



Ministerstvo financií
Slovenskej republiky



MINISTERSTVO PRÁCE,
SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Veľa práce na úradoch práce: Efektivita a účinnosť služieb zamestnanosti

Október 2016



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Zhrnutie

Analýza hodnoty za peniaze sa venuje efektívnosti a účinnosti výdavkov úradov a ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny (úrad práce, ÚPSVR) na služby zamestnanosti. Prvá kapitola analýzy sa zameriava na prioritné skupiny nezamestnaných na trhu práce (údaje Eurostat 2015-2016, ÚPSVR 2013). Druhá kapitola sa zaoberá štruktúrou a vývojom čerpaných a rozpočtovaných výdavkov úradov práce a ÚPSVR od roku 2004. V tretej kapitole sa porovnáva, do akej miery sú úrad práce efektívne pri daných vstupoch a výstupoch v oblasti služieb zamestnanosti (údaje ÚPSVR 2014). Štvrtá kapitola porovnáva účinnosť vybraných nástrojov AOTP vo zvyšovaní šance účastníkov pri hľadaní práce (obdobie 2013-2014, resp. 2011-2014). V piatej kapitole sa rozoberá účinnejšie nastavenie alokácie zdrojov na služby zamestnanosti vyplývajúce z predošlých kapitol (obdobie 2013-2015).

Autori

Slavomír Hidas
Katarína Vaľková
Peter Harvan

[Inštitút finančnej politiky](#), MF SR
[Analytické centrum](#), MPSVR SR
[Inštitút finančnej politiky](#), MF SR

PodĎakovanie

Analýza vznikla ako spoločný projekt Inštitútu finančnej politiky Ministerstva financií SR (IFP, MF SR) a Analytického centra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) ako súčasť projektu Hodnota za peniaze. Za cenné rady a pripomienky autori ďakujú Lucii Šrámkovej a Milanovi Výškrabkovi (obaja IFP, MF SR), Lucii Fašungovej (Analytické centrum, MPSVR SR), Miroslavovi Štefánikovi (Ekonomický ústav SAV) a Rade pre rozpočtovú zodpovednosť. Dáta potrebné pre uskutočnenie analýzy poskytli Sociálna poisťovňa a ÚPSVR. Výsledky analýzy boli pred jej publikovaním konzultované so zástupcami MPSVR SR a ÚPSVR.

Upozornenie

Materiál prezentuje názory autorov, IFP a Analytického centra, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory MF SR a MPSVR SR. Cieľom publikovania analýz IFP je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na IFP a Analytické centrum (a nie MF SR alebo MPSVR SR) ako autora týchto názorov.

Obsah

Úvod	7
1. Kto sú nezamestnaní a ktoré skupiny sú prioritou?	9
2. Koľko stoja úrady práce?	13
3. Ako efektívne sú úrady práce pri poskytovaní služieb zamestnanosti?	18
4. Ako účinné sú vybrané nástroje AOTP?	23
5. Ako majú úrady práce nastavené priority pri alokácii zdrojov?	26
Literatúra	31
Prílohy	33

Hlavné závery

- **Celkové výdavky úradov a ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny (úradov práce a ÚPSVR) dosiahli v roku 2015 úroveň 1,5 mld. eur** (1,9 % HDP alebo 4,3 % celkových verejných výdavkov), z čoho 79,1 % tvorili sociálne dávky/transfery, 8,8 % aktívne opatrenia trhu práce (AOTP) a 12,1 % prevádzkové náklady a kapitálové výdavky¹. Oproti zahraničiu sú výdavky úradov práce na služby zamestnanosti (AOTP a poradenstvo) relatívne nižšie.
- **Priemerné náklady na aktívne a pasívne politiky na nezamestnaného predstavujú 1 500 eur ročne. Jednotkové náklady štátu na pasívne politiky na skupinu najdlhšie nezamestnaných dosahujú zhruba 7 300 eur za priemernú dobu trvania nezamestnanosti v dĺžke 5,2 roka. Priemerný nezamestnaný stojí približne 2 300 eur za 2,6 roka.**
- **V efektívite služieb zamestnanosti sa medzi jednotlivými úradmi práce ukazujú podstatné rozdiely aj pri zohľadnení regionálnych podmienok na trhu práce².** Na úspešnosť pri umiestňovaní nezamestnaných na trhu práce má negatívny vplyv najmä vyššie pracovné zaťaženie zamestnancov úradov práce a dlhšia doba nezamestnanosti. **Efektívnejšie umiestňovanie na trhu práce by mohlo priniesť dodatočné zamestnanie zhruba 5 700 nezamestnaných a úsporu na výdavkoch štátu vo výške približne 7 mil. eur ročne.**
- **Organizačná reforma úradov práce navýšila kapacity pre prácu s nezamestnanými, ale záťaž zamestnancov je naďalej vyššia ako v zahraničí.** Oproti slovenskému priemeru je záťaž vyššia najmä v okresoch s vysokou mierou dlhodobej nezamestnanosti³.
- **Najviac finančne podporované typy nástrojov AOTP sú odlišné ako v zahraničí a nesmerujú na prioritné skupiny.** Významná časť výdavkov na AOTP smeruje na krátkodobo nezamestnaných (približne 60 %) a na ťažšie zamestnateľné skupiny dlhodobo nezamestnaných ostáva iba zhruba 40 % zdrojov. Prevláda dotovanie pracovných miest a zaošáva financovanie vzdelávacích a tréningových programov.
- **Podpora verejného zamestnávania na Slovensku sa nejaví úspešná pri zamestnávaní cieľovej skupiny dlhodobo nezamestnaných,** v prípade aktívnych 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.

¹ Výdavky zahŕňajú 46 úradov práce a ÚPSVR bez ústavnej starostlivosti v detských domovoch a iných zariadeniach. Výdavky na prevádzku tvoria výdavky kategórií 610 – Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania, 620 – Poistné a príspevok do poisťovní, 630 – Tovary a služby a program 07E Tvorba a implementácia politik v kategórii 640 – Bežné transfery. Sociálne dávky/transfery tvoria podprogramy 07C01 – Pomoc v hmotnej núdzi, 07C02 – Podpora rodiny (vrátane prvku 07C0803 – Podpora zosúladenia rodinného života), 07C03 – Kompenzácia sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia a 07C05 Starostlivosť o ohrozené deti (bez ústavnej starostlivosti). Výdavky na AOTP tvoria podprogramy 06G04, 06G15, 06G16 (prvok 06G1601) a 07C08 (prvok 07C0802) v kategórii 640 – Bežné transfery. Kapitálové výdavky zahŕňajú kategóriu 710 – Obstarávanie kapitálových aktív.

² Priemerne predstavuje odhadovaný priestor na zefektívnenie procesov 22 % v podobe redukcie vstupov práce a kapitálu pri „produkovaní“ služieb zamestnanosti. Pri podpore umiestňovania UoZ na trhu práce predstavuje priestor na maximalizáciu umiestnení 13 - 35 %.

³ Nezamestnanosť s nepretržitou dĺžkou trvania 1 rok a viac.

Odporúčania pre služby zamestnanosti

1. Politiky v oblasti trhu práce

- **Úrady práce by mali profilovať rizikové skupiny uchádzačov o zamestnanie (UoZ)** s nízkou šancou sa zamestnať hneď pri prvom kontakte s následným diferencovaným prístupom.
- Prioritou služieb zamestnanosti by mali byť **nizkokvalifikovaní a dlhodobo nezamestnaní UoZ**, ktorí patria k ťažšie zamestnateľným a nákladnejším skupinám UoZ pre štát. **Hlavná časť zdrojov** na nástroje AOTP by mala smerovať na tieto **prioritné skupiny UoZ**.
- Realokovať viac zdrojov na **poradenstvo**, ktoré patrí v OECD a EÚ medzi najlepšiu prax pri sprostredkovaní zamestnania:
 - zvýšením podielu **zamestnancov prvého kontaktu** na úradoch práce pre poskytovanie kvalitných informačno-poradenských služieb najmä v okresoch s vysokou mierou nezamestnanosti;
 - posilnením kapacít na **zniženie miery pracovného vyťaženia odborných poradcov⁴** pre **včasné a frekventované odborné poradenské služby s individuálnym prístupom**;
 - **zvyšovaním odbornej kvalifikácie** zamestnancov pri práci s cieľovou skupinou.
- Uprednostniť využívanie **vzdelávacích programov** prepojených na **potreby trhu práce**, ktoré sa z medzinárodných skúseností ukazujú ako relatívne účinnejšie a nákladovo efektívnejšie:
 - **prepojením** ich poskytovania s **profilovaním** a **odbornými poradenskými službami** pre vypracovanie plánu vzdelávania s možnosťou nastavenia sankcií pre nespoluprácu;
 - zlepšením **informovanosti o možnostiach** vzdelávacích a rekvalifikačných kurzov;
 - prioritizovaním ich poskytovania **z vlastnej iniciatívy** UoZ (uľahčenie a urýchlenie procesu preplácania, navýšenie novej preplácatelnej sumy⁵).

2. Inštitucionálny rámec

- **Budovať analytické kapacity** (po vzore IFP) v rámci rezortu. Pravidelne a systematicky vyhodnocovať politiky v oblasti trhu práce podľa konceptu hodnoty za peniaze. Výstupy využívať pri príprave rozpočtu.
- Analytický útvar by mal pravidelne **vyhodnocovať účinnosť a efektívnosť jednotlivých nástrojov AOTP**. **Prehodnotiť** využívanie **neúčinných a nákladovo neefektívnych nástrojov** (napr. **verejné zamestnávanie**)⁶. Nástroje AOTP zavádzať a prehodnocovať formou **pilotných projektov** (najlepšia prax zavádzania AOTP napr. v UK).
- Ako súčasť mandátu analytickej kapacity pre pravidelné vyhodnocovanie služieb zamestnanosti s dopadom na výsledky trhu práce **získavať detailnejšie údaje** o UoZ a úradoch práce:
 - **disponovať štatistikami o marginalizovaných rómskych komunitách a iných vylúčených skupinách na trhu práce** (napr. prepojením s Atlasom rómskych komunit, alternatívne sledovaním údajov na základe samodefinovanej etnicity/jazyka, v spolupráci s relevantnými rezortmi je potrebná zmena legislatívy pre zbieranie takýchto údajov);
 - nastavenie **výkonových ukazovateľov** na úradoch práce so zavedením projektov quality a performance managementu, zverejňovať ich agregovane za pobočky (najlepšia prax zverejňovania údajov služieb zamestnanosti napr. v Dánsku);

⁴ Počet UoZ na jedného zamestnanca.

⁵ Maximálna preplácatelná čiarka je momentálne 600 eur.

⁶ Pri vyhodnocovaní účinnosti zohľadňovať komplexnejšie súvislosti, ale aj možné pozitívne vedľajšie efekty. Aktivačné práce slúžia v súčasnosti pre niektoré marginalizované skupiny ako jediná možnosť aktivácie a zdroj príjmu (forma sociálnej pomoci). Podobne, ak sú výdavky na nástroje AOTP na udržanie ohrozených pracovných miest rovnako vysoké ako objem prostriedkov na potenciálne sociálne dávky v prípade zaniknutia pracovných miest, tak je ich použitie opodstatnené z dôvodu pozitívnych efektov zo zamestnania a inkluzie podporných.

- prepojenie údajov v oblasti **sociálneho zabezpečenia/dávok so systémom služieb zamestnanosti**;
 - **mať prierezové pohľady na údaje**, ktoré sú **nemenné v čase**. Časové rady by mali zostať konzistentné a historické údaje by mali obsahovať informáciu o prípadnej revízii s dopadom na dáta.
- Podľa nastavených metodík by sa mala vyhodnotiť **efektívnosť IT investícií ÚPSVR** v rámci ďalších častí projektu, a následne pravidelne a systematicky ich vyhodnocovať (koncept cost-benefit analýzy).

3. Prevádzka

- **Vytvoriť priestor pre lepšie ohodnotenie zamestnancov v kontakte s klientom** previazané s dobre definovanými **výkonovými ukazovateľmi** podľa rizikovej skupiny klientov. Malo by motivovať k práci s prioritnými skupinami UoZ.
- **Optimalizovať náklady úradov práce**, napríklad pri výdavkoch na **nájomné budov** identifikované ako jeden z možných zdrojov neefektívnosti vzhľadom na to, že niektoré úrady nájomné (resp. výpožičku) budov neplatia (potreba voľných kapacít priestorov, prípadne kapitálové investície).
- Okrem znižovania pracovného vyťaženia **zvyšovať produktivitu zamestnancov služieb zamestnanosti** s pozitívnym vplyvom na efektívnosť umiestňovania UoZ na trhu práce:
 - **opatreniami na zníženie administratívnej záťaže**⁷;
 - zaraďovaním UoZ **do skupín podľa potrieb intenzity služieb zamestnanosti**;
 - **sofistikovanejším využitím** už implementovaných **informačných systémov služieb zamestnanosti** (párovanie voľných pracovných miest a evidovaných UoZ);
 - maximalizáciou počtu osôb v **skupinových informačno-poradenských službách** (viac efektívne pri poskytovaní všeobecných informácií pre klientov).

Box 1: Nástroje zefektívnenia pre služby zamestnanosti

Profilovanie

Umožňuje skoré odhalenie rizika dlhodobej nezamestnanosti u UoZ pri prvom kontakte v dôsledku nízkej kvalifikácie a iných kritérií (úroveň samostatnosti, spolupráca atď.). V prípade identifikácie tohto rizika by mali byť odborné poradenské služby poskytnuté od začiatku registrácie (Martin, 1998).

Informačné systémy služieb zamestnanosti

Informačné systémy služieb zamestnanosti (ISSZ „Informačný systém služieb zamestnanosti a ISTP „Internetový sprievodca trhom práce“) umožňujú ďalšie možnosti optimalizovania procesov, napríklad zautomatizované párovanie profilov UoZ s voľnými pracovnými pozíciami z centrálnej databázy, čo by umožnilo elektronické odporúčania na voľné pracovné pozície postupovať UoZ v kratšom čase. Automatizované spracovanie zlepšuje aj dátovú základňu, ktorá je potrebná na hodnotenie výkonov zamestnancov služieb zamestnanosti, ako aj hodnotenie spolupráce s UoZ.

Skupiny podľa potrieb intenzity služieb zamestnanosti

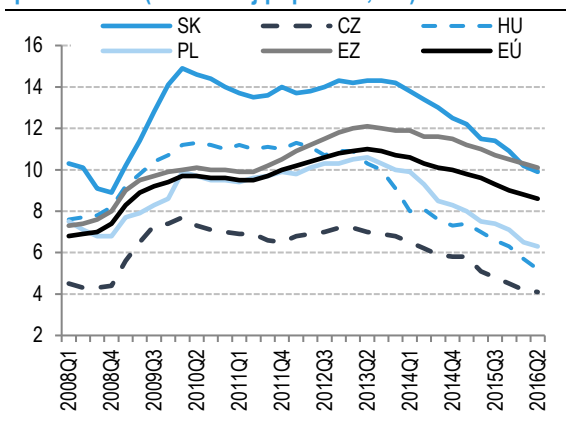
Systém zaraďuje UoZ podľa vopred definovaných kritérií do 3 skupín podľa potrieb intenzity služieb zamestnanosti. UoZ s vyšším rizikom dlhodobej nezamestnanosti, ktorí potrebujú intenzívnejší a individuálnejší prístup, by sa zúčastňovali poradenských služieb častejšie ako menej rizikové skupiny UoZ.

⁷ Tento krok bol v roku 2015 súčasťou reforiem a tvorenia tzv. trojpilierového systému, ktorý zastrešuje informačno-poradenské služby, odborné služby a administratívu úradov práce. Postup je v súlade s modelom odporúčaným OECD (2015) – tzv. úrady jednej zastávky.

Úvod

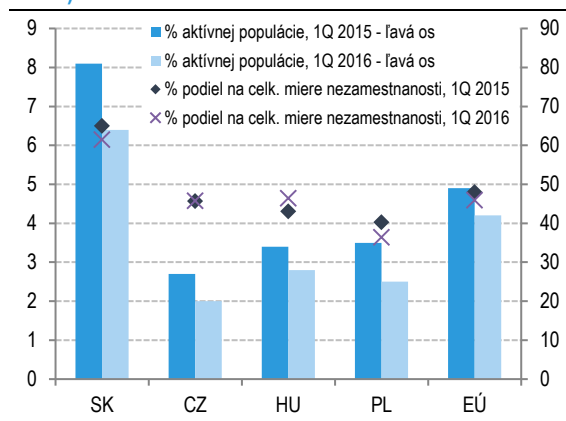
Napriek úspechom pri znižovaní nezamestnanosti v posledných rokoch patrí **trh práce dlhodobo medzi hlavné výzvy slovenskej ekonomiky**⁸. V pokrízovom období sa trh práce výrazne oživuje od 2. polroka 2013. V druhom kvartáli roku 2016 dosiahla sezónne očistená (SA) celková miera nezamestnanosti hodnotu 9,9 % a dostala sa tak pod úroveň miery nezamestnanosti v eurozóne (Graf 1). Napriek cyklickému zlepšeniu však celková miera nezamestnanosti zostáva nad priemerom krajín EÚ a V3 (8,6 % a 5,2 %). Podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovej nezamestnanosti medziročne výrazne poklesol (zo 65 na 61,5 %), stále však dosahuje jednu z najvyšších hodnôt v rámci krajín EÚ (Graf 2).

Graf 1: Kvartálny vývoj miery nezamestnanosti podľa VZPS (% aktívnej populácie, SA)



Zdroj: Eurostat

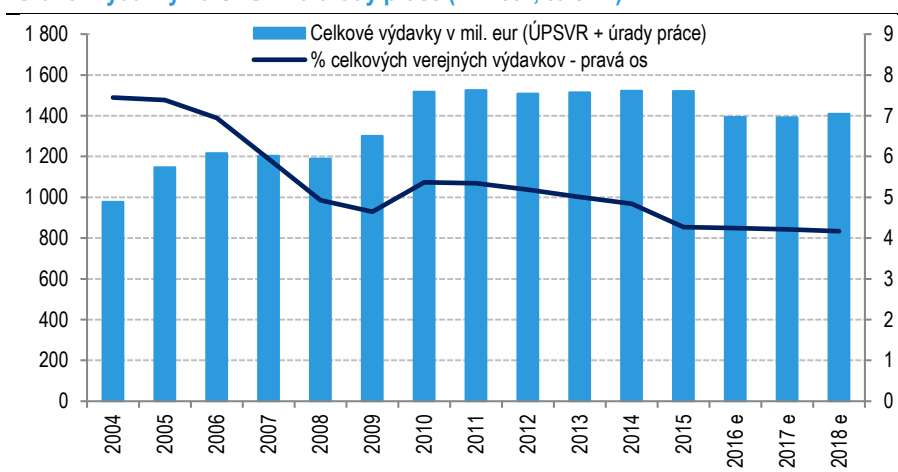
Graf 2: Dlhodobá nezamestnanosť (% , 1Q 2015, 1Q 2016)



Zdroj: Eurostat

Prioritnými skupinami s najhoršími výsledkami na trhu práce sú dlhodobo nezamestnaní. Výrazný priestor na zlepšenie je pri zamestnávaní starších nezamestnaných a nízko kvalifikovaných osôb⁹. Medzi týmito skupinami je taktiež výrazné prelinanie s dlhodobou nezamestnanosťou. Naopak, pri mladých do 29 rokov je situácia napriek vysokej miere ich nezamestnanosti relatívne lepšia v porovnaní s mierou nezamestnanosti nad 30 rokov. Zlepšenie zamestnávania prioritných skupín by znížilo aj sociálne výdavky štátu. Priemerné ročné náklady štátu na UoZ v podobe aktívnych a pasívnych politík predstavujú približne 1 500 eur.

Graf 3: Výdavky na ÚPSVR a úrady práce (mil. eur, % CVV)



Zdroj: Eurostat, Program stability SR na roky 2016 až 2019, RIS

⁸ Tri výzvy slovenskej ekonomiky: Metodika identifikácie priorit Slovenska (<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10131>)

⁹ Medzi znevýhodnené skupiny v kontexte trhu práce patria aj ženy a rómska populácia z dôvodu nízkej účasti na trhu práce (rodičovská dovolenka, neaktívita).

Znižovanie nezamestnanosti je jednou z priorit ÚPSVR¹⁰, kľúčovej inštitúcie pre implementáciu politik trhu práce vlády. Celkové výdavky úradov práce vrátane ÚPSVR predstavovali v roku 2015 sumu 1,5 mld. eur, z čoho sociálne dávky/transfery tvorili 79,1 %, výdavky na AOTP 8,8 %, prevádzkové náklady 10,3 % a kapitálové výdavky 1,7 %. Podiel na celkových verejných výdavkoch v posledných rokoch mierne klesol, v roku 2015 dosiahol 4,3 %.

Analýza hodnoty za peniaze sa venuje efektívnosti a účinnosti výdavkov na služby zamestnanosti. Prvá kapitola analýzy sa zameriava na prioritné skupiny nezamestnaných na trhu práce. Druhá kapitola sa zaoberá štruktúrou a vývojom čerpaných a rozpočtovaných výdavkov ÚPSVR a úradov práce. V tretej kapitole sa porovnáva, do akej miery sú úrady práce efektívne pri daných vstupoch a výstupoch v oblasti služieb zamestnanosti. Štvrtá kapitola porovnáva účinnosť vybraných nástrojov AOTP v zamestnávaní UoZ. V piatej kapitole sa rozoberá účinnejšie nastavenie alokácie zdrojov na AOTP a služby zamestnanosti vyplývajúce z predošlých kapitol.

¹⁰ Prostredníctvom 46 úradov práce a ďalších 72 pracovísk poskytuje klientom služby zamestnanosti a činnosti v oblasti sociálnych vecí pre všetky okresy Slovenska.

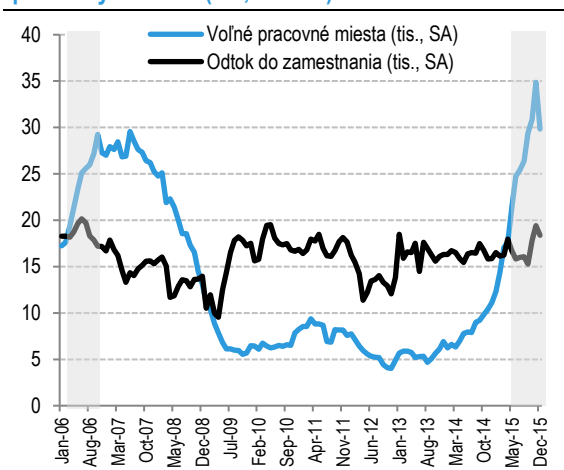
1. Kto sú nezamestnaní a ktoré skupiny sú prioritou?

Aj napriek cyklickému zlepšovaniu zostáva hlavným problémom trhu práce dlhodobá nezamestnanosť. Tá úzko súvisí najmä so stratou zručností alebo všeobecne s nízkou kvalifikáciou UoZ. Jednotkové náklady štátu na pasívne politiky na najdlhšie nezamestnaných UoZ dosahujú kumulatívne zhruba 7 300 eur, kým priemerný nezamestnaný stojí približne 2 300 eur. Priemerné ročné náklady na aktívne a pasívne politiky na 1 UoZ predstavujú 1 500 eur.

Ekonomický rast je kľúčový predpoklad k znižovaniu nezamestnanosti, pričom v pokrízovom období postačujú na jej pokles aj podstatne nižšie prírastky HDP oproti obdobi pred krízou (IFP, 2015). Služby zamestnanosti by mali predstavovať intervenciu pre umiestňovanie rizikovejších skupín nezamestnaných na trhu práce. Avšak ak aj rastie počet pracovných miest v ekonomike podľa údajov ÚPSVR¹¹, odtoky nezamestnaných do zamestnania reagujú len pomaly. Napriek posilneniu kapacít verejných služieb zamestnanosti odtoky do zamestnania z úradov práce zostávajú na úrovni rokov 2013 a 2014, a teda len postupne reagujú na výrazný nárast evidovaných voľných pracovných miest v roku 2015 (Graf 4). Môže to byť dôsledok slabej efektívnosti služieb zamestnanosti pri sprevádzaní pri návrate do zamestnania a znižovaní nesúladu zručností nezamestnaných a potrieb trhu práce¹².

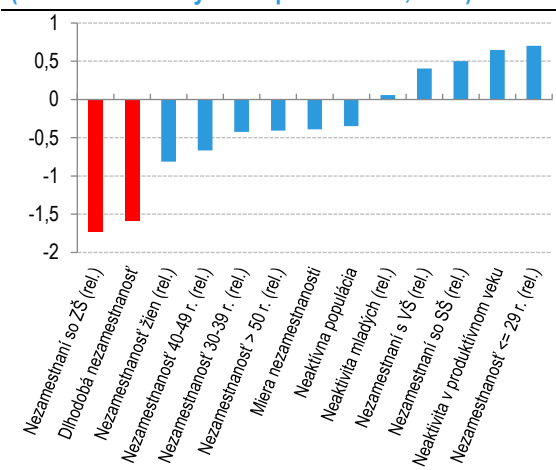
Prioritné skupiny nezamestnaných vzhľadom na náklady štátu spojené s ich zotrvaním v nezamestnanosti a najväčšie zaostávanie za priemerom krajín EÚ predstavujú **dlhodobo nezamestnaní a nízkokvalifikovaní UoZ**. Miera nezamestnanosti je však všeobecne problémom v každej vekovej skupine, ťažšie sa zamestnávajú ženy a staršie vekové skupiny. Naopak problém nezamestnanosti mladých do 29 rokov v porovnaní s nezamestnanosťou v celej populácii sa nejaví vypuklejší ako pri iných vekových skupinách (Graf 5).

Graf 4: Vývoj odtokov do zamestnania a voľných pracovných miest (tis., SA IFP)



Zdroj: ÚPSVR

Graf 5: Identifikácia prioritných skupín na trhu práce (štandardná odchýlka od priemeru EÚ, 2015)¹³



Zdroj: vlastné výpočty, Eurostat

Dlhodobá nezamestnanosť dosahuje výrazne vyššie podiely ako je priemer krajín EÚ a V3 takmer vo všetkých vekových skupinách, z čoho vyplýva aj najdlhšie priemerné trvanie nezamestnanosti v krajinách OECD¹⁴. Podiel dlhodobo nezamestnaných je najvyšší vo vekovej skupine 40 – 44 rokov, pričom dosahuje úroveň 60 % už vo vekovej skupine 20 – 29 ročných (Graf 6). S dĺžkou nezamestnanosti výrazne klesá šanca UoZ nájsť si zamestnanie (Graf 7).

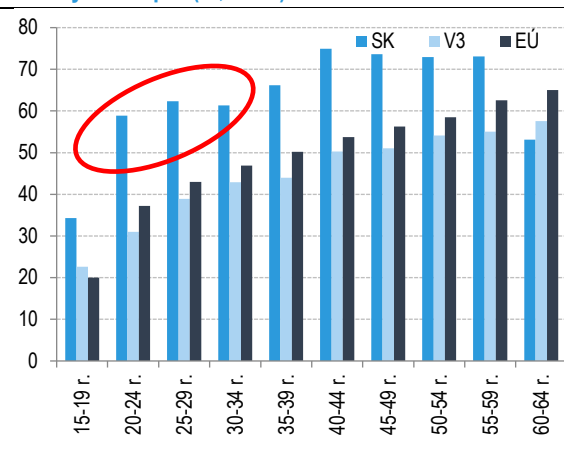
¹¹ Nejde o úplný údaj o vytvorených pracovných miestach, nakoľko zamestnávateľi nemajú nahlasovaciu povinnosť, čo reálny počet voľných pracovných miest skresľuje.

