

Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku

január 2011

Abstract

In the last two decades many countries have implemented or strengthened strategies aimed at activating unemployed and improving their chances of gaining employment. However The added value of activation programs is many times questionable and the experience with the programs abroad is mixed. The study looks at expenditure on activation policies in the Slovak Republic and evaluates net employment impact and economic efficiency of selected programs by comparing the results of participants with a similarly relevant group of non-participants. It relies on aggregate data from the labour offices and questionnaire micro data from the Labour Force Survey prepared by the Statistical office.

Zhrnutie

Za posledné dve desaťročia mnohé krajiny zaviedli alebo posilnili stratégie na aktiváciu nezamestnaných so snahou zvýšiť ich šancu získať prácu. Pridaná hodnota aktivačných programov je však často krát otázna a skúsenosti zo zahraničia sú zmiešané. Štúdia sa venuje výdavkom na aktívne politiky v SR a hodnotí čistú účinnosť a ekonomickú efektívnosť vybraných programov porovnaním výsledkov participantov s podobnou kontrolnou skupinou neparticipantov. Využíva agregované údaje úradov práce a dotazníkové mikroúdaje VZPS z Štatistického úradu.

Autor:

Peter Harvan peter.harvan@mfsr.sk

Podakovanie:

Za poskytnuté údaje a informácie ďakuje autor pracovníkom Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a Štatistickému úradu Slovenskej republiky. Cenné rady a pripomienky poskytol Ján Tóth (MF SR), Štefan Kišš (MF SR), Matej Šiškovič (MFSR), Marek Porubský (MFSR) a Jan Remeta (MFSR). Za akékoľvek zostávajúce chyby a nepresnosti zodpovedá autor.

Upozornenie:

Materiál prezentuje názory autora, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať názory Ministerstva financií SR.

Obsah

ÚVOD A HLAVNÉ ZÁVERY	4
1. PREHĽAD LITERATÚRY	5
1.1 <i>HODNOTENIA AKTÍVNYCH POLITÍK V ZAHRANIČÍ</i>	6
1.2 <i>VÝSLEDKY JEDNOTLIVÝCH TYPOV PROGRAMOV V ZAHRANIČÍ</i>	7
1.3 <i>PRÍSTUPY K MERANIU ÚČINNOSTI PROGRAMOV</i>	8
1.4 <i>HODNOTENIA AKTÍVNYCH POLITÍK V SR</i>	8
2. ÚDAJE A METODIKA	10
3. VÝSLEDKY ZA SR	13
2.1 <i>POROVNANIE CELKOVÝCH VÝDAVKOV</i>	13
2.2 <i>ÚČINNOSŤ A EFEKTÍVNOSŤ VYBRANÝCH NÁSTROJOV</i>	16
PRÍLOHY	18
1. <i>KLASIFIKÁCIA A POPIS PROGRAMOV APTP V SR</i>	18
2. <i>FINANCOVANIE Z FONDŮV EÚ</i>	20
3. <i>ÚČINNOSŤ A EFEKTÍVNOSŤ VYBRANÝCH PROGRAMOV ZA ROKY 2006-2009</i>	21
POUŽITÁ LITERATÚRA	22

Úvod a hlavné závery

Za posledné dve desaťročia mnohé krajiny zaviedli alebo posilnili stratégie na aktiváciu nezamestnaných so snahou zvýšiť ich šancu získať prácu. Aktívne politiky trhu práce (ďalej len APTP alebo aktívne politiky) zahŕňajú viacero typov programov, vrátane vzdelávania, finančnej podpory prijímania práce alebo zamestnávateľov pri vzniku nových miest, priamej tvorby pracovných miest vo verejnom sektore a podpory samozamestnávania. Motivácia a mechanizmus intervencie sa pri jednotlivých programoch odlišuje. Ako pri iných štátnych zásahoch do fungovania trhu, spoločným cieľom je zvýšenie efektívnosti výsledkov a rovnosti šancí na trhu práce. Odlišujú sa od pasívnych politík, ktoré podporujú príjem bez aktivácie recipienta.

Štúdia hodnotí aktívne politiky v SR z pohľadu ich čistého účinku na zamestnávanie a ekonomickej efektívnosti výdavkov na ne. **Čistá účinnosť predstavuje rozdiel oproti situáciám, kedy by sa program neuskutočnil.** Dopĺňa ju meranie ekonomickej nákladovosti čistého zamestnávania ako indikátora efektívnosti využitia obmedzeného objemu verejných prostriedkov. Program môže mať vysokú čistú účinnosť, ale pri vysokých nákladoch mohlo byť efektívnejšie vynaložiť prostriedky na menej nákladný program. Niektoré aktívne politiky sledujú aj iný cieľ ako aktiváciu. Napríklad v prípade verejných prác to je primárne podpora príjmu účastníkov. Štúdia sa zameriava na hodnotenie výlučne z pohľadu aktivácie a nehodnotí, do akej miery boli naplnené jeho ďalšie ciele. Konsenzom v zahraničnej literatúre¹ je, že práve ekonomickejšia **efektívnosť čistého zamestnávania je hlavným kritériom pre hodnotenie programov.** Výsledky hodnotenia môžu poslúžiť pri reforme programov a financovania politík v SR, ako aj na zlepšenie sledovania údajov o participatoch na jednotlivých programoch.

Štúdia je členená nasledovne. Prvá kapitola poskytuje prehľad literatúry o používaných metódach merania účinnosti aktívnych programov a výsledkoch meraní zo zahraničia. Opis použitej metodiky a údajov je témou druhej kapitoly. Hlavná, tretia časť, sa venuje celkovému výdavkom na aktívne politiky, ako aj účinnosti a efektívnosti vybraných programov v SR.

Hlavné závery štúdie sú:

- Napriek výraznému rastu celkových výdavkov v poslednom období Slovensko naďalej patrí medzi krajiny s relatívne nižšími výdavkami na aktívne politiky.
- Zvýšila sa ale celková nákladovosť programov na participanta, za čím stál najmä rast počtu participantov na najkladnejších programoch pri poklese nízko nákladových.
- Slovensko využíva najmä programy podpory priamej tvorby pracovných miest vo verejnom sektore a stimuly pre začatie podnikania. V porovnaní s EÚ je veľmi nízky podiel vzdelávacích programov.
- Indikatívne výsledky² merania účinnosti programov absolventskej praxe a príspevku na aktivačné práce naznačujú, že výrazne nezlepšujú šancu participantov sa zamestnať. Poberatelia aktivačného príspevku dosahujú zrejme horšie výsledky na trhu práce ako podobná skupina neparticipantov a z tohto pohľadu by sa jednalo o neefektívne vynaložené prostriedky. Vysoké náklady na čistého zamestnaného participanta absolventskej praxe naznačujú relatívne nízku efektívnosť výdavkov aj na tento program.
- Komplexné hodnotenie ostatných aktívnych programov si vyžaduje reformu sledovania údajov, ktorá by umožnila sledovať a porovnávať výsledky relevantných participantov a neparticipantov na trhu práce. Možným riešením je rýchlá úprava dotazníka VZPS a následne integrácia databázy UPSVAR so sociálnou poisťovňou.

¹ Vid' napríklad Dar et al 1999, O'Leary 2001,

² Vzhľadom na obmedzenia použitých údajov o participatoch a neparticipatoch, ktoré neumožňujú zohľadniť pri meraní niektoré pozorovateľné ako aj nepozorovateľné charakteristiky s vplyvom na výsledky uchádzačov na trhu práce a teda aj meranie, sa jedná iba o indikatívne závery. Pre podrobnosti pozri obmedzenia na strane 11.

1. Prehľad literatúry

Aktívne politiky zahŕňajú relatívne širokú škálu programov vo viacerých krajinách. Celkové hodnotenie aktívnych politík nie je pozitívne, kde viacero faktorov môže vplývať na ich účinnosť. Táto kapitola predstavuje ich základnú typológiu a skúsenosti s jednotlivými typmi programov z meraní zo zahraničia. Taktiež sa venujeme rôznym prístupom k meraniu čistej účinnosti programov.

Aktívne politiky zahŕňajú programy z siedmich hlavných kategórií. Tabuľka nižšie popisuje programy v jednotlivých kategóriách³. Programy intervenujú na trhu práce s cieľom zvýšiť efektívnosť výsledkov cez tri hlavné mechanizmy podľa toho, či:

- podporujú dopyt po pracovnej sile (podnety k zamestnaniu, priama tvorba pracovných miest (vo verejnom sektore) a stimuly k štartu),
- zlepšujú kvalitu ponuky pracovnej sily (vzdelávanie),
- alebo prispievajú k lepšiemu priradovaniu uchádzačom o prácu k voľným miestam (všeobecné verejné služby zamestnanosti).

Zvyšné (podpora zamestnávania a integrácia postihnutých) adresujú skôr rovnosť šancí uchádzačov so zníženou kapacitou pracovať. Taktiež možno argumentovať, že programy priamej tvorby pracovných miest vo verejnom sektore slúžia skôr na podporu príjmu uchádzačov než na zvyšovanie ich šance sa zamestnať (Dar et al. 1999). Dopĺňajú tak sociálne dávky a patria skôr ku pasívnym politikám.

