

## **Problémy aktívnej politiky trhu práce Problems of active labour market policy**

**Alžbeta Kucharčíková, Martin Mičiak, Lukáš Falát, Ľubica Koňušíková**

**Abstrakt:** Uplatňovanie nástrojov aktívnej politiky trhu práce (AFTP) v praxi predstavuje jeden z možných prístupov, ako vláda napomáha znižovať nezamestnanosť v krajine. Vzhľadom na to, že nástroje/programy AFTP sú financované z verejných zdrojov, je potrebné hodnotiť ich efektívnosť. V tejto oblasti nebola doteraz prijatá jednotná metodika. Existujú však rôzne medzinárodné i domáce inštitúcie, ktoré vykonali vlastný výskum v oblasti hodnotenia AFTP a na základe neho poskytli rôzne odporúčania pre realizáciu AFTP v praxi. Cieľom príspevku je zmonitorovať prístupy domácich a medzinárodných inštitúcií k realizácii hodnotenia uplatňovania AFTP a konfrontovať tieto názory s výsledkami realizovaného výskumu.

**Abstract:** Applying active labor market policy tools (ALMP) in practice represents one of the possible approaches as the government helps to reduce unemployment in the country. As ALMP instruments/programs are funded from public sources, their effectiveness needs to be assessed. There is no uniform methodology adopted in this area. However, there are also various international and domestic institutions that have conducted their own research on ALMP evaluation and have provided different recommendations for the implementation of ALMP in practice. The aim of this paper is to monitor the approaches of domestic and international institutions to evaluation of the use of ALMP and to confront these views with the realized research.

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

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

**JEL classification:** J480, M210

### **1. Úvod**

Nezamestnanosť znamená pre každú krajinu makroekonomický problém, ktorý sa o. i. prejavuje nerealizovaným ľudským kapitálom a potenciálom mnohých občanov. Uplatňovanie nástrojov aktívnej politiky trhu práce v praxi predstavuje jeden z možných prístupov, ako vláda napomáha znižovať nezamestnanosť v krajine. Rôzne krajiny používajú rôzny mix nástrojov AFTP s rôznym pomenovaním, v zásade sa však tieto nástroje dajú rozdeliť do siedmich skupín (programy 1-7) tak, ako to uplatňuje OECD a Eurostat. Je to: program 1 - služby zamestnanosti, program 2 - vzdelávanie, program 3 - rotácia práce a zdieľanie pracovného miesta (v súčasnosti sa nepoužíva), program 4 - stimuly zamestnanosti, program 5 - podporované zamestnávanie a rehabilitácia, program 6 - priama tvorba pracovných miest, program 7 - impulzy k štartu, tzv. start-up stimuly.

Vzhľadom na to, že programy, resp. nástroje AFTP sú financované z verejných zdrojov, je potrebné hodnotiť ich efektívnosť. V tejto oblasti nebola doteraz prijatá jednotná metodika a hodnotením nástrojov AFTP sa zaoberajú vo svojich výskumných štúdiách najčastejšie rôzni domáci i zahraniční odborníci pôsobiaci v danej oblasti na vysokých školách,

výskumných a vedeckých ústavoch. Existujú však aj rôzne medzinárodné i domáce inštitúcie, ktoré vykonali vlastný výskum v oblasti hodnotenia APTP a na základe neho poskytli rôzne odporúčania pre realizáciu APTP v praxi.

Cieľom príspevku je zmonitorovať prístupy domácich a medzinárodných inštitúcií k realizácii hodnotenia efektívnosti uplatňovania APTP a konfrontovať tieto názory s výskumom realizovaným autormi medzi nezamestnanými, pracovníkmi Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) a podnikmi v podmienkach Žilinského kraja.