¹² Možno hovoriť aj všeobecne o problémoch na strane ponuky: neochota requalifikovať sa, aktívne sa zamestnať, zapojiť sa do projektov, šedá ekonomika a pod.

¹³ Medzi problémové skupiny v kontexte trhu práce patria aj ženy a rómska populácia z dôvodu nízkej účasti na trhu práce (rodičovská dovolenka, neaktívnosť).

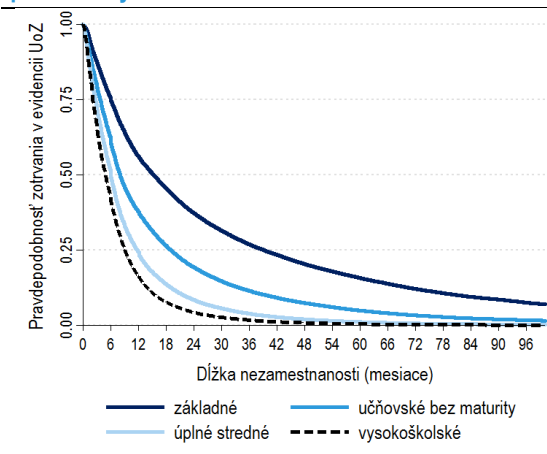
¹⁴ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AVD_DUR

Graf 6: Podiel dlhodobozamestnaných podľa vekových skupín (% , 2015)



Zdroj: Eurostat

Graf 7: Pravdepodobnosť zotrvania v evidencii UoZ podľa dĺžky nezamestnanosti a vzdelania



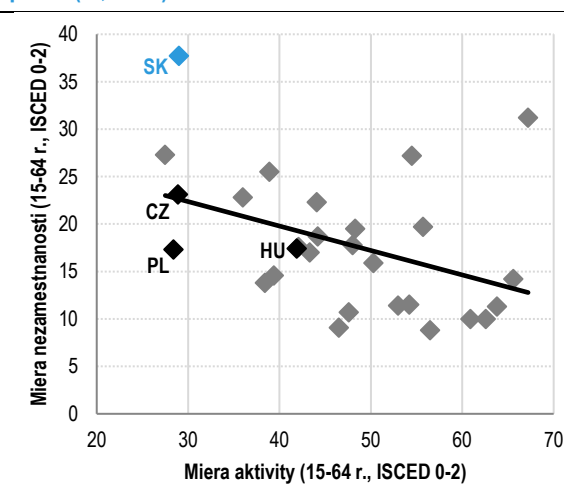
Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

Poznámka: Graf 7 – údaje všetkých UoZ evidovaných aspoň 1 deň v roku 2013; krivky prežívania očistené o vplyv pohlavia, veku a zdravotného postihnutia (Coxova regresia).

Nizkokvalifikovaní nezamestnaní patria k najťažšie zamestnateľným skupinám na trhu práce. Miera aktivity a miera nezamestnanosti nizkokvalifikovanej pracovnej sily patrí medzi najnižšie, respektíve najvyššie medzi krajinami EÚ (Graf 8). Kým miera aktivity tejto skupiny ľudí dosahuje len 29 %¹⁵ (priemer krajín EÚ dosahuje 47 %), miera nezamestnanosti až 37,7 % (priemer krajín EÚ dosahuje 18 %)¹⁶.

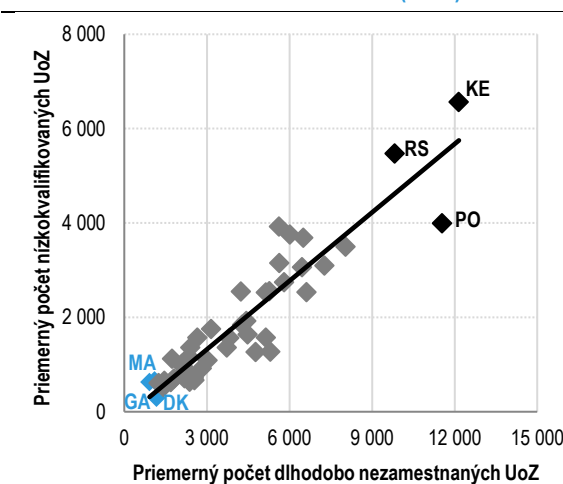
Dlhodobá nezamestnanosť úzko súvisí s kvalifikáciou nezamestnaných (Graf 7 a Graf 9). Viac ako polovica UoZ s nízkou kvalifikáciou si nenájde prácu skôr ako do 1 roka, viac ako tretina ani do 2 rokov. Podiel nizkokvalifikovaných na celkovom počte UoZ tvorí priemerne 27 % a zvyšuje sa s počtom dlhodobozamestnaných na úrade práce. S dĺžkou nezamestnanosti strácajú ľudia postupne pracovné návyky a zručnosti (OECD, 2015). Zvyšovanie kvalifikácie a zručností nizkokvalifikovaných UoZ má pozitívny vplyv na ich zamestnanosť a mzdy (Maguire et al., 2009; O'Connell, 2002).

Graf 8: Nízko kvalifikovaná pracovná sila na trhu práce (% , 2015)



Zdroj: Eurostat

Graf 9: Vzťah medzi dlhodobou nezamestnanosťou a nízkou kvalifikáciou v okresoch SR (2015)



Zdroj: ÚPSVR

¹⁵ Výzvu slovenského trhu práce predstavuje rómska populácia, z ktorej najväčšiu časť tvoria ľudia len so základným vzdelaním. Miera aktivity u tejto populácie predstavuje len 20 % u mužov a 9 % u žien (World Bank, 2012). Len malá časť populácie v produktívnom veku bez práce je evidovaná na úradoch práce.

¹⁶ V ES, PT, NL, UK a DK presahuje miera aktivity nizkokvalifikovaných ľudí hranicu 60 %.

So zahrnutím štátom plateného poistného na zdravotné poistenie¹⁷ predstavujú **výdavky na všetkých UoZ 487 mil. eur**, z toho **výdavky len na dlhodobo nezamestnaných dosahujú 222 mil. eur**. So započítaním dĺžky evidencie UoZ sa kumulatívne výdavky na dlhodobo nezamestnaných blížia k **800 mil. eur**.

V prepočte na 1 UoZ sú kumulatívne náklady štátu na pasívne politiky najvyššie u dlhšie nezamestnaných UoZ (nad 3 roky na úrade práce), keď dosahujú približne **7 300 eur**, a to z dôvodu časom neohračeného poberania pomoci hmotnej núdzi (PHN) a štátom plateného poistného na zdravotné poistené. Ročné náklady na pasívne politiky na 1 UoZ rastú tiež s dĺžkou nezamestnanosti, keďže s ňou rastie podiel poberateľov PHN. V skupine s najdlhšou nezamestnanosťou dosahujú ročné náklady na pasívne politiky takmer **1 400 eur**, pričom priemerný UoZ stojí štát približne **1 200 eur**. Aj keď sú kumulatívne náklady najnižšie u krátkodobo nezamestnaných UoZ do 6 mesiacov, v porovnaní ročných nákladov je to kvôli dávke v nezamestnanosti (DN) najdrahšia skupina. Takmer 30 % z tejto skupiny UoZ totiž poberá dočasnú dávku v nezamestnanosti, ktorá tvorí takmer polovicu predošlého hrubého príjmu. **Ročné výdavky na aktívne politiky na 1 UoZ dosahujú približne 300 eur**.

Tabuľka 1: Výdavky na UoZ podľa dĺžky nezamestnanosti (2013)

Dĺžka nezamestnanosti	Počet UoZ	Poberatelia DN z UoZ (% podiel)	Poberatelia PHN z UoZ (% podiel)	Výdavky na UoZ (pasívne politiky)		Výdavky na pasívne pol. na 1 UoZ v eur (ročne / kumulatívne)	Výdavky na aktívne pol. na 1 UoZ v eur (ročne)
				ročne (mil. eur)	kumulatívne (mil. eur)		
do 6 mes.	133 998	28 %	12 %	217,5	72,5	1 623 / 541	
6 mes. až 1 rok	66 612	-	23 %	47,4	35,6	712 / 534	
1 až 2 roky	77 602	-	32 %	68,4	102,6	881 / 1 322	
2 až 3 roky	43 027	-	37 %	43,5	108,8	1 011 / 2 529	
nad 3 roky	79 931	-	49 %	110,1	587,2	1 377 / 7 346	
všetci	401 170	9 %	28 %	487,0	906,7	1 214 / 2 260	318

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov Sociálnej poisťovne, ÚPSVR

Poznámka: Pre zjednodušenie neuvažujeme mimo skupiny s dĺžkou nezamestnanosti do 6 mesiacov s nákladmi na DN, preto môžu byť kumulatívne výdavky pre ostatné skupiny podhodnotené.

Box 2: Pasívne politiky trhu práce

Dávka v nezamestnanosti (DN) a pomoc v hmotnej núdzi (PHN) predstavujú pasívne politiky trhu práce. Prvé opatrenie slúži ako krátkodobá podpora v podobe udržania si časti predošlého príjmu (takmer 50 % hrubého príjmu do určitej hranice) pri hľadaní zamestnania po dobu maximálne 6 mesiacov. Podmienky nároku na podporu v nezamestnanosti patria v porovnaní s krajinami OECD k tým najprísnejším (Venn, 2010)¹⁸, aj z toho dôvodu poberá DN v priemere len do 10 % UoZ.

UoZ dostáva dávku a príspevky PHN, ak vyčerpá celé podporné obdobie DN¹⁹, pri nesplnení podmienky na poberanie DN a zároveň pri nedosahovaní sumy životného minima domácnosti. Dávky a príspevky v hmotnej núdzi slúžia všeobecne domácnostiam ako minimálny príjem (napr. približne 13 alebo 20 % priemernej mzdy pre jednotlivca bez detí v závislosti od aktivácie). Poberatelia PHN evidovaní ako UoZ tvoria takmer 30 % UoZ na úradoch práce²⁰. V prípade dlhodobo nezamestnaných tento podiel predstavuje takmer 40 %, pri nezamestnaných dlhšie ako 3 roky približne 50 %. Počet poberateľov PHN kopíruje

¹⁷ Štát je platiteľom poistného za fyzické osoby vedené v evidencii UoZ (Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení).

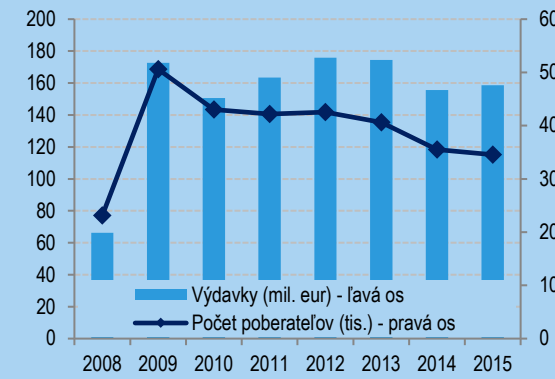
¹⁸ Základnou podmienkou nároku na DN je, aby bol poistenec v posledných 3 rokoch pred zaradením do evidencie UoZ poistený v nezamestnanosti najmenej 2 roky, t.j. 730 dní (osobitná podmienka po skončení pracovného pomeru na dobu určitú – poistenie v nezamestnanosti najmenej 2 roky v posledných 4 rokoch pred zaradením do evidencie UoZ; v tomto prípade sa dávka poskytuje len počas 4 mesiacov). Opakované poberanie DN je možné až po opätovnom splnení podmienok.

¹⁹ PHN je možné poberať spolu s DN v prípade nedosahovania sumy životného minima.

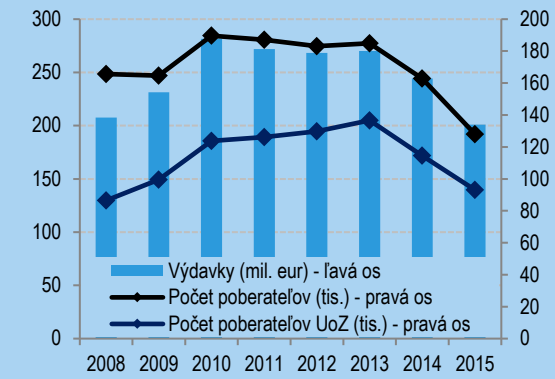
²⁰ Bez spoluposudzovaných osôb, ktoré sú evidované ako UoZ.

cyklický vývoj trhu práce, na výrazný pokles v posledných rokoch mala vplyv predovšetkým legislatívna úprava nárokov na dávku: podmienenie základnej dávky PHN verejnoprospešnou prácou (od januára 2014) a zavedením súbehu PHN a mzdy v podobe modifikovaného osobitného príspevku (od januára 2015).

Graf 10: Vývoj dávky v nezamestnanosti

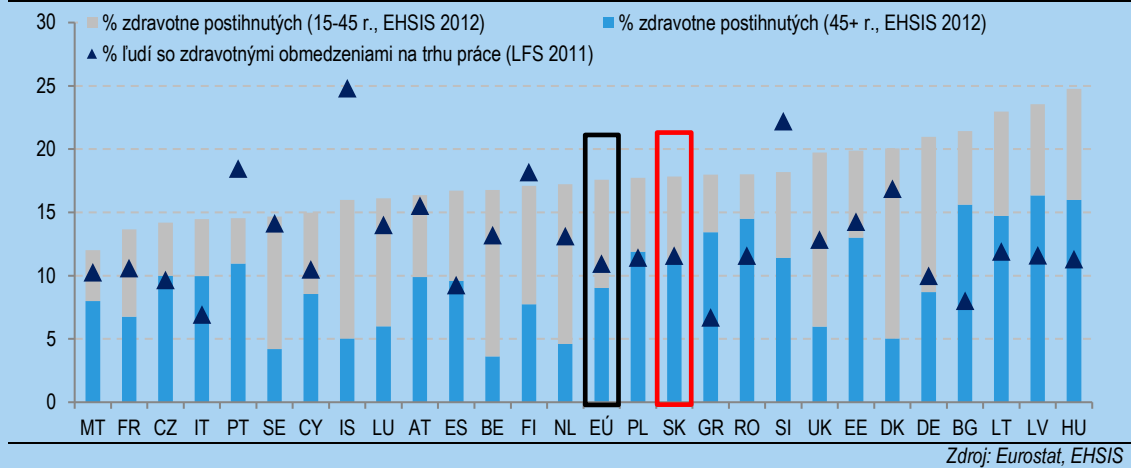


Graf 11: Vývoj pomoci v hmotnej núdzi



Zdravotné obmedzenia obyvateľstva v produktívnom veku sú porovnateľné s ostatnými krajinami EÚ. Zdravotne ťažko postihnuté osoby si môžu nárokovať na príspevky na kompenzácie ťažkého zdravotného postihnutia (ŽZP) zo systému štátnych sociálnych dávok. Pri poklese schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v dôsledku dlhodobo nepriaznivého zdravotného stavu získava osoba nárok na vyplácanie invalidného dôchodku zo systému sociálneho poistenia.

Graf 12: Zdravotné obmedzenia produktívneho obyvateľstva v kontexte trhu práce (% populácie)

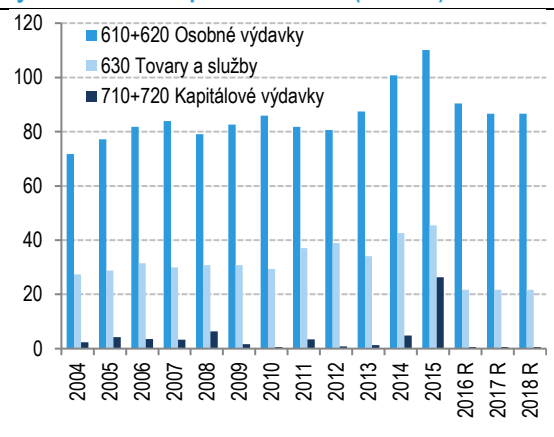


2. Koľko stoja úrady práce?

Celkové výdavky úradov práce vrátane ÚPSVR predstavujú 1,5 mld. eur (1,9 % HDP). V posledných rokoch klesal ich podiel na celkových verejných výdavkoch a HDP. Samotné výdavky na služby zamestnanosti (poradenstvo a nástroje AOTP) sú relatívne nižšie ako v krajinách EÚ aj V3. Na financovanie nástrojov AOTP sa v roku 2015 použili prevažne zdroje EÚ, ktoré tvorili 70 % z celkových výdavkov. Najviac zdrojov na tieto nástroje smeruje do krajov s najvyššou mierou nezamestnanosti.

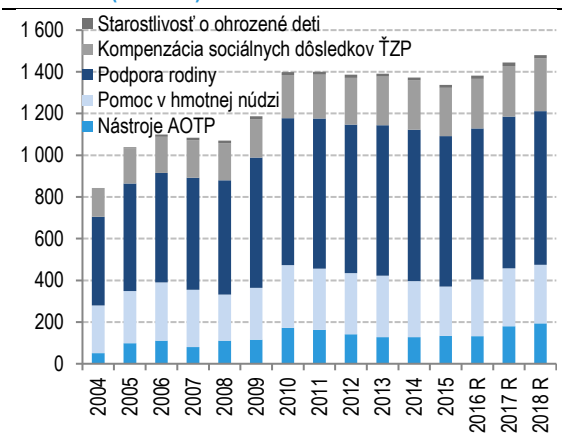
Celkové výdavky úradov práce vrátane ÚPSVR dosiahli v roku 2015 výšku 1,5 mld. eur, čo tvorilo takmer tri štvrtiny rozpočtu celého rezortu práce. Sociálne transfery (PHN, podpory rodiny, náhradnej starostlivosti a kompenzácií ŽZP) predstavovali najväčšiu časť celkových výdavkov (79,1 %). Výdavky na AOTP tvoria 8,8 % a prevádzkové náklady úradov práce (osobné výdavky a výdavky na tovary a služby) dosahujú 10,3 %. Kapitálové výdavky tvorili v minulých rokoch zanedbateľnú časť rozpočtu, v roku 2015 vďaka významnému nárastu dosiahli podiel 1,7 %. Výdavky ako celok v posledných rokoch v priemere skôr stagnujú, ich podiel na HDP aj celkových verejných výdavkoch klesal.

Graf 13: Vývoj prevádzkových a kapitálových výdavkov úradov práce a ÚPSVR (mil. eur)



Zdroj: RIS

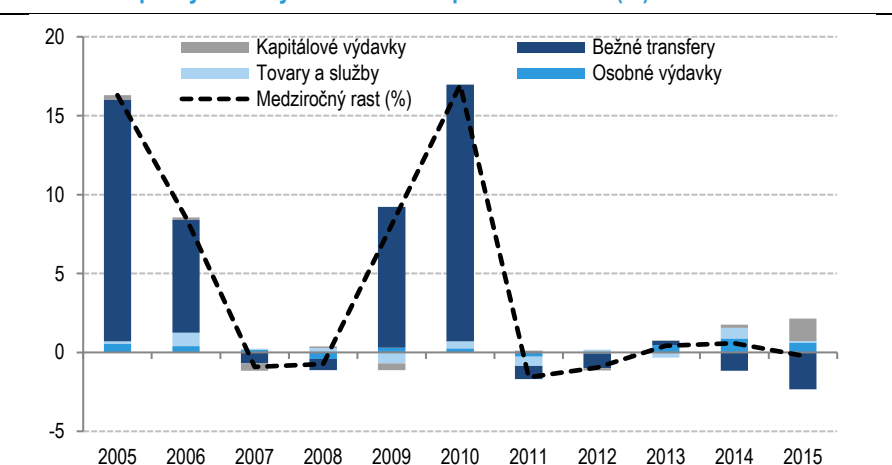
Graf 14: Vývoj sociálnych transferov úradov práce a ÚPSVR (mil. eur)



Zdroj: RIS

Rôzne kategórie výdavkov majú pritom mierne odlišný vývoj v čase. V minulosti sa podieľali na celkovom raste výdavkov najmä bežné transfery, čo súviselo jednak so zavedením nových opatrení pre podporu rodiny, či zvyšujúcimi sa výdavkami na AOTP, ale najmä rastúcim počtom poberateľov PHN v dôsledku finančnej krízy. Od roku 2010 možno pri bežných transferoch sledovať klesajúci trend z dôvodu poklesu výdavkov na PHN a znižovania výdavkov na AOTP ku koncu programového obdobia.

Graf 15: Príspevky rastu výdavkov úradov práce a ÚPSVR (%)



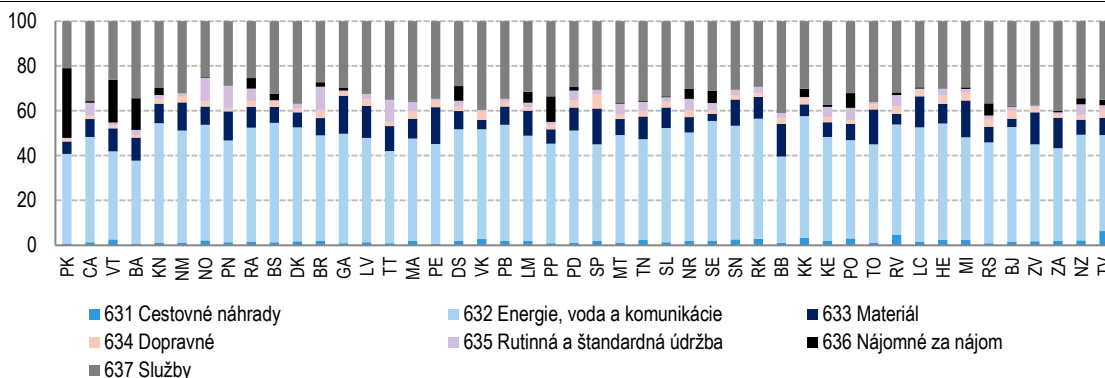
Zdroj: RIS

Osobné výdavky rástli najmä v rokoch 2014 a 2015. Počet zamestnancov sa zvýšil na úradoch práce kvôli novovzniknutým aktivačným centrom (nárast zamestnancov o 840 od júla 2014²¹).

Nárast **obstarávania kapitálových aktív** ako súčasť kapitálových výdavkov v roku 2015 súvisí s modernizáciou služieb zamestnanosti v rámci reformy (IT investície - národný projekt „Efektívnymi službami k občanovi“ s alokáciou 21,7 mil. eur, modernizácia a rozšírenie informačného systému služieb zamestnanosti a informačné systémy aktivačných centier s alokáciou 1,6 mil. eur).

Aj keď položka výdavkov za nájomné predstavuje v priemere len približne 2 % výdavkov na tovary a služby, existujú výrazné rozdiely medzi samotnými úradmi práce. Tie úrady práce, ktoré sú prevádzkované v budovách vo vlastníctve štátu, platia len symbolické nájom, pri niektorých nájom stále tvorí výraznú časť výdavkov tejto kategórie (Pezinok 160 tis. eur, Bratislava 148 tis. eur, Vranov nad Topľou 137 tis. eur)²².

Graf 16: Štruktúra výdavkov na tovary a služby (% výdavkov na tovary a služby na danom úrade práce, 2015)



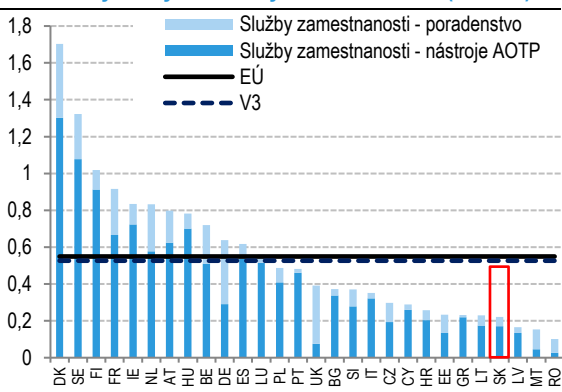
Zdroj: RIS

Poznámka: Zoradené podľa výšky výdavkov na tovary a služby na jedného zamestnanca na danom úrade práce (od najvyššej hodnoty po najnižšiu).

Náklady na nástroje AOTP a služby zamestnanosti

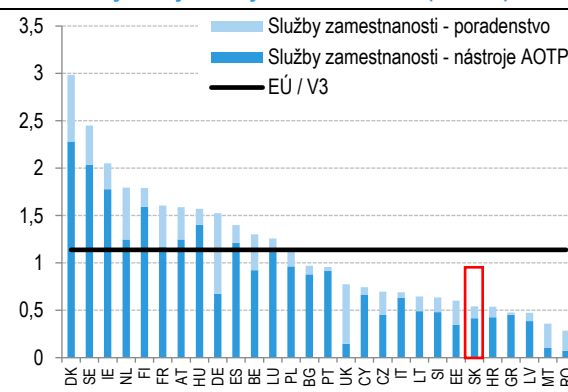
Výdavky na služby zamestnanosti (poradenstvo a nástroje AOTP) sú na Slovensku relatívne nižšie, a to aj po zohľadnení veľkosti verejného sektora. Navýšenie výdavkov na tieto oblasti na úroveň priemeru EÚ alebo V3 by predstavovalo **dodatočných 217 až 234 mil. eur.**

Graf 17: Výdavky na služby zamestnanosti (% HDP)



Zdroj: Eurostat

Graf 18: Výdavky služby zamestnanosti (% CVV)



Zdroj: Eurostat

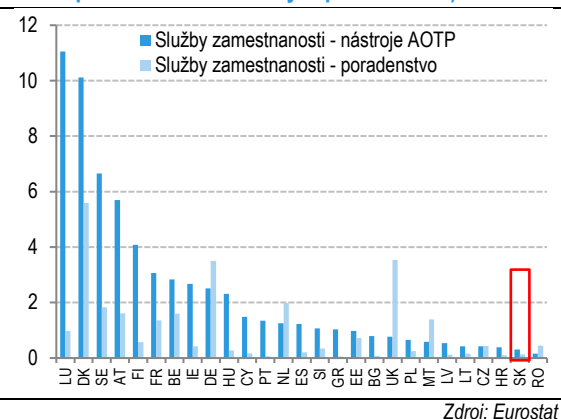
Poznámka: grafy 17 a 18 - roky 2013 a 2014, alebo posledný dostupný rok

Výdavky na AOTP prepočítané na jedného registrovaného nezamestnaného patria na Slovensku **k najnižším v EÚ** (Graf 19). Takýto prepočet je ovplyvnený pretrvávajúcim veľkým počtom nezamestnaných na Slovensku. Aj v porovnaní výdavkov na jedného účastníka nástroja AOTP patrí Slovensko k lacnejším krajinám v rámci krajín EÚ (Graf 20).

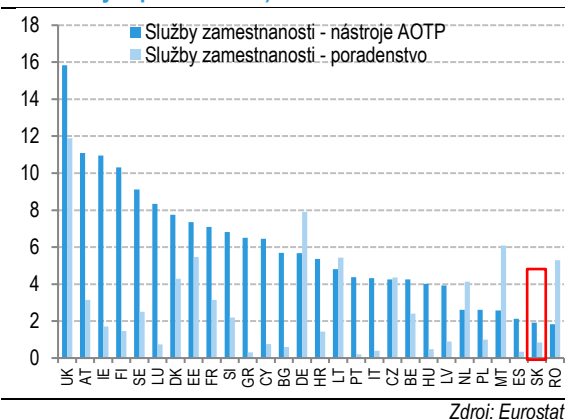
²¹ Osobné výdavky na aktivačné centrá predstavovali 4,6 mil.eur v roku 2014 a 8,5 mil. eur v roku 2015.