Tabuľka: Programy APTP	
Typ programu	Popis
1 - Všeobecné verejné služby zamestnanosti	Pomoc pri hľadaní práce zahŕňa viacero služieb (klientske a poradenské služby, informačné služby, pomoc jednotlivým nezamestnaným pri hľadaní práce) a cieľom je priradovanie voľných pracovných pozícií k vhodným uchádzačom o prácu. V metodike EUROSTAT sem spadajú aj všetky administratívne náklady na vykonávanie ostatných programov APTP (služieb zamestnanosti).
2 - Vzdelávanie	Zlepšuje kvalifikáciu a zručnosti uchádzačov potrebné na získanie pracovnej pozície.
3 - Rotácia a zdieľanie pracovných pozícií	Zabezpečuje participáciu uchádzača na pracovnej pozícií pomocou nahradenia odpracovaných hodín existujúceho pracujúceho. V praxi sa takmer nevyužíva.
4 - Podnety k zamestnaniu	Dotácie pre voľné pozície na trhu práce znižujúce náklady na prácu. Zvyšujú motiváciu zamestnávateľov prijímať vybrané skupiny pracujúcich do zamestnania a tvoriť a udržiavať pracovné miesta. Taktiež podporujú motiváciu uchádzačov prijímať prácu za nižšiu mzdu.
5 - Podpora zamestnávania a integrácia postihnutých	Podpora zamestnávania uchádzačov so zníženou schopnosťou sa zamestnať, napríklad postihnutých, pomocou dotácie zamestnávateľovi alebo priame uchádzačovi na vytvorenie pracovného miesta alebo chráneného pracoviska.
6 - Priama tvorba pracovných miest	Verejne financovaná dočasná práca mimo trhu práce za nízku mzdu pre inštitúcie z verejného sektora, napríklad verejnoprospešné práce pre obce. Programy skôr zvyšujú príjem participantov ako generujú pracovné miesta.
7 - Stimuly k štartu	Podpora uchádzačov pri zakladaní živností a samo zamestnávania pomocou priamej finančnej podpory alebo poradenstva.

Zdroj: Eurostat

³ Vzhľadom na to že všeobecné verejné služby zamestnanosti zahŕňajú aj administratívne náklady a nie je možné odlišiť počet participantov v nasledujúcom hodnotení používame údaje o programoch z kategórií dva až sedem.

1.1 Hodnotenia aktívnych politík v zahraničí

Výsledky hodnotení aktívnych politík v zahraničí sa dajú celkovo zhrnúť pod slová 'mixed evidence'. Zatiaľ čo viaceré medzinárodné inštitúcie (OECD, EK, ILO) odporúčajú klásť na ne väčší dôraz a posilniť ich účinnosť (OECD 1994; OECD 2005; OECD 2010), nedávne štúdie, ktoré hodnotia výsledky z viacerých programov a krajín, sú menej optimistické o ich výhodách (Heckman 1999; Boone 2004; Betcherman 2004; Kluve 2006; Card 2009). Napriek viacerým mikroekonomickým štúdiám na túto tému nie je jednoznačný záver o tom, ktoré programy fungujú, za akých podmienok a pre ktorú cieľovú skupinu (Kluve 2006). APTP majú v niektorých prípadoch potenciál pre niektoré skupiny nezamestnaných zvýšiť šancu nájsť si prácu alebo zlepšiť príjem v získanej práci, ale nie sú riešením pre celkovú nezamestnanosť (Boone 2004, Betcherman 2004).

Teoreticky je hlavnou výhodou aktívnych politík možnosť priamej intervencie na trhu práce a presného cielenia skupiny nezamestnaných, ale v praxi majú viacero rizík, ktoré znižujú ich účinnosť. Aktívne politiky môžu mať **substitučný efekt** (*substitution/displacement effect*), a teda iba presmerovať zamestnávanie na podporovanú skupinu na úkor iných. Celkový počet osôb, ktoré by sa zamestnali na trhu práce (*equilibrium employment*), sa tak nezvýši oproti situácii, ak by dané opatrenie nebolo vykonávané (Friedlander 1997). Zamestnanie participanta APTP tak nevytvára nové pracovné miesta, ale len zvyšuje šance participantov získať už existujúce.

APTP taktiež nesú **riziko zneužívania**. Uchádzači o zamestnanie, ktorí by aj tak získali prácu, alebo už pracujúci môžu upraviť svoje jednanie s cieľom splniť podmienky potrebné pre získanie podpory. Takto použité prostriedky predstavujú mŕtve náklady (*deadweight costs*), ktoré nemajú žiaden vplyv na výsledky na trhu práce a iba zvyšujú príjmy už zamestnaných alebo zamestnávateľov. Napríklad príspevok na podporu tvorby pracovných miest môžu čerpať zamestnávatelia, ktorí plánovali vytvoriť miesta aj bez podpory a príspevok teda predstavuje iba ich rentu.

Odstránenie alebo aspoň zmiernenie týchto problémov môže byť **inštitucionálne a administratívne náročné**. Úpravy nastavenia programov vedú k zvyšovaniu ich komplikovanosti a administratívnych nákladov na strane participanta aj poskytovateľa. Celková využívanosť a atraktivita programov sa tak znižuje. Úspešné programy si vyžadujú kvalitné inštitúcie, schopné ich dobre manažovať. Existujúce analýzy programov v tranzitných ekonomikách naznačujú, že vzhľadom na ich menej vyvinuté administratívne kapacity a inštitúcie možno očakávať horšie výsledky ako pri industrializovaných krajinách (Betcherman 2004; OECD 2005). Pre tranzitívne ekonomiky, kde sú zhoršené manažérske a finančné podmienky a nedostatočný dopyt po pracovnej sile hrá dôležitejšiu úlohu, Svetová banka neodporúča mechanickú aplikáciu aktívnych politík (Lehmann 1995).

Štúdie taktiež ukazujú, že účinnosť programov sa môže meniť s **cieľovou skupinou**, pre niektoré skupiny môže byť účinnejšie ako pre iné (Boone 2004). Programy orientované na mladých majú nižšiu pravdepodobnosť, že povedú k pozitívnym výsledkom (Card 2009), a to najmä pri vzdelávacích programoch (Betcherman et al 2004). Taktiež, rozdiel vo výsledkoch participujúcich mužov a žien zvyčajne nie je výrazný (Card 2009)

Účinnosť jednotlivých programov aktívnych politík sa mení aj s **hospodárskym cyklom** (OECD 2010). S ekonomickým rastom a silným dopytom po pracovnej sile predstavujú hlavné bariéry pre zamestnávanie dostupnosť a vhodnosť ľudského kapitálu. Pracovné miesta teda nevznikajú skôr z dôvodu, že firma nie je schopná nájsť vhodného uchádzača o zamestnanie. Stúpa riziko podpory uchádzačov, ktorí by sa aj tak zamestnali. **Aktívne politiky sú teda pri raste účinnejšie, ak sa zameriavajú na odstraňovanie bariér pre zamestnávanie na ponukovej stránke trhu práce.**

Pri poklese ekonomiky sa zvyšuje účinnosť opatrení zameraných na podporu dopytu po práci a klesá účinnosť ponukových opatrení. Stúpa počet nezamestnaných a ich pomer k voľným pracovným miestam. Firmy tak majú väčšinou dostatok vhodných uchádzačov, ale pracovné miesta nevznikajú vzhľadom na nedostatok dopytu po práci. Stúpa riziko substituálneho efektu a zamestnávania podporovaných uchádzačov na úkor iných bez vplyvu na celkovú (ne)zamestnanosť.

1.2 Výsledky jednotlivých typov programov v zahraničí

Vzdelávacie programy priamo odporúčajú viaceré medzinárodné inštitúcie (OECD 2005) a majú relatívne lepšie výsledky (Kluve 2006, Card 2009, O'Leary 1998), aj keď nie nutne vo všetkých rozvojových krajinách (Betcherman 2004). Pozitívne výsledky sa dostavia skôr v strednodobom ohľade dvoch až troch rokov (OECD 2005). Vplyv na príjmovú situáciu participantov v získanom zamestnaní nie je jednoznačný (OECD 2000, OECD 2005, Betcherman 2004). Vzdelávanie je účinnejšie ak je prepojené na potreby konkrétnych zamestnávateľov s voľnými pracovnými pozíciami. Počas recesie ale nie je vždy jasné, ktoré sektory budú v budúcnosti rásť, a teda ktoré typy zručností a vedomostí budú najviac žiadané. **OECD napriek tomu odporúča vzdelávacie programy vzhľadom na to, že práve počas recesie sa znižujú náklady obetovaných príležitostí (*opportunity costs*) spojených s časom stráveným na vzdelávacom programe (OECD 2010).**

Asistenčné služby⁴ majú pri nízkych nákladoch relatívne pozitívny vplyv už v krátkodobom horizonte (Card 2009, Betcherman 2004) a odporúčajú ich medzinárodné inštitúcie (OECD 2005). Pri hľadaní práce môžu skrátiť dĺžku hľadania práce, znížiť odchod z trhu práce a zlepšiť proces priradovania k voľným pracovným pozíciám (*job matching*). Pri atraktívnejších uchádzačoch o zamestnanie je ale vysoké riziko podpory uchádzačov, ktorí by si našli zamestnanie aj bez podpory. V praxi sa ale na asistenčné služby pri hľadaní práce do väčšej miery spoliehajú marginalizované skupiny, pre ktoré môžu byť dôležitým zdrojom pracovných príležitostí (Rutkowski 2008b). Klesajúci počet voľných pracovných miest a stúpajúci podiel klientov na pracovníkov úradov práce (*staff caseloads*) počas recesie znižuje ich schopnosť získať zamestnanie pre uchádzačov a tiež účinnosť asistenčných služieb. Počas recesie môžu ale napomáhať udržať uchádzačov na trhu práce, a teda znižovať ich odchod do neaktivity (OECD 2010).

