

## **Hodnotenie aktívnej politiky trhu práce** **Evaluation of active labour market policy**

**Alžbeta Kucharčíková, Martin Mičiak, Ľubica Koňušiková**

**Abstrakt:.** Aktívna politika trhu práce sa zameriava na financovanie a realizáciu nástrojov, pomocou ktorých sa zachová pracovné miesto alebo sa vytvorí nové. Vlády v rôznych krajinách na túto politiku každoročne vynakladajú značné objemy finančných prostriedkov. Na mieste je potom otázka efektívnosti ich využívania, keďže problém nezamestnanosti vo väčšej, či menšej miere dlhodobo pretrváva a vedie k vážnym negatívnym ekonomickým a sociálnym dopadom. Doteraz však pre hodnotenie efektívnosti nástrojov aktívnej politiky trhu práce na Slovensku ani v zahraničí neboli prijaté jednotné pravidlá, resp. jednotná metodika. Cieľom príspevku je preto identifikovať, analyzovať a komparovať rôzne prístupy a názory zahraničných a domácich odborníkov na to, ako posudzovať efektívnosť vynaložených prostriedkov v rámci realizácie aktívnej politiky trhu práce.

**Abstract:** An active labor market policy focuses on funding and implementing tools to keep jobs or create new ones. Governments in different countries spend considerable amounts of money each year on this policy. The issue of the efficiency of spending public resources is therefore important because the problem of unemployment persists for a long time and leads to serious negative economic and social impacts. In order to evaluate the effectiveness of active labor market policy instruments in Slovakia or abroad, unified rules were not adopted, respectively uniform methodology. The aim of this paper is therefore to identify, analyze and compare the different approaches and opinions of foreign and domestic experts on how to assess the efficiency of expenditures in the implementation of active labor market policy.

**Kľúčové slová:** aktívna politika trhu práce, programy, nástroje, efektívnosť

**Keywords:** active labor market policy, programmes, instruments, effectiveness

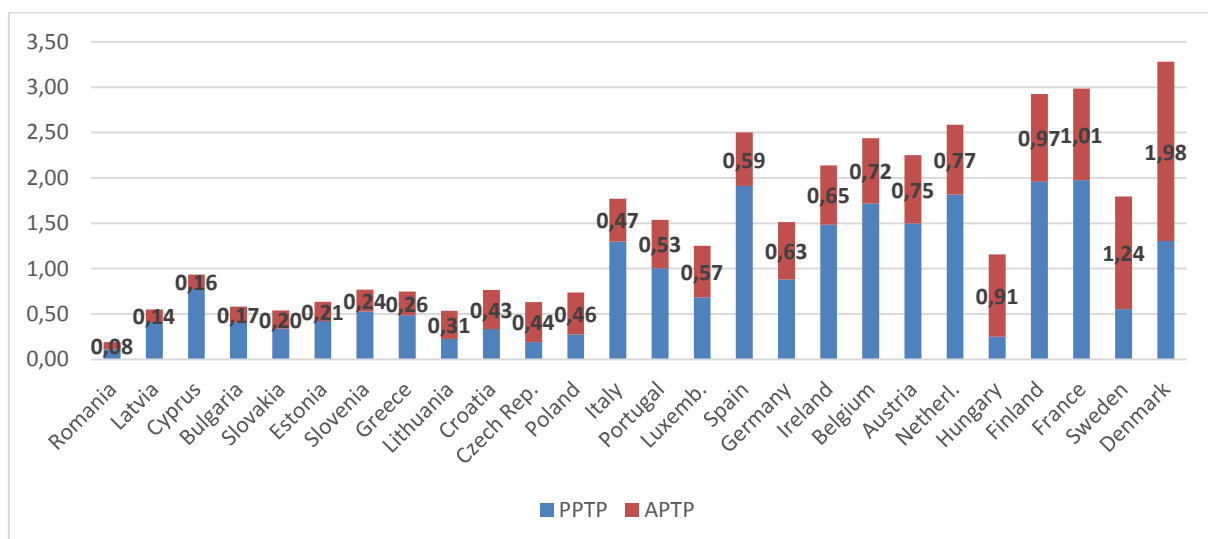
**JEL classification:** J480, M210

### **1. Úvod**

Na trhu práce dochádza často k nerovnováhe medzi stranou dopytu a ponuky, čo sa v praxi prejavuje vznikom nezamestnanosti. Nezamestnanosť predstavuje závažný ekonomický problém v mnohých krajinách. S týmto problémom zápasí aj Slovenská republika, a to už od jej vzniku v roku 1993. Problém kulminoval v roku 2001, kedy miera nezamestnanosti dosiahla 19,5 %. V dôsledku prijatých rôznych opatrení na podporu rozvoja hospodárstva, vstupom do Európskej únie, prílivom zahraničných investícií i uplatňovaním rôznych nástrojov politiky trhu práce sa miera nezamestnanosti v poslednom období znižuje. V júli roku 2017 bola výška miery evidovanej nezamestnanosti zisťovaná Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) 6,7 %. Miera nezamestnanosti podľa výberového zisťovania pracovných síl dosiahla vyššiu hodnotu, a to 8,1 %. Každopádne, čím vyššia je v krajine nezamestnanosť, tým menej je možné v prospech rozvoja ekonomiky využívať ľudský kapitál a potenciál tých, ktorí nemajú prácu.

Jedným z prístupov vytvárania podmienok na zamestnávanie a znižovanie nezamestnanosti je uplatňovanie nástrojov politiky trhu práce v rámci realizácie hospodárskej politiky v krajine. Politiku trhu práce definuje Rievajová (2009) ako výsledok úsilia štátu, zamestnávateľov, zamestnancov a odborov. Usiluje sa o harmonizáciu ponuky a dopytu na trhu práce, o spružnenie mechanizmov pôsobiacich medzi nimi. Podľa Krebsa (2005) sa politika trhu práce chápe ako súbor opatrení, ktorými sú spoluvytvárané podmienky pre dynamickú rovnováhu na trhu práce a pre efektívne využitie pracovných síl. Politika trhu práce nadobúda dve podoby. Je to pasívna politika (PPTP) a aktívna politika trhu práce (APTP). Pasívna politika je zameraná na zabezpečenie výpadku príjmu plynúceho zo zamestnania alebo orientovaná na predčasný odchod do dôchodku. Aktívna politika trhu práce (APTP) zasa predstavuje také opatrenia, ktoré sú smerované na udržanie alebo zaradenie nezamestnaných na trh práce.