## 2. Prístupy medzinárodných inštitúcií k hodnoteniu APTP

Svetová banka (WB) považuje aktívnu politiku zamestnanosti za efektívnejšiu v horizonte 3-10 rokov. Z toho dôvodu je dôležité aj dlhodobé hodnotenie vplyvu jednotlivých politik. Nákladovo efektívnejšie sú výdavky smerované k aktivačným prácam a sankčným opareniam (tab. 1). Z dlhodobého hľadiska sú efektívne predovšetkým vzdelávacie programy, pričom v krátkodobom horizonte sú to výdavky investované do zosúladenia potrieb trhu práce. Za nákladovo najefektívnejšie sa považujú výdavky vynaložené na vytváranie pracovných miest, ktoré podporujú odliv nezamestnanosti, vzdelávanie, asistencia, sprostredkovateľské a poradenské služby. Z hľadiska zvyšovania zamestnanosti WB považuje výdavky do zamestnaneckých výhod a verejných služieb za neefektívne. Na druhej strane však tieto výdavky prispievajú k znižovaniu chudoby a nerovnosti. Za programy s najmenšou finančnou efektívnosťou považuje WB rôzne dotácie (WB, 2012).

**Tab. 1: Efektívnosť nástrojov APTP**

KATEG.	POLITIKA/NÁSTROJE	EFEKTÍVNOSŤ
I.	Zdieľanie práce, kratší pracovný čas	Veľmi nákladné a potenciálne negatívne dopady v dlhodobom horizonte. Užitočné len pre časovo obmedzené existujúce programy
I./II.	Mzdové dotácie	Neefektívne a potenciálne negatívne dopady v dlhodobom horizonte.
II.	Náborové dotácie	Najlacnejšie a najviac efektívne, smerované k znevýhodneným občanom na obmedzenú dobu.
	Dotácie na samostatnú zárobkovú činnosť	Nákladovo efektívne, ale obmedzené použitie.
III.	Zamestnanecké výhody a dotácie	Neefektívne, bez pozitívneho vplyvu na zamestnanosť v dlhom období. Počas krízy môžu byť efektívne, ak sú správne zacielené.
	Verejné práce	Neefektívne, nákladné, bez pozitívneho vplyvu na zamestnanosť v dlhom období, avšak v kríze môžu zohrať úlohu záchranej siete.
	Aktivačné práce	Efektívna politika, ktorá smeruje k aktívnej príjmovej politike.
	Sankcie	
IV.	Vzdelávanie na pracovisku	Vzdelávanie orientované pre dlhodobo nezamestnaných je v dlhom časovom horizonte efektívne.
	Vzdelávanie v triedach/školách	
	Asistencia pri hľadaní práce	Efektívna politika, nevyhnutná pre fungovanie trhu práce, s krátkodobými dopadmi. Asistencia má silný dopad na zvyšovanie zamestnateľnosti, hlavne pri znevýhodnených občanoch.
	Sprostredkovateľské služby	

	Poradenstvo a monitoring	
--	--------------------------	--

Zdroj: WB, 2012

Význam uplatňovania nástrojov APTP vidí *Medzinárodná organizácia práce* (ILO) v podpore rastu zamestnanosti, sociálnej spravodlivosti a znižovania chudoby. Účinky APTP závisia od miery agregácie. Programy vzdelávanie, stimuly zamestnanosti, podporované zamestnávajúce a priama tvorba pracovných miest vedú z zníženiu nezamestnanosti, ale aj k zvýšeniu zamestnanosti a participácie. Využívanie finančných prostriedkov na impulzy k štartu na znižovanie nezamestnanosti je efektívnejšie ako pri iných programoch APTP. Efektívnejšie sú tiež nástroje použité pri uchádzačoch o zamestnanie s nízkou kvalifikáciou. Podľa ILO je dôležité alokovať finančné prostriedky do správnych programov, zároveň narušenie kontinuity v uplatňovaní programov APTP má na trh práce negatívne dopady (ILO, 2015).

*Európska únia* pre monitorovanie situácie pri uplatňovaní nástrojov APTP navrhla používať a zverejňovať indikátory, resp. ukazovatele vstupu, procesu a výstupu (tab. 2).