Podnety k zamestnaniu (*wage subsidies*) zvyčajne nemávajú pozitívny vplyv na zamestnávanie participantov a trpia značnými substituálnymi efektmi (Betcherman 2004, Boone 2004). Napriek tomu, že každá poskytnutá dotácia vedie k vytvoreniu pracovného miesta alebo zamestnaniu uchádzača, **po skončení podpory zo strany štátu väčšinou miesta zanikajú. Programy zamerané na dlhodobu nezamestnaných dosahujú horšie výsledky (O'Leary 1998).**

Priama tvorba pracovných miest vo verejnom sektore má väčšinou najhoršie výsledky (Kluve 2006, Card 2009). Napriek tomu, že priamo znižujú nezamestnanosť počas trvania programu zamestnávaním uchádzačov v rámci rôznych programov verejných a komunitných prác, ich vplyv na šancu participantov následne sa zamestnať je najmenej pozitívny a až negatívny (Kluve 2006, O'Leary 1998) Počas trvania znižujú motiváciu nezamestnaných hľadať si nedotované zamestnanie (OECD 2009) a absolvovanie programu nezlepšuje ich následné šance na trhu práce (Betcherman 2004).

Stimuly pre začatie podnikania majú napriek relatívne vysokým jednotkovým nákladom na participanta (OECD 2010) relatívne nízky vplyv na šance participantov na trhu

⁴ Spadajú do kategórie 'Všeobecné verejné služby zamestnanosti'

práce. Mnohé podporené firmy po skončení programu zanikajú. Relatívne pozitívnejšie výsledky majú programy pri uchádzačoch s vyšším získaným vzdelaním (OECD 2000), nedokážu ale zvyšovať šancu pracovať znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie a dlhodobo nezamestnaných, na ktorých sa APTP primárne zameriavajú.

1.3 Prístupy k meraniu účinnosti programov

Typológiu štúdií hodnotiacich čistú účinnosť⁵ (*net impact*) programov APTP preberáme z Dar et al (1999), ktorý rozdeľuje hodnotenia na vedecké a nevedecké. Relatívne náročnejšie vedecké štúdie merajú čistú účinnosť porovnaním priemerných výsledkov reprezentatívnej skupiny participantov (*treatment group*) s vhodnou reprezentatívnou kontrolnou skupinou (*control group*) neparticipantov. Vyžadujú si teda mikro údaje na úrovni jednotlivcov. Nevedecký prístup využíva namiesto rozdelenia na kontrolnú a experimentálnu skupinu agregované štatistiky, na základe ktorých pomocou ekonometrických metód odhaduje vplyv programov na celkovú zamestnanosť.

Vedecké prístupy je ďalej možné členiť na experimentálne a quasi-experimentálne. Klasická experimentálna hodnotiacia metóda, používaná napríklad pri liekoch, vyberá participantov aj kontrolnú skupinu ex ante. Reprezentatívnosť a porovnateľnosť skupín je tak možné zabezpečiť už pri prvom kroku. Quasi-experimentálna metóda pracuje s údajmi ex post. Reprezentatívnosť kontrolnej skupiny a odstránenie určitej predpojatosti pri pôvodnom výbere participantov (*selection bias*) sa snaží dosiahnuť využitím štatistických a ekonometrických metód.

Ekonometrické metódy pri quasi-experimentálnom prístupe možno rozčleniť na tri typy. Prvá vyžíva na meranie čistej účinnosti regresiu upravenú o pozorovateľné charakteristiky jednotlivcov. Druhá s pomocou Hackmanovej selektívnej metódy upravuje regresiu aj o nepozorovateľné charakteristiky, ktoré môžu vplývať na zamestnávanie participantov. Tretia, *matched pairs* metóda namiesto regresie vytvára novú syntetickú kontrolnú skupinu, podskupinu pôvodnej veľkej skupiny neparticipantov. Sem patria jednotlivci, ktorých pozorovateľné charakteristiky sa najviac podobajú tým, čo sú v skupine participantov.

Iné nevedecké (ne-experimentálne) prístupy, ktoré sú založené agregovaných údajoch APTP bez rozdelenia na experimentálnu a kontrolnú skupinu, majú relatívne nízku vypovedaciu hodnotu o čistej účinnosti (Heckman et al. 1999). Bez porovnania s kontrolnou skupinou je zložitá priradiť úspech alebo neúspech v získavaní práce participantmi danému programu a nevedecké prístupy môžu porovnávať výsledky neporovnateľných jednotlivcov (Heckman et al. 1999: 6). Účinok programov je často ovplyvnený mnohými inými faktormi, vrátane špecifických charakteristík participantov (vzdelanie, vek, atď.) a dlhším časovým obdobím kým sa prejaví vplyv programu (najmä vzdelávanie), ktoré je možné najlepšie zohľadniť vedeckým (experimentálnym) prístupom.

Okrem čistého účinku programu na zamestnávanie štúdie hodnotia aj ekonomickú efektívnosť výdavkov na programy (*cost-effectiveness*) (Dar et al 1999). Počíta sa ako podiel celkových nákladov na celkovom počte čistých zamestnaných participantov a predstavuje teda jednotkové náklady na čistého zamestnaného. Programy môžu mať výraznú čistú účinnosť na zamestnanosť a vzhľadom na vysoké náklady nepatria k ekonomicky najefektívnejším.

1.4 Hodnotenia aktívnych politík v SR

⁵ Vid' definíciu v úvode.

Štúdia **Lubyová (1997)** sa zaoberá aktívnymi politikami na Slovensku v období ekonomickej transformácie v rokoch 1995 až 1996. Využíva mesačné agregované údaje za jednotlivé okresy z Národného úradu práce SR⁶ (predchodcu UPSVAR) a nevedeckou metódou, bez použitia rozdelenia na experimentálnu a kontrolnú skupinu, hodnotí pomocou ekonometrickej regresie efektívnosť výdavkov na APTP pre tri hlavné programy. Záverom hodnotenia je, že **väzba medzi celkovými výdavkami APTP a celkovým úbytkom nezamestnaných je pomerne slabá**, aj keď vplyv celkových výdavkov na počty umiestnených úradmi práce je štatisticky významný a kladný (Lubyová 1997). Zvyšovanie výdavkov na aktívne politiky prirodzene zvyšuje aj počet participantova osôb umiestnených cez poradenské služby. **Vplyv výdavkov APTP na pokles nezamestnanosti však štúdia nepotvrďuje**. Vzhľadom na použitú nevedeckú metódu nie je možné merať čistú účinnosť výdavkov na aktívne politiky.

Nedávna štúdia pripravená pre MPSVAR (INFOSTAT a TREXIMA 2009) prináša prehľad výdavkov na aktívne politiky v SR a odporúčania pre zmenu sledovania údajov. Chýba ale hodnotenie čistej účinnosti programov v SR.

⁶ Zákon č. 453/2003 o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti (s dátumom účinnosti 1.1. 2004) zrušil verejnoprávnu inštitúciu NÚP SR, ktorej právnym nástupcom sa stalo Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny (ďalej len ÚPSVaR). ÚPSVaR predstavuje riadiaci, kontrolný a koordinančný orgán, ktorý usmerňuje činnosť úradov práce sociálnych vecí a rodiny. Do kompetencie ÚPSVaR prešla po NÚP aj aktívna politika trhu práce v rámci prevzatia všetkých kompetencií v oblasti služieb zamestnanosti.

2. Údaje a metodika

Údaje o výdavkoch a participatoch na aktívnych programoch dostupné pri príprave štúdie obmedzili možnosti merania čistej účinnosti jednotlivých programov. Hodnotenie výdavkov na programy preto vyžaduje úpravu metodiky použitej v zahraničí.

Vykonávateľom programov v SR je Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny⁷, ktoré zbiera údaje o dohodnutých poskytnutých prostriedkoch, participatoch a počte zamestnaných participantov, vrátane údajov o ich štruktúre. Údaje sú po očistení o neuskutočnené dohody zverejňované v agregátnej podobe s polročnou periodicitou. Výdavky a počty participantov na jednotlivých programoch Štatistický úrad agreguje podľa kategórií Labour Market Policy (LMP) database⁸ a následne ich zverejňuje Eurostat. Dotazník Výberového zisťovania pracovných síl (VZPS) je alternatívnym zdrojom údajov o APTP, z ktorého je možné identifikovať dva programy APTP: príspevok na absolventskú prax a príspevok na aktivačnú činnosť.

Agregované údaje o APTP z Eurostatu v štúdií slúžia na porovnanie ich relatívnej výšky a štruktúry, ako aj jednotkových nákladov na participaanta. Celkové výdavky ďalej upravujeme o výšku HDP, počet participantov a nezamestnaných v krajine. Na základe kategórií LMP ďalej hodnotíme štruktúru výdavkov v SR.