OECD (2014) definuje aktívnu politiku trhu práce ako aktívne programy trhu práce, ktoré zahŕňajú všetky sociálne výdavky zamerané na zlepšenie vyhliadok príjemcov na nájdenie zárobkovej činnosti alebo iným spôsobom zvýšenie ich schopnosti zárobku. Táto kategória zahŕňa výdavky na verejné služby zamestnanosti a administratívu, školenia, špeciálne programy pre mladých, ktorí prechádzajú zo školy do zamestnania, podporu nezamestnaných a poskytovanie špeciálnych programov pre postihnutých a pod.



**Graf 1** Štruktúra výdavkov na pasívnu a aktívnu politiku trhu práce (PPTP, APTP) v krajinách EÚ v roku 2015 (v % z HDP), Zdroj: EUROSTAT

Slovensko vynakladá na realizáciu APTP v porovnaní s ostatnými krajinami Európskej únie veľmi malý objem finančných prostriedkov. V roku 2015 to bolo len 0,20 % z HDP, čo zaradilo SR spolu s Rumunskom, Bulharskom, Cyplom a Lotyšskom na koniec sledovaného rebríčka (graf 1). Zároveň však výdavky na pasívnu politiku prevyšujú výdavky na nástroje aktívnej politiky, čo veľmi neprispieva k vytváraniu podmienok podnetných pre podporu tvorby nových pracovných miest.

Realizácia rôznych nástrojov APTP viaže na seba verejné výdavky. Inštitúcie verejného sektora sú v SR v zmysle zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov povinné pri používaní verejných prostriedkov zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia.

Efektívnosť je vzťah, v ktorom sa medzi sebou porovnávajú vynaložené naturálne a hodnotové vstupy a dosiahnuté naturálne a hodnotové efekty. Zahŕňa v sebe princíp

hospodárnosti, teda racionálneho využívania vstupov a účelnosti, resp. spoločenskej užitočnosti zameranej na stupeň uspokojovania potrieb účastníkov trhu (Kucharčíková a kol., 2011). Pre oblasť posudzovania efektívnosti jednotlivých nástrojov aktívnej politiky trhu práce však doteraz na Slovensku neboli prijaté jednotné pravidlá, resp. jednotná metodika.

Cieľom príspevku je preto identifikovať, analyzovať a komparovať rôzne prístupy a názory zahraničných a domácich odborníkov na to, ako posudzovať efektívnosť vynaložených prostriedkov v rámci realizácie aktívnej politiky trhu práce.

## **2. Prístupy a metódy hodnotenia APTP**

Rôzni autori navrhujú používať rôzne prístupy k hodnoteniu efektívnosti nástrojov APTP. Harrell a kol. (1996) definuje štyri *typy hodnotenia*, a to monitorovanie, hodnotenie vplyvu, analýza nákladov a výnosov a vyhodnotenie procesu.

Harvan (2011) charakterizuje vedecké a nevedecké prístupy k meraniu efektívnosti, resp. čistej účinnosti programov. *Vedecké prístupy* porovnávajú priemerné výsledky reprezentatívnej skupiny participantov (treatment group) s vhodnou reprezentatívnou kontrolnou skupinou (control group) neparticipantov. Vyžadujú si mikro údaje na úrovni jednotlivcov. *Nevedecké prístupy* využívajú agregované údaje, ktoré sú spracované ekonometrickými metódami, prostredníctvom ktorých sa odhaduje vplyv programov na celkovú zamestnanosť.

Podľa Kluveho (2006) sa prístupy k hodnoteniu APTP členia na makroekonomický a mikroekonomický. *Makroekonomický prístup* využíva metódy, pomocou ktorých sa zisťuje, či opatrenia APTP práce znižujú nezamestnanosť. Hodnotí sa teda vplyv na všetkých účastníkov trhu práce. *Mikroekonomický prístup* spočíva v hodnotení účinkov nástrojov APTP na jednotlivca.

V praxi sa využíva častejšie a realizuje sa pomocou konkrétnych metód. Tieto metódy sa podľa Harvana (2011) delia na experimentálne a neexperimentálne, kvantitatívne, kvalitatívne a ekonomické.

Podstatou *experimentálnych metód* je vytvorenie dvoch skupín účastníkov ex ante. Jednu tvoria účastníci programu a označuje sa ako experimentálna skupina. Druhá je tzv. kontrolná skupina, ktorá sa programu APTP nezúčastnila. Následne sa porovnávajú výsledky v oblasti zamestnávania (napr. výška mzdy, postavenie na trhu práce) pri oboch skupinách. Problémom je časová náročnosť a nemožnosť vytvoriť identickú kontrolnú a experimentálnu skupinu. Pri *neexperimentálnych metódach* ide o hľadanie maximálne podobných osôb kontrolnej skupiny ku cieľovej, experimentálnej skupine. Dôležitá je precíznosť použitia podporných ekonometrických a štatistických metód. Pracuje sa s údajmi ex-post. Podstata *kvalitatívnych metód* spočíva v získavaní názorov účastníkov programov prostredníctvom rozhovorov a prieskumov. Tieto metódy sú najvhodnejšou formou pri získavaní individuálnych výsledkov. Môžeme medzi ne zaradiť aj vyššie uvedené experimentálne metódy. *Kvantitatívne metódy* sú najjednoduchšie, pretože merajú len hrubé výstupy. Prostredníctvom týchto metód sa hodnotia účastníci po skončení programu po dobu troch mesiacov s cieľom zistiť, či sa uplatnili na trhu práce. *Medzi ekonomické metódy* patrí analýza minimalizácie nákladov (CMA), analýza nákladov a prínosov (CBA), analýza efektívnosti nákladov (CEA) a analýza užitočnosti nákladov (CUA) (Winkler, Wildmanová, 1999). *Ekonomická efektívnosť* výdavkov na programy APTP vypočíta ako podiel celkových nákladov na celkovom počte čistých zamestnaných participantov a predstavuje teda jednotkové náklady na čistého zamestnaného. Niektoré programy potom môžu mať výraznú

čistú účinnosť na zamestnanosť, avšak vzhľadom na vysoké náklady nepatria k ekonomicky najefektívnejším (Dar, Tzannatos, 1999).

