	1,1	1	1,2	1,1	1
zdravotní omezení, znevýhodnění	1	0,7	1	0,4	0,6	0,9
částečná invalidita (I. stupeň)	0,9	0,8	0,9	0,1	0,6	1,3
plná invalidita (II. a III. stupeň)	0,8	0,7	0,8	0,1	0,5	1
POČET PŘED. EV. (%)	REK celkem	REK zvolená	REK nezvol	OPM30	SÚPM	VPP
jen sledovaná ev.	0,8	0,9	0,8	2,7	1,2	0,4
1 předchozí ev.	1,1	1	1,1	1,3	1,2	0,7
2 předchozí ev.	1,1	1,1	1,1	0,7	1,1	0,8
3 předchozí ev.	1,1	1,1	1,1	0,3	1	1
4 předchozí ev.	1,1	1	1,1	0,2	0,9	1,2
5+ předchozích ev.	1	1	0,9	0,1	0,7	1,9
CELK. DÉLKA PŘED. EV. (%)	REK celkem	REK zvolená	REK nezvol	OPM30	SÚPM	VPP
bez předch. ev.	0,8	0,9	0,8	2,7	1,2	0,4
krátkod. ev. (do 3 m)	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	0,5
středněd. ev. (3-12 m)	1,1	1,2	1,1	0,9	1,1	0,6
dlouhod. ev. (12+ m)	1	1	1	0,2	0,8	1,5

Zdroj: Data OKpráce za rok 2014

(OPM 30=odborné praxe pro mladé do 30 let)

Schopnost program dokončit navrhujeme sledovat proto, že může několikerým způsobem ovlivňovat dopad programu. Navíc může pomoci indikovat vhodnost jednotlivých

programů pro jednotlivé skupiny uchazečů a vést i k další analýze a úpravě těchto programů ve vazbě na specifické potřeby uchazečů.

Dopadové hodnocení je základním kamenem „sumativních“ forem evaluace, které se zaměřují na to, jakou přidanou hodnotu mají intervence vůči nezaměstnaným uchazečům, případně zda se společensky vyplatí. Z patnáctileté analytické praxe při hodnocení APZ vyplynulo, že hodnocení programů v agregované podobě může ukrývat významné rozdíly v efektech mezi sub-typy programů a efektech vůči jednotlivým skupinám uchazečů. Proto navrhuje hledat a definovat vhodná hlediska, která umožňují podrobnější vhled do efektů jednotlivých programů a umožňují odlišit, které programy jsou prospěšné a komu jsou prospěšné a komu naopak příliš nepomáhají.

Rozlišení typu dopadu je klíčové. Předchozí analýzy mj. ukázaly, že programy APZ jsou přínosné v tom, že více vedou uchazeče do zaměstnání než do ekonomické neaktivity, než tomu bylo v kontrolní skupině.

Vedle uvedených dimenzí hodnocení (otázek hodnocení) byl ze strany MPSV vznesen náměr na vyhodnocování reaktivity rekvalifikací na potřeby trhu práce. Tento náměr byl pilotně ověřován. Ověřování ukázalo na potřebu doplnění datové základny v rámci systémového řešení informačního systému. Vedle toho také ukázalo na potřebu vymezit ze strany partnerů (MPSV a ÚP ČR) metodický rámec hodnocení:

- Určit uživatele hodnocení a reflektovat jejich potřeby.
- Vymezit vhodné pojetí konceptu reaktivity na potřeby trhu práce.
- Stanovit operační definici toho konceptu (jak je žádoucí a možné reaktivitu měřit).
- Určit celkový rámec hodnocení (individuální/agregované, geografický prostor posouzení)
- Určit konkrétní parametry jednotlivých údajů vstupujících do systému.
- Určit konkrétní způsoby vyhodnocování a návaznosti na fungující systémy.
- Posoudit celkovou realizovatelnost hodnocení z perspektivy aktérů.

Diskuse hodnocení dopadu

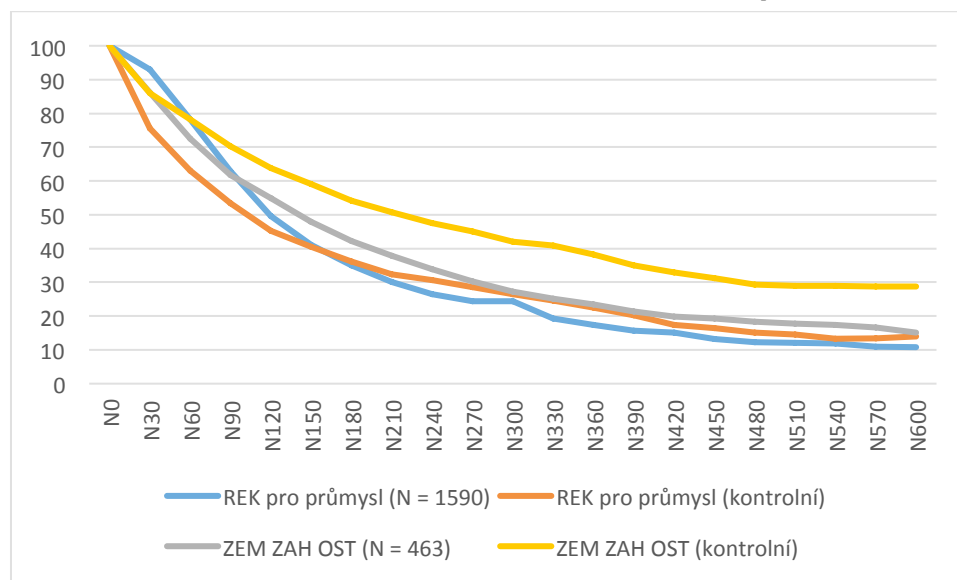
V této metodice navrhuje mikro perspektivu programového dopadového hodnocení. Respektujeme přitom řadu jiných evaluačně výzkumných postupů, které mohou být v jednotlivých případech vhodnější pro odpověď na konkrétní potřebu či výzkumnou otázku. Typickým příkladem jsou evaluace v makro perspektivě nebo procesní formy hodnocení. Je vhodné, aby MPSV vždy zvažilo potřebu těchto jiných forem evaluace a zadalo si jednotlivé výzkumné studie podle svých konkrétních potřeb.

Pokud zde hovoříme o dopadech programu, máme tím na mysli odhad efektu programu po vyloučení minimálně části (ideálně celkového) vlivu ostatních faktorů na situaci uchazeče. Využívání dopadu má oproti prostému sledování výsledku tu výhodu, že více respektuje a odhaluje interakci mezi konkrétním nástrojem APZ a konkrétním uchazečem.

Při sledování výsledku totiž může jinak docházet k „mylným“ úsudkům o efektech programů, které jsou ovšem způsobeny jinými okolnostmi. Např. u některé znevýhodněné skupiny se jeví, že výsledek po programu je výrazně horší než u jiných skupin uchazečů. Po srovnání s kontrolní skupinou ovšem zjistíme, že zatímco u znevýhodněné skupiny by uchazeči bez tohoto programu dopadli pravděpodobně ještě výrazně hůře, u skupin s lepším postavením na trhu práce i přes příznivější výsledek je pak tento výsledek horší než u uchazečů s dobrými vyhlídkami, kteří se ale žádných programů neúčastní (tedy dopad je malý nebo dokonce záporný). Viz také diskuse

hrubých a čistých efektů výše v textu. Příkladový graf 2.1 převzatý z naší poslední publikace (Hora et al. 2020) ukazuje ilustraci toho problému. I když je výsledek v kategorii A lepší než u kategorie B, dopad (vyjádřený jako rozdíl mezi výsledkem účastníků programu a kontrolní skupiny) je větší u kategorie B než u kategorie A.

Graf 1: Výsledky typů (A) „rekvalifikace pro průmysl“ a (B) „zemědělství, zahradnictví, ostražba“ ve srovnání s kontrolní skupinou.



Výsledková proměnná je ovšem nezbytným základem kvalitního dopadového hodnocení. Pro posouzení účelnosti a účinnosti nástrojů se jeví jako vhodná taková forma výsledkové proměnné, respektive proměnných, která dokáže poměrně komplexně postihnout situaci konkrétních uchazečů včetně různých forem zaměstnání a ekonomické neaktivity, a to po dostatečně dlouhou dobu. Dopad programu je pak vyjádřen jako rozdíl mezi průměrným výsledkem uchazečů, kteří se účastní programů a průměrným výsledkem uchazečů, kteří se programe neúčastní v určitém období po absolvování programu nebo jako průměrný rozdíl v délce trvání evidence s programem a bez programu. Tato perspektiva u programů tvorby míst zpravidla zohledňuje, zda je jedná o období, kdy byl uchazeč podpořen dotací nebo období po skončení této dotace.

V podmínkách hodnocení programů má hodnocení dopadu jednu velmi zásadní kladnou vlastnost. Opakované hodnocení (i částečně různými metodami) ukázalo značnou robustnost odhadů dopadu. Tato robustnost (stálost a stabilita odhadu) je především způsobena značnou velikostí souboru uchazečů, kdy opatření jsou podstatného rozsahu a kontrolní skupina je tak velká, že zpravidla je dokonce možné spárovat účastníka programu i s více uchazeči. V praxi pak dochází k náhodnému přiřazení účastníků a neúčastníků v rámci určitých strat a vzhledem ke zprůměrování efektu příliš nezáleží na tom, který konkrétní neúčastník je vybrán pro vyhodnocení.

Pro kontra-faktuální vyhodnocování doporučujeme (nikoliv však výhradně) srovnávací situace účastníků programů s neúčastníky, případně s účastníky jiných programů. Tato situace je dále specifikována srovnatelností skupiny intervence a kontrolní skupiny (viz tabulka 6 níže).

Tabulka 6: Indikátory výsledků/dopadů programů APZ

Indikátor výsledku	Využitelnost	Doporučení
Datum opuštění evidence a datum příchodu do evidence	Běžně využíván – např. Hora et al. (2018)	Zachovat
Důvod opuštění evidence – krátkodobá perspektiva	Běžně využíván – např. Hora et al. (2018)	Zachovat
Přítomnost uchazeče v evidenci systému pomoci v hmotné nouzi	Byl využit jednou – Hora a Vyhlídal (2016)	Zachovat
Zaměstnání uchazeče po absolvování programu	Není k dispozici	Doplnit
Mzda uchazeče po absolvování programu	Není k dispozici	Doplnit

Základním východiskem dopadového hodnocení je, že dopad programu nelze přesně určit, lze ho jen odhadnout. Konkrétní odhad dopadu je pak konkrétní výsledek souboru operací úpravy dat a statistických operací. Snaha o přesnost odhadu pak spočívá především v eliminaci známých zkreslení, ke kterým by došlo bez specifické intervence výzkumníka a druhotně v dodržení tzv. identifikačních podmínek zvolených metod. V dopadovém hodnocení jsou problémy spojené s odhadem dopadu z podstatné části řešeny designem hodnocení.

V moderním pojetí tedy můžeme rozdělit analytickou práci spojenou s odhadem dopadu na dvě základní fáze:

- Fáze „přípravy dat“ (data pre-processing) zahrnuje úpravu dat do vhodné podoby a párování případů.
- Fáze vyhodnocení dopadu pak zahrnuje statistické operace, které vedou ke konkrétnímu numerickému výsledku nebo zobrazení dopadu.

Při přípravě dat je třeba:

- Upravit data do vhodného formátu redefinicí jednotlivých variant znaků
- Vytvořit nová data transformací ze stávajících proměnných
- Vyloučit nevhodná data
- Definovat a připravit model pro párování
- Spárovat účastníky a neúčastníky na předpřipravených datech

Při vyhodnocení dopadu je třeba:

- Upravit výsledková data do vhodného formátu tak, aby metoda vyhodnocení odpovídala tomu, jak jsou definovány výsledkové proměnné
- Provést statistické vyhodnocení
- Provést testy robustnosti výsledku, případně testy kvality párování
- Připravit výsledková data pro tabulkové výstupy

V evaluační teorii je zpravidla dopad programu hodnocen srovnáním situace před realizací programu a v určitých obdobích po realizaci programu. V našem případě nahrazuje situaci před programem situace prvního dne v programu. Nevnímáme, že by posunutí počátku měření v tomto případě přineslo zásadní zkvalitnění výsledku, protože nemám k dispozici vhodné výsledkové indikátory. U kontrolní skupiny je počátek měření definován jako časový bod (den) ve kterém byl srovnatelný uchazeč v evidenci přibližně stejně dlouho jako v ní byl účastník programu před nastoupením do programu. Dále přihlížíme k dlouhodobější pracovní zkušenosti a zkušenosti s nezaměstnaností i ve

vzdálenější historii před absolvováním programu. Tím eliminujeme riziko, že odlišná historie nezaměstnanosti zkreslí odhad dopadu programu.

Důvody k hodnocení od prvního dne v programu

Programy jsou zpravidla hodnoceny ode dne svého počátku na základě zkušenosti z řady evaluačních studií, že programy APZ mohou být spojeny s významným efektem uzamčení a s významným efektem mrtvé váhy. Tedy pokud bychom neposuzovali období během realizace programu, můžeme pomíjet skutečnost, že řada osob v kontrolní skupině si v tomto období našla zaměstnání, zatímco účastníci programů APZ si v tomto období práci nehledali nebo byli na veřejně dotovaném zaměstnání. Tedy vynechání období v programu by mohlo vést k významné redukci posuzovací situace (vynecháním části informace o situaci uchazečů bez programu).

Druhým argumentem pro hodnocení od počátku programu se zabývají evaluační studie (např. Lechner 1999), které upozorňují, že při hodnocení od konce programu je obtížnější určit vhodné osoby pro kontrolní skupinu a nastavit vhodnou evaluační situaci. Principiálně totiž platí argument, že neúčastníci programu, kteří si nenalezli zaměstnání do doby konce trvání programu nemusí být srovnatelní s účastníky programu, protože mají jinou historii. Pokud bychom podmínili hodnocení situaci na počátku programu, pak implicitně hodnotíme od počátku programu, jen při tom redukuje část zobrazeného efektu.