Čistá účinnosť (*net impact*) aktívnych programov je meraná upravenou verziou quasi-experimentálnej vedeckej metódy. Porovnáваме priemerné výsledky experimentálnej skupiny participantov (*treatment group*) s relevantne podobnou reprezentatívnou kontrolnou skupinou (*control group*) neparticipantov. Podobná kontrolná skupina sú neparticipanti, ktorí sú vo všetkých relevantných charakteristikách ktoré vplývajú na zamestnávajú, okrem samotnej participácií na danom nástroje, podobní participantom. Rozdiel v zamestnávaní experimentálnej a novej kontrolnej skupiny predstavuje čistú účinnosť programu na šancu participaanta sa zamestnať.

$$\text{Čistá účinnosť} = \text{percento zamestnaných členov experimentálnej skupiny} - \text{percento zamestnaných členov kontrolnej skupiny} \\ = (\text{počet zamestnaných participantov} / \text{celkový počet participantov}) - (\text{počet zamestnaných neparticipujúcich uchádzačov o zamestnanie} / \text{celkový počet neparticipujúcich uchádzačov o zamestnanie})$$

Agregátne údaje o participatoch z UPSVAR predstavujú **experimentálnu skupinu**, pre ktorú tak poznáme okrem štruktúry (počet dlhodobo nezamestnaných a znevýhodnených uchádzačov o prácu) aj zamestnávajú v období 6 mesiacov po úspešnom ukončení programu jednotlivcom.

Kontrolná skupina je pripravovaná z dotazníkov Výberového zisťovania pracovných síl (VZPS)⁹. Spájaním kvartálnych dotazníkov VZPS je možné sledovať zamestnávajú respondentov v období dvoch nasledujúcich kvartálov¹⁰, čím sa sledované obdobie zhoduje s údajmi z UPSVAR-u. Pre vytvorenie kontrolnej skupiny, ktorá by bola vo všetkých relevantných charakteristikách rovnaká ako participanti okrem samotnej participácie, je potrebné viacero úprav:

1. Najprv je potrebné vybrať len nezamestnaných, kde sa definícia VZPS plne nezhoduje s evidenciou na úradoch práce (viď BOX nižšie). Vyberáme preto iba

⁷ V tejto štúdií je namiesto plného názvu Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny (<http://www.upsvar.sk/>) používaný pojem úrad práce alebo skratka UPSVAR

⁸ viď prílohu pre viac informácií o členení programov do jednotlivých kategórií

⁹ Zahraničné štúdie využívajú databázy mikro údajov s participanti, v ktorých je možné sledovať jednotlivcov na trhu práce a porovnávať výsledky participantov a kontrolnej skupiny. Prípadné obmedzenia alebo absenciu zberu vyčerpávajúcich mikro údajov suplovali rozsiahlejšími dotazníkovými prieskumami reprezentatívnych vzoriek participantov v období po ukončení programov (napr. O'Leary 1998). Vzhľadom na administratívnu a finančnú náročnosť takýchto dodatočných dotazníkových prieskumov táto štúdia využíva dostupné dotazníkové údaje VZPS.

¹⁰ Každý kvartál mení štatistický úrad pätinu vzorky respondentov VZPS a preto je možné sledovať až tri pätiny jednotlivcov (cca 17 tis.) v troch po sebe idúcich kvartáloch. Na zvýšenie reprezentatívnosti vzorku upravujeme podľa váh VZPS na celkovom obyvateľstve, ktoré pripravuje ŠU SR.

- respondentov ktorí potvrdili, že sú 'evidovaní na úrade práce ako uchádzač(i) o zamestnanie'.
2. Očistenie respondentov o participantov je možné pri dvoch nástrojoch: príspevok na aktivačnú činnosť a absolventská prax. Vytvárame tak dve odlišné kontrolné skupiny, ktoré očistíme o tých respondentov, ktorí nemali nárok na participáciu na programe. Pri programe absolventskej praxe tak vylúčime viac ako 25-ročných. Pri príspevku na aktivačné práce ponecháme iba tých, čo boli nezamestnaní aspoň 12 mesiacov¹¹ a pravdepodobne sa jedná o poberateľov dávky v hmotnej núdzi¹². Proxi indikátor pre poberateľov dávky v hmotnej núdzi pripravujeme z odpovedí na otázky o mesačnom príjme domácností. Predpokladáme, že dlhodobozamestnaní respondenti sú poberateľmi dávky v hmotnej núdzi, ak príjem ich domácnosti plne neuspokojuje základné životné potreby a neumožňuje vôbec šetriť.
 3. Následne z dvoch kontrolných skupín porovnáваме výsledky, percento zamestnávania participantov s podobnými respondentmi VZPS. Základný princíp tejto metódy, porovnávať podobných uchádzačov (participantov) s podobným uchádzačmi (neparticipantmi), je rovnaký ako metóda priradovania v Heckman (1997).

Na základe výsledkov merania čistej účinnosti počítame **ekonomickú efektívnosť** (*economic cost-effectiveness*) výdavkov na daný program. Efektívnosť je počítaná ako podiel celkových nákladov na počet čistých zamestnaných participantov. Údaje o výške výdavkov na jednotlivé programy získavame z polročných správ UPSVAR-u.

$$\begin{aligned} \text{Efektívnosť} &= \text{celkové výdavky} / \text{celkový počet čistých zamestnaných} \\ &= \text{celkové výdavky} / (\text{čistá účinnosť v percentách} * \text{celkový počet participantov}) \end{aligned}$$

Pri príprave štúdie sme vychádzali z viacerých **predpokladov**. Predpokladáme, že meriame vplyv skutočne realizovaných programov, a nie iba plánovaných výdavkov. Údaje o výdavkoch a participantoch sú teda finálne a skutočné, tzn. nepodliehajú ďalším výrazným revíziám o neuskutočnených dohodách. Taktiež predpokladáme, že údaje v správach skutočne zodpovedajú realizovaným programom v danom časovom období a že nedochádza k časovému posunom z predošlého alebo do nasledujúceho obdobia. Nedochádza teda k výrazným časovým posunom medzi zaplatením výdavkov a uskutočnením, resp. skončením programu participantom medzi jednotlivými rokmi.

Výsledky analýzy môžu mať viaceré **obmedzenia**. Analýza nemusí zohľadňovať všetky účinky absolvovania programu, ktoré sa môžu plne prejavíť v dlhšom období ako sledovaných šesť mesiacov po absolvovaní programu participantom. Pri mnohých programoch sa účinok absolvovania prejaví až v strednodobom horizonte, napríklad pri vzdelávaní môže byť relevantné časové obdobie pre meranie účinkov dva až tri roky (OECD 2005). Ďalším obmedzením je nemožnosť plne zohľadniť rozdiely v špecifických charakteristikách participantov a neparticipantov, ktoré vplývajú na šancu sa zamestnať. Napríklad občania s nižším vzdelaním dosahujú v priemere horšie výsledky ako vyššie vzdelaní a to môže viesť k tomu, že na nástrojoch sa zúčastňujú skôr uchádzači s nižším vzdelaním, ktorí môžu mať väčší záujem o participáciu. Podobný vplyv má aj vek uchádzača. Dôležitý je aj vplyv tzv. nepozorovateľných charakteristík (unobservable characteristics) ako schopnosť uchádzača, ktorá vplýva na šancu sa zamestnať a s použitím ekonometrických metód je možné ich vplyv aspoň čiastočne zohľadniť (viď aj Heckman 1999). Naša metóda porovnáva participantov s neparticipantmi bez zohľadnenia niektorých

¹¹ Podľa Zákona o službách zamestnanosti je taktiež potrebné aby boli poberateľmi dávky v hmotnej núdzi, čo nie je možné zistiť z dotazníka VZPS.

¹² Cieľom dávky je cieľom je spolu s jeho príjmami zabezpečiť základné životné podmienky. Príjmovou podmienkou pre nárok na dávku v hmotnej núdzi je stav, kedy príjem občana a fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, nedosahuje životné minimum.

<http://www.employment.gov.sk/DiS/dis/index.php?SMC=1&id=160>

pozorovateľných charakteristík (vzdelanostnej a vekovej¹³ štruktúry) a nezohľadňuje nepozorovateľné charakteristiky.

Na základe dostupných údajov je možné odporúčať viaceré zmeny pri ich sledovaní. Hodnotenie ostatných aktívnych programov vyžaduje sledovanie a porovnávanie výsledkov relevantne podobných participantov a neparticipantov na trhu práce. Možným riešením je úprava dotazníka VZPS, ktorý by tak bol rozšírený o otázky, či respondent participuje na niektorom z programov APTP. Bolo by možné pracovať s reprezentatívnou vzorkou údajov o participantoch a neparticipantoch. Zmenu by bolo možné realizovať relatívne rýchlo úpravou hlavnej časti dotazníka alebo jednorazovým dodatočným dotazníkovým modulom.

Najvhodnejším, ale časovo náročnejším riešením je vytvorenie databázy UPSVAR ktoré bude prepojená s údajmi Sociálnej poisťovne. Okrem údajov o zamestnávaní by tak bolo možné sledovať participantov v dlhšom časovom horizonte a analyzovať aj vplyv na ich mzdový vývoj. Pokryli by sa tak všetci účastníci programov. Následné pravidelné hodnotenie programov je možné založiť aj na odporúčaní manuálu Medzinárodnej organizácie práce (O'Leary et al. 2001).

BOX – Definícia nezamestnanosti podľa metodiky VZPS a úradu práce

Výberové zisťovanie pracovných síl (VZPS) je priebežné monitorovanie pracovných síl na základe priameho prieskumu vo vybraných domácnostiach. Do vzorky je štvrtročne zaradených 10 250 bytov, čo predstavuje 0,6 % z celkového počtu trvale obývaných bytov v SR. Predmetom zisťovania sú všetky osoby vo veku od 15 rokov žijúce v domácnostiach vybraných bytov. VZPS je vykazované Štatistickým úradom Slovenskej republiky a publikuje sa štyrikrát ročne.