²² <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/organizacie-ministerstva/upsvar/prenajom-upsvar-1q-2014.pdf>

Graf 19: Výdavky na registrovaného nezamestnaného (tis. eur, v parite kúpnej sily, bez AOTP pre UoZ so zdravotným postihnutím)



Graf 20: Výdavky na účastníka nástroja AOTP (tis. eur, v parite kúpnej sily, bez AOTP pre UoZ so zdravotným postihnutím)

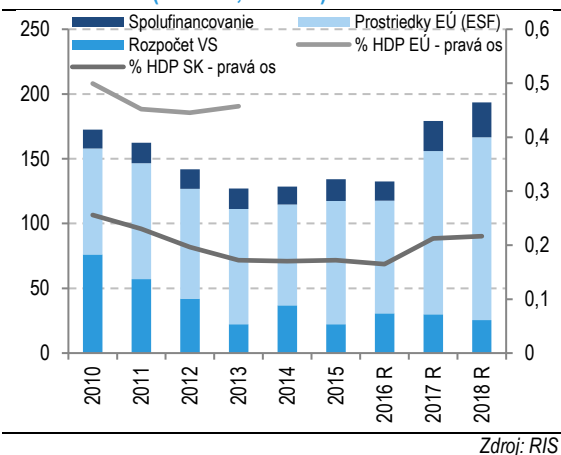


Poznámka: grafy 19 a 20 - roky 2013 a 2014, alebo posledný dostupný rok

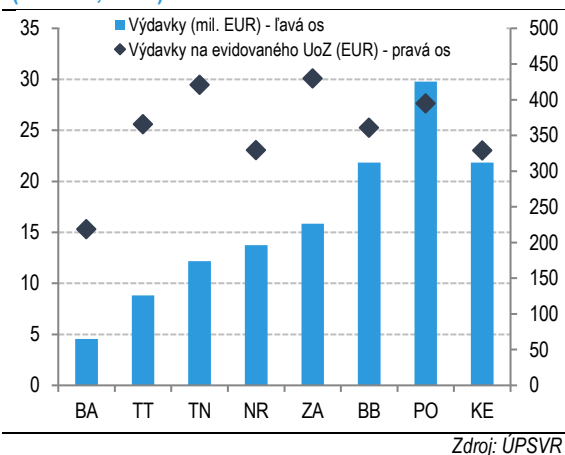
Na financovanie AOTP sa v roku 2015 použili prevažne zdroje EÚ, ktoré tvorili 70 % z celkových výdavkov. Celkové výdavky predstavovali vyše 130 mil. eur, čo predstavuje mierny nárast oproti roku 2014. Napriek rastu nezamestnanosti v pokrízovom období výdavky na nástroje AOTP do roku 2014 klesali. Výraznejšie zvýšenie výdavkov možno očakávať v novom programovom období 2014-2020 (Graf 21).

Z regionálneho hľadiska smerovalo najviac finančných prostriedkov do Prešovského, Banskobystrického a Košického kraja, teda do 3 krajov s mierou nezamestnanosti nad celoslovenským priemerom. Výdavky na evidovaného UoZ sa však výrazne nelíšia medzi regiónmi napriek rôznej miere nezamestnanosti (Graf 22). Dôležitá je aj štruktúra využívaných nástrojov analyzovaná v ďalších častiach (Kapitola 3 a 5).

Graf 21: Výdavky na nástroje AOTP podľa zdrojov financovania (mil. eur, % HDP)



Graf 22: Výdavky na nástroje AOTP podľa regiónov (mil. eur, 2015)



Box 3: Reforma služieb zamestnanosti (2013 – 2015)

Hlavným cieľom stále prebiehajúcej reformy služieb zamestnanosti je poskytovanie cielených individualizovaných poradenských a odborných služieb klientom. V strednodobom horizonte by výsledkom mal byť plne funkčný trojpilierový systém, ktorý bude zastrešovať informačno-poradenské služby, odborné služby a administratívu úradov práce.

Reforma služieb zamestnanosti (zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od mája 2013) čiastočne zjednodušila a znížila administratívnu náročnosť systému AOTP zrušením niektorých duplicitných a neúčinných nástrojov. Zefektívnilo sa tiež poskytovanie niektorých nástrojov úpravou účelu, výšky alebo nároku na príspevky. Pre 7 významných

nástrojov došlo k zmene z obligatórnosti poskytovania na fakultatívne. Úrady práce tak dostali možnosť samostatne rozhodnúť, v ktorých prípadoch je poskytnutie príspevku účelné a v ktorých nie.

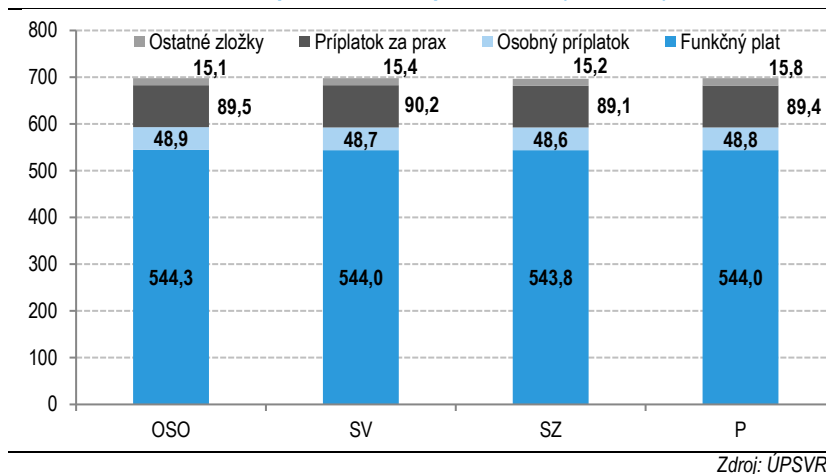
Reforma úradov práce v období 2014-2015 (zákon č. 310/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti) v rámci programu ESO integrovala ÚPSVR a úrady práce do jedného právneho subjektu. Zmena riadenia umožňuje ÚPSVR lepšie riadiť jednotlivé úrady práce a ich personálne obsadenie. V mesiacoch február až apríl 2015 prebiehali na úradoch práce organizačné zmeny. Do konca roka 2015 sa uskutočnila vnútorná realokácia zamestnancov úradov práce. Počet zamestnancov na samotných úradoch práce síce poklesol z 8 122 v roku 2014 na 8 015 v roku 2015, došlo však k presunu zamestnancov prierezových činností úradov práce na ÚPSVR (nárast zamestnancov z 364 na 646). Scentralizovali sa tak prierezové podporné činnosti jednotlivých úradov práce na jednom mieste. Časť zamestnancov prierezových činností úradov práce posilnila vecné útvary jednotlivých úradov práce. Na úradoch práce sa posilnili miesta prvého kontaktu pre klientov a agentov pre kontakt so zamestnávateľmi presunom zamestnancov z odboru sociálnych vecí.

Zmeny v organizácii úradov práce v súčasnosti umožňujú klientom vybavenie od podania žiadosti o zaradenie do evidencie UoZ, v rámci ktorého sa sprostredkováva zamestnanie, cez podanie žiadosti o dávku v hmotnej núdzi, prípadne akékoľvek štátne sociálne dávky na jednom mieste. Celkovo je momentálne na oddelení služieb pre občana približne 2 000 zamestnancov (front office). Ďalších približne 2 000 zamestnancov pracuje na oddeleniach odboru služieb zamestnanosti (back office a odborné činnosti vrátane 156 odborných poradcov). Ku koncu roka 2015 sa znížil počet klientov na jedného zamestnanca oddelenia služieb občanom v priemere na tretinu. Závažnosť meraná len počtom UoZ na jedného zamestnanca dosiahla hodnotu 153, avšak po započítaní poberateľov sociálnych dávok dosahuje záťaž v priemere 202 klientov. Pre zabezpečenie individuálnej práce s ťažšie umiestniteľnými rizikovými UoZ je počet klientov na jedného odborného poradcu stále vysoký (2 280 klientov).

Priemerná hrubá mzda zamestnanca úradu práce dosiahla 698 eur v roku 2015 (79 % národnej priemernej mzdy). Najvyššie priemerné mzdy dosiahli úrady práce v Novom Meste nad Váhom (725 eur) a Bratislave (724 eur). Naopak najnižšia priemerná mzda bola evidovaná na úradoch práce v Trebišove a Martine (672, resp. 671 eur).

Distribúcia plátov zamestnancov úradov práce je v súčasnosti relatívne uniformná, výška aj štruktúra miezd je rovnaká naprieč oblasťami špecializácie. Vplyv na rozdiely v mzdách má hlavne príplatok za prax, ktorý tvorí v priemere 13 % hrubej mzdy zamestnanca. Platy možno navyšovať aj osobitným príplatkom, ktorý však v priemere tvorí len 7 % hodnotenia.

Graf 23: Štruktúra miezd podľa oblasti špecializácie (eur, 2015)



Poznámka: priemerné mzdy zahŕňajú aj kontrakty na dohodu s nenulovou hrubou mzdou, údaje pochádzajú z interného IS ÚPSVR; OSO – oddelenie služieb pre občana (front office); SV – odbor sociálnych vecí; SZ – odbor služieb zamestnanosti; P – prevádzka

Box 4: Hodnotenie zamestnancov služieb zamestnanosti – najlepšia prax iných krajín

Menej ako štvrtina krajín EÚ má zavedený systém finančných motivácií založených na výsledkoch inštitúcií služieb zamestnanosti a ich zamestnancov (Bulharsko, Estónsko, Fínsko, Nemecko, Rakúsko, Holandsko). V praxi sa však na lokálnej úrovni v uvedených príkladoch aplikuje tiež individuálny manažment zamestnancov.

Nemecko

Odmeňovanie sa odvíja od dosiahnutých cieľov. Ciele regionálnych pobočiek služieb zamestnanosti sa vopred definujú a porovnávajú sa s národnými indikátormi. Pri ich dosiahnutí získavajú manažéri všetkých úrovní nárok na malý podiel z platu a výsledky zároveň ovplyvňujú ich kariérne perspektívy.

Rakúsko

Na základe pravidelného ročného benchmarkingu (podľa koncepcie *Balanced Scorecard*) a poradia pobočiek sa prerozdeľujú výkonnostné príplatky zamestnancom až do výšky 50 % platu. Manažéri pobočiek sa môžu autonómne rozhodovať o individuálnom prerozdelení zamestnancom na vlastnej pobočke. Samotné meranie výkonov zamestnancov na individuálnej úrovni sa zbiera v podobe dát, formálne sa však pre individuálne hodnotenie nepoužíva. Finančné zdroje sa rozdeľujú na základe cieľov a výsledkov lokálnych pobočiek. Lepšie výsledky môžu pobočky pretaviť do optimistickjších cieľov a následne do navýšenia finančných zdrojov v rozpočtovom procese na národnej úrovni.

Švajčiarsko

Výkon a výsledky zamestnancov sa merajú na individuálnej úrovni aj oficiálne. Na základe toho má regionálna pobočka právomoc rozhodovať o finančných motiváciách. Nie je však možné znižovať základný plat, v takomto prípade sa používajú tzv. „soft“ nástroje v podobe osobných konzultácií s cieľom zlepšenia kompetencií zamestnanca. Podobný systém funguje aj v Holandsku, Bulharsku a Estónsku.

UK

Oficiálne meranie výsledkov na individuálnej úrovni neexistuje. Podobne ako v prípade Rakúska však existuje v praxi neformálny zber údajov o výkonoch a výsledkoch zamestnancov. Využívajú sa na tzv. „soft“ odmeňovanie a sankcionovanie. Pri zlom hodnotení zamestnancov sa prijmu opatrenia a ciele smerom k zlepšovaniu výsledkov, v prípade nezlepšenia k prepusteniu.

3. Ako efektívne sú úrady práce pri poskytovaní služieb zamestnanosti?

V efektívnosti služieb zamestnanosti sa medzi jednotlivými úradmi práce ukazujú podstatné rozdiely aj pri zohľadnení regionálnych podmienok na trhu práce. Na úspešnosť pri umiestňovaní má negatívny vplyv najmä vyššie pracovné zaťaženie zamestnancov úradov práce a dlhšia doba nezamestnanosti. Lepšie umiestňovanie nezamestnaných by mohlo priniesť zamestnanie 2 100 až 5 700 nezamestnaných a úsporu na výdavkoch štátu vo výške 2,5 až 7 mil. eur ročne.

Z porovnania efektivity služieb zamestnanosti poskytovaných úradmi práce vyplývajú podstatné rozdiely aj pri zohľadnení regionálnych podmienok na trhu práce. Konečný výsledok služieb zamestnanosti je meraný na výstupe vyradeniami z evidencie v dôsledku umiestnenia na trhu práce. Jeho dosiahnutiu predchádzajú prechodné vstupy služieb zamestnanosti, na ktorých „vyprodukovanie“ sú použité vstupy v podobe zamestnancov služieb zamestnanosti spolu s výdavkami na nástroje AOTP a prevádzku úradov práce. Priemerne predstavuje odhadovaný priestor na zefektívnenie procesov 22 % v podobe zníženia vstupov práce a kapitálu pri „produkovaní“ služieb zamestnanosti. Pri podpore umiestňovania UoZ na trhu práce je možné dosiahnuť zlepšenie maximalizáciou umiestnení o 13 až 35 %.

Zvýšenie efektivity umiestňovania ťažšie zamestnateľnej skupiny dlhodobo nezamestnaných UoZ má okrem zvyšovania zamestnanosti a príjmov pozitívny vplyv na sociálne výdavky²³ Jej zvýšenie na hranicu možností efektívnych referenčných úradov by mohlo predstavovať zamestnanie 2 100 až 5 700 dodatočných nezamestnaných a úsporu vo výdavkoch štátu na sociálnu pomoc²⁴ a zdravotné poistenie²⁵ vo výške **2,5 až 7 mil. eur ročne²⁶**.

Na úspešnosť pri umiestňovaní nezamestnaných má negatívny vplyv najmä vyššia pracovná zaťaž zamestnancov úradov práce a dlhšia doba nezamestnanosti. Nižšie pracovné zaťaženie zamestnancov služieb zamestnanosti na úradoch práce (nižší podiel evidovaných UoZ na jedného zamestnanca) je asociované s efektívnejším umiestňovaním UoZ na trhu práce (viac UoZ si nájde prácu). Ale, lacnejšie výstupy úradov práce (bez zmeny nákladov/vstupov) nevedú nutne k lepším výsledkom pri umiestňovaní UoZ.

Efektívnosť služieb zamestnanosti²⁷ je hodnotená v zmysle minimalizovania vstupov a maximalizovania výstupov jednotlivých procesov. V porovnaní s parciálnymi ukazovateľmi sú pomocou DEA-analýzy zohľadnené viaceré vstupy a výstupy súčasne. Ich optimalizáciou je odhadnutá relatívna efektivita jednotlivých úradov práce. **Pri hodnotení sa prihliada aj na znevýhodnené úrady práce, pokiaľ ide o podmienky na regionálnych trhoch práce.** Problémové oblasti s mierou evidovanej nezamestnanosti nad 20 % boli okresy južného a východného Slovenska (Graf 43 v Prílohe č. 3).

Zhrnutie regionálnych charakteristík a parciálnych výkonov úradov práce

Jednotlivé úrady práce čelia rôznym regionálnym charakteristikám pracovného trhu, ktoré sú zohľadnené aj vo výsledkoch analýzy. Bratislava ukazuje najpriaznivejšie podmienky, zatiaľ čo Rimavská Sobota, Kežmarok, Revúca a Prešov dosahujú najnevýhodnejšie hodnoty indexu charakteristík pracovného trhu (Graf 24). Regionálne charakteristiky pracovného trhu ako priemerný počet evidovaných UoZ (U), priemerný počet registrovaných voľných pracovných miest (V), podiel nízkokvalifikovaných UoZ (z_1) a podiel dlhodobo nezamestnaných UoZ (z_2) sú merané indexom, ktorý je zostavený pomocou metódy hlavných

²³ Koncept off-benefit (OECD, 2005).

²⁴ Pre výpočet boli použité priemerné údaje o počte poberateľov a výške PHN na jednotlivých úradoch práce.

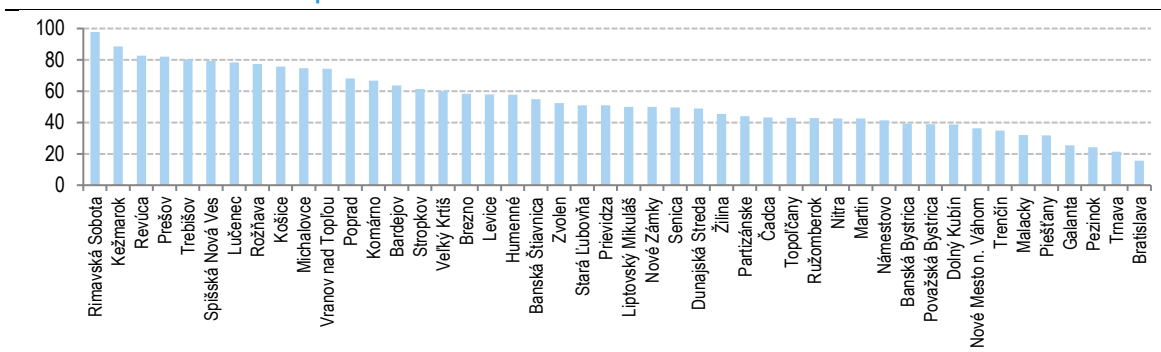
²⁵ Mesačná výška poistného v roku 2014 bola 32,2 eur, čo predstavuje 4 % z priemernej mesačnej mzdy v roku t-2 (805 eur v roku 2012).

²⁶ Pri definovanom predpoklade vplyvu úradu práce na zamestnávanie a jednorazovom zvýšení priemerného počtu UoZ umiestnených na trhu práce o 13 % - 35 %. Výpočet predpokladá rovnako rovnomerné rozloženie podielu poberateľov PHN v počte umiestnení ako je počet umiestnení ovplyvnených úradom práce.

²⁷ Aktívna politika trhu práce, ktorá spolu s odborom sociálnych vecí (pasívna politika trhu práce), tvorí dve základné funkcie úradu práce. Služby zamestnanosti predstavujú systém inštitúcií a nástrojov podpory a pomoci účastníkom trhu práce pri hľadaní zamestnania, jeho zmene, pri obsadzovaní voľných pracovných miest a uplatňovaní AOTP.

komponentov²⁸. Index nadobúda hodnoty od 0 po 100 a rastie s menej priaznivými podmienkami na pracovnom trhu.

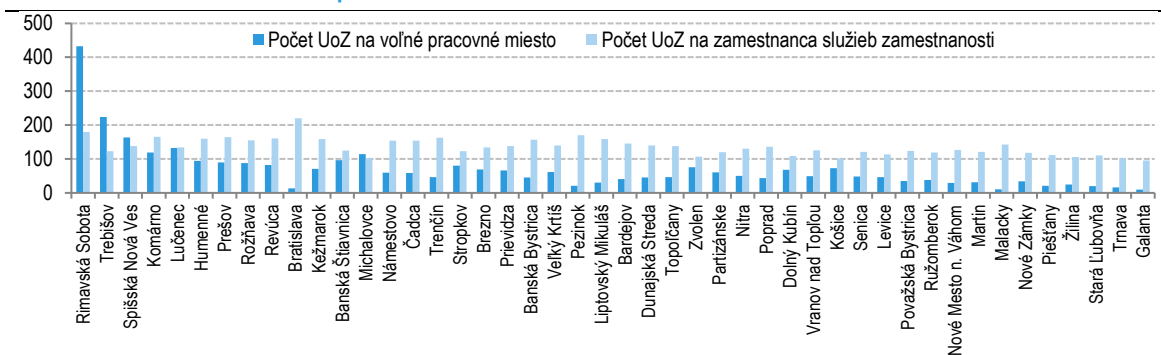
Graf 24: Index charakteristík pracovného trhu



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR (2014)

Priemerný počet evidovaných UoZ na zamestnanca služieb zamestnanosti a pomer evidovaných UoZ k registrovaným voľným pracovným miestam indikujú rôzne pracovné zaťaženie a možnosti umiestňovania úradov práce (zoradený podľa súčtu oboch kritérií, Graf 25). Keď berieme do úvahy obidva ukazovatele, najmenej priaznivá situácia bola na úradoch práce v Rimavskej Sobote, Trebišove a Spišskej Novej Vsi. Najpriaznivejšia situácia podľa týchto kritérií bola v Galante, Trnave a Starej Ľubovni.

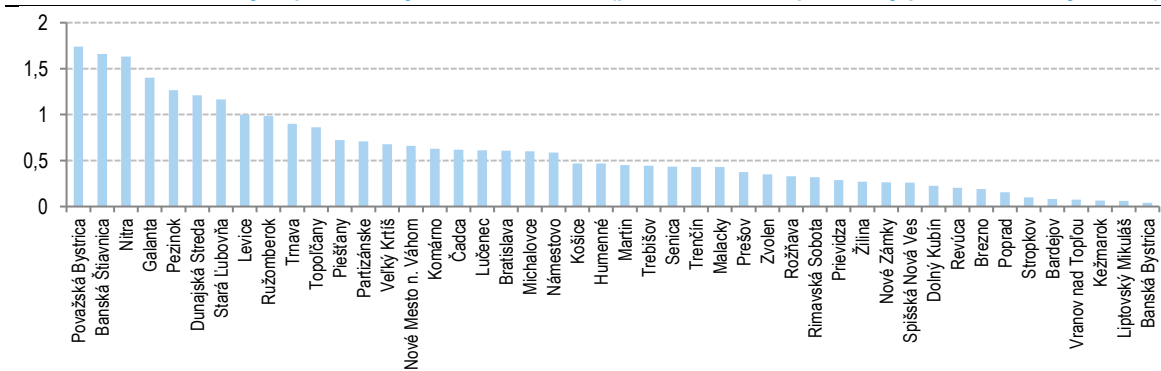
Graf 25: Parciálne ukazovatele pracovného zaťaženia a možnosti umiestňovania UoZ



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR (2014)

Najčastejšie boli **odborné poradenské služby** (OPS)²⁹ v prepočte na jedného UoZ poskytované na úradoch práce, ktoré patrili medzi menej vyťažené, a naopak úrady práce s pravdepodobne najvyššou potrebou odborných poradenských služieb sa nachádzajú v strednej a spodnej časti spektra (Graf 26).

Graf 26: Podiel odborných poradenských služieb na UoZ (počet intervencií/priemerný počet evidovaných UoZ)



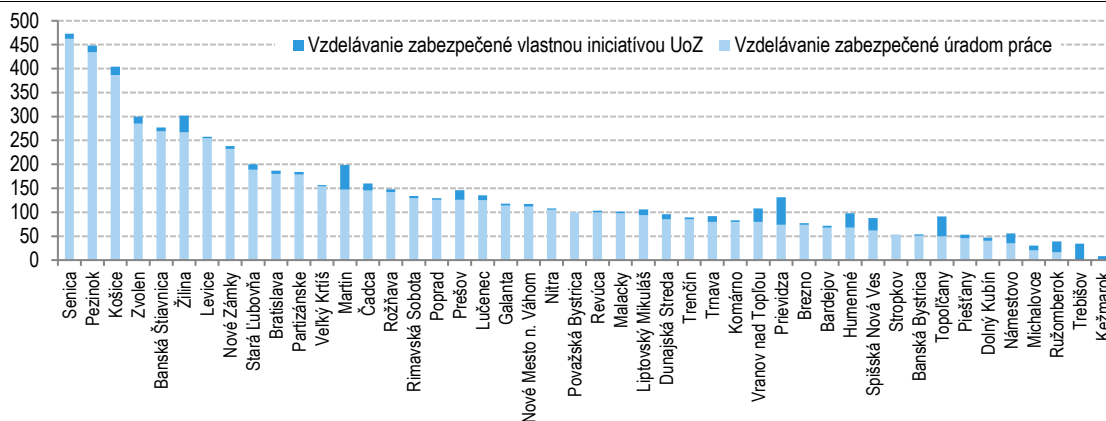
Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR (2014)

²⁸ Pomocou tejto metódy je možné z viacerých premenných určiť ich váženú lineárnu kombináciu. Výsledné váhy z analýzy hlavných komponentov sú vypočítané na základe korelačnej matice a spolu s normalizáciou dát je tak zabezpečená nezávislosť od mierky: 0,3269 (U), -0,3141 (V), 0,6126 (z1), 0,6474 (z2). Normalizácia bola prevedená z dôsledku rozdielnych škál jednotlivých premenných U, V, z1, z2 podľa rovnice $x_{norm} = (x - x_{min}) / (x_{max} - x_{min})$.

²⁹ K OPS patria aktivity ako zisťovanie osobnostných predpokladov a schopností UoZ zhodnotením jeho kompetencií, vypracovanie individuálneho akčného plánu, diagnostikovanie a rozpoznanie prekážok vstupu na trh práce, či vytvorenie osobnostného profilu pre potreby ďalšej intervencie.

Počet účastníkov vzdelávacích programov rovnako naznačuje podstatné rozdiely medzi jednotlivými úradmi práce (Graf 27). Počet UoZ vo vzdelávacích kurzoch je práve v oblastiach s najvyšším podielom nízkokvalifikovaných UoZ najnižší (Trebíšov, Kežmarok, Michalovce) alebo neprevyšuje 8 % všetkých podporených/aktivizovaných (Veľký Krtíš). Týmto nástrojom bolo v roku 2014 podporených len 6 023 UoZ (2015³⁰: 1 473³¹). Posilnenie vzdelávania orientovaného na potreby pracovného trhu predstavuje implementácia programu RE-PAS koncom roka 2014, ktorý zabezpečuje rekvalifikáciu UoZ. V roku 2015 bolo projektom rekvalifikovaných už celkovo 16 944 UoZ (2014: 6 388).

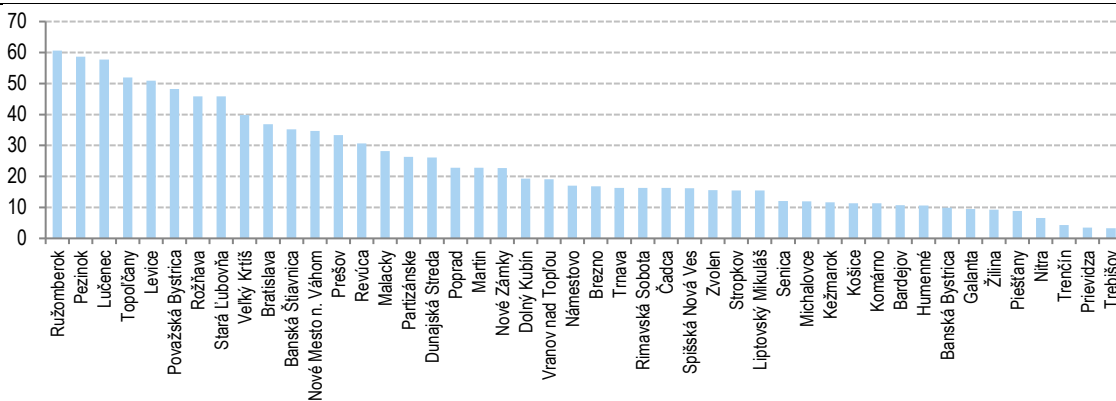
Graf 27: Počet účastníkov vzdelávacích programov³²



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR (2014)

Konečný výsledok služieb zamestnanosti je meraný na výstupe vyradeniami z evidencie v dôsledku umiestnenia na trhu práce po intervencii úradom práce³³. Podiel umiestnení UoZ na trhu práce, ktoré boli ovplyvnené aktivitami úradov práce, predstavuje v priemere 24 %. Ukazujú sa však značné rozdiely medzi jednotlivými úradmi práce (Graf 28).