**Tab. 2: Indikátory analýzy nástrojov APTP**

VSTUPNÉ INDIKÁTORY	INDIKÁTORY PROCESU	VÝSTUPNÉ INDIKÁTORY
Výdavky na APTP v prepočte na osobu čakajúcu na prácu Výdavky na APTP ako % z HDP Počet registrovaných nezamestnaných v prepočte na osobu čakajúcu na prácu	Aktivácia (opatrenia APTP - pravidelné alebo asistované) Nový štart/preventívne služby Aktivácia registrovaných nezamestnaných	Monitorovanie účasti na pravidelných aktivačných opatreniach

Zdroj: EC, 2007

Výdavky na APTP sú používané ako indikátor vstupu. Ak sú výdavky prezentované ako percento k HDP, je to makroekonomické opatrenie. V prípade, že sú prezentované ako výdavky v prepočte na osobu čakajúcu na prácu, zároveň je tým vymedzená cieľová populácia. Počet registrovaných nezamestnaných v prepočte na počet tých, ktorí chcú pracovať a podieľať sa na aktivačných opatreniach, eviduje vo väčšine prípadov každý členský štát EÚ. Pri ukazovateli aktivácia využíva Eurostat dátové zdroje z európskych harmonizovaných údajov. Z národných dátových zdrojov je možné čerpať pri ukazovateli nový štart/preventívne služby. Údaje pre indikátor výstupu sa čerpajú predovšetkým z národných zdrojových dát, pričom sieť verejných služieb zamestnanosti začala využívať vlastné indikátory (EC, 2007). Podľa názoru Európskej komisie a jej Európskeho ekonomického a sociálneho výboru je potrebné skvalitniť monitoring a vyhodnocovanie nástrojov APTP a zároveň zlepšiť efektívnosť týchto nástrojov (EESC, 2013).

Toto považuje za dôležité aj *Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj* (OECD). Podľa OECD je aktívna politika zamestnanosti nedostatočne hodnotená a jej vplyv na trh práce stále nie je jasný. Hodnotenie APTP sa v súčasnosti vykonáva polročne a existujú dva indikátory, t. j. počet účastníkov a náklady na programy. Vzdelávacie programy majú relatívne lepšie výsledky v porovnaní s inými nástrojmi, avšak sú účinnejšie, ak sú prepojené na potreby konkrétnych podnikov s voľnými pracovnými miestami. Verejné služby zamestnanosti majú pri nízkych nákladoch pozitívne dopady už v krátkodobom horizonte. Mali by sa posilňovať, pretože zohrávajú kľúčovú úlohu pri znižovaní nezamestnanosti. Najväčší pozitívny vplyv na výsledky trhu práce majú totiž práve pomoc pri hľadaní zamestnania či poradenstvo. Dôležité je preto predovšetkým posúdiť vplyv programov na trh

práce, verejné financie a zamestnanosť. OECD konštatovala, že sa nedostatočne preskúmava úspešnosť programov APTP, a preto aj neefektívne programy môžu stále pokračovať v činnosti (Kluve, 2011).

Napriek viacerým štúdiám nie je jednoznačný záver o tom, ktoré programy fungujú, za akých podmienok a pre ktorú cieľovú skupinu. Spoločné závery sú pri hodnotení nástroja vzdelávanie a impulzy k štartu, ktoré sa považujú za efektívne vzhľadom na znižovanie nezamestnanosti. Nástroje APTP majú v niektorých prípadoch zvýšiť šancu nájsť si prácu alebo zlepšiť príjem v získanej práci pre niektoré skupiny nezamestnaných, ale nie sú riešením pre celkovú nezamestnanosť. Účinnosť jednotlivých programov aktívnych politík sa mení podľa cieľovej skupiny, pretože niektoré programy sú účinnejšie len pre určité skupiny. Okrem toho sa účinnosť programov mení aj s hospodárskym cyklom. Spoločné je však to, že tieto inštitúcie pociťujú potrebu skvalitnenia databázy údajov pre potreby následného hodnotenia ekonomickej efektívnosti programov APTP.