Celková přínosnost navrženého hodnocení

Výstupy navržených analýz tedy ukazují mikro-ekonomickou perspektivu dopadového hodnocení. Celkově tedy ukazují, jaká byla situace mezi uchazeči o zaměstnání, jaké programy (nástroje) byly realizovány, kteří uchazeči vstoupili do programů, zda uchazeči tyto programy dokončili, k jakým výsledkům účast v programu vedla a jak si účastníci programu vedli ve srovnání s kontrolní skupinou (hodnocení dopadu). Tyto poznatky jsou užitečné především pro sumativní hodnocení, pomáhají posoudit účelnost programů, případně provádět korekce rozsahu a typu realizovaných opatření a jejich cílenosti vůči vhodným skupinám uchazečů a v závislosti na nastalé ekonomické situaci.

Celkově výhody představeného způsobu hodnocení dopadu spatřujeme v:

- Prověřenosti a uznatelnosti těchto forem hodnocení vyplývající z pozitivních vlastností uvedených metod (s respektováním jejich omezení);
- Nižší/přiměřené ekonomické nákladnosti vzhledem k využívání dat vytvořených za jiným účelem;
- Praktické užitečnosti poznatků, která by měla být podpořena definováním evaluačních cílů ze strany partnerů (tedy tzv. evaluace na objednávku).

Základním typem výstupu je výzkumná zpráva. Tato výzkumná zpráva zpravidla zahrnuje:

- Cíle výzkumu a definici specifických evaluačních otázek;
- Teoretická východiska, která se zpravidla vztahují k hodnocení konkrétního typu/typů programu (teorie, praktická zkušenost);
- Zhodnocení kontextu realizace APZ ve sledovaném období;
- Metodologickou část, která představuje využitá data a všechny využitá postupy analýzy;
- Analytickou část, která odpovídá na položené otázky a vždy vyhodnocuje rozsah, cílenost, výsledky a dopady hodnocených opatření;
- Datové výstupy, analýzy, závěry a doporučení, která na sebe vzájemně navazují;
- Manažerské shrnutí nebo jinou formu výstupu, který shrnuje hlavní závěry a diskutuje jejich politické implikace.

Klíčové metodické postupy

1. Párování případů

Základním krokem před přípravy dat pro analýzu je párování případů. Smyslem párování je vytvořit dvě skupiny: skupinu účastníků programů a kontrolní skupinu. Logika tohoto typu designu vychází z kontra-faktuální situace. Tedy chceme získat odhad dopadu programů na konkrétní účastníky tím, že je srovnáváme s obdobnými neúčastníky programů. Předpokládáme přitom, že při dodržení stanovených identifikačních podmínek by účastníci dosáhli obdobného výsledku, jako spárování neúčastníci.

Párování je závislé na dostatečném počtu vhodných případů pro párování do kontrolní skupiny. Kritéria pro párování vycházejí z evaluační teorie a praxe. Zpravidla řada znaků ovlivňuje jak participaci v programu, tak pozdější výsledek tohoto programu. Existuje mnoho dílčích způsobů párování případů, které se více či méně odlišují. Konkrétní volba způsobu párování pak závisí na povaze konkrétních dat a na cílech konkrétní analýzy. Většinou ale výsledky těchto metod při využití stejných dat nepřinášejí zásadně odlišné výsledky, což se potvrdilo také ve většině našich předchozích analýz (Hora 2018, Dvouletý a Hora 2020). Je ovšem třeba být opatrný při využití a interpretaci těchto metod, pokud se jedná o hraniční výsledek (např. velmi malý efekt) nebo pokud se konkrétní výsledek jeví být v praxi citlivý na drobné změny designu evaluace. Z tohoto důvodu byla vyvinuta řada testů, které kontrolují kvalitu spárování, vhodnost využití metody nebo citlivost dosaženého výsledku. Na druhou stranu námi běžně využitě vzorky dat jsou značně početné a to umožňuje jak využití relativně různých metod, tak zpravidla nízkou závislost na využití konkrétního případu v kontrolní skupině.

Modely párování mají statickou nebo dynamickou povahu. Mezi další důležité charakteristiky párování patří rozhodnutí, zda párovat účastníky s jedním nebo s více neúčastníky a zvláště při párování s jedním neúčastníkem je důležité zajistit, aby přiřazení neúčastníků bylo mimo definovaná hlediska párování náhodné (nikoliv např. závislé na pořadí případů v databázi). Při rozhodnutí o tratovém nebo individuálním párování bychom měli přihlížet také k tomu, jaké analytické techniky plánujeme později využít.

V analýzách realizovaných v rámci našeho projektů jsme využili párování za pomoci propensity score (např. Hora et al. 2018) a shlukové přesné párování (např. Hora et al. 2020). Obě tyto metody jsou dostupné přes různé analytické nástroje formou přídatku do Staty či SPSS, případně lze využít také program R, který ovšem často vyžaduje větší programovací praxi. Níže se zabýváme základní podstatou těchto přístupů. Technické detaily těchto metod zde nepopisujeme, neboť byly dostatečně popsány v řadě našich předchozích výstupů (např. Hora et al. 2015, Hora et al. 2018, Hora et al. 2020, Hora a Sirovátka 2020 a další) a v zahraniční odborné literatuře v těchto výstupech odkazované.

Při párování za pomoci propensity score dochází k párování na score, které vzniká výpočtem pravděpodobnosti účasti v programu podle známých znaků. Párovány jsou případy, které jsou si z hlediska tohoto score podobné v určitém povoleném rozmezí. Tento postup je výhodný, pokud nemáme dostatečný počet případů ke spárování a zároveň nás zajímá především průměrný efekt programu na účastníky. Zásadní výhodou také je, že do výpočtu skóre můžeme vložit poměrně komplexní informaci. Ve výsledném párování spolu reálně nejsou zpravidla spárovány osoby s obdobnými charakteristikami, ale osoby s obdobnou pravděpodobností účasti v programu. Proto nelze pozorovaný dopad spolehlivě dále členit a usuzovat na lokální dopady podle dílčích znaků. Je ovšem možné kombinovat párování na propensity score a přesné párování a tím stratifikovat dopad podle jednoho či maximálně dvou málo klíčových znaků.

Při shlukovém přesném párování využíváme přesné párování, ale toto párování provádíme na základě teoreticky definovaných shluků a nikoliv na všech variantách původních znaků. Nevýhodou je, že shlukové přesné párování nemusí být tak přesné, protože zpravidla nezahrnuje veškerou dostupnou informaci. Výhodou je, že jsou vždy spárování účastníci a neúčastníci s obdobnými charakteristikami. Na základě těchto charakteristik je tedy možné dopad snadno dále strukturovat. Využití shlukového párování vychází z předpokladů, že i shlukové párování je natolik smysluplně přesné, aby byly jeho výsledky obdobně spolehlivé jako u jiných metod a že případná zbylá heterogenita mezi srovnávanými skupinami je zahrnuta do využitých analytických technik.

U všech postupů párování se jedná o proces balancování přesnosti a relevantnosti párování s dosaženým výsledkem párování. Dosažený výsledek párování musí být přijatelný v tom ohledu, že spárovaný počet případů je podle posouzení evaluátora dostatečný, a že neexistuje předpoklad o zásadním problému vyplývajícím z rozdílnosti spárovaných a nespárovaných případů.

2. Analytické přístupy využívané k odhadu dopadu na spárovaných datech

K vyhodnocení odhadu dopadu dochází na spárovaných datech za pomoci různých analytických technik. Data mají podobu konkrétních stavů nebo trvání. Data je třeba vhodně transformovat, aby vyhovovala konkrétním analytickým technikám. Kromě prezentace vlastního odhadu dopadu programu mohou tyto analýzy zahrnovat také posouzení vlivu dalších specifických i dosud nezahrnutých faktorů. V ekonomických analýzách se kromě tabulek velmi často objevuje i prezentace hodnocení formou grafů, neboť tyto jsou dobře vypovídající o průběhu efektu a přitom dobře pochopitelné.

Výběr analytické techniky na spárovaných datech se v zásadě neliší od dat nespárovaných, nicméně obecně platí, že lze použít elementárnější techniky, neboť k zajištění interní validity (nezkreslenosti) dopadu došlo již samotným párováním v designové fázi výzkumu. Nicméně i tak lze ještě dočišťovat zbylé šumy tvorbou vícerozměrných modelů. Kromě této dočišťovací funkce poskytují tyto vícerozměrné modely informaci o dílčích efektech jiných důležitých proměnných (vzdělání, region, stav ekonomiky) na výsledek.

Volbu metody ovlivňuje i typ výsledku našeho zájmu. Pokud by náš výsledek byl statický (stav na trhu práce, mzda), mohli bychom použít od nejjednodušších srovnání průměrů a kontingenčních tabulek po vícerozměrné strukturální modelování endogenní intervence, jehož výhodou je možnost posouzení i nepřímých kauzálních efektů a zároveň eliminace selekce na nepozorovaných proměnných (např. úroveň motivace nezaměstnaných).

Je-li náš výsledek zájmu dynamické povahy (časování odchodu z nezaměstnanosti), pak se využívá analýza přežití a modely rizik. Modely rizik mohou být opět jednodušší (jedno trvání, jeden typ události) nebo složitější (více trvání, více událostí). Asi nejpokročilejší jsou v současnosti tzv. „mixed hazard models“, kterými kromě trvání výstupu z nezaměstnanosti sledujeme zároveň i trvání vstupu do programu. Vstup do programu tedy modelujeme dynamicky nikoli staticky. Přístup zároveň eliminuje vliv potenciální selekce na nepozorovaných proměnných skrze její explicitní modelování. Pro svou obtížnost však není snadno dostupný ve standardních statistických balíčcích. Jelikož se jeho výhodám lze přiblížit i jinými cestami (aproximací časování programu i nepozorovaných proměnných zahrnutím historie do modelu nebo vhodným designem), není tudíž příliš efektivní pro realizaci.

Efekt programu se může lišit podle mnoha hledisek. Možnou heterogenitu efektů – individuální (různé charakteristiky nezaměstnaných), programovou (různý obsah, intenzita a délka programu, včetně jejich souběhu) i regionální (regionální specifika,

ekonomické/strukturální vlivy) lze postihnout rozkladem analýzy dle těchto jednotlivých kritérií, jsou-li k dispozici v datech.

V našich analýzách časování výstupu z evidence využíváme mediány přežití a poměry dílčích rizik (subhazard ratios). Blížíme se realitě situace nezaměstnaných použitím tzv. „modelů soutěžících rizik“ (competing risks models), přičemž dynamické pojetí vstupu do programu aproximujeme zahrnutím předprogramové historie. Mediány přežití prezentují časové hledisko do nastání sledovaných událostí. Poměry dílčích rizik pak využíváme k tomu, abychom porovnali pravděpodobnost vzniku určité události (odchodu do zaměstnání) mezi účastníky programu a kontrolní skupinou a kontrolovali přitom možnost vzniku alternativních („soutěžících“) událostí (sankční vyřazení, zařazení na dotované místo atd.). Potenciální individuální, programovou i regionální heterogenitu efektů řešíme zahrnutím příslušných indikujících proměnných do analýzy. S potenciální selekcí na základě nepozorovaných proměnných se vypořádáváme dvěma způsoby. Jelikož jsou intervenční i kontrolní skupina z hlediska výsledku na stejné startovní čáře (všichni jsou nezaměstnaní), de facto tak realizujeme DID (difference in difference) design, který tuto selekci eliminuje. Totéž činíme i zahrnutím předprogramové historie do procesu párování. To vše platí za předpokladu, že nepozorované charakteristiky jsou v čase konstantní. Pokud se úroveň motivace změní až po vstupu do programu, nevnímáme ji jako zkreslující proměnnou ale jako efekt programu.

Tabulka 7 Průměrný efekt rekvalifikačních zabezpečovaných ÚP ČR na různé typy odchodu podle typu programu (poměry rizik)

Typ programu	Našel si práci		Osobní důvody		Sankční vyřazení		Neuvedeno		Zařazen na dotované místo	
	Poměr rizik * (I vs. K)	Interval spolehlivosti (95)	Poměr rizik * (I vs. K)	Interval spolehlivosti (95)	Poměr rizik * (I vs. K)	Interval spolehlivosti (95)	Poměr rizik * (I vs. K)	Interval spolehlivosti (95)	Poměr rizik * (I vs. K)	Interval spolehlivosti (95)
A	1.21 (0.06)	1.11 - 1.33	0.17 (0.08)	0.06 - 0.43	0.62 (0.05)	0.53 - 0.72	0.5 (0.07)	0.38 - 0.65	2.6 (0.41)	1.92 - 3.53
B	2.06 (0.2)	1.69 - 2.5	0.26 (0.15)	0.09 - 0.79	0.59 (0.11)	0.41 - 0.85	0.26 (0.05)	0.18 - 0.39	2.81 (0.7)	1.73 - 4.57
C	1.28 (0.09)	1.12 - 1.47	0.11 (0.08)	0.03 - 0.47	0.47 (0.07)	0.35 - 0.63	0.55 (0.11)	0.37 - 0.83	1.15 (0.42)	0.56 - 2.36
D	1 (0.05)	0.9 - 1.11	0.27 (0.18)	0.08 - 0.97	0.54 (0.1)	0.38 - 0.76	0.4 (0.04)	0.32 - 0.5	3.98 (0.62)	2.94 - 5.4
E	1.31 (0.08)	1.16 - 1.47	0.28 (0.23)	0.06 - 1.37	0.46 (0.07)	0.35 - 0.62	0.44 (0.06)	0.34 - 0.57	2.48 (0.38)	1.84 - 3.34
F	1.03 (0.05)	0.95 - 1.13	0.4 (0.17)	0.18 - 0.9	0.5 (0.06)	0.39 - 0.63	0.54 (0.05)	0.46 - 0.64	3.33 (0.4)	2.62 - 4.22
G	0.51 (0.06)	0.4 - 0.64	.*	-	0.51 (0.14)	0.3 - 0.87	0.48 (0.11)	0.3 - 0.76	23.7 (9.12)	11.15 - 50.37
H	1.13 (0.08)	0.98 - 1.3	0.69 (0.3)	0.29 - 1.61	0.54 (0.08)	0.4 - 0.72	0.46 (0.07)	0.34 - 0.63	3.33 (0.73)	2.16 - 5.13

*= nedostatek odchodů

Typy rekvalifikačních programů: (A) Rekvalifikace pro průmysl, (B) Zemědělství, zahradnictví, ostraha, (C) Řidičská oprávnění, (D) Ekonomika a THP, (E) Služby, (F) PC a IT, (G) Příprava k podnikání, (H) Jiné/ostatní.