Graf 28: Podiel umiestnení UoZ na trhu práce ovplyvnených aktivitami úradov práce (% všetkých umiestnení)



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR (2014)

³⁰ Proces verejného obstarávania dodávateľov vzdelávacích kurzov bol od roku 2015 centralizovaný v ÚPSVR.

³¹ Uvádzané štatistické údaje za rok 2015 sú ku dňu spracovania predbežného charakteru, nakoľko po nasadení nového informačného systému ÚPSVR prebieha konsolidácia a synchronizácia údajovej základne a doladenie spôsobu spracovania jednotlivých štatistických ukazovateľov.

³² §46 ods. 4 definuje vzdelávanie UoZ zabezpečené úradom práce a §46 ods. 7 definuje vzdelávanie z iniciatívy UoZ.

³³ Priamy vplyv úradov práce na umiestnenie UoZ je ťažko merateľný. Metodika ÚPSVR pri kvantifikácii počtu umiestnených na trhu práce prostredníctvom úradu práce zahŕňa UoZ, ktorí boli pred umiestnením podporení/aktivizovaní nástrojmi AOTP alebo im boli poskytnuté odborné poradenské služby, odporúčania do zamestnania a pod. Pozitívny vplyv aktívnej politiky úradov práce potvrdzujú aj empirické štúdie (Eppel et al., 2014). Napriek tomu je hore uvedený vplyv interpretovateľný skôr ako podiel umiestnení, ktoré boli uskutočnené v nadväznosti na aktivity úradov práce bez identifikácie čistých efektov.

Výsledky DEA-analýzy

V priemere predstavujú výsledky pre **efektivitu aktivít (efektivita produkovania služieb zamestnanosti)** potenciálnu úsporu v podobe možnej redukcie všetkých vstupov o **22 %**. Výsledky DEA-analýzy ukazujú relatívnu efektivitu úradov práce (Príloha č. 4)³⁴. V prípade efektivity aktivít sa tak podarilo minimalizovať vstupy práce a výdavkov na sprostredkovanie služieb zamestnanosti a v prípade efektivity umiestňovania bol maximalizovaný počet umiestnení na trhu práce za použitia daných nástrojov AOTP.

Výsledky **efektivity umiestňovania UoZ na trhu práce** naznačujú, že priemerný počet možných umiestnení³⁵ UoZ na trhu práce by sa mohol navýšiť 3,63-krát. Keďže služby zamestnanosti majú priamy vplyv iba na časť všetkých umiestnení, výsledný nárast počtu umiestnených je vynásobený vplyvom úradu (Tab. 11 v Prílohe č. 4). Zvýšenie efektivity umiestňovania³⁶ by tak jednorazovo spôsobilo nárast umiestnení priamo ovplyvnených aktivitami úradov práce o **5 729 osôb**, čo predstavuje nárast o **35 %**. Pri zvolenom predpoklade menšieho vplyvu úradov práce³⁷ na umiestňovanie by nárast zamestnanosti priemerne predstavoval hodnotu **2 092**, resp. **4 183** (nárast o **13 %**, resp. **26 %**).

Úrady práce, ktoré sú efektívne s ohľadom na produkovanie služieb zamestnanosti, sa vo väčšine prípadov ukazujú ako neefektívne, pokiaľ ide o efektivitu umiestňovania a naopak. Medzi oboma hodnotami efektivity je silná negatívna korelácia³⁸, čo môže byť zapríčinené **negatívnym vzťahom medzi kvantitou** (počet „vyprodukovaných“ aktivít) a **úspešnosťou služieb zamestnanosti** (počet znova zaradených na trh práce podmienený AOTP). Napriek negatívnej korelácii je potrebné brať do úvahy, že cieľom niektorých nástrojov nemusí byť umiestnenie na trhu práce, ale skôr podpora pracovných návykov UoZ, a tým ich udržanie na trhu práce a zabránenie odchodu do neaktivity.

V ďalšom kroku bol vypočítaný index **efektívnosti z rozsahu** SE_i , ktorý je možné interpretovať aj ako podiel, ktorý organizačná jednotka dosahuje z optimálnej efektívnosti z rozsahu (Tab. 11 v Prílohe č. 4). Efektívnosť z rozsahu môže byť spôsobená priaznivejšími podmienkami na pracovnom trhu, čo sa prejavuje obzvlášť na výsledkoch efektivity aktivít (Bratislava, Trnava, Trenčín, Pezinok). Na stanovenie optimálnej veľkosti úradov práce boli určené výnosy z rozsahu. Výsledky nasvedčujú tomu, že väčšina úradov práce dosahuje **konštantné výnosy z rozsahu**. To znamená, že nárast vstupov vedie k proporcionálnemu nárastu výstupov a ich veľkosť je optimálna vzhľadom na množstvo vstupov v ich veľkostnej skupine³⁹.

DEA-analýza odhaduje **priestor na zefektívnenie procesov**⁴⁰. Pri interpretácii výsledkov technickej efektivity je dôležité mať na zreteli, že ide výlučne o **operačnú efektivitu** v zmysle minimalizácie vstupov na dosiahnutie aspoň momentálneho objemu výstupov alebo maximalizácie výstupov za použitia súčasných vstupov. Metóda nehodnotí efekty AOTP⁴¹ a ani neukazuje ideálny mix nástrojov, ktoré by mali byť použité na dosiahnutie parciálnych úloh a hlavného cieľa (umiestnenia UoZ na trhu práce).

³⁴ Efektívne úrady práce, ktoré sa nachádzajú na hranici produkčných možností, dosahujú hodnotu miery efektivity 1 (radiálna efektivita) a okrem toho neobsahujú žiadne sklzy (zmiešaná efektivita).

³⁵ Priemerný mesačný počet vyradených z evidencie z dôvodu umiestnenia na trhu práce.

³⁶ Na hranicu produkčných možností efektívnych referenčných úradov práce.

³⁷ V tomto prípade sme sa pozreli na to, aký by bol nárast umiestnení UoZ na trhu práce pri arbitrárne stanovenom predpoklade nižšieho vplyvu úradov práce na umiestňovanie ako pri priemernom vplyve na úrovni 24 % (Graf 28).

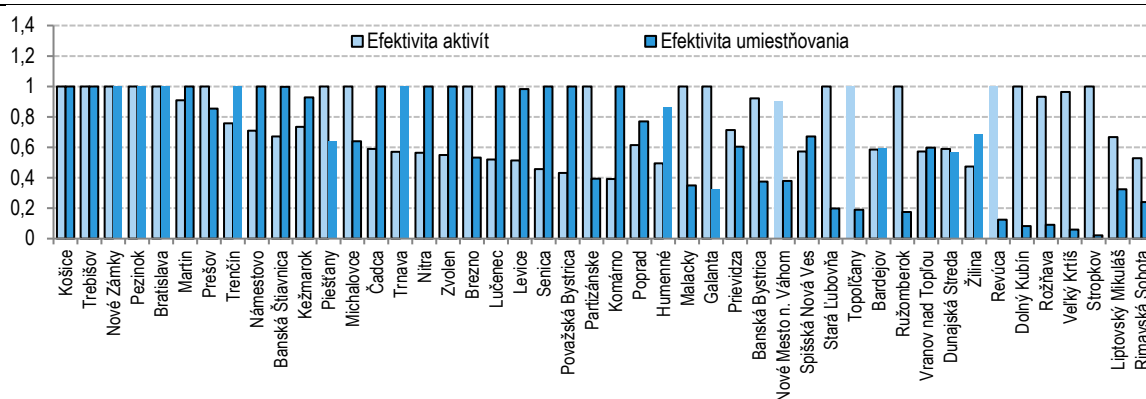
³⁸ Korelačný koeficient = - 0,43 je štatisticky signifikantný na hladine 0,05 ($p = 0,0026$).

³⁹ Sub-optimálnu veľkosť vykazujú podľa efektivity aktivít úrady práce Nové Mesto nad Váhom a Veľký Krtíš, a podľa efektivity umiestňovania Piešťany, ktoré tak môžu tak zvyšovať svoju technickú efektivitu zvyšovaním ich veľkosti podľa použitých vstupov (stúpajúce výnosy z rozsahu). Úrady práce Bratislava, Dunajská Streda, Galanta, Žilina, Bardejov a Humenné zase podľa efektivity umiestňovania vykazujú supra-optimálnu veľkosť a ich efektivitu by tak mohli zvyšovať znížením ich veľkosti podľa použitých vstupov – v tomto prípade použitých aktívnych opatrení (klesajúce výnosy z rozsahu).

⁴⁰ DEA-analýza odhaľuje priestor na zefektívnenie služieb zamestnanosti. Po identifikácii konkrétnych účinných nástrojov AOTP pomocou vhodných metód je možné mix nástrojov upraviť buď zachovaním súčasného relatívneho pomeru, alebo určením a navýšením priorít, ktorých dlhodobé pôsobenie prevyšuje krátkodobú neefektivitu. Okrem toho nové nastavenie zmení aj relatívne pomery a referenčné (efektívne) úrady práce, čo si vyžaduje opätovné hodnotenie efektivity. Zvýšením produktivity je možné zvýšiť efektivitu a zároveň ďalej posúvať hranicu produkčných možností.

⁴¹ Na hodnotenie dopadov konkrétnych nástrojov a poradenských služieb sú vhodné metódy, ktoré odhadujú čisté efekty (propensity score matching, difference in differences a pod.).

Graf 29: Výsledky efektivity úradov práce



Zdroj: vlastné výpočty

Poznámka: Pseudo-efektívne útvary (prítomnosť sklzov) sú pri rovnakej hodnote radené na nižších priečkach (podľa veľkosti súčtu sklzov) a odlišné neohraničenými stĺpcami. Pre lepšie porovnanie je pri efektívite umiestňovania uvedená recipročná hodnota.

Ak rešpektujeme obidve kritériá efektivity, **najefektívnejšie boli úrady práce v Košiciach a Trebišove. Najmenej efektívne boli úrady práce v Rimavskej Sobote, Liptovskom Mikuláši, Stropkove a Veľkom Krτίši** s prihliadnutím na podmienky v okrese (Graf 29).

Relatívne intenzívnejším zavádzaním služieb zamestnanosti, ako napríklad v prípade úradov práce Veľký Krτίš (vzdelávanie), Dolný Kubín, Stropkov (celkové výdavky na nástroje AOTP), Piešťany a Nové Zámky (vyšší počet odporúčaní na voľné pracovné miesta), môže dôjsť k neefektívnosti umiestňovania aj po zohľadnení regionálnych charakteristík trhu práce. Z dlhodobého hľadiska však môžu tieto investície predstavovať zlepšenie efektov služieb zamestnanosti.

Naproti tomu Trebišov a Kežmarok dosahujú vysokú operačnú efektívnosť, aj keď napríklad počet UoZ, ktorým boli úradom práce zabezpečené vzdelávacie kurzy, bol v roku 2014 nulový⁴². Z tohto hľadiska sú pozitívnym príkladom Pezinok a Senica, kde je podiel UoZ vo vzdelávacích programoch najvyšší a intenzita OPS priemerná až nadpriemerná, pričom tieto úrady dosahujú aj pomerne dobré výsledky podľa kritérií efektívnosti. Rovnako Košice a Prešov aj vzhľadom na ich vysokú vyťaženosť dosahujú relatívne efektívne hospodárenie a súčasne prihliadajú na kritériá vzdelávania a OPS.

Tobit regresná analýza

Táto časť analýzy dáva do súvisu efektívnosť aktivít a umiestňovania s vonkajšími vplyvmi (napr. veľkosť úradu práce, počet evidovaných UoZ, či voľné pracovné miesta). Vplyvy činiteľov prostredia a charakteristík úradov práce na efektívnosť aktivít a umiestňovania sú odhadované tobit regresnou analýzou (Tab.12 v Prílohe č. 4). Výsledky regresnej analýzy potvrdzujú **konflikt medzi kvantitou a úspešnosťou poskytovaných služieb**.

Na úspešnosť pri umiestňovaní nezamestnaných má negatívny vplyv najmä vyššia pracovná zaťaženosť zamestnancov úradov práce a dlhšia doba nezamestnanosti. Nižšie pracovné zaťaženie zamestnancov služieb zamestnanosti na úradoch práce (menší pomer UoZ na jedného zamestnanca) je asociované s efektívnejším umiestňovaním (viac UoZ si nájde prácu). **Vyššia doba nezamestnanosti** vedie ku klesajúcej efektívnosti umiestňovania. Výsledky regresie potvrdzujú prítomnosť **konštantných výnosov z rozsahu** (Príloha č. 4: Interpretácia Tobit regresnej analýzy).

⁴² Pričom ani počet kurzov z iniciatívy UoZ nevyrovňoval tento výsledok v porovnaní s ostatnými úradmi práce.

4. Ako účinné sú vybrané nástroje AOTP?

Vyhodnotené úspešnejšie nástroje necielia práve prioritné skupiny UoZ. Z pohľadu nákladovej efektívnosti sa javí úspešne krátkodobá podpora v podobe absolventskej praxe a dobrovoľnickej činnosti. Dotovanie ceny práce mladých do 29 rokov je účinné z pohľadu zvýšenia šance zamestnať sa oproti nepodporenej skupine, z pohľadu nákladov však ide o relatívne drahé nástroje. Verejné zamestnávanie dotovaním ceny práce a aktivačnými prácami cieľi dlhodobo nezamestnaných a nízkokvalifikovaných UoZ, ale javí sa relatívne neúspešné pri zvyšovaní šance účastníkov nájsť si po ich skončení zamestnanie na otvorenom trhu práce.

Čistá účinnosť pri hodnotení nástrojov AOTP predstavuje rozdiel v počte zamestnaných UoZ oproti situácii, kedy by sa program neuskutočnil. Pre jednotlivé nástroje sa porovnávajú účastníci s kontrolnou skupinou s podobnými charakteristikami (viac k metodike v Prílohe č. 6). Dopĺňa ju meranie ekonomickej nákladovosti v pomere k čistému zamestnávaniu v podobe návratnosti podpory z daní a odvodov pri zamestnaní sa účastníkov. Nástroj môže mať vysokú čistú účinnosť, ale pri vysokých nákladoch by mohlo byť efektívnejšie vynaložiť prostriedky na menej nákladné opatrenie. Práve **ekonomická efektívnosť čistého zamestnávania je hlavným kritériom pre hodnotenie nástrojov.**

Podľa skúseností zo zahraničia je podpora pracovných miest vo verejnom sektore (tzv. verejnoprospešné práce) najmenej efektívnou cestou podpory nezamestnaných (Kluve, 2006; Card et al., 2015). **Z vyhodnotenia účinnosti vyplýva, že tento typ podpory sa na Slovensku nejaví ako úspešný pri zamestnávaní cieľovej skupiny dlhodobo nezamestnaných UoZ. Relatívne úspešnejšie programy na druhej strane nemajú za cieľ zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných.**

Výber nástrojov AOTP pre hodnotenie účinnosti

Výber hodnotených nástrojov zohľadňuje počet podporených účastníkov, ročné čerpanie finančných prostriedkov a jednotkové náklady na účastníka v rokoch 2013 a 2014. Kombinácia týchto kritérií identifikuje nástroje s vysokou účasťou alebo nákladmi⁴³. Výber tvorí spolu takmer polovicu použitých finančných prostriedkov na AOTP a podporu takmer tretiny účastníkov nástrojov AOTP v roku 2014.

Tri nástroje predstavujú najvyššie čerpanie finančných prostriedkov na nástroj a jednotkové náklady na podporeného v roku 2013 a 2014 (Tab. 13 v Prílohe č. 4). Patria do skupiny nástrojov na zvyšovanie zamestnanosti, predstavujú dotovanie nákladov práce/podnikania:

- §54 NP XXI - Podpora vytvárania pracovných miest v súkromnom sektore (mladí do 29 rokov);
- §54 NP XX - Podpora zamestnávania nezamestnaných v samospráve (najmä mladí do 29 rokov);
- §50j - Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti;
- §49 - Príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť.

Ďalšia skupina nástrojov predstavuje pre porovnanie úspešnosti nástroje, ktoré nepodporujú tvorbu pracovných miest v pravom zmysle slova, slúžia skôr na aktiváciu nízkokvalifikovaných nezamestnaných a absolventov škôl (tzv. nástroje zamerané na zvyšovanie zamestnatelnosti)⁴⁴. Patria medzi nástroje AOTP s najvyšším počtom podporených v rokoch 2013 a 2014:

- §52 - príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj;
- §52a - príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľnickej služby;
- §51 - príspevok na vykonávanie absolventskej praxe.

Aj napriek odlišnému typu možno porovnávať nástroje, ktoré cieľia rovnakú vekovú skupinu s podobnou úrovňou zručností (podpora mladých - §54 NP XXI, §54 NP XX, §51), či nástroje typu verejnoprospešných prác v samosprávach (§50J, §52, §52a), ktoré sa však môžu líšiť úrovňou zručností cieľovej skupiny.

⁴³ Bez zahnutia nástrojov na podporu integrácie UoZ so zdravotným postihnutím.

⁴⁴ Účastníci týchto opatrení zostávajú aj počas trvania podpory naďalej v evidencii UoZ, znižujú však disponibilný počet UoZ.

Tabuľka 2: Hodnotenie vybraných nástrojov AOTP

Nástroj AOTP	Počet osôb s ukončenou podporou (% z účastníkov AOTP)	Obdobie účasti	Dĺžka podpory ⁴⁵ (mesiace, dni)	Priem. dohodnuté náklady na účastníka (eur)	Celkové čerpanie v mil. eur (% z výdavkov na AOTP)	
					2013	2014
§54 NP XXI	1 225 (1,3 %)	1.1.2013-30.6.2014	12m+6m	4 171	20,1 (15,8 %)	24,3 (18,8 %)
§54 NP XX	105 (0,1 %)	1.1.2013-30.6.2014	6m+6m	2 214	1,2 (0,9 %)	1,4 (1,1 %)
§50J	2 892 (3,0 %)	1.5.2013-30.6.2014	najviac 9 m (priemer 188 d)	2 512	9,7 (7,6 %)	12,4 (9,6 %)
§49	8 826 (9,1 %)	1.1.2011-30.6.2014	24 m	3 506	16,3 (12,8 %)	6,9 (5,3 %)
§51	5 760 (5,9 %)	1.5.2013-30.6.2014	3 až 6m (priemer 143 d)	584	8,8 (6,9 %)	4,4 (3,4 %)
§52	9 848 (10,1 %)	1.5.2013-30.6.2014	najviac 6 m (priemer 172 d)	137	2,2 (1,7 %)	4,6 (3,6 %)
§52a	2 825 (2,9 %)	1.5.2013-30.6.2014	najviac 6 m (priemer 166 d)	1 010	3,5 (2,7 %)	5,7 (4,4 %)

Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

Poznámka: Počet podporených UoZ bez sprostredkovania zamestnania, poradenských a odborných služieb predstavuje 97 033 v roku 2014 (podľa publikácie Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení trhu práce za rok 2014). Priemerné dohodnuté náklady na jednotlivé AOTP nezodpovedajú realne čerpanej sume, tá je spravidla nižšia z rôznych dôvodov (vytvorenie nižšieho počtu pracovných miest ako bolo dohodnuté, dočasné neobsadenie pracovného miesta, práceneschopnosť zamestnanca, zníženie príspevku z dôvodu neoprávnených výdavkov a pod.). Údaje o dohodnutých priemerných nákladoch pochádzajú z databázy ÚPSVR z októbra 2015.

Výsledky hodnotenia účinnosti

Podľa priemerného vplyvu opatrenia na šancu zamestnať sa po 12⁴⁶ mesiacoch po skončení účasti na nástroji sa v čistej účinnosti javí úspešné dotovanie pracovných miest mladých do 29 rokov (§54 NP XXI a §54 NP XX). Projekty dotovania ceny práce pre mladých do 29 rokov patria medzi najdrahšie, ale účastníci týchto projektov majú výrazne vyššiu pravdepodobnosť byť v zamestnaní aj po skončení podporovania a viazanosti pracovného miesta. V porovnaní s kontrolnou skupinou UoZ s podobnými charakteristikami je táto pravdepodobnosť o 20 až 30 p.b. vyššia. Platí to pre zamestnávanie v súkromnom (§54 NP XXI) aj verejnom sektore (§54 NP XX).

Po zohľadnení nákladov dosahujú lepšiu návratnosť nástroje krátkej podpory na získavanie pracovných návykov (dobrovoľnícka služba §52a a absolventská prax §51).

V ukazovateli nákladovej efektívnosti sa z porovnávaných nástrojov javí najväčší priestor na zlepšenie pri dotovaní nákladov práce samospráv pri zamestnávaní prevažne nízkokvalifikovaných (§50j). Dotovanie ceny práce u verejných zamestnávateľov (§50j) cieľi nízkokvalifikovaných, dlhodobo nezamestnaných, či UoZ nad 50 rokov, a je dočasný bez viazanosti pracovného miesta. Predstavuje špecifickú podporu na udržanie pracovných návykov a zabránenie odchodu do neaktivity pre najťažšie zamestnateľné skupiny podobne ako aktivačné práce (§52). Kvôli inej skladbe podporených má tento nástroj výrazne horšie výsledky ako podpora mladých do 29 rokov u verejných zamestnávateľov. Vykazuje výrazne nižšiu úspešnosť, keď rozdiel v šanci účastníka byť zamestnaný po skončení podpory oproti kontrolnej skupine nedosahuje v priemere ani 9 p.b. v sledovanom období.

Jediný nástroj s negatívnym vplyvom na šance účastníkov zamestnať sa predstavujú aktivačné práce v obciach a pre samosprávny kraj. Preto sa skôr javia ako forma sociálnej podpory. V takomto

⁴⁵ V prípade opatrení v rámci §54 ide o dĺžku poskytovania príspevku na vytvorené pracovné miesto + dĺžku povinného udržania pracovného miesta po skončení poskytovania príspevku; pre opatrenie §49 predstavuje dĺžka podpory minimálne obdobie pre vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti po poskytnutí príspevku.

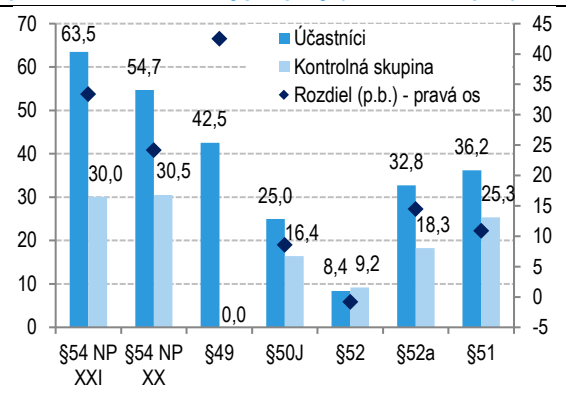
⁴⁶ Kvôli obmedzeniu dát sa pri §54 NP XXI sleduje len 6 mesačné obdobie po skončení podpory.

prípade ani nie je možné vyhodnotiť nákladovú efektívnosť. Nástroj slúži na podporu nákladov samospráv pri zamestnávaní menšej časti z účastníkov aktivačných prác v obciach. Samotný koncept aktivácie aktivačnými prácami je súčasťou systému PHN. Výrazný podiel všetkých účastníkov tvoria pravdepodobne Rómovia (Mýtna Kureková et al., 2013), čo nebolo možné zohľadniť pri meraní čistej účinnosti a znižuje tak relevantnosť kontrolnej skupiny. Podľa prieskumu UNDP sa aktivačných prác v priemere zúčastnilo 47 % Rómov v porovnaní s 5 % väčšinovej populácie žijúcej v blízkosti rómskych osídlení. Koncom roka 2015 sa na aktivačných prácach zúčastnilo 46 tis. účastníkov, ktorí sú podporení aktivačným príspevkom v sume 63,07 eur. Samotný príspevok sa od roku 2006 nikdy nevalorizoval, v roku 2015 predstavoval aktivačný príspevok prepočítaný na nutný počet hodín aktivácie 45 % minimálnej hodinovej mzdy.

Opatrenia typu verejnoprospešných prác podporujú účastníkov s rôznou úrovňou vzdelania (§52 – nízke vzdelanie, §52a – stredné vzdelanie) a majú výrazné odlišné výsledky v zamestnávaní účastníkov po skončení podpory. Kým účasť na aktivačných prácach v obciach a pre samosprávny kraj (§52) negatívne vplyva na zamestnanie sa po skončení podpory, účasť na aktivačných prácach formou dobrovoľníckej služby má podobný malý, ale pozitívny vplyv ako program §50j. Treba podotknúť, že účastníci nástroja §50j majú vzdelanostnú štruktúru účastníkov podobnú nástroju §52a.

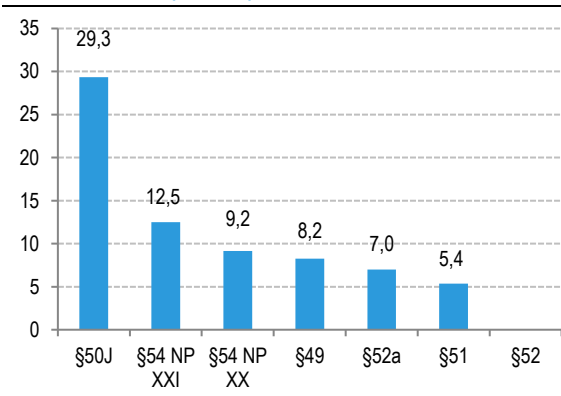
Podpora podnikania (§49) sa poskytuje UoZ formou príspevku na čiastočnú úhradu nákladov súvisiacich s prevádzkovaním samostatnej zárobkovej činnosti (SZČ). Problém pri hodnotení čistej účinnosti predstavuje neexistencia kontrolnej skupiny, keďže počet ľudí s podobnými charakteristikami, ktorí začali prevádzkovať SZČ, je blízky nule. Úspešnosť podpory tak možno hodnotiť len na základe podielu udržaných živností po skončení povinnej udržateľného obdobia, ktorý dosahuje len 48 % v prvom mesiaci a mierne klesá k 40 %, a porovnania nákladov programu s výnosmi.

Graf 30: Šanca byť zamestnaný v sledovanom období po skončení finančnej podpory (% , rozdiel v p.b.)



Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR

Graf 31: Priemerné dohodnuté náklady na čistého zamestnaného (tis. eur)⁴⁷



Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR

Tabuľka 3: Porovnanie nákladov a výnosov hodnotených nástrojov AOTP

Nástroj AOTP	Priemerné dohodnuté náklady na čistého zamestnaného (eur)	Návratnosť podpory pri zárobku účastníka pri minimálnej mzde (v rokoch) ⁴⁸
§50J	29 330	19
§54 NP XXI	12 485	8
§54 NP XX	9 158	6
§49	8 247	5
§52a	6 982	4
§51	5 369	3
§52	-	-

Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

⁴⁷ Priemerné dohodnuté náklady na čistého zamestnaného predstavujú priemerné dohodnuté náklady na obdobie podpory vydelené čistou účinnosťou nástroja, t.j. rozdielom v šanci účastníka byť zamestnaný oproti kontrolnej skupine UoZ.