Nezamestnaný je podľa VZPS ten, kto spĺňa nasledujúce tri podmienky:

- *V sledovanom týždni prácu nemal*
- *V posledných štyroch týždňoch si prácu aktívne hľadal*
- *Je schopný nastúpiť do práce najneskôr do dvoch týždňov*

Uchádzači o zamestnanie sú evidovaní Úradom práce sociálnych vecí a rodiny (UPSVAR). Uchádzač o zamestnanie je občan, ktorý chce a môže pracovať a hľadá zamestnanie a po osobnom podaní písomnej žiadosti o zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie. Do evidencie uchádzačov o zamestnanie sa nezaradí občan, ktorý:

- *plní povinnú školskú dochádzku, a to do konca školského roku, v ktorom dovърší 16 rokov veku alebo sa sústavne pripravuje na povolanie,*
- *je dočasne práceneschopný,*
- *má nárok na rodičovskú*
- *má priznaný starobný dôchodok alebo občan, ktorý má priznaný invalidný dôchodok a dovърší vek potrebný na nárok na starobný dôchodok,*
- *bol vyradený z evidencie uchádzačov o zamestnanie na základe požiadania o vyradenie z tejto evidencie a z dôvodov vykonávania práce bez pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu, nástupu do zamestnania, nedodržel povinnosť byť k dispozícii úradu do 3 pracovných dní od doručenia písomnej výzvy alebo ústneho vyzvania úradom pri osobnom kontakte za účelom ponuky vhodného zamestnania alebo účasti na niektorom z nástrojov aktívnych opatrení na trhu práce bez vážnych dôvodov, nespolupracuje s úradom práce alebo mu bolo v členskom štáte EÚ alebo v cudzine udelené povolenie na zamestnanie.*

Za nezamestnaných podľa metodiky UPSVAR považujeme disponibilný počet nezamestnaných, teda tých, ktorí môžu do dvoch týždňov nastúpiť do práce. Od registrovaných nezamestnaných sa odčítavajú registrovaní nezamestnaní, ktorí sú na rekvalifikačných kurzoch, absolventskej praxi alebo sú dočasne práce neschopní.

¹³ Pri absolventskej praxi síce porovnáваме iba menej ako 25 ročných ale nerozlišujeme aký je podiel participantov podľa jednotlivých ročníkov.

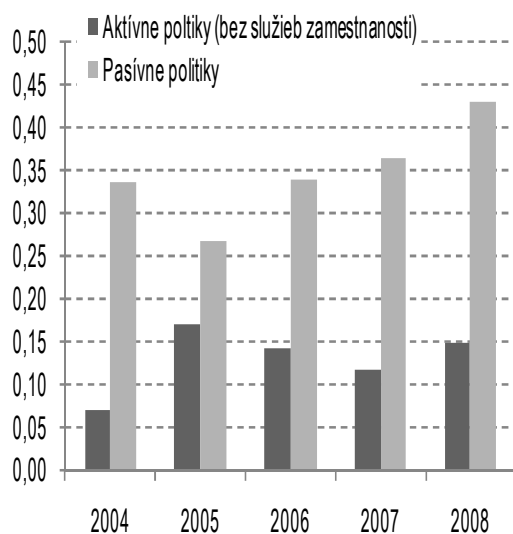
3. Výsledky za SR

Na výdavky na aktívne politiky sa možno pozrieť z viacerých uhľov. Historický vývoj celkových výdavkov a porovnanie ich výšky zo zahraničím poskytuje prehľad vstupov na aktívnu politiku. Výstupom politik sú participanti absolvujúci jednotlivé programy. Jednotkové náklady na participanta spájajú výdavky s participantmi, teda vstupy s výstupmi. Hlavným kritériom hodnotenia aktívnych programov sú výsledky, teda čistá účinnosť programov, a následne efektívnosť výdavkov meraná metodikou popísanou vyššie.

2.1 Porovnanie celkových výdavkov

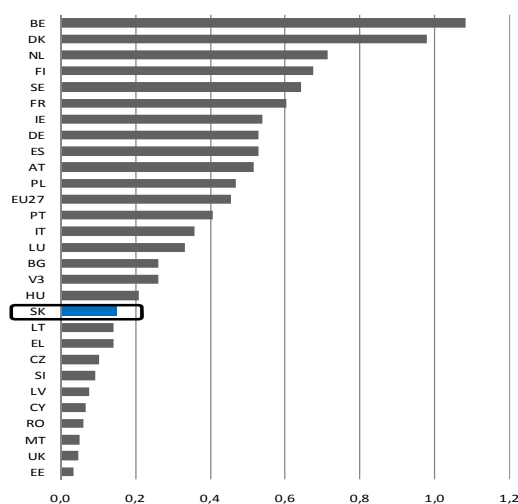
Pri porovnaní výšky výdavkov je potrebné zohľadniť objem dostupných prostriedkov jednotlivých krajín na čo slúži indikátor veľkosti ekonomiky HDP. **Celkové výdavky na aktívne politiky sa v posledných rokoch výrazne zvyšovali, z 0,07% HDP v roku 2004 stúpili na 0,15% HDP v roku 2008.** Ich objem sa teda viac ako zdvojnásobil (zvýšenie o 114%) a rástli rýchlejšie ako pasívne politiky trhu práce, ktoré sa v rovnakom období zvýšili o 28% (graf nižšie vľavo). Za rastom výdavkov stálo okrem zvýšeného čerpania prostriedkov z fondov EÚ od roku 2005 a tiež **zavedenie 12-tich nových nástrojov APTP v roku 2008.** Prijatie šiestich dočasných protikrizových¹⁴ opatrení v roku 2009 sa pravdepodobne pozitívne prejaví aj na celkových výdavkoch.

Vývoj výdavkov na APTP v SR, % HDP



Zdroj: Eurostat

Porovnanie výdavkov APTP v roku 2008, % HDP



Zdroj: Eurostat

Napriek rastu boli výdavky SR na APTP v medzinárodnom porovnaní relatívne nízke, v roku 2008 dosahovali iba tretinu priemeru EU27 a 58% priemeru V3 (graf vyššie). Vysoký priemer výdavkov v EU27 je ťahaný najmä bohatými krajinami z EU15, aj keď to neplatí pre všetky, napríklad Veľká Británia dáva ako podiel na HDP menej než SR.

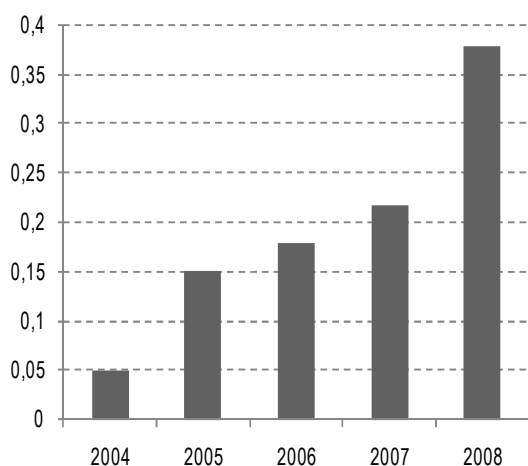
Výška výdavkov závisí aj od počtu nezamestnaných v krajine, ako indikátora na ktorý sa aktívne politiky zameriavajú. Od roku 2004 sa výdavky na programy APTP na nezamestnaného výrazne zvýšili, z 50 eur v roku 2004 stúpili 7,5 násobne na 350 eur v roku

¹⁴ Podrobnosti o prijatých protikrizových opatreniach na trhu práce sú bližšie rozpísané v špeciálnej kapitole Implementačnej správy 2009 k Národnému programu reforiem SR na roky 2008-2010 na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5197>

2008. Okrem rastu celkových výdavkov stál za nárastom najmä výrazný pokles počtu nezamestnaných, ktorý sa v rovnakom období znížil o takmer polovicu.

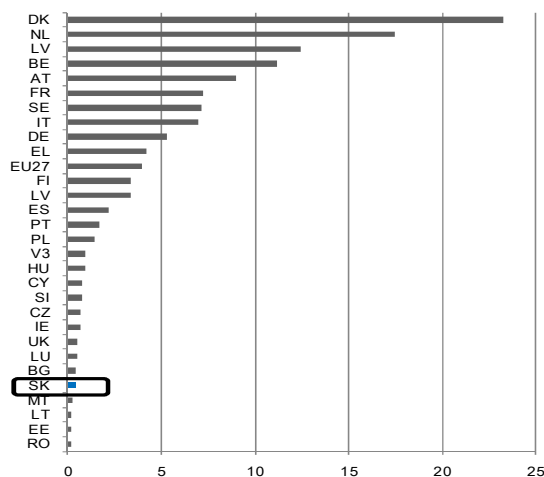
Napriek tomu zostávajú výdavky na nezamestnaného v medzinárodnom v SR porovnaní veľmi nízke. V roku 2008 dosahovali iba desatinu výdavkov EÚ27 a 41% priemeru V3. **Slovensko teda dáva relatívne málo na veľkosť ekonomiky** ale aj keď zohľadníme vysoký počet nezamestnaných.