Tabulka 7 ukazuje příklad použití modelů soutěžících rizik v našich analýzách. Srovnává dílčí rizika odchodu do různých cílových stavů (zde např. zaměstnání, sankční vyřazení,

dotované místo atd.) u skupiny účastníků a kontrolní skupiny podle jednotlivých typů programů (A, B, C, D atd.). Nejsilnější efekt zde byl identifikován u programu typu B (Zemědělství, ostraha), zatímco u jiných typů jsou poměry šancí relativně vyrovnané. Je ovšem třeba brát v úvahu, že typy odchodů jsou ve vzájemné interakci. Např. v řádce (G) příprava k podnikání, je nízké riziko nalezení zaměstnání v interakci s vysokým rizikem zařazení na dotované místo. Z jiné perspektivy je pochopitelné, že pokud programy ve svém designu podporují dočasné zařazení na dotované místo (zde se jedná o finanční podporu začátku podnikání) nelze u nich očekávat tak vysoký podíl přímých odchodů do zaměstnání.

3. Posouzení heterogenity dopadu, kombinace s analýzou cílenosti

Různorodost dopadu programu je jedním z klíčových hledisek analýzy. Řada předchozích studií doložila, že dopady programu se mohou u dílčích skupin účastníků odlišovat (viz např. Hora a Sirovátka 2020). Vycházíme proto z předpokladu, že tyto efekty se odlišují a strukturujeme dále dopady např. podle klíčových cílových rizikových skupin. Tedy hypoteticky můžeme např. zjistit, že tentýž program pomohl velmi starším účastníkům, ale jen málo mladším účastníkům. Tato zjištění chápeme jako tzv. lokální (ve smyslu dílčí) dopady programu.

Informaci o heterogenitě dopadu lze kombinovat s analýzou o cílenosti programu v tom ohledu, že můžeme porozumět tomu, nakolik byly v konkrétním případě programy APZ cíleny k těm, komu pak skutečně pomohly. Např. v některých předchozích analýzách se ukázalo, že programy měly značný dopad u specifických osob znevýhodněných na trhu práce, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní nebo některé zdravotně znevýhodněné osoby. Teoreticky v určité perspektivě vychází předpoklad o heterogenitě programu z úvahy o vhodnosti jednotlivých programů pro jednotlivé uchazeče. V této perspektivě jako vhodné můžeme zvažovat např. takové programy, které navazují na předchozí vzdělání uchazeče a na jeho dosavadní praxi, které odpovídají jeho celkovému zaměření a profilu (schopnostem) a životní situaci, a které jsou realizovány v profesích, ve kterých je dostatečná poptávka po pracovnících.

Dosud nebyla podle našich informací dostatečně rozvinuta ani teorie, ani vhodné metody pro tento přístup – propojující cílenost programů s dopady (a to ani v zahraničí). Lze ale předpokládat, že by mohlo být realizovatelné vyhodnocení dopadů na základě různých analýz profilování, což může být výzvou pro další výzkum.

Další hledisko posouzení heterogenity dopadu souvisí s posouzením toho, jak souvisí účinnost APZ s makroekonomickými faktory, zvláště pak s faktory ekonomického cyklu (k tomu viz např. Hora a Sirovátka 2012).

4. Posouzení vlivu charakteristik programu na efekt programu

Oproti dřívějším analýzám, které vycházely z relativně omezeného okruhu údajů o realizovaných programech, se dnes může více uplatňovat nová podrobnější, a více teoreticky založená perspektiva hodnocení. Tato perspektiva v podstatě vychází z předpokladu, že uvnitř programu existují jednotlivé aktivity, které více či méně přispívají k dosažení efektu programu. Tedy např. v programu existují poradenské aktivity, rekvalifikace, je poskytována finanční dotace a podpora ze strany mentora. Výuka může být různě rozsáhlá a buď teoreticky, nebo prakticky zaměřená. Část těchto informací je v administrativních datech přítomna a může být využita k tomu, aby se bylo možné dále posoudit, nakolik se odlišují efekty u poněkud jinak, ale relativně podobně realizovaných programů nebo dokonce nakolik jednotlivé komponenty přispívají k dosažení efektu programu. Tato perspektiva je velmi významná také pro posouzení zapojení uchazečů do projektů, které opět mohou mít u jednotlivých účastníků poněkud

jiný průběh (s účastí v jiných aktivitách). Také lokálně (regionálně) se obdobné programy mohou odlišovat. Mezi základní informace o programu využitelné pro hodnocení tedy řadíme:

- Informaci o začátku a ukončení programu (délku programu),
- Informaci o oboru, ve kterém nebo pro který je program realizován,
- Informaci o realizaci klíčových aktivit, a případně jejich formě,
- Informaci o souběhu či návaznosti programu s jiným programem nebo klíčovou aktivitou,
- Informaci o poskytnutých dotacích,
- Informaci o definované udržitelnosti programu

Celkově tedy využití těchto údajů představuje další analytické hledisko, které se uplatňuje až po spárování případů.

Modul 3 Kvalitativní a kontextové informace a vyhodnocení

3.1 Celková charakteristika zjišťování a hodnocení

Postup zpracování

Již od počátku projektu byly realizovány pod KA 04 kvalitativní výzkumné aktivity, jež využily více metod sběru dat (analýza legislativních a organizačních dokumentů, online dotazování zaměstnanců úřadů práce, polostandardizované rozhovory, fokusní skupiny, a specifické pilotní sondy). Tyto aktivity umožnily – spolu s analýzou kvantitativních dat dostupných z veřejných statistických databází (ČSÚ a MPSV) – identifikovat „kontextové“ faktory charakterizující daný regionální trh práce a „systémové“ faktory ovlivňující fungování státních a nestátních organizací, které se podílejí na poskytování programů APZ a doprovodných diagnostických a poradenských služeb).

Obě skupiny faktorů (kontextové a systémové) významně ovlivňují způsob distribuce a poskytování programů APZ v jednotlivých regionech. Konkrétně byly provedeny výzkumné aktivity, které umožnily podrobnější vyhodnocení vybraných specifických témat jako je vliv funkčnosti veřejných služeb zaměstnanosti (z hlediska způsobu jejich řízení, koordinace, kontroly a dostupných kapacit) a spolupráce s dalšími státními a nestátními organizacemi, které se podílely na tvorbě a/nebo realizaci programů APZ v jednotlivých regionech, anebo genderový aspekt v distribuci a nákladech na vybrané programy (v daném případě rekvalifikace či kritéria distribuce programů ke skupinám nezaměstnaných a jednotlivcům, jež využívají zaměstnanci ÚP ČR v přímém styku s uchazeči, zjišťovaná technikou „vinětového experimentu“).

gByl také studován kvalitativními technikami význam individuální práce s uchazeči o zaměstnání pro efektivní zprostředkování zaměstnání a pro vhodnou distribuci programů APZ.

Výsledky těchto aktivit byly zpracovány v dílčích výzkumných zprávách a rovněž zohledněny ve zprávách, které hodnotí cílenost a efektivnost programů APZ na základě kvantitativních dat, jako nezbytný podklad k interpretaci zjištění založených na kvantitativních datech. Tyto výsledky a zkušenosti posloužily k formulaci záměru tohoto modulu.

Cíl hodnocení

Cílem sběru a hodnocení kvalitativních a kontextových dat je umožnit spolehlivou interpretaci zjištění z Modulu 2 k cílenosti a čistým účinkům programů. Tento typ zjištění totiž umožňuje porozumět tomu, jaké vlastnosti/charakteristiky programů a podmínky či okolnosti jejich realizace vedou k tomu, že programy mají vyšší či nižší cílenost k určitým definovaným skupinám uchazečů, a také vyšší či nižší pozitivní čisté dopady na výskyt účastníků programů v evidenci úřadu práce. Je to zjištění stejně významné jako zjištění o cílenosti a čistých efektech programů, jež bez možnosti bližšího vysvětlení zůstává jen dílčím přínosem.

Praktické využití

Data a hodnocení provedená v tomto modulu, společně s poznatky z Modulu 1 a zejména Modulu 2 umožní efektivně rozhodovat o vhodné podobě, způsobech, kritériích a podmínkách distribuce a realizace programů APZ vůči jednotlivým skupinám uchazečů o zaměstnání s ohledem na regionální specifika.

Obsah hodnocení a oblasti hodnocení

Základní sledovanou otázkou hodnocení je: Co ovlivňuje efektivnost programů APZ poskytovaných na regionální úrovni? Konkrétně pak, jaké faktory na straně trhu práce a/nebo na straně organizací poskytujících jednotlivé programy efektivnost programů APZ ovlivňují a jakým způsobem?

Otázka vede ke sledování vazeb mezi vlastnostmi a charakteristikami programů, podmínkami jejich realizace na jedné straně, a jejich distribucí ke skupinám uchazečů/nezaměstnaných, stejně jako čistými efekty těchto programů pro určité skupiny nezaměstnaných v regionálním kontextu.

Hodnocení se bude zaměřovat zejména na následující oblasti:

1 Charakteristiky regionálních trhů práce z hlediska míry nezaměstnanosti, struktury poptávaných pracovních míst a specifik zaměstnavatelů

Trhy práce v jednotlivých regionech se často vyznačují odlišnými charakteristikami. Ty se promítají do celkové struktury nabízených a poptávaných pracovních míst a významně mohou ovlivňovat účinnost programů APZ. Například v regionech s širší nabídkou volných pracovních míst a s nízkou mírou nezaměstnanosti lze očekávat i vyšší účinnost programů APZ z hlediska vyšší pravděpodobnosti získání a udržení vhodného zaměstnání absolventy těchto programů. Při mapování charakteristik trhů práce v jednotlivých regionech je konkrétně vhodné sledovat zejména odvětvovou strukturu zaměstnanosti; počet, zaměření a velikost zaměstnavatelů a jejich význam z hlediska udržení nebo rozvoje zaměstnanosti v daném regionu; počet volných pracovních míst, a míru nezaměstnanosti v regionu a míru nezaměstnanosti pro různé skupiny nezaměstnaných. Tato oblast je běžně pokryta monitorovacími aktivitami úřadů práce (zejména statistiky, podrobněji monitoring úřadů práce na regionální úrovni). Dále se podrobněji tímto bodem nezabýváme s předpokladem, že kontextové informace jsou využity zejména v kvantitativně orientovaných analýzách trhu práce (Modul 2).

2 Nástroje, jejich kvalita a podmínky a způsob poskytování s ohledem na specifika a potřeby jejich příjemců

Při zjišťování čistých účinků programů APZ je vhodné porozumět okolnostem a způsobům poskytování jednotlivých nástrojů, které ovlivňují jejich výslednou kvalitu z hlediska uspokojení potřeb jejich příjemců z řad uchazečů o zaměstnání a/nebo nezaměstnaných. Mezi tyto nástroje patří nejen programy APZ, ale i doprovodné diagnostické a poradenské služby, které jsou často nabízeny před samotným vstupem uchazečů o zaměstnání do jednotlivých programů APZ anebo jsou využívány v průběhu účasti v jednotlivých programech. Tyto služby jsou poskytovány samotnými ÚP ČR a/nebo externími dodavatelskými organizacemi z řad nestátních ziskových či neziskových organizací. Jejich sledování je důležité z toho důvodu, že příjemcům těchto služeb, kteří jsou současně účastníky programů APZ, mohou zvyšovat šance na úspěšné získání a udržení zaměstnání na trhu práce a mohou tak zvyšovat čisté účinky programů APZ. Současně je významné zaměřit se na situaci v různých regionech ČR, protože tyto regiony se mezi sebou obvykle liší. Odlišnosti lze spatřovat nejen ve struktuře uchazečů o zaměstnání a nezaměstnaných, ale i v samotných přístupech státních a nestátních organizací, které se podílejí na poskytování jednotlivých nástrojů. Znalost a porozumění těmto okolnostem a způsobům poskytování nástrojů v různých regionech umožňuje identifikovat konkrétní silné a slabé stránky v této oblasti, korigovat případné nedostatky a dosáhnout tím i vyšší kvality poskytovaných programů APZ a posléze i zvýšení jejich čistých účinků.

3 Typ a kapacita ÚP ČR a státních a nestátních organizací poskytujících jednotlivé nástroje APZ na regionální úrovni a způsob řízení, koordinace a kontroly uplatňovaný při poskytování těchto nástrojů

Tato analýza vychází z předpokladu, že poskytování jednotlivých nástrojů (programů APZ a diagnostických a poradenských služeb) je významně ovlivněno specifickým organizačním prostředím, kapacitami a zdroji a způsobem fungování vzájemné spolupráce státních a nestátních organizací, které se podílejí na jejich poskytování v jednotlivých regionech. Tyto organizace se totiž často liší v mnoha aspektech, které mají vliv na způsob poskytování jednotlivých nástrojů a tím i na jejich výslednou kvalitu a účinky pro jejich příjemce. Mezi tyto aspekty patří zejména: typ organizace, organizační struktury a v jejím rámci vymezené pracovní pozice, role a pravomoci zaměstnanců; typ a povaha pravidel vymezujících organizační strukturu a vnitroorganizační procesy; způsob řízení, koordinace/spolupráce a kontroly procesů probíhajících mezi jednotlivými útvary uvnitř organizace a mimo ni (i vůči externím spolupracujícím organizacím); a dostupnost, rozsah a případně kvalita finančních, personálních a technologických zdrojů ÚP ČR a dalších státních a nestátních organizací, které se podílejí na poskytování nástrojů.