⁴⁸ Prínosy v podobe daní a odvodov z minimálnej mzdy v roku 2015.

5. Ako majú úrady práce nastavené priority pri alokácii zdrojov?

Najviac financované nástroje AOTP sú odlišné ako v zahraničí a nesmerujú na najťažšie zamestnateľné skupiny nezamestnaných. Prevláda dotovanie pracovných miest a zaošáva financovanie vzdelávacích a tréningových programov. Významná časť výdavkov na AOTP smeruje na krátkodobo nezamestnaných (približne 60 %) a na dlhodobo nezamestnaných smeruje iba zhruba 40 % zdrojov. Organizačná reforma úradov práce navýšila počty zamestnancov prvého kontaktu, záťaž zamestnancov klientami zostáva stále vysoká, najmä v okresoch s vysokou mierou dlhodobej nezamestnanosti. Záťaž zamestnancov je vyššia a počet pracovísk služieb zamestnanosti nižší oproti najlepším krajinám EÚ a OECD.

Nástroje AOTP

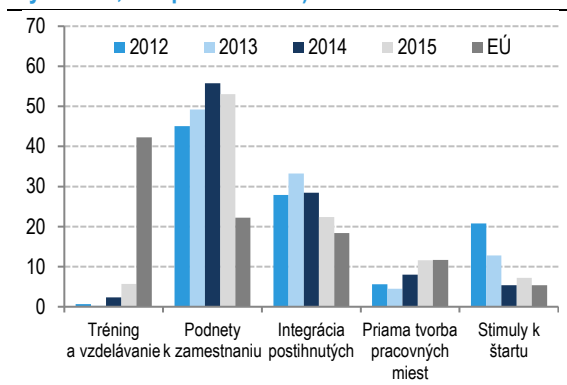
Štruktúra výdavkov na nástroje AOTP sa výrazne líši od iných krajín EÚ alebo OECD (Graf 32). Slovensko v porovnaní s krajinami EÚ (s vyše 40 % podielom) **výrazne menej financuje vzdelávacie a tréningové programy**, ktoré v roku 2015 tvorili približne len 6 % všetkých výdavkov na programy AOTP⁴⁹. Podiel podporených vo vzdelávacích programoch dosiahol len 6,3 % všetkých podporených (12,4 % spolu s pilotnými rekvalifikačnými kurzami RE-PAS).

Naopak **oveľa intenzívnejšie sa financujú podnety k zamestnaniu**, keď podiel výdavkov na tento typ nástrojov je oproti priemeru EÚ vyše dvojnásobný. Veľkú časť týchto výdavkov tvoria nástroje dotovania nákladov práce zamestnávateľov (napríklad podpora zamestnanosti mladých do 29 rokov).

Z medzinárodných skúseností sa ukazujú ako **najúčinnnejšie najmä vzdelávacie a tréningové programy, či poradenské služby pri hľadaní práce** (OECD, 2005; Lehmann & Kluve, 2008; OECD, 2015). Významnú úlohu hrajú spolu so službami zamestnanosti aj **sankcie pre nespoluprácu** (Kluve, 2006). Vzdelávanie a tréningy zvyšujú produktivitu nezamestnaných, a tým pozitívne vplyvajú na pracovnú mobilitu (OECD, 2005; Kluve, 2006; Escudero, 2015). **Frekventované poradenské stretnutia s aktívnym prístupom** navyše zvyšujú pravdepodobnosť zamestnania UoZ aj cez neformálne kanály vlastnou iniciatívou (Eppel et al., 2014).

Podnety k zamestnaniu vo forme dotácií nákladov práce v súkromnom sektore zvyšujú zamestnateľnosť nízkokvalifikovaných ľudí (Card et al., 2015). Nástroje na podporu mladých do 29 rokov, ktoré tvoria významnú časť dotácií nákladov práce na Slovensku, sa odporúčajú cieľiť hlavne na nízkokvalifikovaných mladých nezamestnaných (OECD, 2014). **Priama tvorba pracovných miest vo verejnom sektore** (tzv. verejnoprospešné práce) predstavuje najmenej efektívnu cestu podpory nezamestnaných (Kluve, 2006; Card et al., 2015).

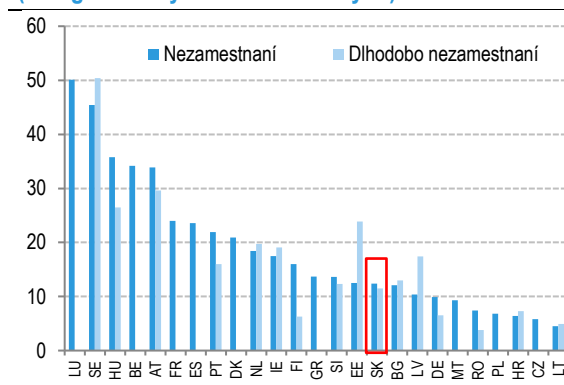
Graf 32: Štruktúra výdavkov na AOTP (% celkových výdavkov, bez poradenstva)



Zdroj: Eurostat, ÚPSVR

Poznámka: grafy 32 a 33 - roky 2013 a 2014, alebo posledný dostupný rok

Graf 33: Aktivácia nezamestnaných nástrojmi AOTP (% registrovaných nezamestnaných)



Zdroj: Eurostat

⁴⁹ Podiel na tento typ nástrojov dosiahol len 2,4 % výdavkov na nástroje AOTP v roku 2014.

Pomocou nástrojov AOTP sa na Slovensku darilo aktivizovať relatívne nižší počet nezamestnaných s nízkym podielom dlhodobo nezamestnaných (Graf 33). Podiel podporených predstavoval v roku 2013 12,4 % z celkového počtu registrovaných nezamestnaných. Najlepšie krajiny v tomto ukazovateli podporujú viac ako tretinu registrovaných nezamestnaných (Luxembursko – 50,1 %, Švédsko – 45,4 %, Maďarsko – 35,8 %, Rakúsko – 35,5 % a Belgicko – 34,2 %). V dôsledku nastavenia voľnejších kritérií dĺžky nezamestnanosti pre účastníkov väčšiny nástrojov sa na Slovensku aktivizuje relatívne malý počet dlhodobo nezamestnaných, keď podiel podporených predstavuje 11,5 % z registrovaných dlhodobo nezamestnaných.

Podmienky poskytovania nástrojov AOTP sú vo všeobecnosti nastavené pre relatívne širokú skupinu UoZ. Dlhodobo nezamestnaní síce tvoria viac ako polovicu podporených nezamestnaných (52 %), krátkodobo nezamestnaní však tvoria stále relatívne veľkú skupinu. Podstatná časť výdavkov na AOTP smeruje na krátkodobo nezamestnaných (približne 60 %), pričom na ťažšie zamestnateľné skupiny dlhodobo nezamestnaných ostáva iba zhruba 40 % zdrojov. Nástroj určený takmer výlučne pre dlhodobo nezamestnaných predstavujú len aktivačné práce (§52). Viac sa na dlhodobo nezamestnaných zameriava aj dotovanie nákladov práce pre znevýhodnených UoZ v podobe nástrojov §50 a §50j (Tab. 13 v Prílohe č. 5). Dlhodobo nezamestnaní účastníci tréningov a vzdelávania tvorili len 37 % účastníkov. Podnety k zamestnaniu, ktorých súčasťou sú najmä nástroje dotovania ceny práce, podporili 37 % dlhodobo nezamestnaných z celej skupiny podporených.

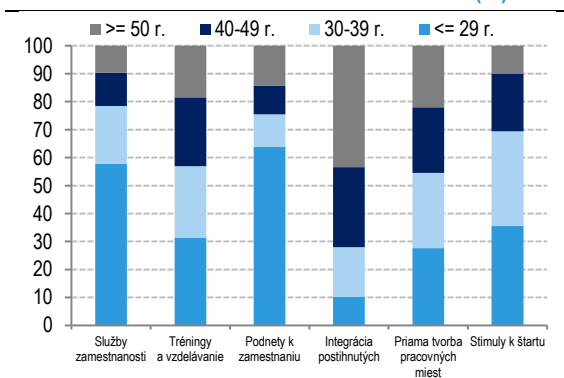
Tabuľka 4: Cielenie nezamestnaných nástrojmi AOTP

Typ nástrojov AOTP	Prítoky v danom období	Priemerná doba nezamestnanosti v dňoch	Dlhodobo nezamestnaní (% podiel)	Priemerné dohodnuté náklady (eur)
Služby zamestnanosti	13 817	337	28	55 ⁵⁰
Tréningy a vzdelávanie	21 048	475	37	329
Podnety k zamestnaniu	97 464	430	37	1 574
<i>z toho podpora mobility (§53 a §53a)</i>	21 687	436	39	206
Integrácia postihnutých	4 389	252	21	4 991
Priama tvorba pracovných miest	74 397	965	84	356
Stimuly k štartu	9 656	409	40	3 109
Celkom	220 771	575	52	1 129

Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

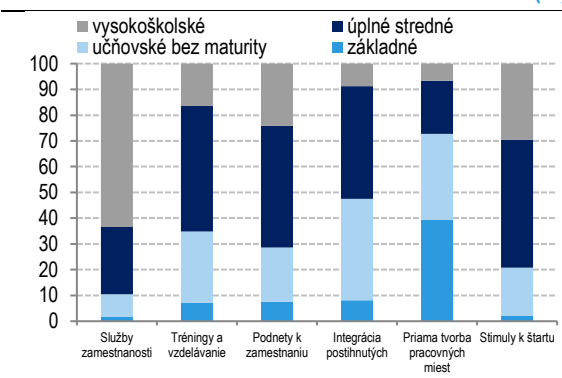
V prípade podnetov k zamestnaniu však veľkú časť tvoria **programy pre absolventov** (absolventská prax) a **podpora mladých do 29 rokov** (dotovanie nákladov na vytvorenie pracovného miesta). Ich úlohou je teda aj včasná aktivácia na predchádzanie prepadu do dlhodobej nezamestnanosti. Veková skupina do 29 rokov prevláda aj pri opatreniach služieb zamestnanosti (poskytovanie náhrad častí cestovných výdavkov, informačne a poradenské služby, odborné poradenské služby).

Graf 34: Veková štruktúra účastníkov AOTP (%)



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

Graf 35: Vzdelanostná štruktúra účastníkov AOTP (%)



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

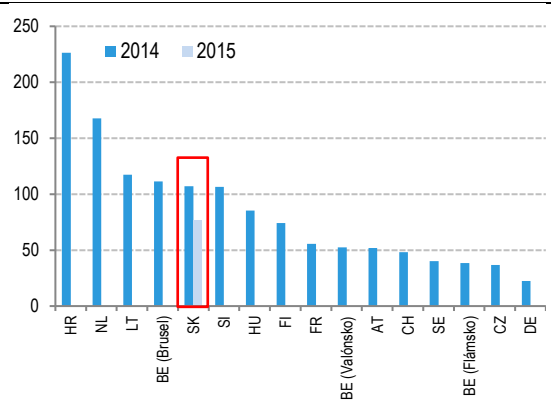
Poznámka: Prítoky účastníkov AOTP v období 01/2013-09/2015; bez nástrojov na podporu udržania existujúcich pracovných miest (§47, §50a, §50k, §56a, §59 a §60); hodnoty o dosiahnutom vzdelaní chýbajú v údajoch ÚPSVR pre 11 % sledovaných účastníkov nástrojov AOTP.

⁵⁰ Náhrady nákladov na cestovné.

Zamestnanci služieb zamestnanosti

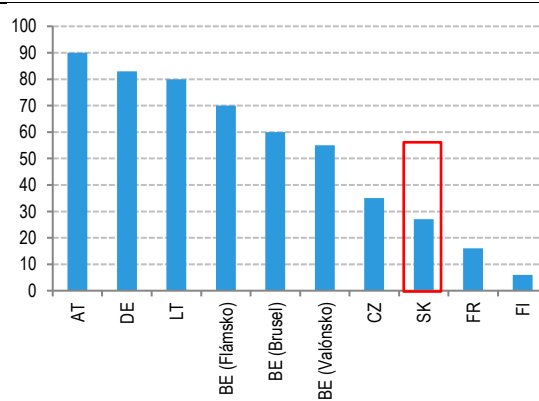
Zníženie pracovnej záťaže zamestnancov služieb zamestnanosti má pozitívny vplyv na zamestnávanie UoZ zefektívnením poskytovaných služieb (Hainmueller et al., 2011; Hofmann, et al., 2012). V medzinárodnom porovnaní krajín OECD má Slovensko vyššiu záťaž zamestnancov služieb zamestnanosti ako najlepšie krajiny, aj napriek medziročnému zlepšeniu v roku 2015. Po prepočítaní na jedného zamestnanca s priamym kontaktom s klientom (tzv. front office, v SR názov OSO - oddelenie služieb pre občana) je tento ukazovateľ ešte vyšší kvôli relatívne nízkemu podielu týchto zamestnancov na celkovom počte zamestnancov služieb zamestnanosti.

Graf 36: Záťaž zamestnancov služieb zamestnanosti v OECD (regionálne a lokálne pobočky)



Zdroj: WAPES, OECD, ÚPSVR

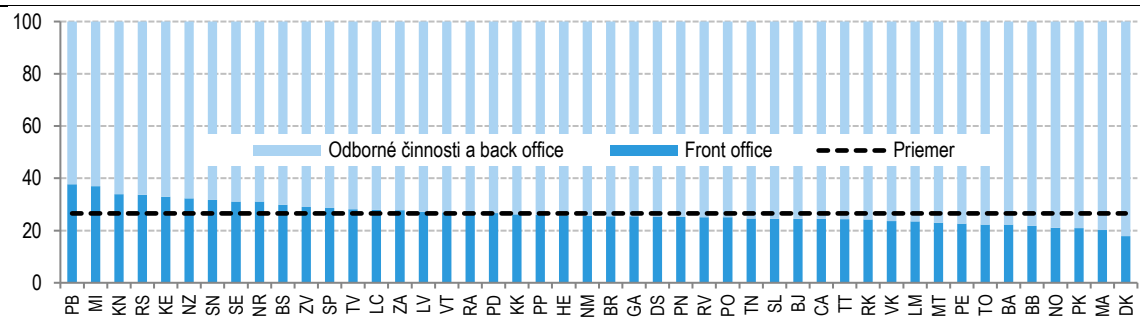
Graf 37: Podiel front office zamestnancov služieb zamestnanosti (% , 2014, SK - 2015)



Zdroj: WAPES, OECD, ÚPSVR

Samotný podiel front office zamestnancov sa líši aj medzi lokálnymi úradmi práce. S nižším podielom front office zamestnancov ako celoslovenský priemer (27 %) operujú aj úrady práce s relatívne vyššou nezamestnanosťou (Bardejov, Rožňava, Veľký Krtíš). Na druhej strane relatívne vyšší podiel front office zamestnancov nemusí byť dostatočný v okresoch s vysokým podielom viac rizikových dlhodobozamestnaných UoZ (napr. Rimavská Sobota, Kežmarok).

Graf 38: Štruktúra zamestnancov úradov práce podľa oblasti špecializácie (% , 2015)

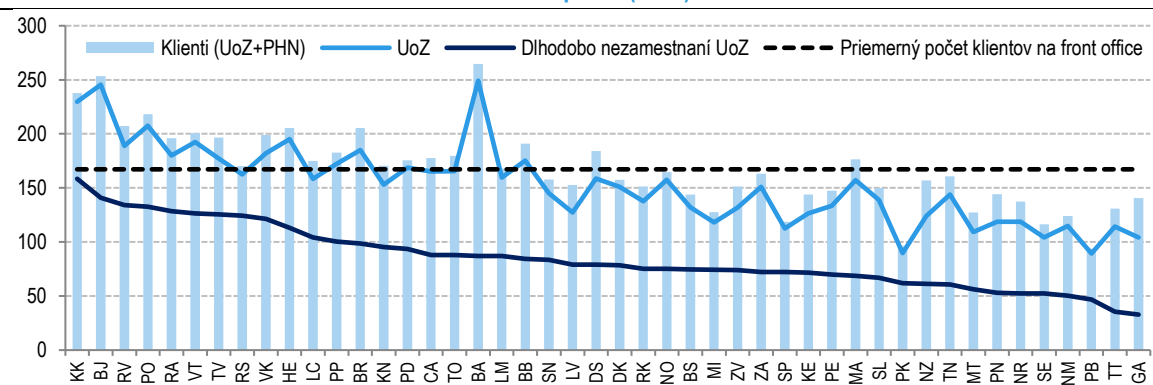


Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

Záťaž zamestnancov meraná na jedného front office zamestnanca ostáva vysoká v regiónoch s vyšším podielom dlhodobozamestnaných UoZ, ktorí práve vyžadujú intenzívnejšiu pomoc pri návšteve úradu práce. Priemerná záťaž zamestnancov OSO meraná počtom klientov však poklesla približne na tretinu pred reformou. Aj vďaka pozitívnemu cyklickému vývoju na trhu práce pripadalo ku koncu roka 2015 na zamestnanca OSO približne 153 evidovaných UoZ⁵¹.

⁵¹ Záťaž nezahŕňa klientov, ktorí sú poberatelia hmotnej núdze a štátnych sociálnych dávok.

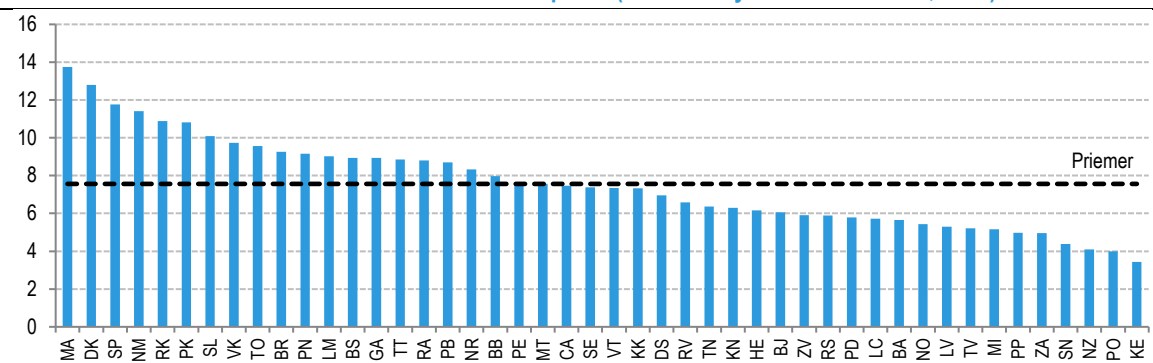
Graf 39: Zátěž zaměstnanců front office na úřadech práce (2015)



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

Podiel vedúcich zamestnancov je na niektorých pobočkách úradov práce výrazne vyšší bez ohľadu na počet pracovísk patriacich pod pobočku. Priemerný podiel vedúcich na všetkých zamestnancoch dosahuje takmer 8 %. Kým v Martine a Dolnom Kubíne presahuje tento podiel 12 %, na niektorých úradoch práce nedosahuje ani 5 %.

Graf 40: Podiel vedúcich zamestnancov na úradoch práce (% zo všetkých zamestnancov, 2015)



Zdroj: vlastné výpočty, ÚPSVR

Pracoviská služieb zamestnanosti

Celkový počet miest služieb zamestnanosti (46 pobočiek + 72 pracovísk = 118) je porovnateľný so zahraničím, keď berieme do úvahy počet evidovaných nezamestnaných prislúchajúcich pracovisku úradu práce. Na Slovensku pripadalo v roku 2015 na jedno pracovisko úradu práce priemerne 3 249 UoZ. Naproti tomu v Maďarsku, Nemecku alebo Francúzsku spadá pod jedno pracovisko služieb zamestnanosti iba 200 až 1 000 registrovaných nezamestnaných. Lepšie hodnoty v tomto ukazovateli dosiahli aj Česká Republika, Slovinsko a Litva (1 001 – 2 000).

Tabuľka 5: Medzinárodné porovnanie pracovného zaťaženia úradov práce

Počet nezamestnaných na úrad práce	Krajiny
200 – 1 000	Francúzsko, Maďarsko, Nemecko, Nový Zéland
1 001 – 2 000	Belgicko (Flámsko), Česká Republika, Litva, Rakúsko, Slovinsko, Švajčiarsko, Švédsko,
2 001 – 4 000	Chorvátsko, Dánsko, Ukrajina, UK, Slovensko
4 001 – 8 000	Austrália, Srbsko, Belgicko (Brusel)
8 001 – 12 000	Holandsko
12 001 – 25 000	Turecko

Zdroj: OECD, IDB & WAPES (2016); primárny zdroj: WAPES-IDB survey⁵² (2014)

⁵² Prieskum vykonaný asociáciou WAPES (World Association of Public Employment Services) v spolupráci s IDB (Inter-American Development Bank).

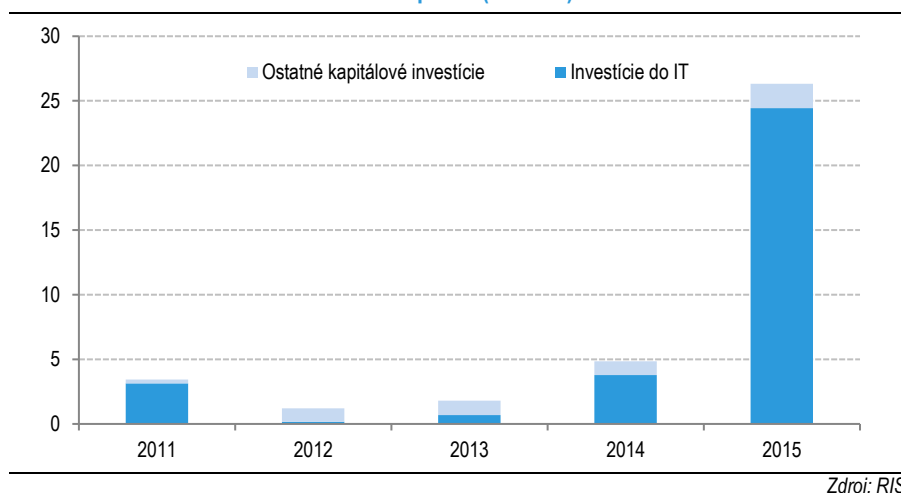
IT investície

Zavádzanie IT infraštruktúry pre služby zamestnanosti môže znižovať prevádzkové náklady a uvoľniť ľudské zdroje pre individualizované poradenské a odborné služby. Investície do zavedenia internetových služieb a samoobslužných miest sa v Katalánsku vrátili v podobe úspor na prevádzkových nákladoch v priebehu 1 roka (Fugini et al., 2014).

IT investície sa nutne nemusia prejavíť vo zvýšenej produktivite práce v organizáciách (Brynjolfsson, 1992). Zavádzanie IT projektov v štátnej správe nemá často viditeľný vplyv na výsledky smerom k verejnosti a zefektívnenie výdavkov bez iných zmien v inštitúciách. Pozitívny vplyv sa preukazuje najmä v spojení s organizačnými zmenami a zvyšovaním kvality ľudského kapitálu, ktorý toto zavádzanie sprevádza (Seri a Zanfei, 2012).

Investície do IT tvorili 60 % všetkých kapitálových investícií ÚPSVR a úradov práce v období 2011 – 2015. Investície súviseli s modernizáciou a rozšírením informačného systému služieb zamestnanosti (2014, 2015), informačnými systémami novovzniknutých aktivačných centier (2014, 2015), systémom vyhodnocovania efektívnosti a účinnosti nástrojov AOTP (2014), úpravami interného systému ekonomického a personálneho riadenia (2015) a pravidelnými nákupmi softvéru a výpočtovej techniky. V roku 2015 sa tiež spustil relatívne veľký národný projekt modernizácie služieb zamestnanosti „Efektívnymi službami k občanovi“ formou technického vybavenia obslužných miest na úradoch práce.

Graf 41: IT investície ÚPSVR a úradov práce (mil. eur)



Literatúra

- 1) Adler, N., & Yazhemsky, E. (2010): Improving discrimination in data envelopment analysis: PCA–DEA or variable reduction. *European journal of operational research*, 202, 273–284.
- 2) Bogetoft, P. & Otto, L. (2010): *Benchmarking with DEA, SFA, and R package version 0.26*. Springer Science & Business Media.
- 3) Brynjolfsson, E. (1992): *The Productivity of Information Technology: Review and Assessment*. Working Paper Series 130, MIT Center for Coordination Science.
- 4) Card, D., Kluve, J. & Weber, A (2015): *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. NBER Working Papers 21431, National Bureau of Economic Research.
- 5) Cooper, W. W., Seiford, L. M. & Zhu, J. (2011): *Handbook on data envelopment analysis*. Springer Science & Business Media.
- 6) Dehejia, R.H. & Wahba, S. (1998): *Propensity Score Matching Methods for Non-experimental Causal Studies*. NBER Working Papers 6829, National Bureau of Economic Research.
- 7) European Commission (2012): *Performance management in Public Employment Services*. Brussels, Author: Alex Nunn.
- 8) European Commission (2013): *Review of Performance Management in Public Employment Services*. Brussels, Author: Alex Nunn.
- 9) European Commission (2013): *Performance management in Public Employment Services: toolkit for PES*. Brussels, Author: Ágota Scharle.
- 10) Eppel, R., Mahringer, H. & Weber, A. (2014): *Job Search Behaviour and Job Search Success of the Unemployed*. WIFO Working papers, 471, Austrian Institute of Economic Research.
- 11) Escudero, V. (2015): *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison*. ILO Working Papers 487304, International Labour Organization.
- 12) Färe, R., Grosskopf, S., Lovell, C.A.K. & Pasurka, C. (1989): Multilateral productivity comparisons when some outputs are undesirable: a nonparametric approach. *The review of economics and statistics*, 71, 90–98.
- 13) Färe, R., Grosskopf, S. & Whittaker, G. (2007): Network DEA. In: Zhu, J. & Cook, W.D. (eds.): *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis*, 209–240, Springer, Berlin.
- 14) Fugini, M.G., Maggiolini, P. & Vallos, R.S. (2014): *e-Government and Employment Services: A Case Study in Effectiveness*. Series: SpringerBriefs in Applied Sciences and Technology Subseries: PoliMI SpringerBriefs, 2014, VIII, 95.
- 15) Greene, W. H. (2003): *Econometric analysis*. Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey.
- 16) Hagen, T. (2003): *Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data*. ZEW Discussion Papers, No. 03-27
- 17) Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. & Wolf, K. (2011): *Do lower caseloads improve the effectiveness of active labor market policies? New evidence from German employment offices*. LASER Discussion Paper, 52.
- 18) Halkos, G.E., Tzeremes, N.G. & Kourtzidis, S.A. (2014): A unified classification of two-stage DEA models. *Surveys in operations research and management science*, 19, 1–16.
- 19) Heinrich, C., Maffioli, A. & Vázquez, G. (2010): *A Primer for Applying Propensity-Score Matching: Impact-Evaluation Guidelines*. Technical Notes No. IDB-TN-161, Inter-American Development Bank.
- 20) Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S. & Wolf, K. (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer-Analysen auf Basis eines Modellprojektes. *Zeitschrift für Evaluation*, 11, 7.