### **3.Zahraničné štúdie hodnotenia nástrojov APTP**

Mnohí autori priamo v teréne realizovali rôzne štúdie, v ktorých sa pokúsili uplatniť niektoré metódy pre hodnotenie vybraných nástrojov APTP. Prvé štúdie, ktoré sa venovali účinkom, resp. úspešnosti programov aktívnej politiky na trhu práce, boli vypracované v 90-tych rokoch 20. storočia.

*Calmofer* (1994) zisťoval efekty troch skupín programov APTP v krajinách OECD, a to služby zamestnanosti, vzdelávanie a priama tvorba pracovných miest. Programy vedú k mnohým efektom v oblasti zamestnanosti, produktivity práce, pracovných zručností a výkonnosti, mzdového ohodnotenia, daní a pod.), avšak empirických dôkazov o efektoch je málo. K negatívnym efektom dochádza napríklad pri dlhodobej nezamestnanosti alebo pri dlhom trvaní jednotlivých programov. Dôležité je preto jednotlivé programy, resp. nástroje APTP vzájomne kombinovať.

V rámci krajín OECD vo svojom výskume realizoval *Fay* (1996) rozhovory so zamestnancami, zamestnávateľmi a sledoval účastníkov na trhu práce po skončení programu APTP. Realizoval aj náhodné experimenty, v rámci ktorých tí, ktorí sa chceli zúčastniť programu, boli zaradení do skupiny „liečenej“. Sú to teda tí, ktorí využívajú nástroje APTP. Do „kontrolnej skupiny“ boli zaradení zasa tí, ktorí nemali záujem o žiadne programy. Následne sa sledoval rozdiel v zamestnanosti, výške mzdy a pod. v oboch týchto skupinách. *Fay* využil aj kvázi-experiment, ktorý sa realizoval ex-post a vzťahoval sa len na jednu skupinu, a to tú, ktorú tvorili účastníci programov APTP. Úspešnosť programov APTP sa preukázala najmä u žien. Išlo o slobodné matky a poberateľov sociálnych dávok. Autor zistil, že existuje málo programov, ktoré sú zamerané na pomoc mladým ľuďom. U dospelých mužov bol zaznamenaný malý náznak úspechu programov. Vo všeobecnosti je však náročné riešiť problémy veľkého počtu nezamestnaných. Existujú síce programy, ktoré sa zameriavajú na väčšie skupiny ľudí, ale schopnosť pomôcť väčšiemu počtu nezamestnaných je v danom čase pomocou aktívnych opatrení trhu práce obmedzená. Je to z časti spôsobené klesajúcimi výnosmi vo veľkých programoch a z časti narušením trhu práce. Na druhej strane na trhu práce existuje množstvo dobre cielených malých programov, ktoré sú však veľmi nákladné. *Fay* navrhuje, že do budúcnosti bude potrebné venovať pozornosť hľadaniu alternatívnych zdrojov financovania APTP pri nákladných programoch a je nevyhnutné sledovať ich náklady a prínosy.

Účinky programov APTP v krajinách Európy posudzoval aj *Kluve a Schmidt* (2002). Prišli k záverom, že ide o veľkú rôznorodosť týchto účinkov. Programy vzdelávania majú významný vplyv na zamestnanosť, a to aj v dlhodobom časovom horizonte. Motivačné programy súkromného sektora hodnotili ako pozitívne, avšak priame podpory programov zamestnanosti vo verejnom sektore sa ukazujú nevýznamné. Programy služby zamestnanosti sa ukázali ako účinný prostriedok na znižovanie nezamestnanosti. Radia sa zároveň medzi najlacnejšie spomedzi ostatných opatrení APTP. Zaujímavosťou je, že služby, ako napríklad pomoc pri hľadaní zamestnania alebo poradenské služby sú vhodné hlavne pre kvalifikované osoby, avšak pre uchádzačov o zamestnanie s nižším vzdelaním majú menšie účinky. Pri programoch pre mladých sú v niektorých prípadoch sledované pozitívne účinky avšak sú krajiny, ktoré zistili negatívne účinky. Čo sa týka programov pre osoby so zdravotným postihnutím, máloktorá štúdia naznačuje dôkazy o účinkoch. Zdá sa, že nemajú pozitívny a významný dopad na mieru zamestnanosti zdravotne postihnutých nezamestnaných.

Za významné pozitívne dopady na mieru zamestnanosti považuje *Kluve* (2006) z dlhodobého hľadiska vzdelávacie programy a podporné stimuly pre súkromný sektor. Priame programy zamestnanosti vo verejnom sektore vykazujú skôr negatívne vplyvy a mali by sa obmedziť. Čo sa týka mladých ľudí, ide o špecifickú skupinu, ktorým by mala byť venovaná osobitná pozornosť. V závere sa konštatuje, že je potrebné zlepšovať kvalitu a metodiku sledovaných dát.