4 Specifické otázky související s distribucí programů APZ

Gender budgeting

Tento typ analýzy předpokládá, že nejrůznější formy investic do klientů ÚP ČR nejsou rovné, ale různými způsoby některé z nich zvýhodňují. Typicky je v tomto případě základní otázkou, zda jsou investice, finanční i jiné, do mužů a žen srovnatelné.

Vinětový experiment

Jde o specifický typ dotazování v populaci liniových zaměstnanců útvaru zprostředkování a útvaru poradenství ÚP ČR, který přibližuje formy nakládání s autonomií spojenou s výkonem této činnosti. Testován je jak vliv vybraných charakteristik fiktivních klientů, tak i vybraných charakteristik samotných liniových zaměstnanců na práci s různými typy klientů a jejich zařazování do programů APZ.

Metody sběru dat a hodnocení

Jsou využity smíšené metody sběru dat a jejich vyhodnocení. Rozhovory, fokusní skupiny, online dotazování, analýzy dokumentů, sběr kvantitativních dat. Ve velké míře půjde o sběr nových dat. Výjimkou budou některá kvantitativní data o charakteristikách trhu práce, která jsou běžně dostupná z databází MPSV nebo ČSÚ.

Analýza dat se bude opírat o standardní metody vyhodnocení kvalitativních dat, které budou využity zejména u prvních čtyř výše uvedených hledisek hodnocení. Současně budou využívány některé specifické postupy jako jsou kvantitativní analýzy založené na shlukové analýze, regresních analýzách.

Například, v rámci analýzy genderového aspektu základním analytickým přístupem je srovnávání mediánových a kvartilových hodnot uvedených charakteristik rekvalifikačních kurzů (rozsahu v hodinách a ceny v Kč) pro jednotlivé subpopulace (pohlaví), navazují multivariační analýzy (korespondenční analýza), které odhalují vztah mezi identifikovanými nerovnostmi a dalšími charakteristikami účastníků rekvalifikačních kurzů či jejich domácností (vzdělání, ne/přítomnost partnera, ne/přítomnost dětí apod.). Logistické modely ukazují šance respondentů na zařazení do různých rekvalifikačních kurzů v závislosti na vybraných charakteristikách. Při využití metodologie vinětového experimentu (*factorial survey experiment*) je nutné při analýze využívat pokročilejších

statistických postupů, konkrétně jde o hierarchickou lineární regresní analýzu a hierarchickou logistickou regresní analýzu (v případě dichotomické závisle proměnné).

Navrhované formy výstupů hodnocení, harmonogram

Základním nástrojem vyhodnocení je i v Modulu 3 výzkumná zpráva. Předpokládáme, že poznatky z Modulu 3 budou zpracovány paralelně se zpracováním poznatků v rámci Modulu 2 a umožní interpretaci zde získaných dat. V závislosti na typu kvantitativně orientované zprávy v daném roce by se podřídil i obsah kvalitativně orientovaného hodnocení (to by bylo orientováno k určitému programu APZ či k více programům).

Tedy by docházelo nejčastěji ke zpracování „Kombinované zprávy“ zaměřené buď ke všem typům programů (sleduje základní hlediska), anebo ke zpracování zprávy zaměřené ke specifickému vybranému programu (sleduje další specifická hlediska). Využití kvalitativní analýzy v kombinované zprávě pokládáme za potřebné u obou typů výstupů: prohloubení interpretace přinese zejména v případě analýz specifického vybraného programu, kde lze sledovat podrobněji specifická kvalitativní hlediska, ve vazbě na specifická hlediska kvantitativní analýzy.

Využití metody sběru dat by byly podřízeny typu analyzovaného programu a potřebě kvalitativních dat. Nejčastěji by byly využity: polostandardizované rozhovory a/nebo fokusní skupiny na vybraných úřadech práce, případně doplněné online dotazováním zaměstnanců na úřadech práce, případně rozhovory se zástupci nestátních organizací, které realizují hodnocený program. Ad hoc by byly podle potřeby partnerů zařazeny další metody sběru dat, například genderově orientované informace o nákladech na programy, či vinětový experiment ke kritériím distribuce programů.

3.2 Charakteristika hledisek a obsahu analýz

Hlavní hlediska analýzy

Nástroje, jejich kvalita a podmínky a způsob poskytování s ohledem na specifika a potřeby jejich příjemců

Výsledná efektivita a efektivnost poskytovaných programů APZ je významně ovlivňována typem a podobou/kvalitou jednotlivých nástrojů APZ a dále pak podmínkami a způsoby jejich poskytování, které se týkají zejména způsobu výběru klientů do jednotlivých programů a způsobu výběru nástrojů pro různé skupiny klientů, které se mohou řídit vnějšími pravidly a předpisy (legislativa, vnitroorganizační předpisy) a vnitřními přesvědčeními jednotlivých zaměstnanců poskytujícími služby (hodnoty a postoje řídicích a řadových zaměstnanců).

Dosavadní výzkumy ukázaly, že odlišných efektů při poskytování jednotlivých služeb ÚP ČR je dosahováno v různých organizačních prostředích. Ty se lišily v tom, zdali při rozhodování o poskytnutí služeb zaměstnanci ÚP ČR kladli větší, menší nebo vyvážený důraz na přesné dodržování pravidel zákona anebo na reflektování reálné životní situace zájemců a uchazečů o zaměstnání.

Při této analýze je vhodné v první řadě v daném regionu nejprve identifikovat jednotlivé typy poskytovaných nástrojů, tj. programů APZ (rekvalifikace, veřejně prospěšné práce, společensky účelné práce) a diagnostických a poradenských služeb (bilanční diagnostika, ergodiagnostika, pracovní diagnostika, poradenství zaměřené na podporu měkkých dovedností /psaní životopisů, pohovor u zaměstnavatele, oblékání, hledání zaměstnání aj./). Následně je potřebné pro každý z těchto nástrojů zjistit:

- kritéria poskytování nástroje, která bývají uvedena v zákoně, metodice, vnitroorganizačním předpisu (pro jaké typy uchazečů/nezaměstnané, za jakých podmínek);
- způsob výběru klientů (jakými zaměstnanci, jakou formou);
- způsob poskytování nástrojů (jednou organizací/více organizacemi, jakými typy zaměstnanců, jakým způsobem);
- okolnosti ovlivňující způsob poskytování nástrojů (pracovní podmínky utvářené počtem klientů na zaměstnance, vzděláním a pracovními zkušenostmi zaměstnance, odměňováním);
- výsledná kvalita poskytovaného nástroje (naplnění potřeb uchazečů o zaměstnání a/nebo nezaměstnaných s ohledem na jejich charakteristiky a specifickou životní situaci).

Specifická hlediska analýzy

Identifikace mechanismů zařazování UoZ do jednotlivých nástrojů APZ a faktorů, které tyto mechanismy ovlivňují (finanční, organizační, personální, způsob řízení ad.)

Vedle identifikace mechanismů a faktorů, které souvisejí se zařazováním UoZ do programů/distribucí programů jde o porozumění přístupu ÚP ČR k vybraným skupinám UoZ, včetně hodnocení vybraných nástrojů poradenské práce. Za další pak o identifikaci problémů zaměstnanců ÚP ČR v přímém kontaktu s klienty a možnostech jejich řešení.

Uplatnění kvalitativních postupů s tímto záměrem představuje v rámci projektu realizace 14 fokusních rozhovorů, které byly provedeny v návaznosti na online dotazníkové šetření zaměřené na mapování procesů/postupů a podmínek implementace aktivní politiky zaměstnanosti v ČR. Tyto rozhovory se zaměřovaly především na regionální aspekty implementace APZ. V každém kraji ČR byl proveden fokusní rozhovor, kterého se zúčastnili zástupci z útvaru trhu práce, útvaru zprostředkování a útvaru poradenství z různých KoP v příslušném kraji (max. 20 účastníků). Cílem bylo prohloubit porozumění implementačním procesům s ohledem na regionální kontext. Zjištění z fokusních rozhovorů byla využita jednak pro prohloubení interpretací kvantitativních dat získaných

v rámci dotazníkového šetření a jednak ke zpracování podrobnějších, specifických regionálních (krajských) zpráv o implementaci APZ.

Dalšího typu kvalitativního postupu bylo využito například při analýze vazby mezi individuální přímou prací s klienty na ÚP ČR a cíleností jednotlivých nástrojů APZ. Cílem bylo porozumět procesu identifikace potřeb uchazečů o zaměstnání a jejich zařazování do APZ, včetně identifikace případných problémů a bariér. Šetření proběhlo ve dvou fázích: v první fázi byly provedeny expertní rozhovory s vybranými zaměstnanci ÚP ČR v celé ČR, v druhé fázi pak individuální hloubkové rozhovory se všemi zaměstnanci v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání dvou vybraných kontaktních pracovišť (zejména se jednalo o poradce pro zprostředkování, zaměstnance individuálního poradenství a zaměstnance projektů, které zahrnují přímou práci s klienty). První fáze směřovala k identifikaci klíčových témat a problémů, druhá pak k jejich hlubšímu porozumění v konkrétním lokálním kontextu. Poznatků bylo využito (mimo jiné) k prohloubení interpretace kvantitativních zjištění o cílenosti rekvalifikačních programů v ČR.

Cíle zjišťování

Hlavním cílem výzkumu, v němž byl uplatněn smíšený přístup propojující kvantitativní a kvalitativní postupy, bylo získání komplexního přehledu o stavu implementace intervencí poskytovaných ÚP ČR, a to jak na národní, tak na regionální úrovni. Zkoumané intervence zahrnovaly proces hledání zaměstnání a realizaci opatření, která zmírňují/odstraňují bariéry vstupu na trh práce na straně klientů včetně vybraných nástrojů a opatření APZ. Vedlejšími cíli pak bylo zjistit, jakým způsobem probíhá poskytování intervencí uchazečům o zaměstnání, jaká kritéria či charakteristiky na straně klientů jsou při poskytování intervencí významné a do jaké míry se daří uplatňovat komplexní přístup k řešení nepříznivé životní situace klientů ÚP ČR. Dalším z dílčích cílů bylo identifikovat, jakým způsobem zaměstnanci ÚP ČR hodnotí úspěšnost poskytnutých intervencí.

Obsah hodnocení

V této souvislosti byly formulovány následující hlavní výzkumné otázky:

- Jakým způsobem ÚP ČR poskytuje intervence klientům a jakým způsobem při tom zohledňuje jejich individuální životní situaci?
- Jakým způsobem ÚP ČR při poskytování intervence klientům zohledňuje aktuální situaci na trhu práce?
- Jakým způsobem spolupracuje ÚP ČR při poskytování intervencí s dalšími aktéry zapojenými do politiky zaměstnanosti (rodina, zaměstnavatelé, municipalita, neziskové organizace poskytující vzdělávací ad.)?
- Jakým způsobem ÚP ČR hodnotí efektivnost a úspěšnost svých intervencí (včetně APZ)?

Metody sběru dat

Při řešení bylo využito celorepublikového *dotazníkového šetření* mezi zaměstnanci ÚP ČR a návazně fokusních rozhovorů ve všech 14 krajích ČR.

V rámci dotazníkového šetření byli prostřednictvím webového rozhraní osloveni zaměstnanci ÚP ČR, kteří působí na úseku trhu práce, zprostředkování a poradenství a úseku poradenství a dalšího vzdělávání na všech kontaktních pracovištích ÚP ČR, přičemž do analýzy byli zahrnuti zaměstnanci, kteří vykonávají přímou práci s klienty. Otázky dotazníku se zaměřovaly především na tři tematické oblasti:

- proces poskytování intervencí (identifikace faktorů na straně klienta, postupy segmentace klientů do skupin a následný přístup ke skupinám, spolupráce s vnějšími subjekty a uplatňování case managementu);

- proces poskytování nástrojů a opatření APZ (jak probíhá identifikace potřeb klienta, jaké problémy bývají se zařazováním do APZ spojeny, nakolik jsou do procesu zahrnuty další subjekty ad.);
- hodnocení intervencí poskytnutých ÚP ČR, včetně postupu práce s klienty po ukončení účasti v APZ.

Předpokladem pro formulaci dotazníku je dobrá znalost tématu, která umožňuje operacionalizaci do podoby uzavřených otázek (vyšší počet otevřených otázek výrazně ztěžuje možnosti analýzy). Toho je možné dosáhnout například provedením pilotní studie kvalitativními postupy, včetně např. expertních rozhovorů.

Online dotazování představuje postup, který má řadu výhod (mj. nízké finanční náklady, rychlost sběru, možnost průběžné kontroly dat). Naopak problémy bývají spojeny se zajištěním dostatečné návratnosti dotazníků tak, aby byla zajištěna reprezentativnost zkoumaného vzorku. Účast v dotazování byla pro zaměstnance ÚP ČR dobrovolná a ochota participovat na něm poměrně nízká, což se projevilo v nutnosti realizace dotazování ve dvou kolech. Celkem bylo osloveno 4 778 respondentů a vyplněno 1999 dotazníků (z toho 1331 osob uvedlo přímou práci s klientem a bylo tak zahrnuto do analýzy). Návratnost dotazníku tak dosáhla 42 %.

Na každém z návazných *fokusních rozhovorů* byli v jednotlivých krajích přítomni zástupci úseků trhu práce, zprostředkování a poradenství a dalšího vzdělávání z poboček ÚP ČR; celkem vždy 11-17 účastníků. Fokusní skupiny se hlouběji zabývaly situací v regionech, a to zejména pokud jde o kontextuální podmínky realizace APZ, charakteristiky nástrojů v daném kraji a vybrané aspekty jejich implementace a hodnocení. V oblasti implementace byla pozornost věnována především čtyřem otázkám:

- procesu výběru a zařazování uchazečů o zaměstnání do jednotlivých nástrojů APZ
- otázkám spolupráce s externími subjekty (poskytovateli služeb, zaměstnavateli ad.)
- kapacitám ÚP ČR a jejich adekvátnosti (v oblasti finančních a lidských zdrojů)
- pracovním podmínkám aktérů podílejících se na implementaci APZ (jasnost cílů práce a postupů jejich dosažení, způsob komunikace a kontroly, materiální vybavení a informační systém, vzdělávání zaměstnanců ad.).