- 21) Charnes, A., Cooper, W.W. & Rhodes, E. (1978): Measuring the efficiency of decision making units. *European journal of operational research*, 2, 429–444.
- 22) IFP (2015): *Silný rast zamestnanosti bude pokračovať*. IFP komentár 11/2015.
- 23) IFP (2015a): *Tri výzvy slovenskej ekonomiky*. IFP manuál marec 2015.
- 24) Kluve, J. (2006): *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA Discussion Papers 2018, Institute for the Study of Labor (IZA).
- 25) Lehmann, H. & Kluve, J. (2008): *Assessing Active Labor Market Policies in Transition Economies*. Working Papers 646, Dipartimento Scienze Economiche, Università di Bologna.
- 26) Leuven, E. & Sianesi, B. (2003): *PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing*. Statistical Software Components S432001, Boston College Department of Economics.
- 27) Maguire, S., Freely, J., Clymer, C. & Conway, M. (2009): *Job Training That Works: Findings from the Sectoral Employment Impact Study*. P/IV In Brief. Issue 7, Public/Private Ventures.
- 28) Martin, J. P. (1998): What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 35, OECD Publishing.
- 29) Mosley, H., Schütz, H. & Schmid, G. (2003): *Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis*. Edition Sigma, Berlin.
- 30) Mýtna Kureková, L., Salner, A. & Farenzenová, M. (2013): *Implementation of Activation Works in Slovakia: Evaluation and Recommendations for Policy Change. Final Report*. SGI, Bratislava
- 31) O'Connell, P.J. (2002): Are They Working? Market Orientation and the Effectiveness of Active Labour-Market Programmes in Ireland. *European Sociological Review*, 18, 65–83.
- 32) OECD (2005): *OECD Employment Outlook 2005*. OECD Publishing, Paris.
- 33) OECD (2014): *2014 Economic Review – Slovak Republic*. OECD Publishing, Paris.
- 34) OECD (2015): *OECD Employment Outlook 2015*. OECD Publishing, Paris.
- 35) OECD, IDB & WAPES (2016): *The World of Public Employment Services: Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work*. IDB, Washington, D.C.
- 36) Ramos, R., Surinach, J. & Artís, M. (2009): *The Effectiveness of Regional Active Labour Market Policies to Fight against Unemployment: An Analysis for Catalonia*. IZA Discussion Papers 4649, Institute for the Study of Labor (IZA).
- 37) Seri, P. & Zanfei, A. (2012): *The Co-evolution of ICT, Skills and Organization in Public Administrations: Evidence from new European country-level data*. Working Papers 1217, University of Urbino Carlo Bo, Department of Economics, Society & Politics.
- 38) Sheldon, G. M. (2003): The efficiency of public employment services: a nonparametric matching function analysis for Switzerland. *Journal of Productivity Analysis*, 20, 49–70.
- 39) Štefánik, M., Lubyová, M., Dováľová, G. & Karasová, K. (2014): *Analýza účinkov nástrojov aktívnej politiky trhu práce*.
- 40) Venn, D. (2012): Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing.
- 41) World Bank (2012): *Diagnostics and Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic: Main report*. World Bank, Washington DC.
- 42) Zhu, J. (2014): *Quantitative models for performance evaluation and benchmarking: data envelopment analysis with spreadsheets*. Springer, Berlin
- 43) Zhu, J. & Shen, Z.H. (1995): A discussion of testing DMUs' returns to scale. *European journal of operational research*, 81, 590–596.

Prílohy

Príloha č. 1: Výdavky ÚPSVR a úradov práce

Tabuľka 6: Výdavky len úradov práce (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015
Prevádzkové výdavky	102	107	127	126
z toho Osobné výdavky	75	81	94	99
z toho Výdavky na tovary a služby	27	26	33	27
Bežné transfery	1 383	1 389	1 371	1 332
Kapitálové výdavky	0,6	0,6	0,5	0,3
Celkové výdavky	1 486	1 497	1 499	1 459

Prevádzkové výdavky = osobné výdavky + tovary a služby; Osobné výdavky = mzdy + poisťné; Zdroj: RIS

Tabuľka 7: Výdavky úradov práce vrátane ÚPSVR (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016R	2017R	2018R
Prevádzkové výdavky	119	121	143	156	112	108	108
z toho Osobné výdavky	81	87	101	110	90	87	87
z toho Výdavky na tovary a služby	39	34	43	45	22	22	22
Bežné transfery	1 389	1 392	1 375	1 339	1 383	1 445	1 481
Kapitálové výdavky	0,8	1,3	4,9	26,3	0,5	0,5	0,5
Celkové výdavky	1 509	1 515	1 523	1 521	1 495	1 553	1 589
Medziročný rast (%)	-1,7	0,4	0,5	-0,1	-1,7	3,9	2,3
Podiel na HDP v %	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8
Podiel na CVV v %	5,2	5,0	4,8	4,3	4,2	4,2	4,2

Prevádzkové výdavky = osobné výdavky + tovary a služby; Osobné výdavky = mzdy + poisťné; bežné transfery vrátane zdrojov OP LZ 2014-2020 (Tabuľka 8); Zdroj: Program stability SR na roky 2016 až 2019, Makroekonomická prognóza IFP (jún 2016), RIS

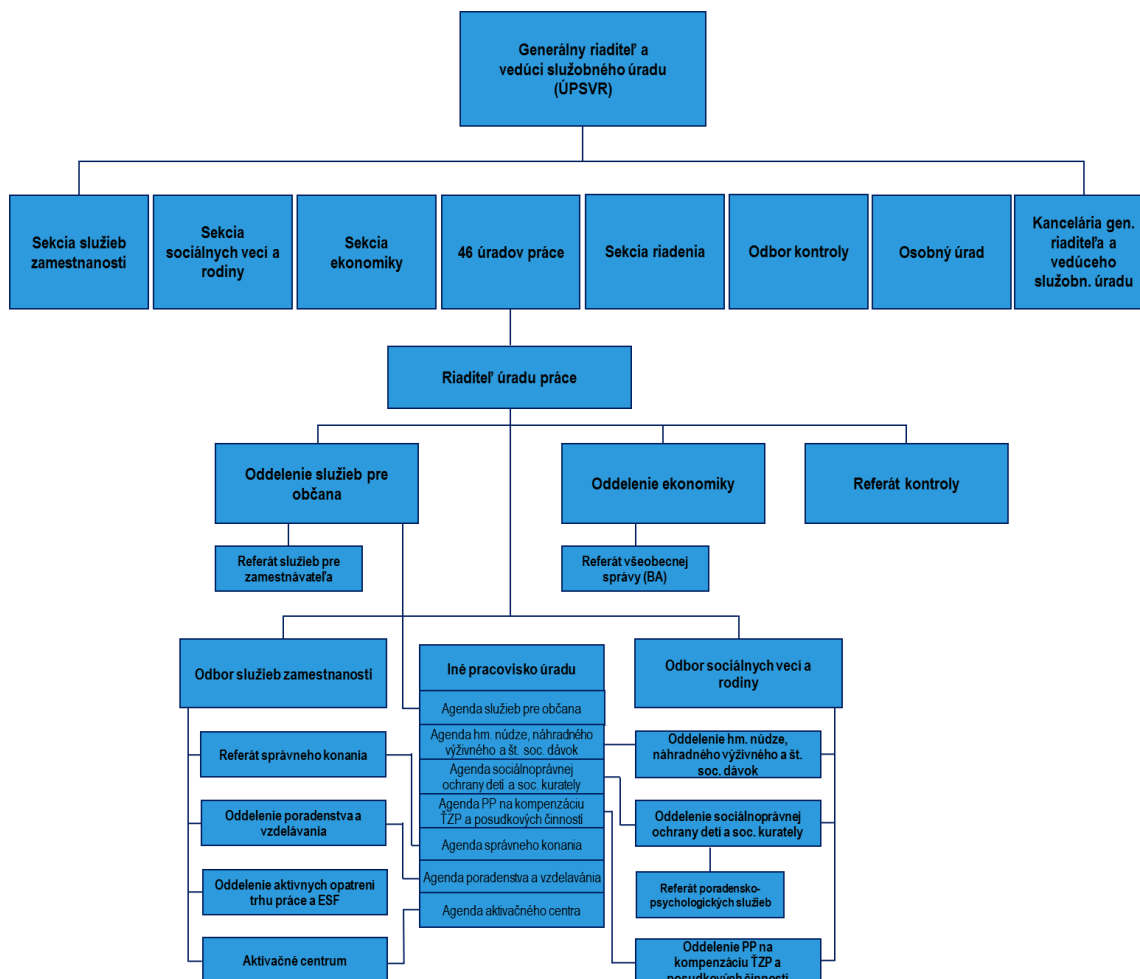
Tabuľka 8: Výdavky na programy bežných transferov úradov práce vrátane ÚPSVR (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016R	2017R	2018R
06G Ľudské zdroje	143	127	129	134	133	179	194
06G04 APTP a zvýšenie zamestnateľnosti - MPSVR	42	22	37	22	31	30	25
06G15 Podpora rastu zamestnanosti	98	104	91	111			
06G16 Podpora zamestnanosti, sociálnej inklúzie a budovanie kapacít v BSK	2,1	0,5	1,1	0,6			
06G1S OP LZ 2014-2020 - MPSVR					102	149	168
07C Sociálna inklúzia	1245	1265	1245	1204	1 250	1 265	1 287
07C01 Pomoc v hmotnej núdzi	292	295	268	235	272	278	282
07C02 Podpora rodiny	709	719	723	719	724	728	736
07C03 Kompenzácia sociálnych dôsledkov ŤZP	225	233	236	232	239	243	253
07C05 Starostlivosť o ohrozené deti	14	14	15	15	15	16	16
07C08 Podpora sociálnej inklúzie	3,8	3,5	3,8	3,6			
07E Tvorba a implementácia politík	1,1	0,6	0,9	1,4	0,4	0,4	0,4
07E04 Výkon štátnej správy na úseku SVRP a zamest.	1,1	0,6	0,9	1,4	0,4	0,4	0,4
Celkový súčet	1389	1392	1375	1339	1 383	1 445	1 481

Zdroj: RIS

Príloha č. 2: Organizačná štruktúra

Graf 42: Organizačná štruktúra ÚPSVR a úradov práce



Zdroj: ÚPSVR

Box 5: Organizačná štruktúra úradu práce

I. Front office

1. Oddelenie služieb pre občana (OSO) + recepcia OSO

Zamestnanci OSO sú pre klientov prvý kontakt na úrade práce. Ich agendou je:

- poskytovanie poradenstva formou riadeného rozhovoru v oblasti služieb zamestnanosti, PHN, štátnych sociálnych dávok a náhradného výživného, spolu so základnými informáciami o dávke v nezamestnanosti;
- aktívna spolupráca s UoZ od zaradenia do evidencie až po vyradenie, napr. predvolávanie za účelom ponuky pracovného miesta, sprostredkovanie zamestnania;
- vydávanie, prijímanie a preberanie žiadostí od občanov, spracovávanie prijatých žiadostí;
- poskytovanie všeobecných informácií klientom o aktivitách realizovaných na úradoch práce, dávke v hmotnej núdzi a jednotlivých štátnych sociálnych dávkach, voľných pracovných miestach, či realizovaných národných projektoch;
- zabezpečovanie činnosť siete EURES na Slovensku;
- úzka spolupráca so zamestnávateľmi v územnej pôsobnosti úradu práce;
- poskytovanie informácií o nástrojoch AOTP pre UoZ;

- typovanie údajov do informačných systémov, spolupráca s verejnými a neverejnými inštitúciami (napr. pri overovaní skutočností pre posudzovanie žiadostí).

Referát služieb pre zamestnávateľa

Zamestnanci predstavujú prvý kontakt pre zamestnávateľov. Agendu tvoria tieto aktivity:

- aktívne vyhľadávanie voľných pracovných miest na základe kontaktu so zamestnávateľmi;
- poskytovanie informácií o nástrojoch AOTP;
- interakcie so zamestnávateľmi pri hromadnom prepúšťaní, či pri plnení povinného podielu zamestnávania občanov so zdravotným postihnutím;
- individuálny výber, prieskum UoZ na obsadenie voľných pracovných miest poskytnutých zamestnávateľmi;
- vyhľadávanie a oslovovanie zamestnávateľov osobnými návštevami (aj pre účasť na Burze práce a Veľtrhu práce Job Expo).

II. Back office a odborné činnosti

2. Odbor služieb zamestnanosti

Zabezpečuje činnosti súvisiace so službami zamestnanosti vo viacerých oddeleniach, ktorých agendou je najmä:

Referát správneho konania

- vykonávanie štátnej správy v oblasti služieb zamestnanosti;
- kontrola registrov súvisiacich so službami zamestnanosti (napr. Sociálna poisťovňa);
- rozhodovanie o nezaradení alebo vyradení z evidencie UoZ v prvom stupni.

Oddelenie poradenstva a vzdelávania, Oddelenie aktívnych opatrení trhu práce a ESF

- zabezpečovanie poskytovania individuálnych a skupinových OPS;
- zhodnotenie schopností, pracovných skúseností, odborných zručností a pod. pred zaradením UoZ do vzdelávacieho programu;
- úlohy s uplatňovaním nástrojov AOTP (administratíva, implementácia, kontrola a pod.);
- sledovanie a odsúhlasovanie zdrojov financovania, čerpania finančných prostriedkov zo ŠR a ESF v spolupráci s oddelením ekonomiky;
- príprava podkladov pre monitoring a vyhodnotenie nástrojov.

Aktivačné centrum

V zmysle zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi zabezpečuje:

- kontakt s obcami a organizátormi dobrovoľníckej činnosti; kontakt s poberateľmi PHN;
- koordináciu a kontrolu aktivovaných pri vykonávaní aktivačných prác;
- ďalšie administratívne činnosti súvisiace s aktiváciou UoZ.

3. Odbor sociálnych vecí a ekonomiky

Zabezpečuje činnosti v oblasti sociálnych vecí a rodiny v oddeleniach, ktorých agendou je najmä:

Oddelenie hmotnej núdze, náhradného výživného a štátnych sociálnych dávok

- rozhodovanie o PHN, náhradnom výživnom a štátnych sociálnych dávkach (podpora rodiny);
- administrácia s poskytovaním dávok (overovanie skutočností, posudzovanie príjmu, spracovávanie podkladov a pod.);
- spolupráca s inými inštitúciami a oddeleniami (OSO, Aktivačné centrum).

Oddelenie sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a referát poradensko-psychologických služieb

- rozhodovanie o uložení, zmene a o zrušení výchovných opatrení;
- poradensko-psychologické služby pre dieťa, plnoletú fyzickú osobu a rodinu;
- podávanie návrhov na súd (predbežné opatrenie, určenie otcovstva, nariadenie ústavnej starostlivosti a pod.).

Oddelenie peňažných príspevkov na kompenzáciu ŤZP a posudkových činností

- rozhodovanie o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ŤZP;
- administrácia s poskytovaním príspevkov (overovanie skutočností, posudzovanie príjmu, spracovávanie podkladov a pod.);
- vykonávanie posudkových činností (možnosti zaradenia UoZ do vhodného zamestnania alebo na nástroj AOTP, hodnotenie a posudzovanie zdravotného stavu podmieňujúceho zdravotné postihnutie napr. pre preukaz ŤZP a pod.)

4. Správa úradu práce

Oddelenie ekonomiky

Zabezpečuje najmä:

- ekonomickú agendu prostredníctvom interného informačného systému a jednotlivých modulov informačného systému Štátnej pokladnice;
- agendu rozpočtu (príprava návrhu, rozpis, realizácia a vyhodnocovanie);
- vedenie účtovníctva, správu pohľadávok, zabezpečovanie hotovostného a bezhotovostného platobného styku; zabezpečovanie správnosti a úplnosti údajov pre účely výkazníctva a konsolidácie.

Referát kontroly

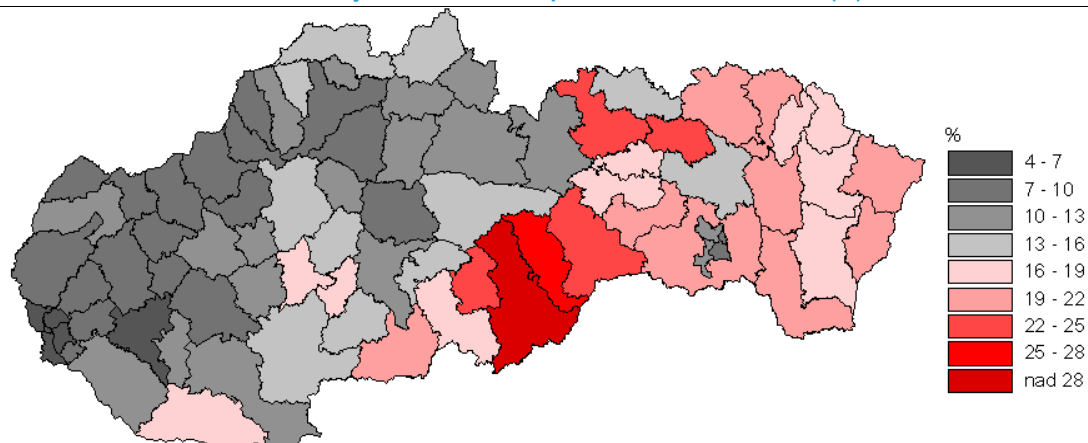
Zabezpečuje najmä:

- kontrolu plnenia úloh štátnej správy;
- kontrolu hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri nakladaní s verejnými prostriedkami a prostriedkami ESF;
- plnenie podmienok dohôd uzatvorených podľa zákona o službách zamestnanosti;
- výkon kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania;
- rozhodovanie o uložení pokút (napr. podľa zákona o službách zamestnanosti).

Sekretariát riaditeľa úradu

Príloha č. 3: Miera nezamestnanosti v okresoch

Graf 43: Priemerná miera evidovanej nezamestnanosti po okresoch⁵³ v roku 2015 (%)



Zdroj: ÚPSVR

⁵³ RS (28,7 %), RA (25,3%), KK (24,2%), RV (23,9%), SB (23,5%), PT (22,4%), TV (22,0%), VT (21,8%), SO (21,5%), VK (21,2%), SV (21,1%) a BJ (20,3%)

Príloha č. 4: DEA-analýza

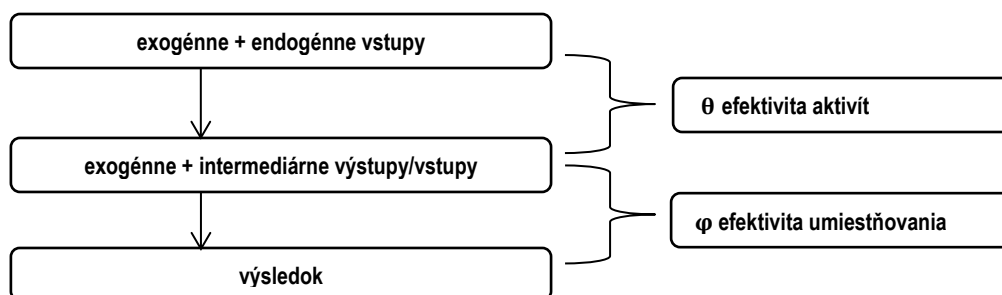
Špecifikácia modelu DEA s popisom premenných

Analýza používa dáta z rôznych zdrojov (Trexima, ÚPSVR a RIS) za rok 2014, ktoré najlepšie aproximujú procesy úradov práce a zároveň pokrývajú požiadavky teoretického modelu (hodnoty jednotlivých vstupov a výstupov sú uvedené v Tab. 9 a 10). Celkový počet pobočiek úradov práce je 46, pričom organizačná štruktúra zoskupuje ďalších celkovo celkovo 72 organizačných jednotiek v jednotlivých okresoch SR.

Teoretický model

Zjednodušený model procesov fungovania služieb zamestnanosti je zobrazený v schéme nižšie. Podpora UoZ pri návrate do zamestnania je považovaná za hlavný výsledok úradov práce. Tento zámer je uskutočňovaný pomocou nástrojov AOTP, ktoré slúžia ako prechodné premenné. Na „vyprodukovaní“ týchto prechodných (intermediárnych) premenných sú použité vstupy vo forme zamestnancov úradov práce a výdavkov na prevádzku a na jednotlivé nástroje AOTP. Vplyv úradu práce na umiestnenie UoZ závisí aj od regionálnych charakteristík trhu práce (exogénne vstupy), ktoré nie sú priamo kontrolovateľné úradom práce. Z tohto dôvodu je potrebné zobrať do úvahy aj tieto tzv. exogénne vstupy (Sheldon, 2003). V prvej fáze analýzy sa jedná o technickú **efektívitu aktivít** a teda vyprodukovanie maximálneho možného množstva „služieb zamestnanosti“ pri použití minimálneho množstva vstupov práce a kapitálu. V druhej fáze sa potom jedná o **efektívitu umiestňovania** (alebo efektívitu účinnosti) pri znižovaní počtu UoZ pomocou prechodných vstupov z prvej fázy (Mosley & Schütz, et al., 2003).

Teoretický model hodnotenia operačnej efektivity



DEA-analýza

Neparametrická metóda hraničnej efektivity „Data Envelopment Analysis“ (Charnes & Cooper, et al., 1978) alebo analýza dátových obalov je aplikovaná za účelom odhadovania technickej efektivity úradov práce⁵⁴. Dvojfázová DEA, ako je navrhnutá v Mosley & Schütz, et al. (2003), meria samostatne efektívitu aktivít θ v prvom kroku a efektívitu umiestňovania φ v druhom kroku. Výhodou takejto reťazovej DEA-analýzy (Färe & Grosskopf, et al., 2007) je možnosť zachytiť internú štruktúru procesov v organizačnej jednotke bez zjednodušeného „black-box“ pohľadu, kde sa prechodné výstupy buď vynechajú, alebo priradia na stranu vstupov alebo výstupov (Halkos & Tzeremes, et al., 2014). Na jednej strane je vstupne orientovaným modelom odhadovaná efektívita „produkovania“ aktivít (nástroje AOTP, služby zamestnanosti – poradenstvo). Tým sú určené možnosti redukcie vstupov ako počet zamestnancov služieb zamestnanosti, výdavky na nástroje AOTP a výdavky na bežný chod úradov práce. Na druhej strane je výstupovo orientovaným modelom meraná efektívita podpory umiestňovania UoZ na trhu práce. Táto metóda umožňuje určiť možné navýšenie počtu umiestnení na trhu práce pri zefektívnení procesov. V oboch

⁵⁴ Cavin & Stafford (1985); Behrenz & Rikard (1998); Sheldon (2003); Mosley & Schütz, et al. (2003); Vassiliev & Luzzi, et al. (2006).

prípadoch je použitý aj nediskrecionárny (úradom práce nekontrolovateľný) vstup vo forme indexu regionálnych charakteristík⁵⁵, ktorý zohľadní znevýhodnené postavenie niektorých úradov práce.

Efektívnosť aktivít (vstupne orientovaný CCR model s nediskrecionárnymi vstupmi)

$$\begin{aligned} \min \quad & \theta - \epsilon (\sum_{i \in D} s_i^- + \sum_{r=1}^s s_r^+) & (1) \\ \theta x_{i0} = & \sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_j + s_i^-, & i \in D \\ x_{i0} = & \sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_j + s_i^-, & i \in ND \\ y_{r0} = & \sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_j - s_r^+, & r = 1, \dots, s \\ \lambda, s_i^-, s_r^+ & \geq 0 \end{aligned}$$

Kde θ predstavuje kritérium efektivity aktivít organizačnej jednotky a teda podiel všetkých vstupov, ktoré by boli dostatočné – v porovnaní s efektívnymi referenčnými jednotkami – na dosiahnutie daného množstva výstupov, x_{ij} , resp. y_{rj} sú vektory vstupov, resp. výstupov j -tej organizačnej jednotky, λ_j je vektor váh a s_r^+ , s_i^- predstavujú sklzy jednotlivých vstupov, resp. výstupov. Množina D obsahuje len diskrecionárne alebo úradom práce kontrolovateľné vstupy, kým množina ND obsahuje nediskrecionárne exogénne vstupy.

Efektívnosť umiestňovania (výstupne orientovaný CCR model s nediskrecionárnymi vstupmi)

$$\begin{aligned} \max \quad & \varphi + \epsilon (\sum_{i=1}^m s_i^- + \sum_{r=1}^s s_r^+) & (2) \\ \varphi y_{i0} = & \sum_{j=1}^n y_{ij} \lambda_j - s_r^+, & r \in D \\ y_{i0} = & \sum_{j=1}^n y_{ij} \lambda_j - s_r^+, & r \in ND \\ x_{i0} = & \sum_{j=1}^n x_{ij} + s_i^-, & i = 1, \dots, m \\ \lambda, s_i^-, s_r^+ & \geq 0 \end{aligned}$$

Kde φ predstavuje kritérium efektivity umiestňovania organizačnej jednotky a teda podiel všetkých výstupov, ktoré by bolo možné vyprodukovať – v porovnaní s efektívnymi referenčnými jednotkami – pri použití daného množstva vstupov.

Efektívny útvar má $\theta = 1$, resp. $\varphi = 1$ a súčet sklzov je nulový. Organizačná jednotka je neefektívna ak $\theta < 1$, resp. $\varphi > 1$ (technická neefektívnosť) alebo v prípade, kde sa vyskytujú sklzy (zmiešaná neefektívnosť).

Pre určenie výnosov z rozsahu je aplikovaný postup, podľa ktorého určuje súčet duálnych váh λ_j rastúce ($\sum \lambda_j < 1$) alebo klesajúce výnosy z rozsahu ($\sum \lambda_j > 1$) (Zhu, 2014; Zhu & Shen, 1995).

Pri výbere premenných bol zohľadnený teoretický model, ktorý vychádza z popisu procesov a prihliada na pozitívnu koreláciu vstupov a výstupov:

Vstupy:

Exogénne:

- U priemerný počet registrovaných UoZ
- V priemerný počet registrovaných voľných pracovných miest
- z_1 podiel nízkokvalifikovaných na UoZ
- z_2 podiel dlhodobo nezamestnaných na UoZ

⁵⁵ Zvyšovanie diskriminačnej sily DEA-modelov pomocou analýzy hlavných komponentov je navrhnuté v Adler & Yazhensky (2010).

Endogénne:

- w_1 počet zamestnancov služieb zamestnanosti⁵⁶
- w_2 výdavky na nástroje AOTP priamo započítateľné úradu práce
- w_3 výdavky na bežný chod úradu práce (výdavky na tovary a služby)

Intermediárne výstupy/vstupy:

- y_1 počet individuálnych informačných poradenských služieb IPS (§42) + počet skupinových informačných poradenských služieb IPS $\times 20$ ⁵⁷ (§42)
- y_2 počet odborných poradenských služieb OPS (§43)
- y_3 počet odporúčaní na voľné pracovné miesta
- y_4 počet osôb, ktoré sa zúčastňujú vzdelávacích programov (§46 ods. 4, §47)
- y_5 počet aktivizovaných UoZ prostredníctvom AOTP zameraných na zvyšovanie zamestnateľnosti a zamestnanosti okrem vzdelávania (§ 43, 49, 50, 50c, 50j, 51, 52, 52a, 52a, 54, 54-REPAS, 56, 57)
- y_6 počet všetkých aktivizovaných osôb prostredníctvom AOTP zameraných na zvyšovanie zamestnateľnosti a zamestnanosti a udržanie existujúcich pracovných miest (§§ 43, 46 ods. 4, 47, 49, 50, 50a, 50c, 50j, 51, 52⁵⁸, 52a, 52a, 53, 53a, 54, 54-REPAS, 56, 56a, 57, 59, 60)

Výsledky:

- Y priemerný počet vyradení z evidencie UoZ z dôvodu umiestnenia na trhu práce

	Vstupy	Výstupy
Efektivita aktivít	<i>index (nediskrecionárny vstup), w_1, w_2, w_3</i>	y_1, y_2, y_6 .
Efektivita účinnosti	<i>index (nediskrecionárny vstup), y_1, y_2, y_3, y_4, y_5</i>	Y

Počet vyradení z evidencie UoZ z dôvodu umiestnenia na trhu práce Y slúži ako proxy premenná, nakoľko iba časť evidovaných UoZ sa umiestni na trhu práce priamou podporou úradu práce prostredníctvom služieb zamestnanosti a nástrojov AOTP. Pozitívna korelácia medzi oboma premennými zabezpečí správnosť voľby premennej (Sheldon, 2003). Okrem toho empirické dôkazy hovoria o pozitívnom vplyve poradenských činností aj na neformálne umiestnenie UoZ na trhu práce z vlastnej iniciatívy (Eppel et al., 2014).