### **3. Prístupy slovenských inštitúcií k hodnoteniu APTP**

Cieľom APTP na Slovensku je predovšetkým podpora motivácie zamestnávateľov, aby vytvárali nové pracovné miesta pre uchádzačov o zamestnanie (UoZ), stimuly pre vytváranie pracovných miest na miestnej a regionálnej úrovni a podporu udržania zamestnanosti v malých a stredných podnikoch. Veľká časť z aktívnych opatrení sa uskutočňuje pomocou tzv. národných projektov, ktoré sú financované nielen zo štátneho rozpočtu, ale aj zo zdrojov Európskej únie, z Európskeho sociálneho fondu.

Oblasťou hodnotenia nástrojov APTP sa na Slovensku zaoberá viacero inštitúcií. Je to Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) a Inštitút finančnej politiky, ako analytický útvar MF SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR) a ním zriadený Inštitút pre výskum práce a rodiny, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny spolu so svojimi regionálnymi úradmi. Ďalej sú to rôzne súkromné, resp. neziskové organizácie.

V roku 2012 vykonal *Najvyšší kontrolný úrad* (NKÚ) šetrenie v oblasti využívania finančných prostriedkov v rámci APTP. Účelom bolo preveriť efektívnosť a účinnosť vybraných nástrojov APTP na podporu znižovania nezamestnanosti s dôrazom na rizikové vekové kategórie a dlhodobo nezamestnaných, preveriť efektívnosť a účinnosť vykonávania kontrol nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Kontrola bola vykonaná v 11-tich kontrolovaných subjektoch a kontrolovaným obdobím boli roky 2009-2011. Efektívnosť bola posudzovaná ako percento podporených osôb, ktoré sa zamestnali, teda umiestnili na trhu práce. V kontrolovanom období bolo uplatňovaných až 37 rôznych nástrojov.

Najnižšiu efektívnosť pri zamestnávaní dlhodobo nezamestnaných dosiahli v rokoch 2009-2011 príspevky pre občana (19,57 %-10,07 %) a príspevky pre zamestnávateľa (10,36 % -11,81 %). Nízkou efektívnosťou mala aj aktivačná činnosť (4,12 %-30,44 %). Najvyššiu efektívnosť dosiahli nástroje podpora zamestnávania občanov so zdravotným postihnutím (100 %) a vzdelávanie (94,15 % -21 %). Pre nedostupnosť údajov nebolo možné kvantifikovať efektívnosť nástrojov APTP pri niektorých rizikových vekových skupinách. Vzhľadom na to, že niektoré nástroje neboli využívané, resp. využívané len v malej miere, NKÚ odporúčalo uplatňovať menší počet nástrojov. Tiež bolo zistené, že jedna osoba bola vykazovaná niekoľkokrát v rôznych nástrojoch a mnohé údaje pre posúdenie efektívnosti a účinnosti neboli sledované (NKÚ, 2012).

*Inštitút zamestnanosti* je občianske združenie, mimovládna nezisková nezávislá organizácia, predmetom činnosti ktorej je výskum problémov zamestnanosti. Inštitút od roku 2006 realizoval projekt, v ktorom vyhodnocoval efektívnosť a účinnosť aktívnych opatrení trhu práce. Na základe analýz sa zistilo, že Slovensko vynakladá nízky objem finančných

prostriedkov APTP na oblasť vzdelávania. Najviac prostriedkov smeruje na programy aktivačných prác, pričom tieto skôr kazia pracovné návyky. APTP by mala viac reagovať na potreby zamestnancov a zamestnávateľov. Dlhodobá nezamestnanosť si napriek svojmu rozsahu vyžaduje individualizovaný prístup, ku ktorému by sa mala prikloniť aj pasívna politika. Pozitívne je, že Slovensko výrazne podporuje samozamestnávanie (Inštitút zamestnanosti, 2015).