Součástí fokusních rozhovorů bylo také téma hodnocení účinků APZ, a to nejen ve vztahu k zaměstnanosti, ale také v dalších aspektech (ekonomické, psychosociální dopady, dopady na regionální a lokální trhy práce, ekonomické dopady ad.). Zahrnuty byly také uplatňované přístupy v individuální práci s klientem a další faktory, které jsou významné pro implementaci a cílenost jednotlivých nástrojů APZ.

Charakter zjištění

Výstupem byly především dvě samostatné studie v podobě odborných monografií. Obě tyto studie propojují analýzu kvantitativních dat získaných v rámci dotazníkového šetření se zjištěními vyplývajícími z fokusních rozhovorů; v první z nich je pozornost věnována zmapování situace v ČR, druhá se pak zaměřuje na situaci v jednotlivých krajích. Studie doplnily a prohloubily kvantitativní analýzu založenou na administrativních datech OKpráce (Modul 2): mimo jiné poukázaly na faktory, které stojí za cíleností opatření APZ k různým skupinám nezaměstnaných a odhalily problémy a bariéry, které vnímají zaměstnanci ÚP ČR při implementaci jednotlivých nástrojů APZ.

Provedená šetření mimo jiné ukázala, že zaměstnanci ÚP ČR při rozhodování o poskytnutí konkrétních intervencí klientovi zvažují celou řadu faktorů ekonomické, sociální i individuální povahy. Mezi nejdůležitější patří vyhodnocení uplatnitelnosti na trhu práce (v případě rekvalifikací) a udržitelnost dotovaného pracovního místa (zejména u SÚPM),

dále objem finančních prostředků alokovaných na APZ v aktuálním období a nastavený rámec jejich čerpání, včetně závazných kritérií stanovených příslušnými směrnicemi (republikovými, krajskými). Při práci s klienty zaměstnanci ÚP ČR vnímají jako klíčový problém jejich nízkou pracovní motivaci, jež se projevuje i v nízkém zájmu o účast v programech APZ a v rozvinutí účinných strategií, jak se zařazení do APZ vyhnout. Na zaměstnance ÚP ČR je přitom ze strany organizace kladen požadavek zvýšit cílenost APZ právě k těmto skupinám uchazečů. Do popředí se v této souvislosti dostaly zejména otázky spojené s výběrem dodavatelů zabezpečovaných rekvalifikačních kurzů prostřednictvím veřejné zakázky. Zaměstnanci musí při své práci vyrovnávat s celou řadou často protichůdných požadavků a dilemat vyplývajících z nastavení systému jejich práce (počet doporučenek na klienta, kritéria realizace APZ, nastavený způsob spolupráce s vnějšími subjekty ad.), působení širších společenských faktorů (nastavení systému sociálního zabezpečení, mezigenerační přenos hodnot v rodinách klientů ad.), ale také nastavení vlastních hodnot, osobního přesvědčení a snahy jednat v nejlepším zájmu klienta.

Využití zjištění

Kvantitativní šetření se jeví jako vhodný postup v otázkách/tématech, u kterých je dobrá předběžná znalost umožňující formulaci uzavřených otázek (jsou např. známy možné postupy, faktory, bariéry, charakteristiky nástrojů či klientů), u kterých usilujeme o kvantifikaci či vzájemné srovnání (zajímá nás který ze známých postupů je upřednostňován ve vztahu k různým klientům či nástrojům, jaký podíl KoP využívá určité metody, které z identifikovaných faktorů účinnosti APZ jsou považovány za významnější apod.).

Pro formulaci výzkumného nástroje je proto vhodné buď provedení pilotní studie (např. kvalitativní rozhovory na malé skupině vybrané populace, rozhovory s experty, pozorování), nebo přímo zapojení experta (osoby z praxe) do jeho tvorby.

Kvalitativní postupy jsou vhodné naopak například tam, kde se jedná o dosud neprobádaná témata nebo v situaci, kdy chceme rozkrýt význam informací či porozumět sociálním situacím. Výhodou skupinových fokusních rozhovorů pak je rozvinutí, obohacení a prohloubení porozumění zkoumanému tématu v jeho různých aspektech, a to v důsledku vzájemné interakce mezi jednotlivými členy fokusních skupin.

Studie individuální práce s klienty

Cíl zjišťování

Kvalitativní šetření individuální práce s klienty ÚP ČR sledovalo především cíl porozumět roli individuální práce s klienty v procesu implementace nástrojů APZ v České republice, a to zvláště ve vztahu ke znevýhodněným uchazečům ohroženým či zasaženým dlouhodobou nezaměstnaností. Vedlejšími cíli bylo identifikovat, jakým způsobem probíhá přímá individuální práce s klienty ÚP ČR, které faktory tento proces ovlivňují a jakým způsobem.

Obsah hodnocení

Formulovány byly následující výzkumné otázky:

1. Jakým způsobem probíhá individuální práce se zvláště znevýhodněnými klienty ÚP ČR?
 - Kteří aktéři vstupují do procesu individuální práce s klienty a jaká je jejich vzájemná spolupráce?

- Jaké jsou cíle individuální práce s klienty ÚP ČR?
 - Jaké postupy a nástroje jsou v rámci individuální práce s klienty uplatňovány?
 - Které faktory ovlivňují proces individuální práce s klienty?
2. Jak probíhá rozhodování o zařazení zvláště znevýhodněných klientů do programů APZ?
- Jak probíhá vyhodnocení potřeb na straně klienta?
 - Jak probíhá hodnocení vhodnosti dostupných programů APZ pro klienta?
 - Které faktory ovlivňují zařazování klientů do programu APZ?

Metoda sběru dat

Výzkum proběhl formou individuálních polostrukturovaných rozhovorů, a to ve dvou fázích. V první fázi byly provedeny expertní rozhovory s vybranými zaměstnanci ÚP ČR, kteří jsou v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání a/nebo ve vedoucích pozicích. Pozornost byla v této fázi věnována jak uvedeným výzkumným otázkám, tak také identifikaci relevantních pozic a procesů v rámci individuální práce s klienty na KoP ÚP ČR a rozpoznání možných příkladů dobré praxe. Scénář rozhovoru zahrnoval otázky:

- směřující k identifikaci aktivit, které mají na ÚP ČR charakter individuální práce s klientem (o které pozice se jedná, jaké jsou mezi nimi vazby, jaké jsou kvalifikační nároky na tyto pozice apod.),
- na dostupnost různého typu poradenství pro klienty ÚP ČR a faktory, jež dostupnost ovlivňují,
- sledující náročnost poradenství pro zaměstnance-poradce a přínosnost pro uchazeče o zaměstnání,
- zabývající se průběhem individuální práce s klientem (včetně využití metodiky poradenského procesu a individuálních akčních plánů, způsobů posuzování potřeb klientů a vazba na doporučování do APZ či ke specializovanému poradenství),
- na problémy a bariéry v individuální práci s klienty, způsoby (možnosti) jejich řešení,
- na vývoj v oblasti individuální práce s klienty na ÚP ČR a identifikaci faktorů, od kterých se případné změny odvíjejí,
- ohledně cílenosti APZ – které faktory zařazování klientů do jednotlivých nástrojů APZ ovlivňují, jaká je role individuální práce v tomto procesu.

Celkem bylo v rámci celé ČR provedeno 13 rozhovorů s experty, kteří působí na KoP ÚP ČR ve vedoucích pozicích útvaru poradenství a dalšího vzdělávání, psychology, řediteli ad.

V druhé fázi kvalitativního šetření byly zpracovány dvě případové studie na kontaktních pracovištích ÚP ČR, která byla vybrána na základě expertního šetření a na základě výsledků kvantitativní analýzy cílenosti APZ jako příklady dobré praxe. Na těchto pracovištích byly provedeny individuální rozhovory se všemi zaměstnanci, kteří jsou v přímém individuálním kontaktu s uchazeči o zaměstnání a s vybranými vedoucími zaměstnanci. Rozhovory se zabývaly tématy vymezenými v rámci výzkumných otázek.

Scénáře rozhovorů zahrnovaly:

- osobní zkušenosti respondentů s individuální prací s uchazeči o zaměstnání – např. postupy, které používají; jaké cíle sledují; s kým spolupracují a jakým způsobem; s jakými problémy se potýkají a jaký je způsob jejich řešení;
- dopady, které na ně osobně má přímá práce s klientem; způsoby vyrovnávání se s nároky, jež jsou na ně kladeny;

- jakým způsobem je jejich práce vyhodnocována; jaké podpory se jim dostává ze strany zaměstnavatele (způsob zapracování, vzdělávání a rozvoj kvalifikace, možnosti kariérního postupu, dostupnost a využití kazuistických seminářů, supervizí ad.).

Součástí rozhovorů bylo dále identifikovat:

- roli zaměstnanců v procesu zařazování uchazečů o zaměstnání do některého z programů APZ;
- faktory nejvýznamněji ovlivňující jejich rozhodování v této oblasti;
- dostupnost a vhodnost opatření v oblasti APZ vzhledem k potřebám klientů.

Charakter zjištění

V rámci expertních rozhovorů mimo jiné vystoupil do popředí význam národních a regionálních projektů z hlediska rozsahu a nastavení individuální práce s klienty z řad vymezených cílových skupin. Experti rovněž poukázali na faktory, které ovlivňují poskytování individuálního přístupu ke (znevýhodněným) klientům ÚP ČR v oblasti lidských zdrojů (kvalifikační nároky na poradce, systém vzdělávání a podpory zaměstnanců ÚP ČR, kontinuita projektových pracovních pozic, chybějící psychologové ad.), v oblasti řízení (využívání metodiky poradenského procesu, hodnocení výkonu, administrativní zatížení ad.) a vnější i vnitřní spolupráce ÚP ČR (outsourcing, spolupráce s vnějšími poskytovateli služeb pro uchazeče o zaměstnání, provázanost se sociálními službami ad.).

Využití zjištění

Význam expertních rozhovorů spočíval zejména v obecnějším porozumění zkoumané oblasti a využití zjištění pro přípravu výzkumného postupu v druhé fázi výzkumu. Získaných poznatků z expertních rozhovorů bylo také využito k prohloubení interpretací zjištění v oblasti cílenosti nástrojů APZ, které byly získány v dané fázi řešení projektu kvantitativními postupy (Modul 2).

Formát případové studie umožnil vyhodnotit jednotlivé aspekty individuální práce s klientem v kontextu konkrétních lokálních podmínek (situace na trhu práce a jeho specifika, dostupnost služeb mimo ÚP ČR, mechanismy spolupráce uvnitř i vně pracoviště, struktura uchazečů ad.). Případová studie doplnila a prohloubila poznatky z fokusních skupin a umožnila hlubší porozumění zkoumanému tématu, včetně těch jeho aspektů, které by nebylo možno postihnout kvantitativními postupy či v rámci fokusních rozhovorů. Realizace případových studií je ovšem významně náročná jak na kapacity výzkumníků, tak také z hlediska zapojení participujícího kontaktního pracoviště.

Shrnuto, jako vhodný postup v získání kvalitativních poznatků k výše uvedeným výzkumným otázkám/okruhem v Modulu 3 byl vyhodnocen následující:

Krok 1 Pilotáž pro zpřesnění otázek pro plošný survey zaměstnanců úřadů práce

Krok 2 Provedení survey zaměstnanců úřadů práce

Krok 3 Fokusní skupiny na úřadech práce

Krok 4 Program individuálních rozhovorů k prohloubení poznatků k identifikovaným významným tématům/otázkám.

Typ a kapacita ÚP ČR a státních a nestátních organizací poskytujících jednotlivé nástroje APZ na regionální úrovni a způsob řízení, koordinace a kontroly uplatňovaný při poskytování těchto nástrojů

Cíl zjišťování

Cílem tohoto typu studie, která byla realizována mezi zářím 2017 a červnem 2018, bylo zmapovat jednak podmínky a procesy spojené s řízením veřejných služeb zaměstnanosti (VSZ) a jednotlivých ÚP ČR na regionální úrovni a jednak procesy a okolnosti spojené s poskytováním nástrojů APZ (programů APZ a diagnostických a poradenských služeb) v jednotlivých krajích ČR.

Důvodem pro formulaci tohoto cíle byl obecný předpoklad, že podmínky a procesy ovlivňující řízení veřejných služeb zaměstnanosti v ČR významně ovlivňují tvorbu a realizaci nástrojů APZ na regionální úrovni a tím i jejich výsledné účinky. Konkrétně pak byl tento předpoklad specifikován do podoby: způsob řízení na jednotlivých úrovních VSZ (hierarchický, tržní, síťový či smíšený) a dostupnost, rozsah a případně kvalita jeho zdrojů (finančních, personálních a technologických) spolu se způsobem tvorby a realizace aktivní politiky zaměstnanosti na regionální úrovni (dodržováním pravidel, kontraktováním, spoluprací s různými aktéry) ovlivňují celkovou funkčnost VSZ a kvalitní poskytování jednotlivých nástrojů APZ na regionální úrovni.

K zodpovězení výše uvedeného cíle bylo nutné získat informace k oběma klíčovým oblastem, které pokrývají následující výzkumné otázky:

- Jaká je podoba systému VSZ v ČR z hlediska role jednotlivých aktérů, povahy pravidel a využívaných způsobů koordinace a kontroly?
- Jak funguje VSZ v ČR z hlediska způsobů řízení, dostupných kapacit a spolupráce krajských ÚP ČR s ostatními státními a nestátními organizacemi při poskytování jednotlivých nástrojů APZ na regionální úrovni?