*Kluve* spolu s *Cardom* a *Weberom* (2015) hľadali odpovede na tri otázky, a to ktoré typy programov fungujú najlepšie, za akých okolností a pre koho sú vhodné. Programy, ktoré ponúkali pomoc pri hľadaní zamestnania, sa líšili v závislosti od toho, či ide o vzdelávanie alebo programy zamestnanosti vo verejnom sektore. Programy, ktoré pomáhajú pri hľadaní zamestnania, majú skôr krátkodobé účinky. Vzdelávacie programy majú menšie krátkodobé účinky, v niektorých prípadoch dokonca negatívne, ale významné účinky v strednodobom a dlhodobom horizonte 2-3 rokov. Programy zamestnanosti vo verejnom sektore majú zanedbateľné, alebo dokonca negatívne dopady vo všetkých časových horizontoch. APTP má výraznejšie pozitívne dopady v období nízkeho ekonomického rastu a vyššej nezamestnanosti. Programy pre mladých a starších ľudí mávajú menšie pozitívne dopady.

Vzťahu APTP a nezamestnanosti a tiež funkčnosti APTP venovali vo Švédsku pozornosť *Calmfors*, *Forsuland*, *Hemström* (2002). Švédsko od 90-tych rokov 20. storočia sústredilo veľké finančné prostriedky do APTP. Štúdie však nedokázali ich jednoznačný pozitívny vplyv na zamestnanosť, avšak programy APTP vytlačili nahor úroveň priemernej mzdy. V roku 2015 Švédsko vynaložilo na APTP 1,24 % HDP, čím obsadilo medzi krajinami EÚ druhé miesto.

Estónski odborníci *Leetmaa*, *Võrk*, *Eamets*, *Sõstra* (2003) porovnávali v krajine zamestnanosť medzi tými, čo sa zúčastnili programov APTP a tými, čo sa ich nezúčastnili. Zistili, že tí, ktorí sa zúčastnili, mali o 12 % vyššiu pravdepodobnosť nájsť si prácu ako tí, ktorí sa programov APTP nezúčastnili. Za najúspešnejší bol považovaný program impulzy k štartu, tzv. start-up, ďalej to boli dotácie pre zamestnávateľov a vzdelávanie. U žien bola zaznamenaná väčšia úspešnosť programov ako u mužov.

*Betcherman*, *Olivas*, *Dar* (2004) vo svojej štúdií poukazujú na pozitívny vplyv služieb zamestnanosti a programu vzdelávania na zamestnanosť v rozvojových a transformujúcich sa krajinách OECD. Tieto nástroje považujú vzhľadom na vynaložené náklady za najefektívnejšie. Dotácie, programy pre mladých, rekvalifikácie väčšinou nemajú pozitívny dopad na zamestnanosť. Verejné práce slúžia skôr ako záchranná sieť. Podpora samostatného podnikania má pozitívne dopady pri nezamestnaných s vyššou úrovňou vzdelania. Programy vedú k lepším výsledkom v období, keď ekonomika rastie. Vlády by mali investovať do programov, ktoré sú efektívne, preto je dôležité starostlivo ich vyhodnocovať a zároveň sledovať, čo dobre funguje v zahraničí.

Účinky programov APTP v Dánsku skúmal *Christensen* (2010). Dánsko je v súčasnosti na čele rebríčka krajín Európskej únie vo financovaní APTP. V roku 2015 vynaložilo na APTP 1,98 % z HDP, pričom výdavky na APTP prevyšujú výdavky na pasívnu politiku trhu práce (1,30 %). Autor porovnával zamestnanosť účastníkov programu APTP s tými, čo sa aktivít APTP nezúčastnili. Účasť na súkromnom vzdelávaní mala väčší vplyv ako verejné vzdelávanie. Jedným z dôvodov tohto výsledku je charakter súkromného praktického výcviku, ktorý účastníkov pripravil lepšie, než ostatné typy vzdelávania. Zistenia tiež ukázali, že z dlhodobého hľadiska má súkromné vzdelávanie klesajúci pozitívny efekt. Všetky

programy však nefungujú rovnako dobre, je preto potrebné zaviesť lepší mechanizmus ich zacielenia.

#### **4. České a slovenské štúdie hodnotenia nástrojov APTP**

Oblasti hodnotenia nástrojov APTP sa v Českej republike venoval vo viacerých štúdiách z rokov 2007, 2012, 2013 *Sirovátka*. V poslednej štúdiu realizovanej 0,5-1,5 roka po ukončení určitého programu zisťoval, aká je zacielenosť programov APTP, či programy ovplyvnili situáciu nezamestnaných na trhu práce a identifikoval faktory, ktoré ovplyvňujú efekty nástrojov APTP. Využitá bola metóda párovania, kedy sa na základe známych vlastností hľadali rovnakí jedinci a zisťovala sa miera rizika ich nezamestnanosti po absolvovaní programov APTP. Výrazné zníženie rizika nezamestnanosti sa dosiahlo pri programoch podpory pracovných miest, horšie to bolo pri rekvalifikáciách, kde v dlhšom období (po 6 mesiacoch) bolo riziko nezamestnanosti takmer rovnaké ako u tých, ktorí sa programov nezúčastnili. Pri verejnoprospešných prácach je dokonca tendencia účastníkov zotrvať v stave nezamestnanosti väčšia ako pri nezúčastnených. Tieto programy skôr spoluvytvárajú špecifický segment pracovnej sily, kedy sa ľudia spoliehajú na to, že po ukončení sa do programu opäť dostanú. Mladí však o takéto programy nemajú záujem. Výrazné skrátenie nezamestnanosti bolo sledované pri absolventskej praxi, kedy sa mladí ľudia takmer vôbec nevracali späť do stavu nezamestnanosti (Sirovátka, Kulhavý, 2007).

V štúdiu z roku 2013 vedúci pracovníci okresných úradov práce hodnotili, ako sa podľa nich osvedčili jednotlivé opatrenia APTP v kontexte ekonomickej krízy. Zistilo sa, že výrazné zníženie rizika nezamestnanosti sa dosahuje predovšetkým pri programoch tvorby a podpory pracovných miest v súkromnom sektore a pri rekvalifikáciách. Ich význam je výrazne vyšší v okresoch s najvyššou mierou nezamestnanosti. Najväčšie rezervy má APTP v oblasti skvalitňovania služieb zamestnanosti pri individuálnej komunikácii s nezamestnanými a vytvorenie inštitucionálneho rámca, ktorý by viedol k lepšiemu zacieleniu nástrojov APTP (Sirovátka, Šimíková, 2013).