Výpočet možného navýšenia umiestnení ovplyvnených úradmi práce je definovaný ako:

$[Y \times (\varphi - 1)] \times \text{vplyv úradu práce na umiestňovanie}$

Vplyv úradu práce na umiestňovanie je meraný umiestneniami na trhu práce v priamom vzťahu s jeho aktivitami (Graf 28) a nadobúda rôzne hodnoty pre jednotlivé úrady práce (v priemere 24 %). Pre porovnanie rôznych potenciálnych scenárov je okrem toho použitý zjednodušený predpoklad, podľa ktorého efektívnejšie služby zamestnanosti vedú priemerne k nárastu umiestnení UoZ na trhu práce o 10 – 30 %. Výpočty DEA-

⁵⁶ Výdavky na mzdy sú zohľadnené len počtom zamestnancov, keďže priemerné platy zamestnancov nevykazujú značné odchýlky a zodpovedajú kvalifikačnej štruktúre (ISCO) zamestnancov podľa kolektívnych zmlúv. Prevažný počet zamestnancov dovŕšilo 2. stupeň vysokoškolského vzdelania (priemerne 77 % - v Prievidzi 55 % až po 92 % v Dolnom Kubíne) a priemerná hrubá mesačná mzda v roku 2014 prepočítaná cez osobomesiace a plný pracovný úväzok bola 695 eur, resp. 795 eur pre zamestnancov s ukončeným 2.stupňom vysokoškolského vzdelania, čo je pod celoslovenským priemerom 1 372 eur a nezohľadňuje regionálne rozdiely v kúpnej sile.

⁵⁷ Zjednodušený predpoklad počtu 20 UoZ v jednej skupine IPS bol použitý z dôvodu obmedzenia možného počtu použitých premenných na zvýšenie diskriminačnej sily modelu a dátovej nedostupnosti skutočného počtu UoZ v skupinách.

⁵⁸ Suma priradená tomuto nástroju zodpovedá platnej legislatíve, ktorú si môže nárokovať obec podľa presne definovaných kritérií na určený počet UoZ. Táto je použitá na organizáciu a umožnenie aktivačných prác. Skutočný počet aktivizovaných, ktorí sú podporení pasívnymi opatreniami dávok v hmotnej núdzi sa nerovná počtu nárokovateľných UoZ. Pri použití tohto počtu by výdavky na aktívne opatrenia takisto nezodpovedali počtu aktivizovaných. Posudzovanie výsledkov aktivačných prác je témou, ktorá si vyžaduje komplexnejší pohľad a nie je odhadovateľná použitou metodikou.

modelov sú prevedené programovaním v R s použitím package ‚Benchmarking‘ (Bogetoft & Otto, 2010), ktorý umožňuje zaobchádzanie s nediskrečionárnymi vstupmi.

Tobit regresná analýza

V ďalšom kroku je použitá metóda tobit regresnej analýzy na odhadovanie vplyvov vonkajších faktorov a charakteristík úradov práce na efektivitu. Vplyvy jednotlivých faktorov sú špecifikované ako súčasť simultánneho pôsobenia viacerých faktorov a tak môžu byť odhalené efekty, ktoré sa jednoduchému porovnaniu vymykajú. Regresná analýza odhaduje vplyvy týchto faktorov na index **efektívnosti z rozsahu** $SE_{\theta_i}^{-1}$ efektivity aktivít a kritérium **efektivity umiestňovania** φ_i .⁵⁹ Miera SE_i (Färe & Grosskopf, et al., 1989) ukazuje, do akej miery je útvar efektívny vo vlastnej veľkostnej skupine. $1 - SE_i$ udáva faktor, o ktorý by sa efektivita zvýšila, keby veľkosť organizačnej jednotky (úradu práce) bola optimálna vzhľadom na množstvo vstupov ($SE \leq 1$). Zámer tohto postupu je tiež odhalenie potenciálnych stúpajúcich výnosov z rozsahu (Sheldon, 2003):

$$SE_{\theta_i} = \frac{\theta_L}{\theta_K}$$

kde θ_L je kritérium efektivity založené na lineárnej hranici efektivity (konštantné výnosy z rozsahu) a θ_K je kritérium efektivity založené na konvexnej hranici efektivity (variabilné výnosy z rozsahu). Zdroje *globálnej technickej efektivity* θ_L sa dajú rozložiť na súčin čistej *technickej efektívnosti* θ_K , ktorá je spôsobená operačnou neefektívnosťou a **efektívnosti z rozsahu** SE_i , ktorá je spôsobená znevýhodňujúcimi podmienkami. Vyššia hodnota SE_i preto tiež môže znamenať, že organizačná jednotka bola vystavená priaznivejším podmienkam. Vplyvy súboru premenných **S**, týkajúcich sa vonkajších **faktorov prostredia úradov práce** (priemyselná infraštruktúra⁶⁰, počet registrovaných UoZ, počet voľných pracovných miest, podiel nízkokvalifikovaných UoZ a priemerná doba nezamestnanosti) a **charakteristiky úradov práce Z** (veľkosť, miera vyťaženia, miera aktivizácie⁶¹ a sankcie⁶²) sú pomocou regresnej analýzy odhadované nasledujúcou špecifikáciou:

$$SE_{\theta_i}^{-1} = \beta_0 + \beta_1 S_i + \beta_2 Z_i + \varepsilon_i \quad \text{kde } \varepsilon_i \sim \text{i.i.d.} \quad (3)$$

$$\varphi_i = \beta_0 + \beta_1 S_i + \beta_2 Z_i + \varepsilon_i \quad \text{kde } \varepsilon_i \sim \text{i.i.d.} \quad (4)$$

Limitovaná závislá premenná, ktorá je zdola ohraničená nulou, implikuje tobit regresný model a odhadovaciú metódu maximálnej pravdepodobnosti (maximum likelihood estimation). Rôzne špecifikácie boli testované pomocou testu pomerom vierohodnosti (likelihood ratio test) a informačných kritérií (Tab. 12). Test heteroskedasticity napovedá o prítomnosti rozdielnej variácie rezíduí a z toho dôvodu sú použité white-robustné štandardné odchýlky. Ďalším problémom bol nízky počet pozorovaní. Na zvýšenie robustnosti výsledkov a súčasne ako analýza citlivosti výsledkov je použitá bootstrap metóda, ktorá kontroluje štatistickú signifikantnosť odhadovaných koeficientov. Regresná analýza je vykonaná použitím štatistického softvéru Stata.

⁵⁹ Recipročná hodnota pomôže upraviť asymetrické rozdelenie indexu (Cooper & Seiford, et al., 2011). Greene (2003) navrhuje pre účely odhadov v tobit regresii normalizáciu ohraničenú nulou. Výsledná závislá premenná je preto definovaná ako $SE_i^{-1} - 1$, resp. $\varphi_i - 1$.

⁶⁰ Proxy premenná pre počet priemyselných závodov v oblasti priradenej úradu práce.

⁶¹ Podiel UoZ podporených nástrojmi AOTP na počte všetkých UoZ.

⁶² Priemerný počet UoZ vyradených z evidencie pre nespokojnosť.

Tabuľka 9: Vstupy DEA-analýzy

	Exogénne vstupy					Endogénne vstupy		
	U	V	z ₁	z ₂	index	w ₁	w ₂	w ₃
Bratislava	14 060	1 025	0,11	0,36	15,62	64	1 953 972	1 184 948
Malacky	2 948	289	0,25	0,38	31,94	21	732 688	278 813
Pezinok	4 846	235	0,12	0,31	24,24	29	1 264 689	570 126
Dunajská Streda	7 798	172	0,26	0,46	48,91	56	2 175 332	560 649
Galanta	3 385	345	0,21	0,33	25,34	36	1 169 556	378 534
Piešťany	5 015	245	0,15	0,4	31,84	45	1 427 327	464 508
Senica	6 223	129	0,29	0,46	49,61	51	2 252 199	507 973
Trnava	4 817	303	0,14	0,28	21,26	47	1 419 243	472 802
Partizánske	5 302	88	0,18	0,48	44,02	44	1 391 684	499 563
Nové Mesto n.Váhom	4 063	137	0,18	0,41	36,35	32	1 872 749	433 015
Považská Bystrica	5 847	167	0,13	0,47	38,93	47	2 478 807	507 470
Prievidza	9 835	149	0,19	0,5	50,94	71	5 005 599	637 154
Trenčín	7 974	171	0,1	0,39	34,84	49	3 057 461	673 388
Komárno	9 665	81	0,31	0,6	66,72	59	2 500 669	617 098
Levice	8 671	187	0,3	0,55	57,88	77	3 220 367	710 820
Nitra	10 647	212	0,16	0,41	42,62	82	2 604 128	791 069
Nové Zámky	11 784	348	0,24	0,49	50,01	100	4 213 906	945 251
Topoľčany	4 981	108	0,16	0,5	42,97	36	1 627 239	338 638
Čadca	6 463	109	0,16	0,47	43,29	42	3 527 876	483 044
Dolný Kubín	2 781	41	0,12	0,49	38,73	26	1 063 817	301 194
Námestovo	6 234	105	0,15	0,45	41,35	40	3 187 778	555 019
Liptovský Mikuláš	5 155	168	0,27	0,53	50,02	33	2 219 306	415 790
Martin	5 863	186	0,2	0,47	42,62	48	2 147 162	562 419
Ružomberok	3 943	104	0,19	0,49	42,90	33	1 611 203	370 095
Žilina	9 670	397	0,15	0,58	45,51	91	2 650 290	856 058
Banská Bystrica	5 947	130	0,14	0,45	39,35	38	2 901 068	491 783
Banská Štiavnica	7 630	79	0,21	0,56	54,90	61	2 545 319	633 756
Brezno	5 282	76	0,35	0,53	58,28	39	1 887 380	382 100
Lučenec	11 165	84	0,41	0,65	78,36	83	2 291 959	663 599
Revúca	6 581	80	0,51	0,73	82,68	41	1 748 406	434 489
Rimavská Sobota	14 201	33	0,52	0,75	97,78	79	3 044 320	861 211
Veľký Krtíš	5 407	88	0,3	0,61	59,95	39	2 220 875	413 395
Zvolen	8 708	115	0,22	0,5	52,32	81	3 194 077	690 194
Bardejov	12 155	301	0,31	0,6	63,56	83	4 894 793	521 580
Humenné	9 889	104	0,18	0,59	57,81	62	2 682 213	577 834
Poprad	11 040	252	0,42	0,57	68,24	81	3 022 357	755 891
Prešov	20 821	231	0,34	0,62	82,10	127	6 668 403	1 216 583
Stará Ľubovňa	3 904	196	0,37	0,49	51,03	35	2 561 338	355 252
Stropkov	3 636	45	0,32	0,63	61,35	30	1 918 774	363 654
Vranov nad Topľou	9 720	198	0,44	0,65	74,21	77	3 682 650	621 461
Košice	24 176	334	0,3	0,53	75,78	239	7 603 954	1 796 118
Michalovce	12 606	110	0,35	0,63	74,64	123	3 919 076	721 634
Rožňava	8 822	100	0,42	0,69	77,36	57	2 615 581	542 870
Spišská Nová Ves	11 689	72	0,46	0,60	79,31	85	3 997 100	712 082
Trebišov	12 511	56	0,35	0,69	80,27	102	3 047 910	784 315
Kežmarok	9 531	134	0,6	0,69	88,53	60	2 039 442	455 727

Zdroj: UPSVR (2014)

Tabuľka 10: Výstupy DEA-analýzy

	Intermediárne výstupy						Výsledky
	y ₁	y ₂	y ₃	y ₄	y ₅	y ₆	Y
Bratislava	77 766	8 552	59	180	502	1 604	895
Malacky	103 722	1 269	575	98	285	787	188
Pezinok	6 903	6 132	1 486	434	501	1 458	379
Dunajská Streda	209 234	9 449	1 926	85	873	1 601	363
Galanta	40 716	4 742	1 566	114	527	1 001	257
Piešťany	506 679	3 630	5 890	46	550	1 207	338
Senica	111 402	2 705	2 093	462	665	2 063	373
Trnava	24 744	4 345	1 676	80	688	1 300	367
Partizánske	316 486	3 749	1 436	179	692	1 445	276
Nové Mesto n. Váhom	321 068	2 688	730	112	644	1 360	272
Považská Bystrica	188 709	10 176	1 173	100	825	1 644	337
Prievidza	8 420	2 814	919	74	1 563	4 549	520
Trenčín	70 382	3 444	2 647	85	973	2 332	539
Komárno	21 461	6 089	514	80	1 005	1 652	402
Levice	120 334	8 643	3 383	254	1 367	2 588	312
Nitra	657 270	17 369	2 314	105	1 232	2 100	643
Nové Zámky	30 273	3 096	5 491	232	2 102	3 434	573
Topoľčany	294 416	4 295	763	50	742	1 204	215
Čadca	22 917	3 990	308	145	1 034	2 239	305
Dolný Kubín	23 613	626	605	40	431	800	161
Námestovo	67 007	3 668	2 093	35	1 048	1 876	385
Liptovský Mikuláš	12 006	315	2 368	94	971	1 694	258
Martin	810 541	2 643	1 095	147	960	1 829	294
Ružomberok	23 125	3 874	1 364	16	927	1 442	203
Žilina	67 637	2 607	2 835	267	894	2 170	647
Banská Bystrica	712 125	245	165	51	780	1 428	290
Banská Štiavnica	82 183	12 657	448	269	1 218	2 161	305
Brezno	27 518	1 012	400	74	1 545	2 147	205
Lučenec	101 378	6 809	2 748	125	1 638	2 119	272
Revúca	49 734	1 353	1 174	100	1 870	2 084	130
Rimavská Sobota	341 219	4 508	744	129	2 554	3 200	213
Veľký Krtíš	359 459	3 668	936	154	722	1 839	152
Zvolen	14 602	3 046	1 196	285	1 260	2 493	358
Bardejov	39 338	999	67	68	2 128	3 250	447
Humenné	149 990	4 626	720	68	1 450	1 908	372
Poprad	767 223	1 724	726	126	2 565	3 322	392
Prešov	480 958	7 805	5 368	126	3 260	5 409	757
Stará Ľubovňa	419 969	4 549	2 778	189	1 239	2 327	206
Stropkov	14 795	364	283	54	981	1 813	120
Vranov nad Topľou	455 093	733	1 209	80	1 614	3 010	299
Košice	291 419	11 313	4 864	387	2 720	5 440	799
Michalovce	367 673	7 575	2 325	20	1 975	2 994	373
Rožňava	98 537	2 908	580	142	2 556	3 037	194
Spišská Nová Ves	686 965	3 034	1 729	62	2 860	3 983	386
Trebišov	510 062	5 548	562	0	2 598	3 533	292
Kežmarok	251 289	622	640	0	1 539	1 994	264

Zdroj: UPSVR (2014)

Tabuľka 11: Výsledky DEA-analýzy

	Efektivita „produkovania“ aktivít θ				Efektivita umiestňovania UoZ na trhu práce φ					
	Potenciál redukcie vstupov				Potenciál nárastu umiestnení					
	CRS	VRS	SE	(1- θ) %	CRS	VRS	SE	$((\varphi-1)^{*}Y)^b$	10 %	30 %
Bratislava	1	1	1	0	1 ^a	1 ^a	1	0	0	0
Malacky	1	1	1	0	2,86	1 ^a	2,86	98	35	70
Pezinok	1	1	1	0	1 ^a	1 ^a	1	0	0	0
Dunajská Streda	0,59	1	0,59	41	1,75 ^a	1,20 ^a	1,46	72	27	55
Galanta	1	1	1	0	3,07 ^a	2,85 ^a	1,08	50	53	106
Piešťany	1	1	1	0	1,56 ^a	1,54 ^a	1,01	17	19	38
Senica	0,46	0,47	0,97	54	1	1	1	0	0	0
Trnava	0,57	0,57	1	43	1 ^a	1 ^a	1	0	0	0
Partizánske	1	1	1	0	2,53	1,86	1,36	111	42	85
Nové Mesto n. Váhom	0,90 ^a	1	0,90	10	2,64	2,35	1,13	155	45	89
Považská Bystrica	0,43	0,54	0,80	57	1	1	1	0	0	0
Prievidza	0,71	1	0,71	29	1,66	1,11	1,50	12	34	68
Trenčín	0,76	0,86	0,88	24	1 ^a	1 ^a	1	0	0	0
Komárno	0,39	0,46	0,84	61	1	1	1	0	0	0
Levice	0,51	1	0,51	49	1,02	1	1,02	3	1	1
Nitra	0,56	0,71	0,80	44	1	1	1	0	0	0
Nové Zámky	1	1	1	0	1 ^a	1 ^a	1	0	0	0
Topoľčany	1 ^a	1	1	0	5,28	4,09	1,29	479	92	184
Čadca	0,59	0,70	0,84	41	1	1	1	0	0	0
Dolný Kubín	1	1	1	0	11,98	10,38	1,15	341	177	354
Námestovo	0,71	0,73	0,97	29	1	1	1	0	0	0
Liptovský Mikuláš	0,67	0,77	0,86	33	3,08	2,53	1,22	83	54	108
Martin	0,91	1	0,91	9	1	1	1	0	0	0
Ružomberok	1	1	1	0	5,69	4,27	1,33	577	95	190
Žilina	0,47	0,51	0,93	53	1,46 ^a	1,01 ^a	1,45	28	30	59
Banská Bystrica	0,92	1	0,92	8	2,67	1,97	1,35	48	48	97
Banská Štiavnica	0,67	0,75	0,89	33	1,01	1	1,01	0	0	0
Brezno	1	1	1	0	1,88	1	1,88	30	18	36
Lučenec	0,52	0,96	0,54	48	1	1	1	0	0	0
Revúca	1 ^a	1 ^a	1	0	7,99	1	7,99	278	91	181
Rimavská Sobota	0,53	0,87	0,61	47	4,17	3,80	1,10	109	67	135
Veľký Krtíš	0,96 ^a	1 ^a	0,96	4	16,85	14,10	1,20	956	240	480
Zvolen	0,55	0,89	0,62	45	1	1	1	0	0	0
Bardejov	0,59	1	0,59	41	1,68 ^a	1,16 ^a	1,44	32	30	60
Humenné	0,49	0,73	0,68	51	1,16 ^a	1,11 ^a	1,05	6	6	12
Poprad	0,61	0,80	0,76	39	1,30	1,18	1,10	27	12	24
Prešov	1	1	1	0	1,17	1	1,17	43	13	26
Stará Ľubovňa	1	1	1	0	5,07	4,59	1,10	384	84	168
Stropkov	1	1	1	0	44,81	35,47	1,26	810	524	1 049
Vranov nad Topľou	0,57	0,92	0,62	43	1,67	1,36	1,23	38	20	40
Košice	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Michalovce	1	1	1	0	1,56	1,29	1,21	25	21	42
Rožňava	0,93	1	0,93	7	10,93	7,23	1,51	883	192	385
Spišská Nová Ves	0,57	1 ^a	0,57	43	1,49	1,09	1,37	31	19	38
Trebišov	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Kežmarok	0,73	1	0,73	27	1,08	1	1,08	2	2	4
Priemer	0,78	0,90	0,87	22 %	3,63	2,84	1,35			
Súčet								5 729	2 092	4 183
Min/Max	0,39	0,46	0,51		44,81	35,46	7,99	956	524	1 049

Zdroj: vlastné výpočty

Poznámka:

CRS – CCR model s konštantnými výnosmi z rozsahu; VRS – BCC model s variabilnými výnosmi z rozsahu; SE – efektívnosť z rozsahu;

a. prítomnosť sklzov (zmiešaná neefektívnosť) t.j. prítomnosť sklzov vedie v prípade radiálne efektívnej organizačnej jednotky k iba pseudo-efektívnosti, keďže je možná redukcia niektorých konkrétnych vstupov alebo nárast konkrétnych výstupov;

b. možný nárast umiestnení vynásobený vplyvom úradu práce (Graf 28); ďalšie stĺpce – zjednodušený predpoklad vplyvu úradov práce na nárast umiestnení vo výške 10, resp. 30 %.

Interpretácia kritérií efektivity a sklzov

Radiálne neefektívne úrady práce by mali zredukovať počet ich vstupov (Tab. 9) na úroveň násobkov jednotlivých vstupov s vypočítaným kritériom efektívnosti θ (v priemere $\theta = 0,78$), resp. navýšiť výstupy na úroveň násobkov kritériom efektívnosti φ (v priemere $\varphi = 3,63$). V prípade prítomnosti sklzov je možné ešte dodatočné vylepšenie znížením konkrétnych vstupov alebo zvýšením výstupov, pre ktoré boli sklzy nenulové.

Napríklad Nové Mesto nad Váhom by mohlo vyprodukovať rovnaké množstvo služieb zamestnanosti s 29 zamestnancami služieb zamestnanosti, 1 685 474 eur výdavkami na nástroje AOTP a 1 130 054 eur výdavkami na bežný chod:

$$0,90 \times (32, 1\ 872\ 749, 1\ 255\ 615) = (29, 1\ 685\ 474, 1\ 130\ 054) \text{ (radiálne zníženie vstupov)}$$

a zároveň znížiť výdavky na bežný chod o 0,82 eur⁶³ a zvýšiť počet odborných poradenských služieb o 13 (**sklzy**).

Percentuálne zníženie všetkých vstupov navrhnuté DEA-modelom efektivity aktivít:

$$[(1 - 0,90) * 100 = 10 \%$$

Výsledky **efektivity aktivít** naznačujú že úrady práce s vysokou vyťaženosťou (Graf 25) a znevýhodnené podmienkami trhu práce (merané indexom pre regionálne podmienky na trhu práce, Graf 24) nie sú automaticky neefektívne. Napríklad úrady práce Prešov, Trebišov a Veľký Krtíš dosiahli efektívnosť aktivít aj napriek vysokému počtu UoZ na jedného zamestnanca služieb zamestnanosti, nízkemu počtu voľných pracovných miest na jedného UoZ, ako aj vysokému počtu dlhodobo nezamestnaných. Na rozdiel od toho slabo rozvinuté oblasti Rimavská Sobota, Komárno, Spišská Nová Ves, Lučenec a Humenné dosiahli nízke hodnoty kritéria efektivity aktivít. Na druhej strane Trnava ako menej vyťažený úrad práce s priaznivejšími podmienkami na trhu práce bol takisto neefektívny a mohol „vyprodukovať“ dané služby zamestnanosti len s o niečo viac ako polovicou použitých vstupov práce a výdavkov ($\theta = 0,57$).

Podrobnejší pohľad na bežné výdavky identifikuje ako jeden zo zdrojov neefektívnosti výdavky na nájomné budov. Nie všetky úrady práce platia nájomné (resp. výpožičku) budov, čo sa odzrkadľuje na výsledných hodnotách efektívnosti. Pozitívne príklady sú Košice, Ružomberok, Dolný Kubín, Stropkov, Topoľčany a Malacky. Ostatné úrady práce s nízkymi výdavkami za nájomné budov (resp. výpožičky) neznižili svoje výdavky na tovary a služby proporcionálne, ale použili takto uvoľnené prostriedky na iné položky tovarov a služieb. Výsledkom je neefektívnosť aktivít meraná DEA-kritériom. Presun uvoľnených finančných prostriedkov môže viesť k zvýšeniu kvality poskytovaných služieb. V takomto prípade si interpretácia výsledkov vyžaduje súčasné prihliadanie na štruktúru výdavkov⁶⁴.

Efektivita umiestňovania ukazuje na jednej strane podobný obraz, podľa ktorého vyťaženosť a podmienky pracovného trhu neurčujú jednoznačne efektívnosť (ich konkrétne efekty ako súčasť spoločného vplyvu viacerých premenných sú odhadované v ďalšej časti regresnou analýzou). Na druhej strane sa útvary efektívne s ohľadom na aktivity vo väčšine prípadov ukazujú ako neefektívne pokiaľ ide o efektivitu umiestňovania a naopak. Frekvencované úrady práce v problematických oblastiach ako Trebišov a Košice sú efektívne aj podľa kritéria efektivity účinnosti, rovnako aj úrady práce Komárno a Lučenec, ktoré ale v predošlom indexe efektivity dosiahli podpriemerné výsledky. Globálna hodnota efektivity umiestňovania radí naopak Bratislavu, Trnavu, Pezinok, Galantu a Piešťany medzi neefektívne z pohľadu efektivity umiestňovania, čo sú okrem Bratislavy úrady práce s nižšou vyťaženosťou (počet UoZ na jedného zamestnanca služieb zamestnanosti a počet voľných pracovných miest) a s priaznivejšími podmienkami;

⁶³ Z dôvodu zanedbateľnej veľkosti sklzov pri efektivite aktivít sú vo výsledkoch prezentované iba radiálne možnosti zníženia vstupov.

⁶⁴ DEA kritérium efektivity by mohlo zohľadniť favorizované položky iba pri použití všetkých položiek osobitne a pri reštrikcii váh (tieňových cien) jednotlivých vstupov/výstupov, čo by bolo možné iba pri veľmi vysokom počte organizačných jednotiek.

t. j. tieto úrady práce mohli s rovnakým počtom služieb zamestnanosti dosiahnuť vyšší počet umiestnení na trhu práce.

Interpretácia Tobit regresnej analýzy

Z testovaných charakteristík sa ukazuje, že **veľkosť úradu práce** nemá štatisticky signifikantný vplyv na efektívnosť z rozsahu, čo je v súlade s výsledkami DEA-analýzy, ktorá udáva konštantné výnosy z rozsahu.

Ďalšie testované charakteristiky sa týkajú pracovného zaťaženia úradu práce (miera vyťaženia, miera aktivizácie, sankcie). Ich efekt na kritériá efektivity je protikladný, a tým potvrdzuje popísaný **konflikt medzi kvalitou a kvantitou poskytovaných služieb**.

Úrady práce s vyššou **mierou vyťaženia** síce efektívnejšie „produkujú“ aktivity, ale vyššia miera vyťaženia prináša so sebou vo väčšej miere aj nižšiu efektívnosť umiestňovania (efekty nie sú robustné pri použití bootstrap metódy).

Najvyšší odhadovaný vplyv na efektívnosť vykazuje **miera aktivizácie**. Jej nárast podobne zvyšuje efektívnosť pri produkovani služieb zamestnanosti, ale značne ju znižuje pri podpore umiestňovania na trhu práce (efekt nie je signifikantný pri použití bootstrap štandardných odchýlok). Tento vplyv má len charakter krátkodobého zníženia relatívnej operačnej efektívnosti úradu práce a nesúvisí s dlhodobým vplyvom aktivizácie UoZ na trhu práce, ktorý táto metóda neanalyzuje. Vyšší podiel **sankcií** (UoZ vyradení pre nespoluprácu) taktiež signifikantne prispieva k vyššej efektívnosti poskytovania služieb zamestnanosti.