Vývoj výdavkov APTP na nezamestnaného, tis. eur



Zdroj: Eurostat

Porovnanie výdavkov APTP na nezamestnaného v roku 2008, tis. eur

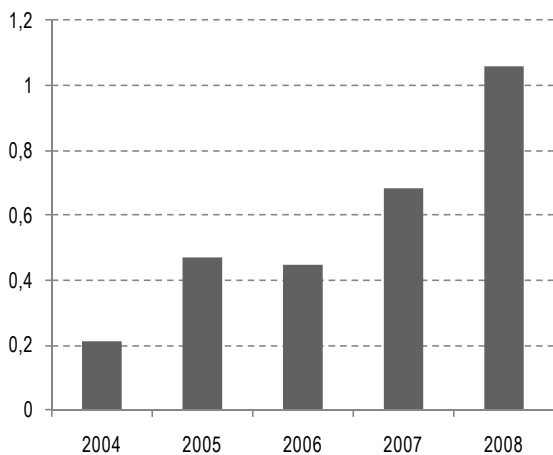


Zdroj: Eurostat

Celkové jednotkové náklady na účastníka sa teda v SR výrazne zvýšili. Stúpili z 200 eur na účastníka v roku 2004 až päťnásobne na 1 050 eur v roku 2008 (graf nižšie). V rovnakom období klesol celkový počet účastníkov o pätinu. Za rastom nákladovosti stojí najmä zvýšenie počtu účastníkov na programoch s nadpriemernými nákladmi pri poklese účastníkov na nízko nákladových. Podiel účastníkov na stimuloch pre začatie podnikania (2 tis. eur na účastníka) na celkovom počte stúpol o 20,3 p.b. (percentuálneho bodu) medzi rokmi 2004 a 2008 pri poklese lacnejšej priamej tvorby pracovných miest (0,1 tis. eur na účastníka) o 25,7 p.b. za rovnaké obdobie.

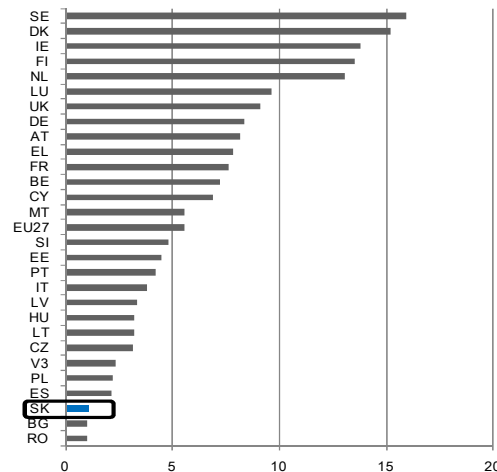
Napriek rastu zostávajú jednotkové náklady na účastníka v medzinárodnom porovnaní relatívne nízke, v roku 2008 dosahovali iba pätinu priemeru EÚ27 a tretinu priemeru krajín V3 (graf nižšie). Nižšiu nákladovosť ako SR mali v rámci EÚ iba Rumunsko a Bulharsko. Za nižšími nákladmi na účastníka stojí naďalej relatívne väčšie využívanie lacnejších programov ako v zahraničí, napriek už spomínanému rastu podielu drahších programov. Na lacnejšom programe priamej tvorby pracovných miest dosiahol objem prostriedkov v roku 2008 až 35% a podiel účastníkov až 62% na celku. Výdavky na drahšie programy vzdelávania (5,1 tis. eur na účastníka) a podporu zamestnanosti (5,3 tis. eur na účastníka) dosiahli spolu 18% z celkových výdavkov a počet účastníkov spolu len 3,6% z celkového počtu účastníkov.

Vývoj jednotkových nákladov APTP na participanta, v tis. eur



Zdroj: Eurostat

Porovnanie jednotkových nákladov APTP na participanta v roku 2008, v tis. eur



Zdroj: Eurostat

SR v roku 2008 míňala najviac na programy priamej tvorby pracovných miest a na stimuly pre začatie podnikania, kde objem výdavkov spolu predstavoval viac ako 70% z celkových výdavkov. Tieto programy majú podľa výsledkov meraní v zahraničí negatívny (priama tvorba pracovných miest) alebo veľmi nízky (stimuly pre začatie podnikania) vplyv na šancu participantov získať prácu. Naopak, na vzdelávacie programy, ktoré hodnotia zahraničné štúdie a inštitúcie pozitívnejšie, ide najmenší objem prostriedkov, len 7% z celkových výdavkov.

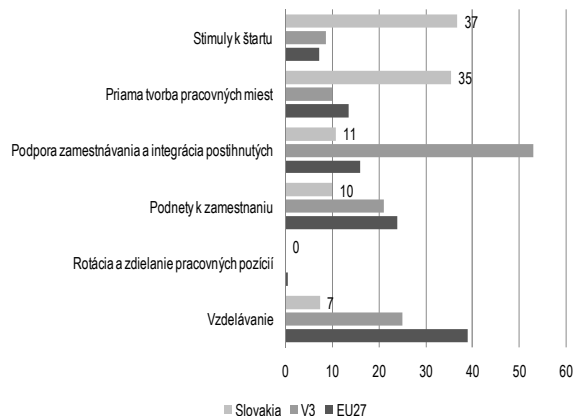
Štruktúra výdavkov na aktívne politiky sa medzi rokmi 2004 až 2008 mierne menila (graf nižšie). Zvýšil sa podiel stimulov pre začatie podnikania (+11,4 p.b.) a programov podpory zamestnanosti (+8,5 p.b.) na celkových výdavkoch. Taktiež klesol podiel priamej tvorby pracovných miest (-12,5 p.b.) a vzdelávania (-6,7 p.b.). Do väčšej miery sú teda podporované vznikajúce pracovné miesta v súkromnom sektore, zatiaľ čo dôležitosť tvorby pracovných miest vo verejnom sektore spolu s vzdelávaním klesá.

Vývoj štruktúry výdavkov APTP, % celkových výdavkov



Zdroj: Eurostat

Porovnanie štruktúry výdavkov APTP v roku 2008, % z celkových výdavkov



Zdroj: Eurostat

Štruktúra výdavkov sa naďalej výrazne odlišovala od priemeru EÚ. V roku 2008 bol podiel stimulov pre začatie podnikania 37% a programov priamej tvorby pracovných miest 35% na celkových výdavkoch, čo je výrazne viac než v EÚ (7% a 13%). Pri vzdelávacích programoch (7%) je naopak podiel výdavkov výrazne nižší a dosahuje iba pätinu priemeru

EÚ (39%). Nižší bol aj podiel výdavkov na podnetoch k zamestnaniu (10% v SR oproti 24% v EU) a podpore zamestnávania a integrácia postihnutých (11% v SR oproti 16% v EU).

2.2 Účinnosť a efektívnosť vybraných nástrojov

Hlavným kritériom pre hodnotenie programov aktívnych politík je ich výsledok, meraný ako čistá účinnosť s použitím metodiky a údajov popísaných v predošlej kapitole. Meranie je uskutočňované na údajoch za roky 2006 až 2009 pre dva programy (viď tabuľku), ktoré ale spolu predstavovali polovičku celkových výdavkov v roku 2006 a postupne ich podiel klesal na približne desatinu v roku 2009. Štúdia sa zameriava na hodnotenie výlučne z pohľadu aktivácie a nehodnotí, do akej miery boli naplnené jeho ďalšie ciele. Napríklad pri príspevok na aktivačnú činnosť sa primárne zameriava na podporu príjmu participantov a nie ich aktiváciu.

Tabuľka: Vybrané analyzované nástroje politiky trhu práce		
Katégoria	Nástroj	Popis ¹⁵
4 - Podnety k zamestnaniu	§ 51 - Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe ¹⁶	Príspevok uchádzačovi do 25 rokov evidovanému na úrade práce vo výške životného minima plnoletej osoby (136,38 eur od 1.7.2009) na účely získania odborných zručností a praktických skúseností u zamestnávateľa v rozsahu 20 hodín týždenne na najviac 6 mesiacov.
6 - Priama tvorba pracovných miest	§ 52 - Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec ¹⁷	Príspevok dlhodobo nezamestnaným uchádzačom (aspoň 12 mesiacov z posledných 16), ktorí sú poberateľmi dávky v hmotnej núdzi a príspevku k dávke v hmotnej núdzi, na vykonávanie menších obecných služieb organizovaných obcou v rozsahu 20 hodín týždenne na najviac 12 mesiacov. V zákone o službách zamestnanosti je výška mesačného príspevku určená vo výške 7% z celkovej ceny práce (60,35 eur pre rok 2009) počas prvých 6 mesiacov a 4% z celkovej ceny práce (34,49 eur) počas nasledujúcich 6 mesiacov. Reálne je ale príspevok upravovaný interným predpisom UPSVAR a pre rok 2009 je počas 12 mesiacov vo výške 2,5% z celkovej ceny práce (23,6 eura).

Zdroj: ŠÚ SR a UPSVAR

Indikatívne závery z nášho merania naznačujú, že **zatiaľ čo participantí na absolventskej praxi dosahovali v priemere lepšie výsledky ako podobná skupina neparticipantov, poberatelia aktivačného príspevku dosahovali zrejme naopak horšie výsledky** (viď aj tabuľku s výsledkami v prílohe). Šanca participantov absolventskej praxe sa zamestnať bola v priemere za roky 2006 až 2009 iba o 3 p.b vyššia ako u podobných neparticipantov a pri aktivačnom príspevku bola o 6,3 p.b. nižšia (graf nižšie). Veľmi nízke zlepšenie pri absolventskej praxi môže byť spôsobené výberom cieľovej skupiny, kde pod Card (2009) majú programe podpory mladých väčšinou horšie výsledky ako programy, ktoré sa nezameriavajú na mladých.