Obsah hodnocení

V první z hodnocených oblastí, která se zaměřuje na procesy spojené s řízením VSZ a jednotlivých ÚP ČR, byla centrem pozornosti snaha zmapovat aktuální podobu systému VSZ v ČR. Cílem bylo získat expertní postoje k způsobům řízení a k celkové funkčnosti tohoto systému a k povaze podmínek a procesů, které s celkovým řízením VSZ v ČR souvisejí. Konkrétně byla věnována pozornost: roli aktérů vyskytujících se na jednotlivých úrovních systému VSZ (MPSV, GR ÚP ČR, krajské pobočky ÚP ČR, kontaktní pracoviště ÚP ČR); povaze těmito aktéry využívaných formálních a neformálních pravidel (nadmárodním a národním strategickým materiálům, zákonům, vyhláškám, instrukcím, směrnícím apod.); způsobům koordinace a kontroly; a celkovému zhodnocení funkčnosti VSZ z hlediska (v době zjišťování) dostupných finančních, personálních a technologických zdrojů. Tuto oblast pokrývají následující tři okruhy dílčích výzkumných otázek:

- Kdo (které subjekty) se podílí na řízení VSZ na národní, regionální a lokální úrovni a jaké procesy jsou spojené s řízením VSZ?
 - Jaké zákony, vyhlášky, směrnice, vnitřní dokumenty či nepsané postupy jsou přitom prosazovány a sledovány?
 - Jakým způsobem je zajištěno řízení a koordinace jednotlivých organizačních útvarů VSZ?
 - Jaké organizační útvary či konkrétní zaměstnanci VSZ spolupracují, co je podstatou jejich spolupráce a jak tato spolupráce probíhá?
 - Jakým způsobem a v jakém rozsahu je zajištěno monitorování a kontrola jednotlivých procesů spojených s řízením, koordinací a kooperací jednotlivých organizačních útvarů VSZ?

- Jaké jsou finanční, personální, technologické kapacity VSZ z hlediska jejich rozsahu, dostatečnosti, kvality?
 - Jaké finanční prostředky, odkud a jakým způsobem jsou přerozdělovány?
 - Jaké je personální obsazení jednotlivých pracovních pozic v jednotlivých organizačních útvarech VSZ z hlediska dosaženého vzdělání, praxe, pracovních zkušeností, osobnostních předpokladů apod.?
 - Jaké je technické vybavení a pracovní prostředky využívané zaměstnanci jednotlivých organizačních útvarů VSZ z hlediska jejich kvality a dostatečnosti (počítače a software, tiskárny a tonery, papír, automobily apod.)?
- Jak umožňuje stávající způsob řízení a dostupné kapacity jednotlivých organizačních útvarů VSZ, aby systém dobře fungoval a plnil svou roli při dosahování cílů české politiky zaměstnanosti?

V druhé ze zkoumaných oblastí, která se věnuje procesům a okolnostem spojeným s poskytováním nástrojů APZ na regionální úrovni, bylo snahou zmapovat podmínky a procesy související s tvorbou a realizací APZ v jednotlivých krajích ČR. Oblastmi zájmu zde byl zejména: způsob a podmínky tvorby národních a regionálních projektů financovaných z ESF; uplatňování nástrojů APZ financovaných ze státního rozpočtu; spolupráce ÚP ČR s externími státními a nestátními organizacemi; a zhodnocení kapacit realizovat APZ v jednotlivých krajích. Tuto oblast zjišťují následující dva okruhy dílčích výzkumných otázek:

- Jakým způsobem dochází k poskytování jednotlivých nástrojů na regionální úrovni?
 - Jaké zákony, vyhlášky a další vnější směrnice a nařízení, vnitřní dokumenty a nepsané postupy jsou využívány, kým a jak jsou utvářeny, a jsou hodnoceny jako dostatečné?
 - Jaké organizační jednotky a konkrétní zaměstnanci ÚP ČR a případně i jaké další externí státní a nestátní organizace a jejich zaměstnanci poskytují uchazečům o zaměstnání a nezaměstnaným jednotlivé nástroje?
 - Spolupracují tyto organizační útvary a externí organizace mezi sebou a pokud ano, jak tato spolupráce vypadá a jak je hodnocena?
- Jak ovlivňují konkrétní pracovní podmínky na ÚP v jednotlivých regionech poskytování jednotlivých nástrojů?
 - Jsou tyto pracovní podmínky (počty klientů na zaměstnance, odměňování, jednoznačnost cílů práce a postupů jejich dosažení, způsob komunikace a kontroly na ÚP ČR, materiální vybavení a informační systém apod.) považovány za dostatečné?

Metoda sběru dat a analýzy

K zodpovězení cíle této studie bylo využito 14 ploostandardizovaných rozhovorů se zástupci všech krajských ÚP v ČR, konkrétně pak s 8 řediteli krajských poboček ÚP ČR a 6 jejich zástupci z řad ředitelů odboru zaměstnanosti. Tyto rozhovory proběhly v prostorách jednotlivých krajských poboček/pracovišť ÚP ČR, k jejich zpracování bylo využito programu Atlas.ti, který umožnil provést tematickou analýzu zaměřenou na odkrytí zkoumaných oblastí a podoblastí.

Získání informací k dílčím oblastem hodnocení vyžaduje využití tří různých metod sběru a analýzy dat: rozhovorů, analýzy dokumentů a sekundární analýzy dat.

Tabulka 8: oblasti hodnocení, sledované faktory a metody sběru a analýzy dat

Oblasti hodnocení	Sledované faktory	Metoda sběru a analýzy dat
FINANČNÍ PROSTŘEDKY NA APZ	objem, okolnosti získávání a způsob přerozdělování a	sekundární analýza dat (MPSV, ČSÚ, statistiky

	využívání finančních prostředků vynaložených ze státního rozpočtu a z ESF na APZ regionálními ÚP ČR	VSZ/ÚP ČR) rozhovory (s řediteli ÚP ČR, příp. s vedoucími relevantních útvarů ÚP ČR /ekonomického, zaměstnanosti, projektů EU/)
KAPACITY VSZ/ÚP ČR	rozsah, dostatečnost, případně kvalita finančních, personálních a technologických kapacit VSZ, zejm. regionálních ÚP ČR	rozhovory (s řediteli ÚP ČR, s vedoucími zaměstnanci relevantních útvarů ÚP ČR /zaměstnanosti, personální a mzdové, majetku a investic/)
KAPACITY ORGANIZACÍ SPOLULPRACUJÍCÍCH S ÚP ČR	rozsah, dostatečnost, případně kvalita finančních, personálních a technologických kapacit státních a nestátních organizací, které se podílejí na nastavování a/nebo poskytování nástrojů APZ	rozhovory (se zástupci organizací spolupracujících s ÚP ČR)
ŘÍZENÍ, KOORDINACE A KONTROLA UVNITŘ VSZ/ÚP ČR	způsob a kvalita řízení, koordinace a kontroly v rámci VSZ a uvnitř jednotlivých regionálních ÚP ČR	rozhovory (s řediteli ÚP ČR, s vedoucími zaměstnanci relevantních útvarů ÚP ČR/zaměstnanosti, specializovaných kontrol/)
VYUŽÍVANÉ DOKUMENTY	typ, charakter, kvalita a způsob využívání dokumentů, které slouží regionálním ÚP ČR k řízení vnitroorganizačních procesů a k nastavování a poskytování jednotlivých nástrojů APZ v rámci ÚP ČR a mezi ÚP ČR a externími organizacemi	rozhovory (s řediteli ÚP ČR, s vedoucími zaměstnanci relevantních útvarů /zaměstnanosti, projektů EU/, s vedoucími a řadovými zaměstnanci poradenství a zprostředkování) analýza dokumentů (zákony, vyhlášky, instrukce, směrnice, metodiky)
SPOLUPRÁCE	formy, rozsah, trvalost a kvalita spolupráce mezi regionálními ÚP ČR a státními a nestátními organizacemi, které se podílejí na nastavování a/nebo poskytování programů APZ	rozhovory (se zástupci ÚP ČR a se zástupci organizací spolupracujících s ÚP ČR) analýza dokumentů o spolupráci (u Poradních sborů ÚP ČR, Paktů zaměstnanosti apod.)

Jak vyplývá se schématu výše, ve všech sledovaných oblastech hodnocení jsou získávána kvalitativní data formou individuálních, případně fokusních rozhovorů s relevantními aktéry z ÚP ČR či se zástupci externích spolupracujících státních a/nebo nestátních organizací. Tato metoda získávání dat je nenahraditelná. Umožňuje totiž nejen získat požadované informace o zkoumaných jevech (což umožňuje např. i dotazníkové šetření), ale umožňuje těmito informacím blíže porozumět na základě zjištění, jak jsou zkoumané jevy a události vnímány a hodnoceny samotnými dotázanými.

Dále, v oblasti zjišťující typ a charakter dokumentů (využívaných ÚP ČR k řízení vnitroorganizačních procesů a k nastavování a poskytování jednotlivých nástrojů APZ a dále pak dokumentů, které vymezují spolupráci mezi ÚP ČR a externími organizacemi) je kromě rozhovorů navíc využívána metoda založená na analýze dokumentů. Tato metoda umožňuje identifikovat konkrétní zákony, vyhlášky, instrukce, směrnice, metodiky, dohody apod., které vymezují očekávané chování zaměstnanců ÚP ČR a pracovníků spolupracujících externích organizací při vytváření podmínek k poskytování nástrojů APZ a/nebo k jejich využívání.

Konečně, ke zjišťování informací o objemu finančních prostředků poskytnutých ve sledovaném roce (či letech) na realizaci programů APZ v ČR a v jednotlivých regionech je kromě rozhovorů využívána i analýza sekundárních dat dostupných ze statistik MPSV, ČSÚ či vnitřních dokumentů VSZ/regionálních ÚP ČR.

Zatímco k analýze sekundárních dat je možné využít statistického programu SPSS či Excel, k analýze rozhovorů a k obsahové analýze dokumentů je vhodné využít programu Atlas.ti (či jiné programy) který umožňuje sofistikovaně analyzovat a zpracovávat získané informace.

Charakter zjištění

Jednotlivé oblasti hodnocení (a v nich obsažené faktory) jsou následující:

- FINANČNÍ PROSTŘEDKY NA APZ: objem, okolnosti získávání a způsob přerozdělování a využívání finančních prostředků vynaložených ze státního rozpočtu a z ESF na APZ regionálními ÚP ČR;
- KAPACITY VSZ/ÚP ČR: rozsah, dostatečnost a případně kvalita finančních, personálních a technologických kapacit VSZ, zejm. regionálních ÚP ČR;
- KAPACITY ORGANIZACÍ SPOLUPRACUJÍCÍCH S ÚP ČR: rozsah, dostatečnost a případně kvalita finančních, personálních a technologických kapacit státních a nestátních organizací, které se podílejí na nastavování a/nebo poskytování nástrojů APZ;
- ŘÍZENÍ, KOORDINACE A KONTROLA UVNITŘ VSZ/ÚP ČR: způsob a kvalita řízení, koordinace a kontroly v rámci VSZ a uvnitř jednotlivých regionálních ÚP ČR;
- VYUŽÍVANÉ DOKUMENTY: typ, charakter, kvalita a způsob využívání dokumentů, které slouží regionálním ÚP ČR k řízení vnitroorganizačních procesů a k nastavování a poskytování jednotlivých nástrojů APZ v rámci ÚP ČR a mezi ÚP ČR a externími organizacemi; a
- SPOLUPRÁCE: formy, rozsah, trvalost a kvalita spolupráce mezi regionálními ÚP ČR a státními a nestátními organizacemi, které se podílejí na nastavování a/nebo poskytování programů APZ.

Výsledky hodnocení ukazují, že poskytování jednotlivých nástrojů APZ a jejich výsledná kvalita a účinky mohou být významně ovlivňovány:

- možností krajských poboček ÚP ČR připomínkovat směrnice GŘ ÚP ČR a současně vytvářet v souladu s těmito směrnici vlastní krajské směrnice;
- pravidelnými setkáními mezi zástupci GŘ ÚP ČR a krajských ÚP ČR a zejména pak mezi zástupci krajských ÚP ČR a kontaktních pracovišť v rámci metodicky zaměřených porad;
- kontrolami ÚP ČR upravovanými zákony, vyhláškami a dalšími řídicími akty, které jsou pravidelně prováděny převážně externími subjekty: (1) finanční kontroly, (2) kontroly naplňování stanovených cílů ESF projektů, (3) kontroly komunikace uvnitř ÚP ČR, anebo (4) kontroly standardizace postupů;
- objemem finančních prostředků vynaložených ze SR anebo z ESF k pokrytí nákladů na politiku zaměstnanost;

- dostatečným rozsahem a případně kvalitou finančních, personálních a technologických zdrojů ÚP ČR;
- charakterem, kvalitou a výsledky spolupráce ÚP ČR s externími poskytovateli nástrojů APZ a s širší paletou státních a nestátních organizací v regionu, kteří jsou poradci, příjemci nebo poskytovateli nástrojů APZ; v jiném případě jde o více či méně trvalá síťová uskupení označovaná některými experty "sociální platformy" (Poradní sbory ÚP ČR, Pakty zaměstnanosti, tripartity, rady pro rozvoj lidských zdrojů, aj.).

Využití zjištění

Zmapování procesů a okolností souvisejících s řízením VSZ a jednotlivých ÚP ČR a s poskytováním nástrojů APZ na regionální úrovni může významně přispět k porozumění mechanismů poskytování nástrojů APZ v jednotlivých regionech. Prostřednictvím tohoto typu hodnocení je možné odkrýt v jednotlivých oblastech hodnocení různé (kontextuální a zejména pak systémové) faktory, které mohou významně ovlivňovat kvalitu a výslednou účinnost jednotlivých programů APZ v různých regionech.

V případě, že jsou zjištěny v některých výše uvedených oblastech hodnocení limity/omezení/nedostatky, je vhodné se na ně zaměřit a korigovat je, aby došlo ke zvýšení účinnosti programů APZ.