*Hančlová a Šimek* (2014) skúmali a modelovali vplyv jednotlivých nástrojov APTP na nezamestnanosť v krajinách EÚ v predkrízových rokoch 2000-2007 a v pokrízových rokoch 2008-2012. Podľa štúdie v čase pred krízou boli najúčinnnejšie nástroje programy podpory zamestnanosti, ale v kríze ich účinnosť klesla. Avšak vzdelávacie programy alebo priama tvorba pracovných miest zvýšili svoju účinnosť práve počas krízy. Zdá sa, že pred krízou boli účinnnejšie skôr programy orientované na ponukovú stránku trhu práce, ale v kríze sú účinnnejšie tie programy, ktoré podporujú dopyt na trhu práce.

V SR sa hodnoteniu efektívnosti APTP venujú odborníci, ktorí pôsobia na výskumných ústavoch, vysokých školách alebo na Slovenskej akadémii vied.

Jedna z prvých štúdií z 90-tych rokov, ktorej autormi boli *Burda a Lubyová* (1995), hodnotila dopad nástrojov aktívnej politiky trhu práce na pokles nezamestnanosti za roky 1991-1994 pomocou regresnej analýzy na základe tzv. zladovacej funkcie, ktorá dáva do súvislosti počty voľných pracovných miest a počty umiestnených uchádzačov o zamestnanie. Išlo o komparáciu medzi Českou a Slovenskou republikou na úrovni okresov. V oboch krajinách bol zistený kladný vzťah medzi výdavkami aktívnej politiky trhu práce a počtom voľných pracovných miest. Výdavky na APTP taktiež významne kladne ovplyvňovali proces umiestňovania uchádzačov do zamestnania.

Väčšina záverov štúdie *Lubyovej* (2007) bola založená na analýze mesačných údajov Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny. Hodnotila sa efektívnosť programov na základe ekonometrickej regresie medzi objemom vynaložených výdavkov na APTP a úbytkom nezamestnanosti v období rokov 1995-1996. Zistilo sa, že vplyv celkových výdavkov na APTP na úbytok nezamestnaných nie je jednoznačný. Štatisticky pozitívny je účinok celkových výdavkov na APTP na počet ľudí umiestnených cez úrady práce.

*Harvan* (2011) hodnotí APTP v SR z pohľadu ich čistého účinku na zamestnávanie uchádzačov o zamestnanie (UoZ) a ekonomickej efektívnosti výdavkov. Pod pojmom čistá účinnosť rozumie rozdiel oproti situácii, kedy by sa program neuskutočnil. *Čistá účinnosť* = % zamestnaných členov experimentálnej skupiny - % zamestnaných členov kontrolnej skupiny =  $(\text{počet zamestnaných účastníkov} / \text{celkový počet účastníkov}) - (\text{počet zamestnaných neparticipujúcich UoZ} / \text{celkový počet neparticipujúcich UoZ})$ . Čistú účinnosť dopĺňa meranie ekonomickej nákladovosti čistého zamestnávania ako indikátora efektívnosti využitia obmedzeného objemu verejných finančných prostriedkov. *Efektívnosť* =  $\text{celkové výdavky} / \text{celkový počet čistých zamestnaných} = \text{celkové výdavky} / (\text{čistá účinnosť v \%} \cdot \text{celkový počet účastníkov})$ . Nástroj APTP síce môže mať vysokú čistú účinnosť, ale pri vysokých nákladoch by mohlo byť efektívnejšie vynaložiť prostriedky na menej nákladný program. Meranie bolo uskutočnené za obdobie rokov 2006-2009 v programoch absolventská prax a príspevok na aktivačnú činnosť. Účastníci absolventskej praxe dosahovali v priemere lepšie výsledky ako tí, čo sa jej nezúčastnili. Naproti tomu poberatelia aktivačného príspevku dosahovali horšie výsledky, než kontrolná skupina. Šanca účastníkov absolventskej praxe zamestnať sa bola v priemere iba o 3 % vyššia ako u nezúčastnených a pri aktivačnom príspevku bola dokonca až o 6,3 % nižšia. Je teda nevyhnutné diferencovať využívanie aj financovanie nástrojov v jednotlivých krajoch, avšak je potrebná reforma sledovania údajov, ktorá by umožnila sledovať a porovnávať výsledky relevantných participantov a neparticipantov na trhu práce.

*Barošová, Kešelová a kol.* (2012) uskutočnili analýzu celkových výdavkov a počtu účastníkov aktívnych programov v SR a 27 členských štátoch EÚ a taktiež analýzu aplikačnej praxe vybraných nástrojov APTP v SR (príspevku na samostatnú zárobkovú činnosť, príspevku na podporu zamestnávania znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, príspevku na vykonávanie absolventskej praxe a príspevku na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj). Zistili, že je možné konštatovať určitý prínos nástrojov APTP, ale nie je možné určiť jednoznačné závery o efektívnosti, resp. neefektívnosti týchto nástrojov. Hlavným odporúčaním, aby meranie bolo efektívnejšie, je vytvorenie dostatočne kvalitnej a dostupnej databázy, integrácia informačných systémov v rámci rezortu a dlhodobé nepretržité sledovanie experimentálnej a kontrolnej skupiny.