Výskumno-štatistická a poradensko-konzultačná spoločnosť *TREXIMA* Bratislava sa ako partner vedúcej organizácie *INFOSTAT* skúmala efekty aktívnej politiky zamestnanosti v súvislosti s riešením projektu Ukazovatele a systém hodnotenia efektívnosti aktívnych opatrení trhu práce v Slovenskej republike v roku 2009. Ukázala sa potreba vytvorenia kvalitnej informačnej databázy. Dôležité je aj zisťovať názory zamestnávateľov o využívaní nástrojov APTP s cieľom zistiť prínosy a opodstatnenosť existujúcich nástrojov (Trexima, 2015).

Až do roku 2013 sa monitoringu uplatňovania nástrojov APTP nevenovala potrebná pozornosť. Toto bolo kritizované viacerými spomínanými odborníkmi. V roku 2009 sa síce začali výdavky na niektoré opatrenia APTP sledovať podrobnejšie, ale významnejšia zmena v tejto oblasti nastala až v roku 2013, odkedy platí novela Zákona o službách zamestnanosti č. 5/2004, ktorej zmyslom bolo zefektívniť poskytovanie príspevkov na APTP, pričom sa zmenila obligatornosť väčšiny príspevkov.

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny prvýkrát zverejnilo vyhodnotenie nástrojov APTP aj s komentárom a prepočtom nákladovosti za rok 2013. Na vyhodnotenie boli potrebné kumulované výsledky jednotlivých okresných ÚPSVaR a údaje zo Štatistického úradu SR. ÚPSVaR pristupuje k vyhodnocovaniu APTP prostredníctvom počtu intervencií (t. j. aktivizovanie, udržanie, zaradenie, zapojenie do aktivít, poskytnutie finančného príspevku), počtu novovytvorených pracovných miest, počtu umiestnených UoZ na trhu práce, počtu podporených osôb, počtu dohodnutých UoZ, počtu dohodnutých pracovných miest, a to v štruktúre podľa jednotlivých foriem znevýhodnenia na trhu práce a objemu čerpaných finančných prostriedkov. Sám ÚPSVaR v správach o vyhodnotení nástrojov APZ o. i. konštatuje, že je potrebné aktualizovať štruktúru dát potrebných na realizáciu analýz účelnosti, efektívnosti a relevantnosti finančných prostriedkov vynaložených na APTP ([ÚPSVaR, 2017](#)).

Ministerstvo financií prostredníctvom štúdie realizovanej v gescii *Inštitútu finančnej politiky* pri MF SR hodnotilo efektívnosť výdavkov na aktívnu politiku zamestnanosti ako stále nepostačujúcu v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ. Slovensko zvyšuje výdavky na APTP, avšak stále sú relatívne nízke, a to ako v pomere k HDP, tak i v pomere k počtu nezamestnaných. Slovensko málo investuje do vzdelávacích programov. Výdavky smeruje predovšetkým na priamu tvorbu pracovných miest. MF SR vidí hlavný nedostatok v sledovaní údajov, čo je potrebné reformovať. Riešenie si vyžaduje úpravu dotazníka výberového zisťovania pracovných síl (VZPS), čo je v zodpovednosti Štatistického úradu SR a následne získané údaje treba integrovať do databázy ÚPSVaR-u a Sociálnej poisťovne (MF SR, 2011).

Najnovšia štúdia zameraná na zisťovanie efektívnosti a účinnosti služieb zamestnanosti bola v roku 2016 realizovaná Inštitútom finančnej politiky v rámci projektu Hodnota za peniaze, ktorého cieľom je hľadať možnosti efektívnejšieho vynakladania finančných prostriedkov vo verejnom sektore. Štúdia konštatuje vyššiu pracovnú záťaž zamestnancov úradov práce v porovnaní so zahraničím. Najviac finančne podporované typy nástrojov APTP sú odlišné ako v zahraničí a nesmerujú na prioritné skupiny. Významná časť výdavkov na APTP smeruje na krátkodobo nezamestnaných (približne 60 %) a na ťažšie zamestnateľné skupiny dlhodobo nezamestnaných ostáva iba zhruba 40 % zdrojov. Prevláda dotovanie