Metodické problémy spojené s analýzou dat

Tato oblast hodnocení vyžaduje získání a zpracování velkého množství kvalitativních dat (individuálních a/nebo skupinových rozhovorů, různorodých dokumentů využívaných zaměstnanci VSZ/ÚP ČR a spolupracujícími externími organizacemi). Aby byla zajištěna validita získaných výsledků, je vhodné uskutečnit hodnocení v navržených oblastech pro všech 14 krajů ČR.

S ohledem na to, že trhy práce a přístupy ÚP ČR a dalších organizací při poskytování nástrojů APZ se v jednotlivých regionech liší, fakticky je výstupem tohoto typu hodnocení vytvoření 14 případových studií. Tato skutečnost klade velké časové a expertní nároky na hodnotitele, které se týkají naplánování, realizace a analýzy desítek rozhovorů v jednotlivých regionech ČR a shromáždění a analýzy poměrně velkého množství dokumentů.

I přes nároky kladené na získání a zpracování dat je tento typ hodnocení významný, jelikož umožňuje získat poznatky o faktorech, které ovlivňují výsledné účinky programů APZ a využít je k jejich zvýšení.

Specifické otázky související s distribucí programů APZ

Gender Budgeting

Cíle zjišťování

Genderové rozpočtování je jedním z vodítek při hledání odpovědi na otázku, zda je oběma pohlavím poskytována srovnatelná podpora z veřejných zdrojů a zda v návaznosti na tuto podporu jsou šance mužů a žen při ztrátě zaměstnání více vyrovnané. Často není možné na podobné otázky odpovědět, protože statisticky nejsou důsledně sledovány všechny formy veřejných investic podle pohlaví. Uplatnění metody genderového rozpočtování umožňuje podrobnější vhled do způsobu alokace veřejných investic, resp. určení míry rovnosti mužů a žen v přístupu k těmto investicím.

Obsah hodnocení

Dvojí empirické šetření, v letech 2016 a 2017, bylo zaměřeno na program rekvalifikačních kurzů nabízených uchazečům a zájemcům o zaměstnání v rámci jednoho regionu ČR. Zde uváděné cíle, postupy a typy zjištění a použitých indikátorů však mohou být aplikovány, s patřičnými úpravami, i na jiné programy APZ a na další regiony.

Prvním významným cílem analýzy je identifikace struktury osob, které vstupují do rekvalifikačních kurzů. Dominantním hlediskem je pohlaví těchto osob, ale použitých strukturních ukazatelů je daleko více. Jde například o lokalitu (KoP), věk uchazeče či zájemce, dosažené vzdělání, ekonomický status uchazečů před vstupem do evidence, délka aktuální evidence a zdravotní stav. Kombinací těchto ukazatelů je možné odhalovat nejrůznější struktury nerovností v přístupu k rekvalifikačním kurzům na individuální úrovni.

Dalším rozměrem analýzy je zahrnutí struktury domácností uchazečů a zájemců vstupujících do rekvalifikačních kurzů. Dá se předpokládat, že právě struktura domácností (přítomnost nezaopatřených dětí, absence partnera, přítomnost jiné závislé osoby) může být příčinou vzniku nerovností v přístupu ke službám hrazeným z veřejných prostředků. Sledována je především věková struktura a počet nezaopatřených osob v domácnosti, počet zaopatřených osob v domácnosti a počet závislých zaopatřených osob, o které osoby vstupující do rekvalifikačních kurzů pečují. Kombinací těchto ukazatelů je možné zjistit, jak například počet a věk nezaopatřených dětí ovlivňuje šance rodičů absolvovat rekvalifikační kurz.

Významnými ukazateli jsou také charakteristiky samotných rekvalifikačních kurzů. Vedle toho, zda se jedná o rekvalifikaci zvolenou či zabezpečenou, jsou sledovány náklady na 1 hodinu rekvalifikačního kurzu a celkový rozsah rekvalifikačního kurzu v hodinách. U obou ukazatelů je možné sledovat charakteristiky jejich distribuce uvnitř populace osob vstupujících do rekvalifikačních kurzů. Základními sledovanými charakteristikami jsou kvartilová distribuce, průměr, minimální a maximální hodnota. Tyto charakteristiky je možné porovnávat jak pro jednotlivá pohlaví, tak podle vzdělanostních či věkových kategorií. Je možné porovnávat z tohoto pohledu jednotlivé KoP ÚP ČR a mít představu o prostorové distribuci uvedených charakteristik.

Významným efektem rekvalifikačního kurzu je vedle samotného nalezení pracovního uplatnění také zvýšení mzdy či platu v porovnání s obdobím před rekvalifikací. Sledovanou charakteristikou je i to, zda aktuální příjem (po rekvalifikaci) je vyšší než před rekvalifikací. Tuto informaci je možné dále kombinovat s individuálními charakteristikami absolventů, charakteristikami jejich domácností i charakteristikami rekvalifikačních kurzů samotných.

Metody hodnocení

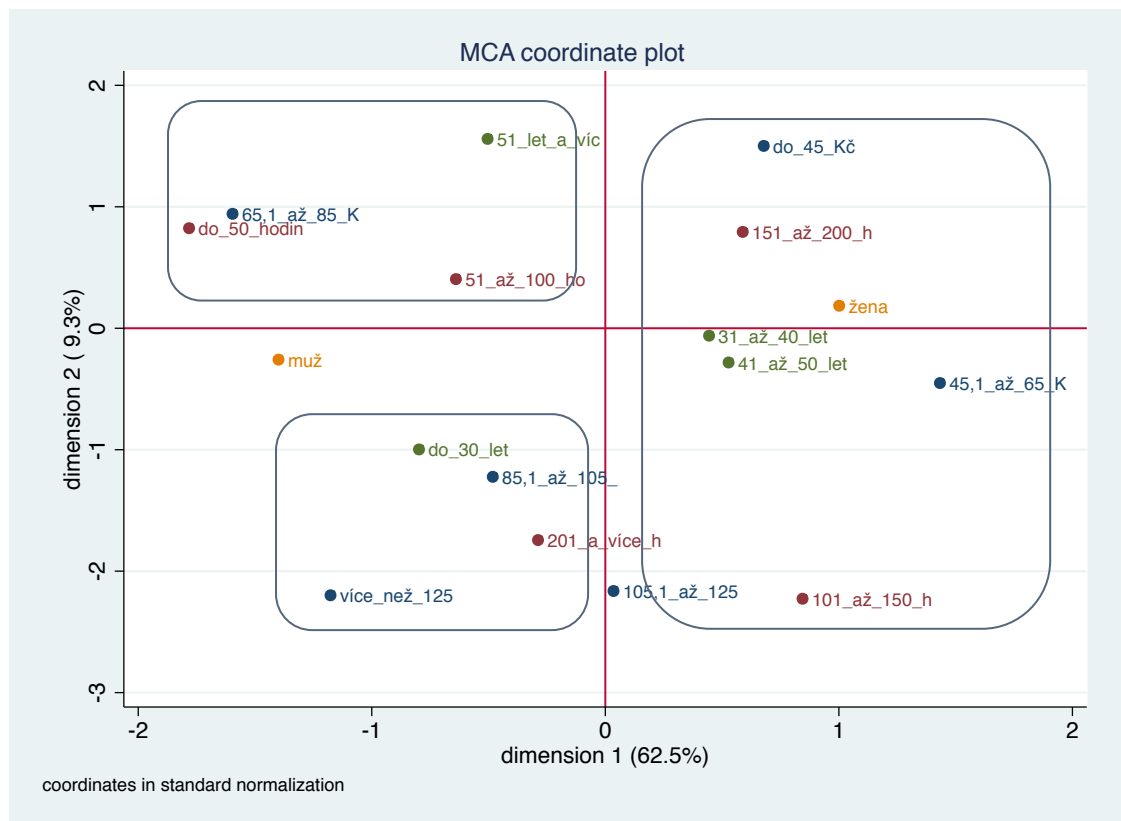
Univariační a deskriptivní analýzy poskytují informaci o rozdílech mezi různými kategoriemi a skupinami absolventů. Specifickou metodou vyhodnocování získaných dat jsou multivariační analýzy, které dávají příležitost odhalovat souvislosti mezi většími soubory proměnných. Jednoduchá a vícenásobná korespondenční analýza umožňuje graficky znázornit systém vztahů mezi použitými proměnnými. Výhodou tohoto přístupu je to, že nemusí být definováno, která proměnná je v daném modelu závislá a která nezávislá. Další použitou metodou je logistická regrese. V tomto případě je definováno, která z proměnných je závislá a v daném modelu sledujeme, do jaké míry je ovlivňována vybraným souborem nezávislých proměnných.

Korespondenční analýza - příklad

Vícenásobná korespondenční analýza poskytuje, v porovnání s jinými analýzami, komplexnější pohled na řešenou problematiku. Následující příklad, pocházející z projektu

Gender Budgeting, popisuje asociaci mezi charakteristikami rekvalifikačních kurzů (jejich délky v hodinách a ceny za 1 hodinu) a charakteristikami absolventů (jejich pohlavím a příslušností k věkové kategorii).

Diagram 1 – vícenásobná korespondenční analýza



Vertikální osa dělí digram na levou část, popisující distribuci ve skupině mužů a pravou část, kde pozorujeme distribuci sledovaných charakteristik ve skupině žen. Z tohoto rozdělení především vyplývá, že distribuce rekvalifikačních kurzů z hlediska jejich délky a ceny se výrazně liší u mužů a u žen.

Prezentovaný diagram především ukazuje, že u mužů je patrná silná asociace typu rekvalifikačního kurzu s věkem. Muži ve věku 51 let a více nejčastěji nastupují spíše do kratších rekvalifikačních kurzů (v délce do 100 hodin) a s cenou mezi 65 a 85 Kč za hodinu. Naproti tomu muži do 30 let častěji nastupují do nejdelších rekvalifikačních kurzů (delších než 200 hodin), které často mají také vyšší hodinovou finanční dotaci.

V případě žen jsou rekvalifikační kurzy asociovány především s věkovou kategorií mezi 30 a 50 lety. Jejich delší kurzy (mezi 150 a 200 hodinami) mají obvykle velmi nízkou finanční dotaci (do 45 Kč za hodinu). Naproti tomu kurzy s vyšší finanční dotací (105 až 125 Kč za hodinu) obvykle mají v případě žen nižší rozsah (101 až 150 hodin).

Využití zjištění

Výstupem uvedených analýz je především přehled o struktuře nerovností, které jsou s daným programem APZ, v tomto případě rekvalifikacemi, spojeny. Multivariační analýzy poskytují podrobnější vhled do struktury vztahů mezi jednotlivými proměnnými, respektive informují o faktorech, jež ovlivňují nerovnosti v poskytování programu

Tento typ šetření sbírá a posléze analyzuje informace na několika úrovních: na úrovni individuální, na úrovni domácností a na úrovni programu. Kombinací těchto informací lze např. identifikovat nedostatečnou míru koordinace poskytování daného programu v konkrétním regionu/KoP. Zjištěné poznatky lze využít především při zlepšování implementační fáze jednotlivých programů.

Vinětový experiment

Cíle zjišťování

Výsledky studií ukazují, že rozhodování zaměstnanců v přímém kontaktu s uchazeči o zaměstnání je komplexní činnost, kterou ovlivňuje řada faktorů. Experimentální přístup se pokouší navodit podobnou situaci, ve které se ocitají tito zaměstnanci „první linie“ v reálném světě: suma informací o uchazeči je limitovaná, stejně jako možnosti intervence.

Poskytování/distribuce programů APZ je oblastí, ve které v určité míře uplatňují svou autonomii. Tato autonomie se může pohybovat v koridoru definovaném na jedné straně profesionálním zvládnutím dilemat a obtíží vyplývajících z práce s klienty, a na druhé straně značně subjektivním posuzováním klientů. Účelem vinětového experimentu je mimo jiné identifikovat, v jaké míře je v implementační fázi programu aplikován spíše přístup profesionální, v jaké míře jsou při něm aplikovány metodiky Úřadu práce, a v jaké míře mohou zaměstnanci ÚP ČR první linie podléhat subjektivnímu posuzování klientů a v jakém směru.

Použitá metoda hodnocení fiktivních vinět umožňuje prostřednictvím hierarchických modelů mnohonásobné lineární (případně logistické) regrese nejen vyhodnocovat vliv jednotlivých nezávislých proměnných (charakteristik fiktivních uchazečů) na rozhodování liniových zaměstnanců v přímém styku s uchazeči, ale současně vzít v úvahu také vybrané charakteristiky zaměstnanců samotných, případně i charakteristiky organizační kultury daného pracoviště. Celkový design výzkumu pak umožňuje identifikovat kauzální vztahy mezi závislými a nezávislými proměnnými a určit, které charakteristiky především ovlivňují rozhodování liniových zaměstnanců.

Obsah zjišťování a hodnocení

Tato metoda je založena na prezentaci krátkých fiktivních popisů osob (uchazečů o zaměstnání) či situací (vinět) respondentům (zaměstnancům v přímém styku s uchazeči). V našem případě je na těchto vinětách uveden popis fiktivního uchazeče, vycházející z běžných charakteristik populace uchazečů o zaměstnání. Každému z respondentů je předložen soubor 20 vinět, které vedle charakteristik fiktivního klienta obsahují také dvě tvrzení, u nichž respondent na škále od 0 do 10 určuje, právě s ohledem na uvedené charakteristiky, míru souhlasu či nesouhlasu ohledně jeho zařazení do programu APZ. Respondenti také určují, do kterého konkrétního nástroje či programu APZ by daného uchazeče zařadili.