Využívanie nástroja aktivačné práce a uplatnenie účastníkov tohto nástroja na trhu práce v SR skúmali *Mýtna-Kureková, Salner, Farenzenová* (2013). Konštatovali, že aktivačné práce sú vykonávané v dvojkoľajnom režime. Jednak podľa zákona 5/2004, jednak podľa zákona o obecnom zriadení, pričom ani sami pracovníci územných Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) nemajú často vedomosť o paralelnom režime. V prevažnej miere sa ich zúčastňujú dve skupiny uchádzačov o zamestnanie, a to dlhodobo nezamestnaní s nízkym vzdelaním, ktorí majú malé šance na uplatnenie sa na trhu práce a uchádzači o zamestnanie (UoZ) s potenciálne lepšími vyhliadkami na uplatnenie sa, avšak s inými bariérami, napr. mladí rodičia. Výrazný podiel všetkých účastníkov na aktivačných prácach tvoria Rómovia, avšak táto účasť neprispieva k ich vyššej zamestnanosti. Kľúčovými faktormi, ktoré prispievajú k pretrvávajúcej nezamestnanosti Rómov, sú nepriaznivá situácia na trhu práce v regiónoch, kde žije veľa Rómov, chýbajúce zručnosti zapríčinené nízkou úrovňou

dosiahnutého vzdelania a ich etnická diskriminácia na trhu práce. Tiež tu existuje zaujímavý potenciál využívania aktivačných prác na komplexnejšie aktivity s vyššími kvalifikačnými nárokmi.

*Bořík a Caban* (2013) využili údaje z evidencie ÚPSVaR a Sociálnej poisťovne a vypracovali rozsiahlu štúdiu hodnotenia úspešnosti 11 opatrení APTP v období rokov 2010-2011 vo vzťahu k dobe udržania pracovného miesta podporenej osoby na otvorenom trhu práce. Účinok danej intervencie na jednotlivca bol teda meraný prostredníctvom *čistého počtu mesiacov umiestnenia na trhu práce podporenej cieľovej osoby v období dopadu*, t. j. dva roky od ukončenia intervencie. Čistý počet mesiacov umiestnenia na trhu práce znamená, že od hrubého počtu mesiacov udržateľnosti pracovného miesta boli odpočítané všetky tie mesiace, v ktorých bola poskytovaná podpora z iného nástroja APTP a ktorá podmieňovala jeho čiastočné umiestnenie na trhu práce. Z hľadiska udržateľnosti pracovného miesta v období dopadu boli najúspešnejšími nástrojmi vzdelávanie a príprava pre trh práce zamestnanca a príspevok na podporu zamestnávania.

*Karasová* (2013) skúmala účinnosť 18 nástrojov APTP za obdobie rokov 2007-2012 a hodnotila ich podľa úbytku nezamestnaných v okresoch SR v porovnaní s výdavkami na intervencie na trhu. Ukázalo sa, že najväčší vplyv na zníženie nezamestnanosti majú výdavky na aktívne opatrenia typu impulzy k štartu. Výpočet elasticity odtoku uchádzačov o zamestnanie voči výdavkom na impulzy k štartu naznačujú, že 10 000 € vynaložených za mesiac v okrese na tieto opatrenia zvýši počet umiestnených v priemere o 8,98 osoby mesačne. Avšak vplyv celkových výdavkov APTP na úbytky evidovaných uchádzačov o zamestnanie nie je jednoznačný, taktiež je slabá väzba medzi celkovými výdavkami a celkovými úbytkami nezamestnaných.

Analýza autorov zo SAV usiluje o komplexnejšie zhodnotenie APTP na Slovensku. Výsledky účastníkov programu boli porovnávané s výsledkami účastníkov v kontrafaktuálnej situácii, teda v situácii, kedy sa programu nezúčastnili. Rozdiel vo výsledkoch týchto dvoch skupín predstavuje kvantifikáciu čistých účinkov programu na účastníkov. Analyzovaných bolo šesť vybraných opatrení platných v roku 2011 na úrovni okresov. Sledované boli umiestnenia účastníkov vybraných programov APTP a kontrolnej skupiny v období medzi januárom 2012 a marcom 2013. Indikátorom výsledku bol podiel UoZ umiestnených na trhu práce v období 15 mesiacov po ukončení programu v oboch skupinách. Štúdia bola doplnená cost-benefit analýzou, pričom náklady na program boli porovnávané s čistými výnosmi (hrubé výnosy účastníkov po odpočítaní výnosov štátu plynúcich z kontrolnej skupiny) a vypočítaná bola doba návratnosti (Štefánik, Lubyová, Dovál'ová, Karasová, 2014).

Za nástroj s pozitívnym účinkom sa na základe analýzy považuje vzdelávanie, krátkodobý pozitívny účinok bol sledovaný pri príspevku na podporu regionálnej a miestnej zamestnanosti, absolventskej praxe a aktivačných činností. Rozdiely sa prejavujú predovšetkým v závislosti od okresu a úrovne vzdelania účastníkov. Preto autori odporúčajú uskutočňovať podrobnejšie analýzy na úrovni jednotlivých regionálnych ÚPSVaR.

## **5. Komparácia identifikovaných štúdií**

Na Slovensku, v Čechách i v zahraničí bolo realizovaných veľa výskumov a štúdií, v ktorých sa hodnotili programy APTP. Autori štúdií použili rôzne metódy spracovania dát i rôzne metódy na posudzovanie efektov nástrojov APTP, ktoré boli posudzované z rôznych aspektov. Niektoré štúdie sledovali efektívnosť, účinnosť, iné zasa užitočnosť a dopady na zamestnanosť, nezamestnanosť, pravdepodobnosť zamestnania sa, na mzdy, produktivitu a pod. Sledované dopady na zamestnanosť, resp. nezamestnanosť boli u rôznych nástrojoch a na rôznych úrovniach merania rôzne.



