

27. január 2011

Niektoré aktívne politiky trhu práce sú zrejme neefektívne

Pripravil: Peter Harvan

Aktívne politiky zahŕňajú relatívne širokú škálu programov zameriavajúcich sa na zvýšenie šance participantov získať prácu. Výdavky na tieto programy sú u nás relatívne nízke a väčšina z nich ide na programy, ktoré majú v zahraničí len minimálny podiel na celkových výdavkoch. Indikatívne hodnotenie vybraných dvoch programov v SR naznačuje, že šancu participantov sa zamestnať zrejme nezvyšujú a z tohto pohľadu by sa jednalo o neefektívne vynaložené prostriedky. Robustnejšie závery o výdavkoch na aktívne politiky vyžadujú reformu sledovania údajov o participantoch.

Stratégie na aktiváciu nezamestnaných zahŕňajú viacero typov programov- vrátane vzdelávania, podpory zamestnávania vybraných skupín uchádzačov, verejných prác, ako aj stimuly pre začatie podnikania. Motivácia a mechanizmus intervencie sa pri jednotlivých programoch odlišujú. Zatiaľ čo vzdelávanie zvyšuje kvalitu pracovnej ponuky, finančná podpora zamestnávania zvyšuje dopyt firiem po práci a motivuje uchádzačov prijímať pracovné ponuky.

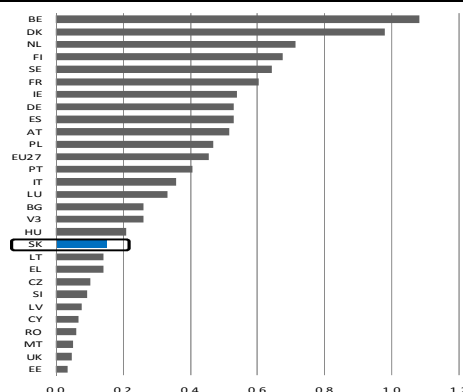
Napriek výraznému rastu celkových výdavkov v poslednom období sa **Slovensko naďalej zaraďuje medzi krajiny s relatívne nižšími výdavkami na aktívne politiky trhu práce (AFTP)**. Hoci sa celkové výdavky na aktívne politiky od roku 2004 viac ako zdvojnásobili keď stúpili z 0,07% HDP na 0,15% HDP v roku 2008, v medzinárodnom porovnaní boli relatívne nízke- v roku 2008 dosahovali len tretinu priemeru EU27 a 58% priemeru V3 (graf nižšie). Vysoký priemer výdavkov v EU27 je ťahaný najmä krajinami z EU15, aj keď to neplatí pre všetky bohaté krajiny. Napríklad Veľká Británia dáva na aktívne politiky ako podiel na HDP menej než SR.

Výdavky SR išli najmä na programy podporujúce dopyt po pracovnej sile, ktoré majú v zahraničí nízku prioritu. Slovensko naopak na rozdiel od zahraničia **zaostávalo vo financovaní vzdelávacích programov**, ktoré sú zamerané na zvýšenie kvality pracovnej sily. V roku 2008 bol podiel stimulov pre začatie podnikania 37% a podiel programov priamej tvorby pracovných miest (kam zaraďujeme aj verejné práce) 35% na celkových výdavkoch, čo je výrazne viac než v EÚ (7% a 13%). Pri vzdelávacích programoch (7%) bol naopak podiel výdavkov výrazne nižší a dosahoval iba pätinu priemeru EÚ (39%). Presmerovanie výdavkov na vzdelávacie programy Slovensku odporúča aj OECD¹ a EK.

Výdavky na aktívne politiky sú relatívne nízke....

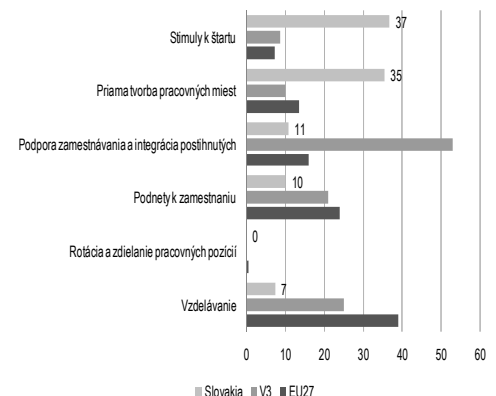
... a väčšina z nich ide na programy, ktoré majú nízku dôležitosť v zahraničí.

Porovnanie výdavkov AFTP v roku 2008, % HDP



Zdroj: Eurostat

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



Zdroj: Eurostat

¹ OECD (2010) OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2010, OECD Publishing.

Štúdia², ktorú vypracoval IFP hodnotí **vybrané dva programy aktívnych politík- absolventskú prax³ a príspevok na aktivačnú činnosť⁴**- podľa čistej účinnosti na zamestnávanie, ako aj efektívnosť výdavkov za obdobie rokov 2006 až 2009. Výdavky na tieto predstavovali polovicu celkových výdavkov na aktívne politiky v roku 2006 a postupne ich podiel klesal na približne desatinu v roku 2009. Program môže mať pozitívny čistý účinok na zamestnávanie, ale pri vysokých nákladoch môže byť efektívnejšie vynaložiť prostriedky na menej nákladný program a zvýšiť tak šancu sa zamestnať viacerým uchádzačom. Celkové hrubé údaje o zamestnávaní participantov nehovoria o skutočnom vplyve programu a preto bolo potrebné upraviť hrubé zamestnávanie o tých, ktorí by sa zamestnali aj bez absolvovania programu. Použité údaje umožňujú očistenie iba pri spomínaných dvoch programoch a iba o vybrané pozorované charakteristiky. Štúdia pritom nehodnotí do akej miery boli naplnené iné ciele programov ako napríklad podpora príjmu účastníkov, ktorá je primárnym cieľom aktivačného príspevku.