Na základě obdržené informace (viněta – popis fiktivního uchazeče) liniový zaměstnanec provádí v prvním koku *diagnózu*. Na škále od 0 do 10 určuje míru oprávněnosti nároku fiktivního uchazeče, na základě uvedených charakteristik, na intervenci státu spočívající ve zprostředkování zaměstnání. Liniový zaměstnanec určuje na 11bodové škále míru souhlasu či nesouhlasu s následujícím tvrzením:

Diagnóza: „Je nezbytné, aby stát vynakládal další finanční prostředky a úsilí ve snaze zprostředkovat tomuto uchazeči zaměstnání.“

Po stanovení základní diagnózy profesionál určuje způsob a intenzitu intervence, která odpovídá danému fiktivnímu uchazeči. V tomto případě *usuzuje*, zda je fiktivní uchazeč vhodným adeptem pro některý z nástrojů APZ a následně specifikuje, do kterého konkrétního nástroje by daný fiktivní uchazeč měl být zařazen. I v tomto případě určuje liniový zaměstnanec míru souhlasu či nesouhlasu s následujícím tvrzením na škále od 0 do 10:

Intervence: „Tato osoba je vhodným adeptem pro zařazení do některého z nástrojů či opatření APZ.“

Ve třetím kroku linioví zaměstnanci rozhodují, do kterého konkrétního opatření APZ by daného uchazeče zařadili. Na výběr mají čtyři možnosti:

- 1) Rekvalifikace
- 2) Společensky účelné pracovní místo (SÚPM)
- 3) Veřejně prospěšné práce (VPP)
- 4) Uchazeč není vhodný adept pro žádný z uvedených nástrojů APZ

Základním analytickým přístupem je v případě vinětového experimentu hierarchická lineární (případně logistická) regresní analýza, na základě které lze pro testovaný model určit velikost efektu, statistickou významnost i míru vysvětlené variance v závisle proměnné z jednotlivých nezávisle proměnných vložených do testovaného modelu.

Využití zjištění

Analýza rozhodovacích procesů liniových zaměstnanců může významně přispět ke zvýšení efektivity a účinnosti jak programů APZ, tak ostatních činností vykonávaných ve VSZ, které jsou svázány s aktivizací uchazečů o zaměstnání.

Především ukáže, jaká objektivní a subjektivní kritéria (zahrnují i kritéria obsažená v Metodických pokynech a směrnicích ÚP ČR) aplikují linioví zaměstnanci v přímém styku s uchazeči při navrhování jejich zařazení do programů APZ. Tato kritéria mohou být porovnána s hodnocením obtížnosti umístění určitých typ uchazečů na trh práce. Zpětná vazba v tomto směru, poskytnutá jak liniovým zaměstnancům v přímém styku s klienty, tak dalším zaměstnancům úřadu práce, kteří rozhodují o zařazení uchazečů o zaměstnání do programů APZ, může zlepšit vhodnost distribuce programů (vhodnou cílenost) a tak i jejich efektivnost (dopady na zaměstnanost a zaměstnatelnost).

Při interpretaci činností liniových zaměstnanců není obvykle postulována představa přímé kauzality mezi diagnózou a intervencí. Jinými slovy, není neobvyklé, že mezi diagnostickým a intervenčním hodnocením existuje u jednotlivých respondentů určitá míra disparity či nesouladu. Jednotlivé interakce mezi zaměstnanci ÚP ČR a uchazečem jsou sice obvykle časově omezeny, ale aktéři se setkávají opakovaně. Intervence se tak může stát součástí diagnostického postupu, kdy diagnostická informace je produkována v delším časovém horizontu právě v závislosti na reakci uchazeče na aplikovanou intervenci. I v rámci vinětového experimentu je obvykle tato disparita identifikována a možným analytickým nástrojem je mnohonásobná korespondenční analýza.

Sledovaná hlediska lze rozšiřovat a obsahově specifikovat ve spolupráci s uživateli výstupů (MPSV, Úřad práce ČR).

Shrnuto, kvantitativní šetření zaměřená na kontextové informace a na široký okruh otázek spojených s implementací intervencí veřejných služeb zaměstnanosti se jeví jako vhodný postup v otázkách/tématech, u kterých je dobrá předběžná znalost umožňující formulaci uzavřených otázek (jsou např. známy možné postupy, faktory, bariéry, charakteristiky nástrojů či klientů) a u kterých usilujeme o kvantifikaci či vzájemné srovnání (zajímá nás který ze známých postupů je upřednostňován ve vztahu k různým klientům či nástrojům, jaký podíl KoP ÚP ČR využívá určité metody, které z identifikovaných faktorů účinnosti APZ jsou považovány za významnější apod.).

Pro formulaci výzkumného nástroje je proto vhodné buď provedení pilotní studie (např. kvalitativní rozhovory na malé skupině vybrané populace, rozhovory s experty, pozorování), nebo přímo zapojení experta (osoby z praxe) do jeho tvorby.

Kvalitativní postupy jsou vhodné naopak například tam, kde se jedná o dosud neprobádaná témata nebo v situaci, kdy chceme rozkrýt význam informací či porozumět sociálním situacím. Výhodou skupinových fokusních rozhovorů pak je rozvinutí, obohacení a prohloubení porozumění zkoumanému tématu v jeho různých aspektech, a to v důsledku vzájemné interakce mezi jednotlivými členy fokusních skupin.

Závěr: typy a periodičita výstupů systému vyhodnocování nástrojů APZ

Předpokládáme využití Modulu 1 k průběžnému monitorování a vyhodnocování opatření APZ, zejména jejich rozsahu, cílenosti, a hrubých efektů/dopadů opatření. Na základě vymezení metodických postupů v rámci Modulů 2 a 3 navrhujeme pro hodnocení efektivity nástrojů APZ nadále realizovat následující typy výstupů:

Tabulka 9: Typy a periodičita výstupů systému vyhodnocování nástrojů APZ

Typ výstupu	Četnost publikování	
1	Souhrnná zpráva o efektech vybraných programů APZ na základě kvantitativních dat. Tato zpráva zahrnuje informace o všech hlavních typech programů, ale sleduje pouze hlavní hlediska analýzy. Není tedy z hlediska jednotlivých typů programu příliš podrobná.	1 krát za dva až tři roky
2	Specifická zpráva pro jeden konkrétní typ programu na základě kvantitativních dat. Je mnohem podrobnější a může zahrnovat specifické i dílčí aspekty hodnocení podle potřeb partnerů.	1 krát ročně (vždy vybraný program, tedy jeden program, například Rekvalifikace zhruba jednou za tři roky)
3	Kombinovaná zpráva pro jeden konkrétní typ programu. Kombinuje informace z kvantitativního i z kvalitativního výzkumu pro dosažení komplexnějšího hodnocení, vysvětlení kvantitativních zjištění.	Je vhodné kombinovat s typem 2
4	Akademické publikace	1 publikace ročně, ale v závislosti na podmínkách vydavatele časopisu a výsledcích recenzního řízení.

Poznámka: Výzkumná zpráva je pro tento účel základním vhodným typem výstupu. Vedle toho budou připravovány akademické výstupy, například výstupy v zahraničních časopisech (i za cenu výrazně menšího množství provedených analýz a delšího období potřebného k uplatnění výsledků v důsledku trvání recenzního řízení a obvyklých publikačních lhůt po přijetí).

Konkretizace pro nejbližší období

Projekt „Efektivnost nástrojů APZ v období konjunktury a v období COVID krize, se zřetelem na dlouhodobě nezaměstnané“ (2021-2022)

Dvouletý projekt financovaný z institucionální podpory VÚPSV zamýšlí analyzovat hrubé a čisté efekty programů APZ a jejich cílenost na datech za roky 2019 a 2020, tedy postihnout období krátce před krizí COVID a období během krize COVID a poskytnout komparaci efektů programů realizovaných v různých obdobích hospodářského cyklu. Projekt tak reaguje na potřebu vyhodnocovat jak střednědobé, tak i krátkodobé efekty programů, aby zjištění mohla být využita jak v dlouhodobém a strategickém plánování, ale i v krátkodobém operativním plánování a řízení.

Rok 2020, poznamenaný COVID-19 krizí a poklesem ekonomiky, nepřinesl zatím nárůst nezaměstnanosti, mj. díky opatřením vlády (zejména Antivirus). Jak v roce 2019 (konjunktura) tak v roce 2020 se pozornost úřadů práce zaměřovala na intenzivnější práci s dlouhodobě nezaměstnanými uchazeči, a tato snaha určité výsledky přinesla. V obou těchto různých obdobích z hlediska vývoje ekonomiky se zatím jeví rozsah využití nástrojů APZ vůči nezaměstnaným přibližně podobný a je tak účelné porovnat, jak se vyvíjela efektivnost nástrojů právě v tomto období. Projekt tak bude hodnotit jednak krátkodobé a střednědobé (čisté) efekty programů APZ realizovaných v roce 2019 a jednak krátkodobé (čisté) efekty programů realizovaných v roce 2020. Krom toho, bude také již v roce 2021 hodnotit cílenost a hrubé efekty programů realizovaných v roce 2020. Toto hodnocení je žádoucí mj. i z toho důvodu, že zatím nejsou k dispozici monitorovací výstupy hrubých efektů navržené v Modulu 1. Vedle prevence aktuální hrozby nárůstu nezaměstnanosti (ztráty míst) řešení existující, zejména dlouhodobé nezaměstnanosti, zůstává trvalým úkolem, což zmíněné výzkumné výsledky podpoří. Orientace projektu na krátkodobé čisté efekty programů APZ a vedle toho na velmi krátkodobé hrubé efekty programů realizovaných v roce 2020 reaguje na potřeby vyhodnocení případných posunů v efektivnosti programů v souvislosti s významnými změnami v celkovém kontextu vývoje trhu práce a podmínkách fungování veřejných služeb zaměstnanosti.

Projekt využije databáze OK-práce (základní datové výběry budou hrazeny z projektu OPZ, na kterém budou práce spojené s dokončením plánovaných výstupů v roce 2021 ještě pokračovat). Tato data budou doplněna sběrem a analýzou kvalitativních dat (podle Metodiky analýzy efektivnosti nástrojů APZ). Projekt přímo podporuje Strategii politiky zaměstnanosti na roky 2021 až 2030 a poskytuje potřebnou poznatkovou základnu pro formování opatření APZ v souladu s ní.

Cíle projektu:

V roce 2021

Vyhodnocení cílenosti a krátkodobých hrubých efektů opatření APZ realizovaných v roce 2020 (krize COVID).

V roce 2022

Vyhodnocení krátkodobých (a částečně) střednědobých čistých efektů opatření APZ realizovaných v roce 2020 (krize COVID).

Vyhodnocení střednědobých hrubých i čistých efektů opatření APZ realizovaných v roce 2019, tedy v období vrcholící konjunktury (sledování účastníků do roku 2021), srovnání s výsledky roku 2020, zejména s ohledem na dlouhodobě nezaměstnané a další specifické znevýhodněné kategorie uchazečů.

Přitom budou kvantitativní poznatky interpretovány s pomocí poznatků kvalitativních šetření týkajících se individuální práce s uchazeči, zejména dlouhodobě nezaměstnanými a poznatků o spolupráci a přínosu aktérů na trhu práce při řešení (dlouhodobé) nezaměstnanosti a při realizaci nástrojů APZ.

Součástí projektu bude aktualizace a prohloubení dříve zpracované Metodiky pro hodnocení nákladů na nezaměstnaného. Aktualizace zohlední současné nastavení parametrů proměnných, které jsou součástí modelových propočtů. Prohloubení zohlední v maximální možné míře dostupná data ze systému OK práce, dotýkající se specifických kategorií nezaměstnaných tak, aby náklady na nezaměstnaného bylo možné lépe segmentovat s ohledem na vlastnosti nezaměstnané osoby.

Výstupy:

2021

1 Výzkumná zpráva: Zhodnocení cílenosti a hrubých efektů nástrojů realizovaných v roce 2020, zejména ve vztahu k dlouhodobě nezaměstnaným a dalším specifickým skupinám nezaměstnaných.

2 Článek v periodiku WOS: Vliv individuální práce s uchazeči na cílenost nástrojů APZ.

3 Aktualizace Metodiky pro hodnocení nákladů na nezaměstnaného.

2022

4 Výzkumná zpráva: Efektivnost hlavních nástrojů APZ realizovaných v roce 2020 (krize COVID) ve srovnání s efekty nástrojů v roce 2019 (období konjunktury).

5 Prohloubení Metodiky pro hodnocení nákladů na nezaměstnaného a její provázání na informace z registrů (APZ).

6 Zpracování draftu článku pro časopis v databázi WOS (bude vycházet ze zprávy 3).

[Příloha 1 \(excel\): vzor výkazu pro hodnocení výsledků nástrojů APZ](#)

Literatura:

Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120: 452-477.

Dvouletý, O., Hora, O. (2020). Analýza dopadů programu podpory podnikání pro nezaměstnané v České republice. *Politická ekonomie*, 68(2):142-167.

Hora, O. (2018). Empirical evaluation of professional traineeships for young people up to 30 years of age. *Central European Journal of Public Policy*, 12(2):16-33

Hora, O., Sirovátka, T. (2012). Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009). Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

Hora, O., Sirovátka, T. (2020) Why targeting matters: The apprenticeship program for youth in the Czech Republic. *Social Policy & Administration*. (online first, duben 2020).

Hora a Vyhliďal (2016). Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

- Hora, O., Vyhlídal, J., Sirovátka, T., Suchanec, M. (2015). Nové postupy pro zpracování a využití databáze nezaměstnaných k hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti a dalších opatření k začlenění na trhu práce – metodický postup hodnocení na datech OKPráce. TD020195 – Technologická agentura České republiky (Program OMEGA). Certifikovaná metodika.
- Hora, O., Suchanec, M., Horáková, M., Rákoczyová, M., Sirovátka, T. (2018). Zhodnocení krátkodobých a střednědobých dopadů vybraných programů APZ realizovaných v roce 2014 s důrazem na situaci dlouhodobě nezaměstnaných. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Hora, O., Horáková, M., Suchanec, M., Rákoczyová, M., Sirovátka, T. (2020). Vyhodnocení rekvalifikačních programů realizovaných v České republice v roce 2016. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Lechner, M. (1999). Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the Job Training in East Germany. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(1): 74-90
- Potluka, O., Brůha, J., Vozar, O., Špaček, M., and Loun, J. (2013). The impact of subsidies on Czech firms. *Statistika: Statistics and Economy Journal*, 93(4): 56-62.