Na základe preskúmania vyššie uvedených štúdií sa zdá, že za programy s **pozitívnymi dopadmi** na trh práce sa najčastejšie považujú programy *vzdelávania a služby v nezamestnanosti* (Kluve, Betcherman a kol., 2004; Bořík, Caban, 2013). Vzdelávacie programy sa zároveň vyznačujú skôr *dlhodobými účinkami* (Card, Kluve, Weber, 2015; Kluve, Schmidt, 2002) a sú považované za najefektívnejšie (Betcherman a kol., 2004). Programy APTP sú úspešnejšie pri *mladších účastníkoch* a účastníkoch s vyšším vzdelaním (vysoko účinné sú programy pre absolventov). Aj Kluve (2006) a Fay (1996) tvrdí, že osobitnú pozornosť je potrebné venovať mladým ľuďom. Na druhej strane Betcherman a kol. (2004) tvrdia, že programy pre mladých väčšinou nemajú pozitívne účinky na zamestnanosť, to ale neplatí pri nezamestnaných s *vyššou úrovňou vzdelania*. To potvrdzujú aj zistené pozitívne účinky nástroja *absolventská prax*, čo vo výskume ukázal Štefánik a kol. (2014) Po absolventskej praxi sa mladí ľudia takmer nevracajú do stavu nezamestnanosti, to potvrdili aj Sirovátka, Kulhavý (2007) a Harvan (2011). Vyššia úspešnosť bola preukázaná u *žien* (Fay, 1996). To potvrdili vo svojej štúdií aj Leetmaa a kol. (2003). Podľa Kluveho (2006), Leetmaa a kol. (2003), Christensena (2010), Sirovátka a Šimíkovej (2013) a Karasovej (2013) sa za programy s pozitívnym vplyvom na nezamestnanosť považujú *vzdelávacie programy a podporné stimuly, resp. impulzy k štartu práve pre súkromný sektor*.

*Verejné práce, resp. aktivačné práce* sú **málo efektívne**, považujú sa skôr za záchrannú sieť a nezlepšujú šancu zamestnať sa (Betcherman a kol., 2004; Sirovátka, Kulhavý, 2007; Harvan, 2011; Mýtna-Kureková a kol., 2013). Programy zamestnanosti vo *verejnom sektore* majú zanedbateľné účinky (Card, Kluve, Weber, 2015). Ďalšie výsledky **nemajú jednoznačné závery**. Niektoré štúdie tvrdia, že účinnejšie sú krátkodobé programy, aj podľa Calmforsa (1994) príliš *dlho trvajúce programy* a programy pre dlhodobo nezamestnaných majú negatívne efekty.

Účinnosť nástrojov APTP v rámci vývoja *ekonomického cyklu* sledoval Betcherman a kol. (2004), ktorí tvrdia, že nástroje APZ majú lepšie účinky v čase, keď ekonomika dosahuje ekonomický rast. Podľa Boona a van Oursa (2004) však s ekonomickým rastom a silným dopytom po pracovnej sile rastú hlavné bariéry pre zamestnávanie vzhľadom na dostupnosť a vhodnosť ľudského kapitálu. Pracovné miesta teda nevznikajú skôr z toho dôvodu, že firma nie je schopná nájsť vhodného uchádzača o zamestnanie. Stúpa zároveň riziko poskytnutia podpory pre 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 (Boone, van Ours, 2004). Podľa Hančlovej a Šimka (2014) sa pred ekonomickou krízou v r. 2008 javili ako účinnejšie programy orientované na ponukovú stránku trhu práce a po kríze zasa programy podporujúce dopyt.

Vzhľadom na veľké regionálne disparity vo výške nezamestnanosti na Slovensku, slovenskí autori apelujú na zvýraznenie *regionálneho aspektu* pri uplatňovaní a sledovaní nástrojov APZ (Barošová, Kešelová a kol., 2012; Harvan, 2011; Štefánik a kol., 2014).

Niektorí autori v štúdiách analyzovali *nákladovú stránku* nástrojov APTP (Štefánik a kol., 2014; Karasová, 2013; Lubyová, 1997) a viacerí zdôrazňujú, že je potrebné sledovať *efektívnosť* (Barošová, Kešelová, 2012; Betcherman a kol., 2004; Fay, 1996; Kluve, 2006). Barošová a Kešelová (2012) vo svojej štúdií zasa tvrdili, že nie je možné jednoznačne konštatovať, ktoré nimi sledované programy APTP boli efektívne, resp. neefektívne.

Dôležitá je však *kombinácia nástrojov* (Calmfors, 1994; Fay, 1996), a to napríklad z hľadiska dĺžky účinkov aj početnosti zapojenia účastníkov (Fay, 1996).

V mnohých štúdiách sa v súvislosti so sledovaním nákladovej stránky nástrojov APTP konštatuje problém s *dátovou základňou*, čo sťažuje aj lepšie hodnotenie nástrojov APTP,

lepšie porovnávanie získaných výsledkov, ich implementáciu a získavanie spätnej väzby po prípadnej realizácii nápravných opatrení.

## 6. Záver

Po analýze a komparácii identifikovaných štúdií je možné konštatovať, že nie je zavedená jednotná metodika hodnotenia nástrojov APTP alebo merania ich efektívnosti a je len na rozhodnutí samotných odborníkov, aké metódy a prístupy si zvolia a z akého aspektu budú posudzovať vybrané nástroje APTP. Problémom je tiež, že výsledky štúdií a ich návrhy na zmeny nie sú pre inštitúcie zaoberajúce sa návrhom a realizáciou opatrení APTP v jednotlivých krajinách záväzné, sú skôr inšpiratívne a je len na politikoch a zodpovedných pracovníkoch, do akej miery majú záujem o implementáciu odporúčaní plynúcich z realizovaných štúdií. Rozpočet na aktívnu politiku trhu práce je limitovaný a efektívne vynakladanie verejných zdrojov je požiadavka zakomponovaná v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Z tohto dôvodu je nutné zaviesť jednotnú metodiku hodnotenia efektívnosti nástrojov APTP.