Absolventská prax výrazne nezvyšujú zamestnávanie participantov.

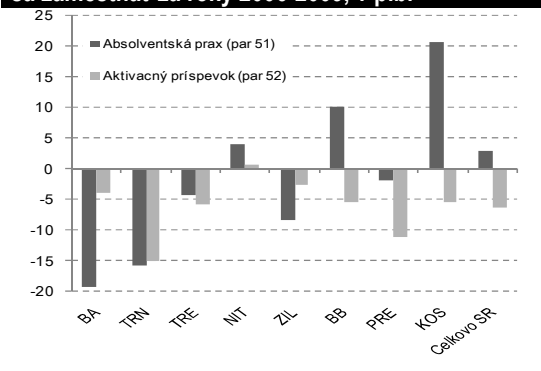
Indikatívne výsledky merania účinnosti naznačujú, že **vybrané dva programy výrazne nezlepšujú šancu participantov sa zamestnať** (graf vľavo nižšie). Participant absolventskej praxe dosahovali síce lepšie výsledky ako podobní neparticipant po skončení programu, ich šanca sa zamestnať bola o 3 p.b. (percentuálne body) vyššia, ale **vysoké náklady na čistého zamestnaného participanta naznačujú relatívne nízku celkovú efektívnosť výdavkov na tento program** (graf vpravo vyššie). V priemere stálo "očistené" zamestnanie jedného participanta viac ako vyprodukuje hospodárstvo na jedného občana za rok. Nízky vplyv na zamestnávanie môže byť spôsobený výberom cieľovej skupiny, kde platí, že programy podpory mladých majú nižšiu účinnosť ako tie so zameraním na iné skupiny⁵.

Participant aktivačných prác dosahujú horšie výsledky ako podobní neparticipant.

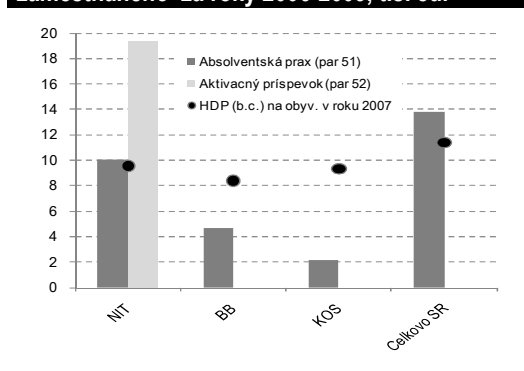
Ďalšia skupina, poberatelia aktivačného príspevku, sa zamestnávali menej ako podobná skupina neparticipantov. Ich šanca sa zamestnať bola **nižšia** o 6,3 p.b. a z pohľadu zvyšovania zamestnávania preto **nemožno hovoriť o efektívne vynaložených prostriedkoch**. Výsledky potvrdzujú skúsenosti s podobnými programami verejných prác zo zahraničia⁶, kde participant dosahovali horšie výsledky pri zamestnávaní po skončení programu na nedotovaných pracovných miestach ako neparticipant. Tento výsledok môže byť spôsobený nižšou motiváciou hľadať si pracovné miesto počas trvania programu pri nízkom vplyve verejných prác na zručnosti.

Lepšie výsledky ako celkový priemer za SR dosahovali programy len v niektorých krajoch. Priemerný participant absolventskej praxe dosahoval po jej ukončení lepšie výsledky ako neparticipant v Nitrianskom (+4 p.b.), Banskobystrickom (+10 p.b.) a Košickom (+21 p.b.) kraji. O relatívne efektívnejších výdavkoch možno hovoriť iba v posledných dvoch krajoch, kde boli výdavky na čistého zamestnaného nižšie než regionálne HDP na osobu. Rozdiely vo výsledkoch na úrovni krajov môžu okrem odlišných potrieb krajských trhov práce naznačovať aj rozdielne manažérske a konzultačné kapacity a schopnosti jednotlivých úradov práce.

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



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



² Harvan, P. (2010) Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku, IFP. <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5947>

³ Príspevok uchádzačovi do 25 rokov vo výške životného minima na účely získania odborných zručností a praktických skúseností u zamestnávateľa v rozsahu 20 hodín týždenne na najviac 6 mesiacov.

⁴ Príspevok dlhodobo nezamestnaným uchádzačom (aspoň 12 mesiacov), ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevku k dávke v hmotnej núdzi, na vykonávanie menších obecných služieb organizovaných obcou v rozsahu 20 hodín týždenne najviac 12 mesiacov. Mesačný príspevok je vo výške maximálne 3% z celkovej priemernej ceny práce z predchádzajúceho roka.

⁵ Pre podrobnosti pozri prehľad literatúry v štúdií IFP (2011).

⁶ 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.

Negatívne indikatívne výsledky dvoch programoch aktívnych politík v štúdií IFP zvyčajne zdôrazňujú potrebu komplexne a kvalitne odmerať skutočný vplyv všetkých programov v SR. Súčasné verejne dostupné údaje toto meranie neumožňujú a preto je potrebná reforma ich sledovania, ktorá by umožnila sledovať a porovnávať výsledky relevantných participantov a neparticipantov na trhu práce. Možným riešením je rýchla úprava dotazníka Výberového zisťovania pracovných síl v gescii štatistického úradu a následne v strednodobom ohľade je jedným z riešení integrácia databáz úradov práce, sociálnych vecí a rodiny so sociálnou poisťovňou.