pracovních miest a zaostáva financovanie vzdelávacích programov, čo je v rozpore s tým, ako sú financované vzdelávacie programy v iných krajinách. Podpora verejného zamestnávania na Slovensku nie je úspešná pri zamestnávaní dlhodobo nezamestnaných, v prípade aktivačných prác predstavuje skôr formu sociálnej politiky. Relatívne úspešnejšie nástroje na druhej strane nemajú za cieľ zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných. Krátkodobá podpora v podobe absolventskej praxe a dobrovoľníckej činnosti je z pohľadu nákladovej efektívnosti relatívne úspešná. Nástroje dotovania ceny práce mladých do 29 rokov zlepšujú výsledky účastníkov, ale ich nákladová efektívnosť je relatívne nízka tak, ako to uvádzajú aj zahraničné štúdie (MF, 2016).

### **APTP na Slovensku**

V období od roku 2013, odkedy sa na Slovensku kladie väčší dôraz na vyhodnocovanie nástrojov APTP a uskutočnila sa na podnet vyššie uvedených inštitúcií ich revízia, rastie objem finančných prostriedkov vynaložených na implementáciu nástrojov APTP. Avšak v medzinárodných štatistikách, ktoré uvádzajú podiel výdavkov na APTP v pomere k HDP, v dôsledku rastu slovenského HDP tento nárast výdavkov nie je zjavný. V roku 2015 bol podiel výdavkov na APTP v pomere k HDP len 0,20 %, čo zaradilo SR spolu s Rumunskom, Bulharskom, Cyptom a Lotyšskom na koniec rebríčka krajín Európskej únie. Na porovnanie, najviac z HDP vyčlenili na APTP Dánsko (1,98 %), Švédsko (1,24 %) a Francúzsko (1,01 %).

**Tab. 3: Základné štatistiky APTP v SR v rokoch 2013-2016**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Priemerný počet UoZ	415 006	385 661	354 582	300 988
Priemerný počet disponibilných UoZ	380 739	345 149	310 220	257 664
Priemerná miera evidovanej nezamestnanosti (%)	14,11	12,79	11,50	9,48
Finančné prostriedky vynaložené na implementáciu nástrojov APTP (€)	127 325 813	129 284 015	135 033 734	171 605 120
Počet intervencií (aktivizovaných UoZ, zamestnancov a iných osôb)	109 674	539 901	765 909	1 016 233
Priemerná výška nákladov na 1 intervenciu (€)	1 160,95	239,46	176,31	168,86
Počet umiestnených na TP prostredníctvom APTP	20 083	46 435	67 409	37 239
Priemerná výška nákladov na 1 umiestneného na TP (€)	6 640,00	2 784,19	2003,20	4 608,20

Zdroj: ÚPSVaR, vlastné spracovanie

Od roku 2013 rastie počet intervencií, čo však vedie k vyššej záťaži zamestnancov úradov práce. Pokles nákladov na jednu intervenciu je spôsobený vyšším podielom poradenských a informačných služieb, avšak nákladovosť na umiestneného na trhu práce rastie a v roku 2016 bola viac ako dvojnásobne vyššia ako v predchádzajúcom roku 2015. Zistovali sme štatistickú závislosť medzi výdavkami na APTP a počtom nezamestnaných, miery nezamestnanosti, miery zamestnanosti a priemernou dĺžkou evidencie a zistili sme, že neexistuje medzi týmito premennými štatisticky významná závislosť. Pozitívnym javom je postupný pokles priemernej miery evidovanej nezamestnanosti, čo je však dôsledkom predovšetkým oživením produkcie u zahraničných investorov a ich dodávateľov (tab. 3).