*Príspevok bol napísaný v rámci riešenia grantovej úlohy VEGA 1/0652/16: Vplyv územného rozmiestnenia a odvetvového zamerania na výkonnosť podnikateľských subjektov a ich konkurencieschopnosť na globálnom trhu.*

## Literatúra

- BAROŠOVÁ, M., KEŠELOVÁ, D. a kol., 2012. Uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce v kontexte s aplikačnou praxou Európskej únie. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava, 2012. 355 s.. Dostupné na: [http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159\\_kolektiv.pdf](http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Barosova/2159_kolektiv.pdf)
- BETCHERMAN, G. a kol., 2004., Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper Series No 0402/2004, The World Bank.
- BOŘÍK, V., CABAN, M., 2013. Pilotné hodnotenie dopadov vybraných opatrení APTP, MPSVR, ÚPSVR, 2013.
- BURDA, M. C., LUBYOVÁ, M., 1995. The Impact of Active Labor Market Policies: A Closer Look at the Czech and Slovak Republics. Centre for Economic Policy Research, Discussion Papers Series No. 1102, February 1995, London. Dostupné na: [http://cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/](http://cepr.org/active/publications/discussion_papers/)
- CALMFORS, L., 1994. Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. OECD Economic Studies, No. 22. Paris. S. 1-47.
- CALMFORS, L., FORSULAND, A., HEMSTRÖM., 2002. Does active labour market policy work? Lessons form the Swedish experiences [online]. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2002, Dostupné na: <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2002/wp02-04.pdf>.
- CARD, D., KLUVE, J., WEBER, A., 2015. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Discussion Paper No. 9236, Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn, 2015, 54 s.
- DAR, A., TZANNATOS, Z., 1999. Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluation. The World Bank. Dostupné na:

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/9901.pdf>

EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/main-tables>

FAY, R. G., 1996. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18, OECD Publishing. Dostupné na: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5lgsjhvj7tjl.pdf?expires=1465484585&id=id&accname=guest&checksum=6FE37EE8370E5F7948FD480E5D617414>

HANČLOVÁ, J., ŠIMEK, M., 2014. Do active labour market policy programmes contribute to lower unemployment in the EU countries? In: Mathematical Methods in Economics, MME 2014: 32nd international conference : September 10-12, 2014, Olomouc, Czech Republic, Palacký University, s. 257-262, ISBN 978-80-244-4209-9.

HARVAN, P., 2011. Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku [online], Inštitút finančnej politiky MF SR. Dostupné na: <http://expak.at/expak/img/uploads/expak1365.pdf>.

CHRISTENSEN, R. N., 2010. Evaluating the effectiveness of active labor market programs for unemployed in Denmark. Aarhus School of Business, Aarhus University. s. 1-52.

KARASOVÁ, K. 2013. Aktívne opatrenia na trhu práce a ich vplyv na dynamiku nezamestnanosti v Slovenskej republike. FHI Ekonomická univerzita v Bratislave, 2013, 60 s.

KLUVE, J., 2006. The Effectiveness of European Active Labour Market Policy. IZA Discussion, Paper No. 2018, March 2006. Bonn: IZA.

KLUVE, J., SCHMIDT, C. M., 2002. Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy* 35, s 409-448.

KREBS, V. a kol., 2005. Sociální politika. 3. vyd. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-050-5.

KUCHARČIKOVÁ, A., TOKARČIKOVÁ, E., ĎURIŠOVÁ, M., JACKOVÁ, A., KOZUBÍKOVÁ, Z., VODÁK, J., 2011. Efektívni výroba. Využijete výrobní faktory a připravte se na změny na trzích. Comp. Press, Brno 2011, 344 s. ISBN 978-80-251-2524-3.

LEETMAA, R., VÕRK, A. EAMETS, R., SÕSTRA, K., 2003. Evaluation of Active Labour Market Policies in Estonia. PRAXIS Center for Policy Studies.

LUBYOVÁ, M., 1997. Aktívna politika trhu práce v Slovenskej republike. Bratislava: Centrum pre hospodársky rozvoj, s podporou Ford Foundation a zastúpenia nadácie F. Eberta, 1997, 63 s., ISBN 80-96776-3-7.

MÝTNA-KUREKOVÁ, L., SALNER, A., FARENZENOVÁ, M., 2013. Implementácia aktivačných prác na Slovensku - hodnotenie a odporúčania pre verejnú politiku – záverečná správa. Open Society Foundations. Slovak Governance Institute, Bratislava 2013, 11 s.

OECD, 2014. Public expenditure of LMP by main categories (% GDP). [online]. Dostupné na: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>.

RIEVAJOVÁ, E. a kol., 2009. Teória a politika zamestnanosti. Bratislava Ekonóm 2009, ISBN 978-80-225-2878-8.

SIROVÁTKA T., KULHAVÝ V., 2007. Programy APZ v ČR v roce 2005: Hodnocení efektů na nezaměstnanost v roce 2006. VÚPS 2007, ISBN 978-80-87007-66-2.

SIROVÁTKA, T., ŠIMÍKOVÁ, I., 2013. Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouh. perspektivě a v průběhu krize. VÚPSV, v.v.i. Praha, ISBN 978-80-7416-114-8.

ŠTEFÁNIK, M., LUBYOVÁ, M., DOVÁĽOVÁ, G., KARASOVÁ, K., 2014. Analýza účinkov nástrojov aktívnej politiky trhu práce [online], Dostupné na: [http://www.odborarsky-ombudsman.sk/doc/analyzy/analyza\\_ucinkov\\_nastrojov\\_aktivnej\\_politiky\\_trhu\\_p](http://www.odborarsky-ombudsman.sk/doc/analyzy/analyza_ucinkov_nastrojov_aktivnej_politiky_trhu_p)  
WINKLER, J., WILDMANOVÁ, M., 1999. Evropské pracovní trhy a průmyslové vztahy. 1. vyd. Praha: Computer Press, 143 s., ISBN 80-7226-195-9.

**Adresa autorov:**

Alžbeta Kucharčíková, doc. Ing. PhD.  
Fakulta riadenia a informatiky, Žilinská univerzita v Žiline  
Univerzitná 8215/1, 010 26 Žilina  
Slovenská republika  
Alzbeta.Kucharcikova@fri.uniza.sk

Martin Mičiak, Ing.  
Fakulta riadenia a informatiky, Žilinská univerzita v Žiline  
Univerzitná 8215/1, 010 26 Žilina  
Slovenská republika  
Martin.Miciak@fri.uniza.sk

Ľubica Koňušíková, Ing. PhD.  
Všeobecná zdravotná poisťovňa  
Hviezdoslavova ul.26, 010 01 Žilina  
Slovenská republika