Vonkajšie faktory podmienok na trhu práce majú taktiež protikladný vplyv na efektívnosť. Menej priaznivé podmienky na trhu práce (vyšší počet UoZ, nižší počet voľných pracovných miest, vyšší podiel nízkokvalifikovaných) môžu prispievať k vyššej efektívnosti aktivít a na druhej strane sa ukazuje, že sú spojené s nižšou efektívnosťou umiestňovania. Odhadnuté efekty sú ale veľmi nízke.

Rozhodujúci pozitívny vplyv na efektívnosť umiestňovania má podiel **nízkokvalifikovaných** UoZ, čo znamená že vyšší podiel nízkokvalifikovaných zvyšuje efektívnosť pri podpore umiestnení. Ako je zrejmé z výsledných hodnôt efektívnosti, tento efekt sa nemusí prejaviť na každom úrade práce, keďže je tlmený negatívnym vplyvom miery aktivizácie vo vyššom rozsahu.

Priemerná doba nezamestnanosti na druhej strane vedie ku klesajúcej efektívnosti umiestňovania na trhu práce. To znamená, že dlhšia priemerná doba nezamestnanosti na úrade práce vedie k zvýšeniu počtu potrebných služieb zamestnanosti na umiestnenie rovnakého počtu UoZ na trhu práce.

Ďalej môže byť hustejšia **priemyselná infraštruktúra** spojená so zníženou efektívnosťou na oboch stranách. Súčasne je vysvetľujúca hodnota modelu pre odhadovanie vplyvov na efektívnosť účinnosti pomerne nízka (koeficient determinácie pseudo $R^2=0,13$), čo sa prejavuje aj na vysokej hodnote konštanty.

Tabuľka 12: Odhadované koeficienty (tobit model)^b

	Efektivita aktivít $SE_{\theta_i}^{-1}$		Efektivita umiestňovania φ_i	
	(3) ^a	Bootstrap	(4) ^a	Bootstrap
Konštanta	0,632*	0,632	-40,886**	-40,886*
	(0,331)	(0,738)	(17,567)	(23,390)
Veľkosť úradu	-0,003	-0,003	0,053	0,053
	(0,002)	(0,004)	(0,034)	(0,078)
Miera vyťaženia	-0,003**	-0,003	0,062**	0,062
	(0,001)	(0,004)	(0,001)	(0,002)
Miera aktivizácie	-1,666**	-1,666*	38,016**	38,016*
	(0,701)	(0,976)	(16,020)	(21,565)
Počet registrovaných UoZ	0,000***	0,000*	0,062**	0,062
	(0,000)	(0,000)	(0,025)	(0,071)
Počet voľných pracovných miest	-0,001	-0,001	0,023*	0,023
	(0,000)	(0,001)	(0,012)	(0,021)
Priemyselná infraštruktúra	0,009*	0,009	0,181	0,181
	(0,004)	(0,006)	(0,158)	(0,205)
Sankcie	-0,006**	-0,006*		
	(0,002)	(0,003)		
Priemerná doba nezamestnanosti			0,059***	0,059**
			(0,021)	(0,030)
Podiel nízkokvalifikovaných UoZ			-23,848*	-23,848
			(12,613)	(19,214)
F/CHI²	5,72***	32,78***	2,02*	7,63
Pseudo R²		0,42		0,16
N		46		46

Zdroj: vlastné výpočty

Poznámka:

a. robustné štandardné odchýlky;

b. interpretácia znamienok koeficientov je obrátená. Negatívne koeficienty tak prispievajú k zvýšeniu efektivity, zatiaľ čo pozitívne znamienka implikujú zníženie efektivity. Dôvod je použitie recipročnej hodnoty (3) a opačná orientácia kritéria efektivity umiestňovania (4).

Ďalšie testované premenné, ktoré na základe štatistického testovania (test pomerom vierohodnosti – (likelihood ratio test) bez robustných štandardných odchýlok, t-test, Akaikeho a Bayesovo informačné kritérium, (AIC, BIC) a Pseudo-R²) neprispievajú k vysvetleniu závislej premennej:

(3) priemerná doba nezamestnanosti a podiel nízkokvalifikovaných UoZ;

(4) počet odborných poradenských služieb na 1 UoZ, počet odporúčaní na voľné pracovné miesta.

Príloha č. 5: Hodnotenie účinnosti nástrojov AOTP – prehľad nástrojov

Tabuľka 13: Využívanie nástrojov AOTP v rokoch 2013 a 2014

Nástroj AOTP	2013				2014			
	Počet PM/UoZ/osôb	Čerpanie (eur)	Čerpanie na 1 PM/UoZ/osobu	Podiel dlhodobo nezamest. (%)	Počet PM/UoZ/osôb	Čerpanie (eur)	Čerpanie na 1 PM/UoZ/osobu	Podiel dlhodobo nezamest. (%)
Nástroje na zvyšovanie zamestnateľnosti								
§32	5 455	67 847	12	23,0	5 620	67 682	12	24,2
§42	143 962	155 660	1	-	271 645	283 537	1	-
§43	179 002	17 384	0	35,9	145 236	11 035	0	32,7
§46	1 438	280 252	195	33	6 659	2 497 323	375	38,2
§51	9 858	8 790 098	892	5,5	9 482	4 426 804	467	3,6
§52	16 991	2 185 422	129	97,9	26 200	4 213 568	161	99,2
§52a	3 488	3 511 583	1 007	35,0	6 460	5 734 928	888	35,5
Nástroje na zvyšovanie zamestnanosti								
§49	4 897	16 269 868	3 322	40,9	2 715	6 908 844	2 545	40,3
§50	1 506	1 681 817	1 117	68,5	3 178	5 359 649	1 686	64,7
§50c	128	688 742	5 381	15,9	6	281 527	46 921	0
§50j	4 902	9 748 048	1 989	51,0	3 999	12 466 006	3 117	75,6
§53d	529	1 897 543	3 587	-	451	2 672 310	5 925	-
§54	13 409	24 391 520	1 819	36,3	17 188	39 863 208	2 319	34,1
§56	1 710	17 623 407	10 306	19,5	994	12 640 458	12 717	20,2
§57	296	2 543 153	8 592	36,1	96	431 095	4 491	52,3
Nástroje na udržanie existujúcich pracovných miest								
§47	8	4 052	507	-	1 609	563 679	350	-
§50a	2 027	11 196 720	5 524	-	370	5 513 613	14 902	-
§50k	1 867	6 147	3	-	0	44 050	0	-
§53	12 776	4 076 189	319	36,2	7 059	1 590 039	225	40,8
§53a	66	66 223	1 003	34,9	38	66 193	1 742	35,8
§56a	232	775 557	3 343	-	31	169 643	5 472	-
§59	764	3 662 677	4 794	-	770	3 220 722	4 183	-
§60	6 809	17 745 247	2 606	-	9 728	20 258 100	2 082	-

Zdroj: Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce za rok 2014 (ÚPSVR, 2015); vlastné výpočty pre podiely podporených dlhodobo nezamestnaných podľa údajov ÚPSVR (2015)

Vysvetlivky pre nástroje AOTP v Tabuľke 13:

Zvyšovanie zamestnateľnosti

Nástroje orientované na ponukovú stránku trhu práce, t. j. na rozvoj potenciálu pracovnej sily a zvyšovanie jej zamestnateľnosti a pracovnej mobility, sú:

- poskytovanie náhrady častí cestovných výdavkov UoZ, ktoré súvisia s absolvovaním vstupného pohovoru alebo výberového konania u zamestnávateľa (§ 32 ods. 12 písm. d) zákona o službách zamestnanosti);
- informačné a poradenské služby (§ 42);
- odborné poradenské služby (§ 43);
- vzdelávanie a príprava pre trh práce UoZ a ZoZ (§ 46);
- príspevok na vykonávanie absolventskej praxe (§ 51);
- príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj (§ 52);
- príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby (§ 52a).

Zvyšovanie zamestnanosti

Nástroje orientované na stimulovanie dopytu po pracovnej sile najmä formou poskytovania príspevkov zamestnávateľom a UoZ na vytváranie nových pracovných miest sú:

- sprostredkovanie zamestnania (§ 32, okrem § 32 ods. 12 písm. d) Zákona o službách zamestnanosti);
- príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť (§ 49);
- príspevok na zamestnávanie znevýhodneného UoZ (§ 50);
- príspevok na podporu regionálnej a miestnej zamestnanosti (§ 50i - účinný do 30. 4. 2013);
- príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti (§ 50j - účinný od 1. 5. 2013);
- príspevok na vytvorenie nového pracovného miesta (§ 53d);
- príspevok na zriadenie chránenej dielne a chráneného pracoviska (§ 56);
- príspevok občanovi so zdravotným postihnutím na prevádzkovanie alebo vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti (§ 57).

Udržanie existujúcich pracovných miest

Nástroje zamerané na podporu udržania zamestnancov v zamestnaní, udržanie existujúcich pracovných miest a predchádzanie zrušenia pracovných miest alebo hromadného prepúšťania zamestnancov sú:

- vzdelávanie a príprava pre trh práce zamestnanca (§ 47);
- príspevok na podporu udržania v zamestnaní zamestnancov s nízkymi mzdami (§ 50a - účinný do 30. 4. 2013);
- príspevok na podporu udržania pracovných miest (§ 50k - účinný od 1. 5. 2013);
- príspevok na dochádzku za prácou (§ 53);
- príspevok na presťahovanie za prácou (§ 53a, od 1.1. 2016 s názvom Príspevok na podporu mobility za prácou);
- príspevok na dopravu do zamestnania (§ 53b);
- finančná pomoc na podporu udržania zamestnanosti v malých podnikoch alebo stredných podnikoch (§ 53e);
- príspevok na udržanie občana so zdravotným postihnutím v zamestnaní (§ 56a);
- príspevok na činnosť pracovného asistenta (§ 59);
- príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov (§ 60).

Box 6: Podmienky nástrojov vybraných pre vyhodnotenie účinnosti

§54 NP XX – Podpora zamestnávania nezamestnaných v samospráve (implementácia od 11/2012 – 8/2015)

Nástroj predstavuje podporu zamestnávania formou dotovania nákladov práce u verejných zamestnávateľov. Príspevok sa poskytuje na vytvorenie pracovného miesta na plný pracovný úväzok na dobu určitú alebo neurčitú pre UoZ do 29 rokov (bez podmienky dĺžky evidencie) alebo starších ako 50 rokov (vedených v evidencii UoZ aspoň 6 mesiacov).

Zamestnávateľom bez ohľadu na kritérium veľkosti môže byť obec, mesto, samosprávny kraj alebo nimi zriadené príspevkové alebo rozpočtové organizácie.

Povinná doba trvania pracovného miesta na plný pracovný úväzok na dobu určitú alebo neurčitú je najmenej 12 mesiacov s poskytovaním príspevku minimálne 6 mesiacov a najviac 18 mesiacov s podporovaním maximálnej 9 mesiacov. Pri posudzovaní žiadostí sa preferujú tie, ktoré deklarujú vytvorenie pracovného miesta na dlhšie obdobie ako stanovené a na dobu neurčitú. Za vytvorenie pracovného miesta sa považuje zvýšenie počtu pracovných miest u zamestnávateľa za obdobie zodpovedajúce celkovej dobe trvania podporované pracovného miesta.

Maximálny príspevok na jedno vytvorené pracovné miesto predstavuje mesačne 95 % celkovej ceny práce zamestnanca, maximálne do výšky minimálnej celkovej ceny práce na rok 2013, t.j. 456,54 eur. Nástroj sa neposkytuje v Bratislavskom kraji.

§54 NP XXI – Podpora vytvárania pracovných miest (implementácia od 11/2012 – 8/2015)

Nástroj predstavuje podporu zamestnávania formou dotovania nákladov práce u verejných zamestnávateľov. Cieľovou skupinou sú UoZ do 29 rokov v evidencii najmenej 3 mesiace.

Oprávnená aktivita č. 1

Pracovné miesto sa vytvára na plný pracovný úväzok a na dobu určitú alebo dobu neurčitú s podmienkou zamestnávania po dobu minimálne 18 mesiacov a finančnou podporou maximálne 12 mesiacov.

Mesačná výška príspevku je 90 % celkovej ceny práce zamestnanca, najviac však vo výške minimálnej celkovej ceny práce na rok 2013, t.j. maximálne 456,54 eur.

Oprávnená aktivita č. 2 (nákladná cestná doprava a sťahovacie služby – pracovné pozície vodič a závozník)

Pracovné miesto sa vytvára na plný pracovný úväzok a na dobu určitú alebo dobu neurčitú s podmienkou zamestnávania po dobu minimálne 30 mesiacov a finančnou podporou maximálne 9 mesiacov.

Mesačná výška príspevku je vo výške 95 % celkovej ceny práce zamestnanca, najviac však vo výške 1,2 násobku minimálnej celkovej ceny na rok 2013, t.j. maximálne 547,85 eur. Nástroj sa neposkytuje v Bratislavskom kraji.

§49 - Príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť

Nástroj predstavuje formu podpory pri začatí podnikania. Príspevok sa poskytuje na čiastočnú úhradu nákladov súvisiacich s prevádzkovaním SZČ pre UoZ, ktorý bol vedený v evidencii UoZ najmenej 3 mesiace. Uzatvoreniu dohody o poskytnutí príspevku predchádza absolvovanie prípravy na začatie prevádzkovania SZČ, ktorú zabezpečuje úrad práce, a predloženie podnikateľského zámeru spolu s predpokladanými nákladmi na prevádzkovanie SZČ.

Pred novelou zákona o službách zamestnanosti (do mája 2013)

Podporený UoZ bol povinný prevádzkovať SZČ nepretržite najmenej po dobu 2 rokov. Opätovne sa príspevok mohol poskytnúť najskôr po uplynutí 3 rokov po skončení predošlej podpory.

Výška príspevku bola:

a) v bratislavskom kraji najviac 35 % zo 16-násobku (5,6-násobku) celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve SR za 1. až 3. štvrtrok kalendárneho roka, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa príspevok poskytuje,

b) v ostatných krajoch najviac 45 % zo 16-násobku (7,2-násobku) celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za 1. až 3. štvrtrok kalendárneho roka, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa príspevok poskytuje.

Uzatvoreniu dohody o poskytnutí príspevku predchádza absolvovanie prípravy na začatie prevádzkovania SZČ, ktorú zabezpečuje úrad práce, a predloženie podnikateľského zámeru spolu s predpokladanými nákladmi na prevádzkovanie SZČ.

Zmeny po novele zákona o službách zamestnanosti (od mája 2013)

Povinnosť nepretržitej prevádzky sa po reforme zákona o službách zamestnanosti predlžuje na najmenej 3 roky. Príspevok sa po novele rozdeľuje na 2 časti. Na začiatku sa poskytuje 60 % výšky príspevku, zvyšných 40 % sa vypláti po predložení prvej správy po 12 mesiacoch prevádzkovania SZČ. Predlžuje sa tiež lehota pre opätovné poskytovanie príspevku na 8 rokov po začatí prevádzkovania SZČ.

Výška príspevku je oproti stavu pred novelou znížená a líši sa pre regióny v závislosti od miery nezamestnanosti:

a) v bratislavskom kraji najviac 2,5-násobok celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca⁶⁵,

b) v ostatných krajoch

1. v okresoch s priemernou mierou evidovanej nezamestnanosti nižšou alebo rovnakou ako je celoslovenský priemer v kalendárnom roku, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa príspevok poskytuje, najviac 3-násobok celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca,

2. v okresoch s priemernou mierou evidovanej nezamestnanosti vyššou ako je celoslovenský priemer v kalendárnom roku, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa príspevok poskytuje, najviac 4-násobok celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca.

§50j – Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti (od 05/2013)

Príspevok sa poskytuje na vytvorenie pracovného miesta pre UoZ v evidencii aspoň 3 mesiace, ktorý dosiahol nižšie ako stredné odborné vzdelanie alebo je starší ako 50 rokov, alebo je dlhodobo nezamestnaný. Zamestnávateľom bez ohľadu na kritérium veľkosti môže byť obec, mesto, samosprávny kraj alebo nimi zriadené príspevkové alebo rozpočtové organizácie.

Príspevok sa poskytuje najviac počas 9 mesiacov bez možnosti jeho opakovaného poskytovania na zamestnávanie toho istého zamestnanca počas obdobia 2 rokov bezprostredne nasledujúcich po skončení pracovného pomeru.

Mesačná výška príspevku je 80 % z celkovej ceny práce zamestnanca, najviac 60 % z celkovej ceny práce vypočítanej z priemernej mzdy zamestnanca.

Novela zákona o službách zamestnanosti s účinnosťou od mája 2013 zúžila cieľovú skupinu podporovaných UoZ a združila dva podobné nástroje do jedného – Príspevok na podporu regionálnej a miestnej zamestnanosti (§ 50i) a dovtedajší Príspevok na podporu zamestnanosti na realizáciu opatrení na ochranu pred povodňami a na riešenie následkov mimoriadnej situácie (§ 50j).

§51 – Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe

Absolventská prax predstavuje príspevok UoZ počas získavania praktických skúseností u zamestnávateľa, ktoré zodpovedajú dosiahnutému stupňu vzdelania absolventa školy v príslušnej skupine učebných odborov alebo študijných odborov. Predstavuje formu praxe u zamestnávateľov.

Paušálny príspevok sa poskytuje vo výške 65 % sumy životného minima (128,75 eur v 2016). Absolventská prax sa vykonáva najmenej 3 mesiace a najviac 6 mesiacov, bez možnosti jej predĺženia a opakovaného vykonávania, v rozsahu 20 hodín týždenne.

§52 – Príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj

Aktivačná činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj predstavuje podporu udržiavania pracovných návykov dlhodobo nezamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi.

Menšie obecné služby pre obec alebo menšie služby pre samosprávny kraj dlhodobo nezamestnaný občan vykonáva nepretržite najviac počas 6 mesiacov v rozsahu najviac 20 hodín týždenne okrem týždňa, v ktorom sa aktivačná činnosť začala, s možnosťou jej opakovaného vykonávania najviac počas ďalších 12 mesiacov.

Príspevok v rámci tohto nástroja sa poskytuje obci alebo samosprávnemu kraju, 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

⁶⁵ v hospodárstve Slovenskej republiky za prvý až tretí štvrtrok kalendárneho roka, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa príspevok poskytuje.

vykonávaním menších obecných služieb pre obec alebo menších služieb pre samosprávny kraj, a na úhradu časti celkovej ceny práce zamestnanca, ktorý organizuje aktivačnú činnosť.

§52a – Príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby

Dobrovoľnícka služba je forma aktivácie UoZ vykonávaním dobrovoľníckej činnosti, ktorej cieľom je získanie praktických skúseností pre potreby trhu práce. Počas vykonávania dobrovoľníckej činnosti UoZ poskytuje pomoc:

a) pri starostlivosti o nezamestnané osoby, občanov so zdravotným postihnutím, imigrantov, osoby po návrate z výkonu trestu odňatia slobody, drogovu a inak závislé osoby, nezaopatrené deti a ostatné osoby odkázané na starostlivosť iných osôb, rodinu alebo pri poskytovaní verejnoprospešných služieb a ďalších služieb v oblasti sociálnych vecí, zdravotníctva, vzdelávania, kultúry, športu, pri tvorbe, ochrane, udržiavaní alebo zlepšovaní životného prostredia, pri starostlivosti o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, pri uskutočňovaní kultúrnych alebo zbierkových charitatívnych akcií pre osoby podľa tohto ustanovenia, pri ochrane spotrebiteľa a v oblasti styku s verejnosťou,

b) pri prírodných katastrofách, ekologických katastrofách, humanitárnej pomoci a v civilnej ochrane.

Počas vykonávania dobrovoľníckej služby úrad práce poskytuje UoZ paušálny príspevok vo výške sumy životného minima (198,09 eur v 2016). Dobrovoľnícku službu vykonáva UoZ v rozsahu 20 hodín týždenne nepretržite najviac počas 6 mesiacov u PO alebo FO, ktorá svoju činnosť v niektorej z cieľových oblastí nevykonáva za účelom dosiahnutia zisku.

Príloha č. 6: Hodnotenie účinnosti nástrojov AOTP – metodika

Špecifikácia modelu PSM s popisom premenných

V ideálnom prípade by sa úspešnosť programu mala vyhodnocovať náhodným výberom účastníkov a kontrolnej skupiny *ex ante*, podobne ako je to pri testovaní účinnosti liekov. Tzv. randomizovaný experiment však často v praxi nie je možné implementovať ešte pred začiatkom programu. Metóda využitá v tejto štúdií predstavuje mikroekonometrický prístup hodnotenia nástrojov AOTP *ex post* neexperimentálnou metódou *Propensity-score matching* (PSM). Metóda využíva informácie zo súboru údajov kontrolnej skupiny (jednotlivci bez účasti na nástroji AOTP), vďaka ktorým možno porovnať výsledky na trhu práce s účastníkmi nástroja AOTP (Dehejia a Wahba, 1998; Ramos et al., 2009; Heinrich et al., 2010; Štefánik, 2014).

Pomocou metódy PSM sa vyberá kontrolná skupinu nezamestnaných pre účastníkov vybraných nástrojov AOTP na základe *propensity score* (PS). Táto štatistika predstavuje podmienenú pravdepodobnosť účasti na nástroji AOTP pri sledovaných charakteristikách jednotlivcov ovplyvňujúcich ich účasť. Pre odhad priemernej pravdepodobnosti jednotlivca zúčastniť sa opatrenia je použitý logit model:

$$Pr(l_i = 1 | X_i) = g(\beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i) \quad \varepsilon_i \sim i.i.d.; \text{ pre } i = 1, \dots, N$$

- $l_i = \{0, 1\}$ – indikátor účasti na nástroji AOTP
- X_i – vektor pozorovateľných charakteristík jednotlivca i ovplyvňujúcich účasť
 - **Individuálne osobné charakteristiky:**
 - vek
 - pohlavie
 - rodinný stav
 - národnosť
 - deti do 10 rokov
 - miera zdravotného postihnutia
 - **Charakteristiky trhu práce (individuálne, regionálne):**
 - začiatok účasti na nástroji AOTP/evidencie UoZ
 - predošlá účasť na nástroji AOTP
 - predošlá pracovná skúsenosť (počet dní, kategória zamestnania)
 - nízka kvalifikácia
 - dlhodobá nezamestnanosť
 - prekážky na trhu práce pre jednotlivca
 - deklarované zručnosti (PC, cudzie jazyky, vodičský preukaz)
 - úrad práce
 - miera nezamestnanosti v regióne (priemer za 3 roky pred, v priebehu a po skončení programu)

Premenné predstavujú dostupné charakteristiky jednotlivcov (účastníkov nástrojov AOTP a UoZ) a informácie o ich evidencií z individuálnej databázy poskytnutej ÚPSVR.

Výber algoritmu pre spárovanie

Na spárovanie účastníkov s kontrolnou skupinou UoZ sa aplikuje bežne používaný párovací algoritmus najbližšieho páru (*nearest neighbor*) v štatistickom programe STATA (modul *psmatch2*; Leuven a Sianesi, 2003).

Na jednej strane, aplikácia najbližšieho páru minimalizuje skreslenosť odhadu, pretože je vždy možné nájsť zhodu. Stráca sa však informácia v modeli, keďže údaje o veľkom počte jednotlivcov v kontrolnej skupine sa

pre odhad nepoužívajú. Na druhej strane, použitím veľkého počtu blízkych jednotlivcov pre párovanie sa síce zlepši efektívnosť odhadu, ale za cenu zvýšenia jeho skreslenia použitím slabšej zhody jednotlivcov z oboch skupín.

Testovanie zhody charakteristík účastníkov a kontrolnej skupiny (balancing property test)

V tejto časti sa, okrem vyhodnotenia štatistickej významnosti koeficientov z logit modelu, kontroluje správnosť špecifikácie. Jednotlivci s rovnakou PS by mali mať rovnakú distribúciu pozorovateľných charakteristík. Testuje sa, či priemery charakteristík účastníkov nástroja AOTP a kontrolnej skupiny UoZ nie sú od seba štatisticky rozdielne (*t-test*). Skoro vo všetkých prípadoch nachádzame dobrú zhodu v priemeroch charakteristík účastníkov programu a kontrolnej skupiny. V prípade vyhodnotenia programu aktívnych prác (§52) a podpory SZČ (§49) sa niektoré charakteristiky účastníkov štatisticky líšia od kontrolnej skupiny UoZ, napriek tomu sa podarilo nájsť relatívne dobrú zhodu v jednotlivých charakteristikách. Znížila sa pôvodne výrazná odchýlka v priemeroch charakteristík na relatívne dobrú zhodu.

Porovnanie výsledkov na trhu práce pre porovnávané skupiny (treatment effects on the treated)

Výsledky sa reportujú ako šance zamestnať sa 12 mesiacov po skončení programu (kvôli dĺžke podpory a obmedzenia datasetu s výnimkou programu §54 NP XXI, kde prvých 6 mesiacov predstavuje viazanosť na pracovné miesto podľa podmienok nástroja). Šanca zamestnať sa alebo pravdepodobnosť byť zamestnaný predstavuje podiel ľudí s výskytom vymeriavacieho základu (proxy pre mzdu) v údajoch Sociálnej poisťovne (zamestnanec, dohodár, SZČO pre všetky programy, len SZČO pre §49) v daný mesiac na celkovom podiele ľudí v jednotlivých skupinách (účastníci alebo kontrolná skupina). Tento rozdiel možno formálne definovať ako:

$$\Delta_{ATT} = E(Y^1 | D = 1) - E(Y^0 | D = 0)$$

Výsledky sú odhadované pre všetkých účastníkov úradov práce, s tým, že v modeli pre odhad kontrolujeme pre jednotlivé úrady práce a regionálnu nezamestnanosť. Samotné výsledky modelu možno odhadnúť aj pre jednotlivé úrady práce (Štefánik, 2014).

Nedostatky modelu

Vyhodnotenie účinnosti nástrojov AOTP pomocou metódy PSM umožňuje porovnávať úspešnosť nástrojov medzi sebou. Výhodou tohto prístupu je tiež možnosť detailného odhadu heterogénnych efektov pre rôzne skupiny v populácii. Tento prístup umožňuje identifikovať efekty aj na lokálnej úrovni. Nevýhodou takýchto štúdií je však predpoklad, že podpora nástrojmi AOTP nemá vplyv na skupiny, ktoré sa ich nezúčastňujú. Hovoríme o substituálnom efekte, kedy účasť na nástroji AOTP zvyšuje šance zamestnať sa na trhu práce, ale na úkor nepodporovanej skupiny alebo už zamestnaných. Preto pri mikroekonomickej analýze identifikujeme len hrubý efekt na celkovú (ne)zamestnanosť. Makroekonometrické štúdie umožňujú zahrnúť aj tieto nepriame efekty a odhadnúť čisté efekty na (ne)zamestnanosť (Hagen, 2003).

Časový aspekt sa v modeli berie do úvahy len čiastočne. Účasti na nástrojoch (okrem §49) boli vyhodnocované po 1. máji 2013 (novela zákona o službách zamestnanosti) kvôli zmenám v poskytovaní nástrojov AOTP. Informácie, či sú jednotlivci po skončení účasti na nástroji/evidencie UoZ zamestnaní, možno sledovať na údajoch Sociálnej poisťovne maximálne po dobu 12 mesiacov.