Negatívne celkové výsledky zamestnávania participantov na aktivačnej činnosti potvrdzujú skúsenosti s programami priamej tvorby pracovných miest zo zahraničia. Podľa ich zistení majú tieto programy prevažne negatívny vplyv na šancu participantov získať nepodporované pracovné miesto v období po skončení programu (Card 2009; Dar et al 1999; Kluge 2006). Štúdia (O'Leary 1998) merajúca účinnosť programov priamej tvorby pracovných miest vo verejnom sektore v Maďarsku a Poľsku taktiež potvrdzuje negatívny vplyv týchto programov, kde sa zamestnávania participantov znížilo o 26% v prvom

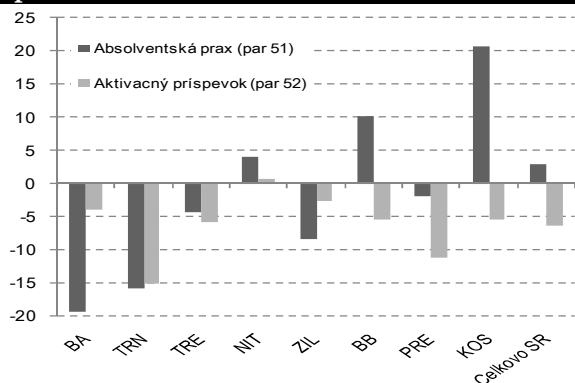
¹⁵ Presný popis v Zákone o službách zamestnanosti alebo na stránke UPSVAR

¹⁶ http://www.upsvar.sk/sluzby-zamestnanosti/nastroje-aktivnych-opatreni-trhu-prace/absolventska-prax/51-prispevok-na-vykonavanie-absolventskej-praxe.html?page_id=12940

¹⁷ http://www.upsvar.sk/sluzby-zamestnanosti/nastroje-aktivnych-opatreni-trhu-prace/aktivacna-cinnost/52-prispevok-na-aktivacnu-cinnost-formou-mensich-obecnnych-sluzieb-pre-obec.html?page_id=13087

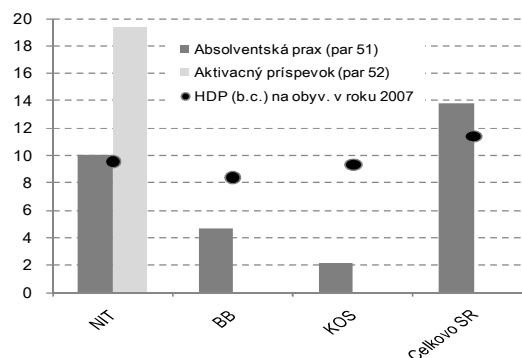
menovanom a 4% v druhom menovanom. **Participantí totiž strácajú motiváciu hľadať si pracovné miesto počas trvania programu a vykonávanie drobných prác pre obec výrazne nezlepšuje ich zručnosti, a teda ani ich šancu sa zamestnať na nedotovanom pracovnom mieste.** Príspevok na aktivačné práce môže byť do väčšej miery zneužívaný aj na zvýšenie príjmu obcí alebo participantov bez vplyvu na zamestnávanie, čo naznačujú medializované prípady¹⁸ v roku 2010.

Priemerný vplyv programu na šancu participanta sa zamestnať za roky 2006-2009, v p.b.



Zdroj: vlastné výpočty

Priemerné náklady programu na čistého zamestnaného za roky 2006-2009, tis. eur



Zdroj: vlastné výpočty

O ekonomickej efektívnosti, meranej ako podiel výdavkov na čistý počet zamestnaných, je možné hovoriť len pri absolventskej praxi vzhľadom na negatívnu účinnosť aktivačného príspevku. Celkové náklady absolventského príspevku na čistého zamestnaného dosahovali v priemere 13,7 tis. eur (viď graf vyššie). Vzhľadom na to, že náklady na čistého zamestnaného sú vyššie ako HDP na obyvateľa¹⁹ (v bežných cenách) za posledný dostupný rok 2007, je nízko pravdepodobné, že asociované príjmy štátneho rozpočtu presiahnu výdavky na podporu. Napriek pozitívnemu vplyvu absolventskej praxe na šancu participantov sa zamestnať možno preto hovoriť o relatívne nízkej efektívnosti výdavkov na tento program.

Lepšie výsledky ako celkový priemer za SR dosahovali programy iba v niektorých krajoch. Priemerný participant absolventskej praxe dosahoval po jej ukončení lepšie výsledky v Nitrianskom (+4 p.b.), Banskobystrickom (+10p.b.) a Košickom (+21 p.b.) kraji a v ostatných krajoch dosahovali participantí po ukončení programu horšie výsledky než podobní neparticipantí. Participantí aktivačných prác dosahovali horšie výsledky ako neparticipantí vo všetkých krajoch SR okrem Nitrianskeho, kde bol veľmi nízky pozitívny vplyv (+0,8 p.b. zamestnávania oproti kontrolnej skupine). Rozdiely vo výsledkoch na úrovni krajov môžu okrem odlišných potrebách krajských trhov práce naznačovať aj odlišné manažérske a konzultačné kapacity jednotlivých úradov práce.

Ekonomickú efektívnosť výdavkov je možné hodnotiť iba v niektorých krajoch, kde dosahujú programy pozitívnu účinnosť. Negatívna účinnosť v ostatných krajoch naznačuje, že výdavky neboli použité efektívne. Zatiaľ čo výdavky na čistého zamestnaného pri oboch nástrojoch v Nitrianskom kraji prevyšovali regionálne HDP na obyvateľa, pri absolventskej praxi v Banskobystrickom a Košickom kraji už boli nižšie a jednalo sa tak o relatívne efektívnejšie vynaložené výdavky (graf vyššie vpravo). Vzhľadom na tieto výsledky je vhodné diferencovať využívanie a financovanie nástrojov podľa ich výsledkov v jednotlivých krajoch.

¹⁸ <http://korzar.sme.sk/c/5624997/stat-plati-zehre-za-fiktivnu-pracu.html>

¹⁹ Používame benchmark z štúdie Dar et al. (1999). Jednou z alternatív je porovnávať s očakávanými výnosmi štátu na daniach z príjmu a odvodov a ušetrených prostriedkoch na podpore v nezamestnanosti. Keďže sa ale jedná o nízkoprijímové skupiny očakávaný pozitívny vplyv na verejné výdavky je pravdepodobne nižší ako príjmy na daniach a odvodoch priemerného pracujúceho.

Prílohy

1. Klasifikácia a popis programov APTP v SR

Európsky štatistický úrad (Eurostat) rozdeľuje²⁰ programy politiky trhu práce do 9 kategórií. Prvá kategória zahŕňa všeobecné verejné služby zamestnanosti úradov práce ako napríklad asistencia pri hľadaní práce. Kategórie 2 až 7 sú definované ako aktívne opatrenia (aktívna politika trhu práce) a kategórie 8 – 9 ako pasívne (pasívna politika trhu práce). Tabuľka nižšie poskytuje prehľad jednotlivých programov podľa kategorizácie Eurostatu.

Aktívne politiky patria do kapitoly MPSVaR, ktoré definuje ich legislatívny rámec (Zákon o službách zamestnanosti, paragrafy 32 až 54) a vykonáva dohľad nad ich vykonávaním²¹, ktorým je od 2004 okrem iných úloh UPSVAR. Nasledujúce odseky popisujú vybrané nástroje pre ktoré hodnotíme účinnosť a efektívnosť.

Absolventská prax (§51) sa vykonáva najviac 6 mesiacov v rozsahu 20 hodín týždenne, bez možnosti jej opakovaného vykonávania. Úrad počas nej poskytuje absolventovi školy (každý uchádzač o zamestnanie do 25 rokov) paušálny príspevok vo výške sumy životného minima poskytovaného 1 plnoletej FO na úhradu výdavkov spojených s vykonávaním absolventskej praxe. Dohoda medzi Úradom a zamestnávateľom, ktorá upravuje vykonávanie praxe, zaväzuje (okrem iného) zamestnávateľa k tomu, že nezníži počet pracovných miest z dôvodu prijatia uchádzača o zamestnanie.

Aktivačnú činnosť je možné vykonávať formou menších obecných prác i formou dobrovoľníckej služby, nie však súčasne (§52). Prvá forma je zameraná na podporu udržiavania pracovných návykov dlhodobo nezamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k nej. Vykonáva sa najviac 6 mesiacov v rozsahu najviac 20 hodín, ale s možnosťou vykonávania počas ďalších 6 kalendárnych mesiacov. Obci sa na základe uzatvorenej dohody poskytuje príspevok, ktorý možno použiť na úhradu časti nákladov na osobné ochranné pracovné prostriedky, úrazové poistenie dlhodobo nezamestnaných občanov, časti nákladov na pracovné náradie a časti ďalších nákladov, ktoré súvisia s vykonávaním menších obecných služieb pre obec a na úhradu časti celkovej ceny práce zamestnanca, ktorý organizuje aktivačnú činnosť.

²⁰ Labour Market Policy Database Methodology, Revision from June 2006, European Commission
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy

²¹ Okrem pilotných sociálnych podnikov, ktoré sú priamo v gescii MPSVR a nie sú evidované na UPSVaR.