#### **4. Prieskum o uplatňovaní nástrojov APTP**

Informácie získané z analýzy dostupných výskumných štúdií, článkov a štatistických údajov sme konfrontovali v rámci uskutočneného dotazníkového prieskumu medzi UoZ, podnikmi a prieskumu pomocou štruktúrovaných rozhovorov s pracovníkmi ÚPSVaR i pozorovaní na pracoviskách ÚPSVaR v Žilinskom kraji. Žilinský kraj parametrami ekonomickej výkonnosti dosahuje priemerné hodnoty v rámci krajov Slovenska, preto výsledky získané prieskumom považujeme s akceptáciou niektorých regionálnych špecifik za relevantné aj pre celé Slovensko.

V súvislosti s hodnotením uplatňovania nástrojov APTP bolo identifikovaných veľa problémov: pri financovaní nástrojov sa nezohľadňuje aspekt užitočnosti a účelnosti pre UoZ a zamestnávateľov; štatistiky nástrojov APTP sú tak podrobné a zároveň rôznym spôsobom štruktúrované, že nie je možné pri väčšine nástrojov navzájom porovnávať ich efekty; v ponuke je veľmi široký rozsah nástrojov, ktorých účinky sa len štatisticky vyhodnocujú, ale neprehodnocuje sa pravidelne opodstatnenosť používania a financovania týchto nástrojov; štatistiky poskytujú údaje o dopadoch nástrojov, tie ale nie sú v súlade s požiadavkou účelnosti pre zainteresované strany; monitorovanie nástrojov APTP vykonáva Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny, avšak problematika ekonomickej efektívnosti nie je jasne zadefinovaná a nie sú jasne stanovené metriky; pri poskytovaní príspevkov na využívanie nástrojov APTP prevláda veľká byrokracia a administratíva, čo veľmi časovo zaťažuje pracovníkov ÚPSVaR i nezamestnaných; absentuje informovanosť zamestnancov ÚPSVaR, podnikov, nezamestnaných i verejnosti o aktuálnych nástrojoch APTP, nezamestnaní často vnímajú slabú ochotu a odbornosť pracovníkov ÚPSVaR; nerealizuje sa priebežný alebo post monitoring vo vzťahu na kvalitu realizácie nástrojov, nezisťuje sa záujem a spokojnosť UoZ alebo zamestnávateľov pri využívaní nástrojov APTP.

Realizovaný prieskum potvrdil niektoré závery z minulých štúdií, ktoré realizovali inštitúcie zaoberajúce sa problematikou trhu práce a politiky trhu práce, napr. vysoká byrokracia, nevyhovujúca databázová základňa a pod., navyiac boli zistené ďalšie problémy hlavne v oblasti komunikácie a vzájomnej informovanosti medzi nezamestnanými, pracovníkmi úradov práce a podnikmi. Taktiež chýba pravidelné sledovanie kvality programov počas realizácie i po jej ukončení a názory nezamestnaných a zamestnávateľov na užitočnosť týchto programov/nástrojov v praxi.

#### **5. Záver**

Slovensko vynakladá s ohľadom na iné členské krajiny Európskej únie pomerne málo finančných zdrojov na APTP. Viaceré zahraničné inštitúcie i inštitúcie v SR, ktoré sa venujú oblasti APTP, upozorňovali, že je potrebné viac zamerať pozornosť na zisťovanie efektívnosti nástrojov APTP. Niektoré z týchto inštitúcií aj realizovali aktivity smerujúce k hodnoteniu efektívnosti APTP, problém bol však v nedostatočnej údajovej základni. Kritika týchto inštitúcií vyvolala zmenu v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Avšak ani po tejto revízii od roku 2013 niektoré údaje medzi rokmi 2013-2016 nie sú vzájomne porovnateľné, dokonca v hodnotiacich správach ÚPSVaR sú zverejnené čísla, ktoré nekorešpondujú so zverejnenými štatistickými dátami, výpočty sú často nesprávne. Po roku 2013 sa síce oklieštil počet uplatňovaných nástrojov APTP, na druhej strane sa ale zaviedla príliš komplikovaná štruktúra v sledovaní štatistických údajov o nástrojoch APTP, čo neumožňuje nejakým jednoduchým spôsobom posudzovať efektívnosť nástrojov, vzájomne ju

porovnávať a financovanie následne zacieliť na programy, resp. nástroje s vyššou efektívnosťou.