Rozdelenie a dohodnuté výdavky na programy aktívnej politiky trhu práce				
Katégoria LMP database	Nástroj	Výdavky za rok 2009 (ŠR+EU), Eur	Z toho výdavky zo ŠR za rok 2009, v %	Poznámka
1 - Všeobecné verejné služby zamestnanosti (Public employment service and administration)	§ 32 - Sprostredkovanie zamestnania (náhrady častí cest.výdavkov UoZ súvisiacich s vstupným pohovorom)	49 103	100,0	
	§ 43 - Odborné poradenské služby a náhrada výdavkov UoZ a ZoZ súvisiacich s účasťou na aktivitách v rámci odborných poradenských služieb	61 004	100,0	
2 - Vzdelávanie (Training)	§ 46 - Vzdelávanie a príprava pre trh práce UoZ a ZoZ (príspevok na náklady na a súvisiace so vzdelávaním a prípravou pre trh práce)	5 841 205	26,9	
	§ 47 - Vzdelávanie a príprava pre trh práce zamestnanca (príspevok zamestnávateľovi na náklady so vzdelávaním a prípravou pre trh práce)	30 642 711	34,4	
	§ 48b - Dávka UoZ a zdravotne postihnutým UoZ počas vzdelávania a prípravy pre trh práce	251 399	3,4	
	§ 54 - Projekty a programy UoZ (Pilotné projekty)	843 275	99,7	
3 - Rotácia a zdieľanie PP(Job rotation & sharing)	-		-	
4 - Podnety k zamestnaniu (Employment incentives)	§ 49a - Príspevok na zapracovanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie (získavanie pracovných návykov a skúseností)	136 631	100,0	
	§ 50 - Príspevok na podporu zamestnávania znevýhodneného uchádzača o zamestnanie	269 965	0,7	
	§ 50a - Príspevok na podporu udržania v zamestnaní zamestnancov s nízkymi mzdami	5 852 563	3,4	
	§ 50c - Príspevok na podporu vytvárania a udržania pracovných miest v sociálnom podniku	3 390 947	16,7	
	§ 50d - Príspevok zamestnávateľovi a zamestnancovi na podporu udržania zamestnanosti	2 555 404	100,0	zrušený od 1.1.2012
	§ 50e - Príspevok zamestnávateľovi na podporu vytvorenia nového pracovného miesta	24 983 395	3,8	zrušený od 1.1.2011
	§ 50f - Príspevok ku mzde zamestnanca	143 286	9,6	zrušený od 1.1.2011
	§ 50i - Príspevok na podporu regionálnej a miestnej zamestnanosti	-	-	v praxi od 1.2.2010
	§ 50j - Príspevok na podporu zamestnanosti na realizáciu opatrení na ochranu pred povodňami a na riešenie následkov mimoriadnej situácie	-	-	v praxi od 1.9.2010
	§ 51 - Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe	12 178 020	99,3	
	§ 51a - Príspevok na podporu zamestnávania absolventov VzPrTP	0	-	zrušený od 1.1.2011
	§ 53 - Príspevok na dochádzku za prácou	4 149 692	20,1	
	§ 53a - Príspevok na presťahovanie za prácou	30 746	3,8	
	§ 53b - Príspevok zamestnávateľovi na dopravu do zamestnania	37 682	-	
	5 - Integrácia postihnutých (Supported employment and rehabilitation)	§ 56 - Príspevok na zriadenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na ich zachovanie	11 284 044	26,8
§ 56a - Príspevok na udržanie občana so zdravotným postihnutím v zamestnaní		459 186	35,6	
§ 57 - Príspevok občanovi so zdravotným postihnutím na prevádzkovanie alebo vykonávanie SZČ		3 580 255	17,9	
§ 59 - Príspevok na činnosť pracovného asistenta		1 622 147	25,3	
§ 60 - Príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov		9 186 743	24,8	
6 - Priama tvorba pracovných miest (Direct job creation)	§ 52 - Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec	5 988 313	-	
	§ 52a - Príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby	4 771 248	-	
7 - Stimuly k štartu (Start-up incentives)	§ 49 - Príspevok UoZ na samostatnú zárobkovú činnosť (začatie podnikania)	41 041 820	5,6	
	§ 50g - Príspevok na podporu samostatnej zárobkovej činnosti	2 509	-	zrušený od 1.1.2011
	§ 50h - Príspevok na SZČ v oblasti spracovania poľnohospodárskych výrobkov a obchodovania s nimi	0	-	zrušený od 1.1.2011

Zdroj: ŠU SR, Eurostat, UPSVaR, Zákon o službách zamestnanosti

2. *Financovanie z fondov EÚ*

Výdavky na jednotlivé nástroje APTP sú hradené z štátneho rozpočtu ale aj spolufinancované zo zdrojov Európskeho sociálneho fondu (ESF) cez Národné projekty. Pomer spolufinancovania je pre každý program presne definovaný a mení sa aj podľa regiónu. V bratislavskom kraji je podiel spolufinancovania ESF nižší a programy sú preto nákladnejšie pre štátny rozpočet.

Financovanie zo zdrojov EÚ hralo dôležitú úlohu pri väčšine programov. Na celkovom objeme dohodnutých výdavkov na aktívne politiky za rok 2009 sa štát podieľal menej ako štvrtinou (tabuľka vyššie). Štát plne financoval všeobecné verejné služby zamestnanosti (Sprostredkovanie zamestnania a Odborné poradenské služby a náhrada výdavkov UoZ a ZoZ súvisiacich s účasťou na aktivitách v rámci odborných poradenských služieb), vybrané programy z podnetov k zamestnaniu (Príspevok na zapracovanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, Príspevok zamestnávateľovi a zamestnancovi na podporu udržania zamestnanosti, a Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe) a pilotné programy. Pri ostatných programoch sa podiel štátneho spolufinancovania pohyboval medzi 3% až 36%.

3. Účinnosť a efektívnosť vybraných programov za roky 2006-2009

Program	Kraj	Celkový počet participantov	Kontrolná skupina VZPS	Účinnosť, zvýšenie šance sa zamestnať v p.b.	Počet čistých zamestnaných, osôb	Efektívnosť, eur na čistého zamestnaného
51	BA	10756	1220	-19.4	-236	-1772
51	TRN	32697	4546	-15.8	-720	-2334
51	TRE	21140	4226	-4.3	-183	-8066
51	NIT	48552	6337	4.0	254	10079
51	ZIL	29656	5026	-8.4	-423	-4730
51	BB	78790	6999	10.1	709	4667
51	PRE	94759	7405	-1.9	-142	-22658
51	KOS	113630	6896	20.8	1434	2118
52	BA	14529	4172	-3.9	-165	-4179
52	TRN	54523	33953	-15.0	-5105	-803
52	TRE	28158	27392	-5.7	-1566	-2336
52	NIT	121261	78486	0.8	605	19341
52	ZIL	48396	42304	-2.6	-1100	-6043
52	BB	123984	200760	-5.5	-10965	-2630
52	PRE	119590	160226	-11.1	-17810	-1158
52	KOS	128308	183321	-5.4	-9988	-2160
51	SR	42655	429981	3.0	1282	13813
52	SR	730614	638750	-6.3	-45757	-2138

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov VZPS a UPSVAR

Použitá literatúra

1. Betcherman, G., Olivas, K., and Dar, A. (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, Social Protection Unit, World Bank.
2. Boone, J. et al. (2004) Effective Active Labour Market Policies, (<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=12136>)
3. Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2009) Active labour market policy Evaluations: a Meta-analysis, cesifo working paper no. 2570
4. Cockx. B. (1999) The Design of Active Labour Market Policies. What Matters and What Doesn't, IRES and Department of Economics, Université Catholique de Louvain, 1998, (<http://ideas.repec.org/p/ctl/louvir/1999035.html>)
5. Heckman, J.J., Lalonde, R.J., and Smith, J.A. (1999) The economics and econometrics of active labor market programs, in: O.C. Ashenfelter and D. Card, Handbook of Labor Economics, Amsterdam, North-Holland, 1865-2097.
6. Heckman, J.J., Ichimura, H. and Todd, P.E. (1997) Matching as an economic evaluation estimator: Evidence from evaluating a Job Trainign Programme, Review of Economic Studies 64, p 605-654.
7. O'Leary, Ch. et al. (1998) The net impact of active labour market programmes in Hungary and Poland, International Labour Review, vol 137, no. 3.
8. O'Leary, Ch. et al. (2001) Manual On Evaluation Of Labour Market Policies In Transition Economies, ILO, http://www.upjohninst.org/staff/ilo_evaluation_manual_ons.pdf
9. IMF (2003) Do Active Labor Market Policies Increase Employment? IMF Working Paper, , (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=481182)
10. INFOSTAT a TREXIMA (2009) Ukazovatele a systém hodnotenia efektívnosti aktívnych opatrení na trhu práce v Slovenskej republike (analytická štúdia) <http://www.cvmpsvr.sk/AOTP-AS.pdf>
11. Kluve, J. (2006) Effectiveness of European Active Labour Market Policy, IZA discussion paper 2018 [Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2005]
12. European Commission (2006) Labour Market Policy Database Methodology, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy
13. Lehmann, H. (1995) Active labor market policies in the OECD and in selected transition economies, Background paper for World Development Report 1995, The World Bank.
14. Lubyová, M. (1997) Aktívna politika trhu práce v Slovenskej republike, CPHR, Bratislava.
15. OECD (1994) The OECD jobs study, OECD Publishing, Paris.
16. OECD (2004) Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies, (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/4/33936463.pdf>)
17. OECD (2005) Employment Outlook 2005, OECD Publishing, Paris.
18. OECD (2006) Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions
19. OECD (2009) Employment Outlook 2009, OECD Publishing, Paris.

20. OECD (2010) Employment Outlook 2010, OECD Publishing, Paris.
21. OECD (2010) Economic Survey of the Slovak Republic 2010, OECD Publishing, Paris.
22. Rutkowski, J. (2008a) Assessment of labour market programs in Poland, World Bank.
23. Rutkowski, J. (2008b) Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma, World Bank, report nm 46120.