Ďalšie problémy v oblasti efektívnosti uplatňovania nástrojov APTP súvisia s vysokou byrokraciou a administratívnou záťažou procesu realizácie APTP, absenciou monitoringu potrieb zamestnávateľov a nezamestnaných, absenciou priebežného a post monitoringu kvality realizovaných aktivít APTP, slabou informovanosťou všetkých zainteresovaných strán o pripravovaných a aktuálnych programoch APTP.

Zavedenie účinného systému monitoringu kvality aktivít APTP, jednotnej metodiky hodnotenia efektívnosti jednotlivých nástrojov APTP, zjednodušenie štruktúry štatisticky sledovaných efektov nástrojov APTP smerom k potrebám vyplývajúcim z merania efektívnosti týchto nástrojov, zavedenie funkčného on-line interakčného informačného systému by prispelo k odstráneniu identifikovaných problémov a v konečnom dôsledku i k úspore verejných finančných prostriedkov.

*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

EC, 2007: The Employment Committee. Monitoring and analysis of Flexicurity policies. Progress report. [online,]. Dostupné na: [http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/Agenda\\_item\\_6\\_Flexicurity\\_indicators\\_-\\_progress\\_report.pdf](http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/Agenda_item_6_Flexicurity_indicators_-_progress_report.pdf).

EESC, 2013: European Economic and Social Committee. [online]. Dostupné na: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-effective-labour-market-tools>

ILO: International Labour Office, 2015. Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals?: An international comparison. [online]. Dostupné na: [http://www.ilo.org/global/research/publications/WCMS\\_345758/lang](http://www.ilo.org/global/research/publications/WCMS_345758/lang).

INFOSTAT Bratislava, TREXIMA Bratislava, 2009. Ukazovatele a systém hodnotenia efektívnosti aktívnych opatrení na trhu práce (AOTP) v Slovenskej republike: analytická štúdia. Bratislava: Infostat, [online]. Dostupné na: <http://www.cvmprsvr.sk/AOTP-AS.pdf>.

Inštitút zamestnanosti, 2015. [online]. Dostupné na: <http://www.iz.sk/sk/stanoviska/struktura-vydavky-politika-trh-prace>.

KLUVE, J., 2011. Active labor market programs and the cycle. OECD, Dostupné na: [http://www.umdcipe.org/conferences/LaborActivationParis/Papers/Jochen\\_Kl](http://www.umdcipe.org/conferences/LaborActivationParis/Papers/Jochen_Kl).

MF SR: Ministerstvo financií SR. 2011. Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku. [online]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7837>.

MF SR: Ministerstvo financií SR. 2016. Efektivita a účinnosť služieb zamestnanosti. [online]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11228>.

MPSVaR SR: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [online]. Dostupné na: [https://www.employment.gov.sk/files/nsz\\_vedecka\\_studia\\_final.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/nsz_vedecka_studia_final.pdf).

NKÚ: Najvyšší kontrolný úrad SR. 2012. Správa o výsledku kontroly vybraných nástrojov aktívnej politiky trhu práce, nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/>.

Trexima, 2015. [online]. Dostupné na: <https://www.trexima.sk/new/articles.php?lvl=2&idp=30>



ÚPSVaR, 2017: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. [online]. Dostupné na: [www.upsvar.sk](http://www.upsvar.sk).

WB: World Bank, 2012: Brown, A.J.G., Koettl, J. Active Labor Market Programs: How, Why, When, and to What Extent are they Effective?, 2012. [online] Dostupné na: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17053/>.

**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](mailto: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](mailto:Martin.Miciak@fri.uniza.sk)

Lukáš Falát, Ing. PhD.  
Fakulta riadenia a informatiky, Žilinská univerzita v Žiline  
Univerzitná 8215/1, 010 26 Žilina  
Slovenská republika  
[Lukas.Falat@fri.uniza.sk](mailto:Lukas.Falat@fri.uniza.sk)

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