

Kto chce žat', musí siat'

Analýza čistých efektov opatrenia REPAS

Zhrnutie

Účasť na rekválifikácii v rámci projektu REPAS zvýšila mieru uplatnenia účastníkov oproti kontrolnej skupine približne o 4 p.b. Absolvovanie kurzu malo čistý pozitívny vplyv aj na zárobky účastníkov. Efekt opatrenia sa líšil podľa druhu kurzu. Spomedzi najpopulárnejších kurzov dosiahli najvyššiu účinnosť kurzy SBS; kurzy zvarania naopak zaostávali. Verejné výdavky na podporu rekválifikácie v rámci REPASu sa prostredníctvom daní a odvodov vrátia do štátneho rozpočtu približne do 3 rokov. Na rozdiel od doterajšieho hodnotenia je využité porovnanie účastníkov REPASu s kontrolnou skupinou prostredníctvom metódy *propensity score matching*, ktorá umožňuje odhadnúť čistý efekt opatrenia.

Podakovanie

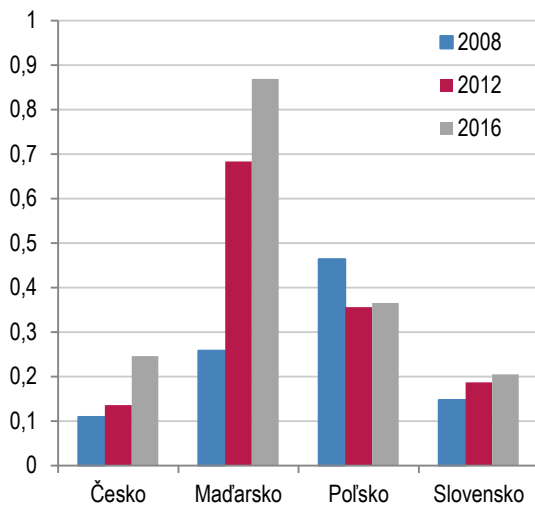
Za konzultácie a cenné rady autor ďakuje Miroslavovi Štefánikovi (Ekonomický ústav SAV), Lucii Fašungovej, a Marekovi Plavčanovi (Inštitút sociálnej politiky), kolegyniam a kolegom zo sekcie práce. Za poskytnuté dáta autor ďakuje Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj Sociálnej poisťovni.

Čo je REPAS?

Projekt REPAS - Rekvalifikácia ako príležitosť na spoluprácu uchádzačov o zamestnanie (UoZ), úradov PSVaR a vzdelávacích inštitúcií bol spustený koncom roka 2014. REPAS je aktívnym opatrením na trhu práce (AOTP), ktoré je zamerané na **zvyšovanie zamestnateľnosti UoZ prostredníctvom pružného a cieleného vzdelávania UoZ** podľa požiadaviek a potrieb trhu práce. Konkrétny rekvalifikačný kurz a poskytovateľa si z vlastnej iniciatívy vyberá UoZ. Po schválení žiadosti mu úrad PSVaR poskytne príspevok vo výške ceny kurzu.¹

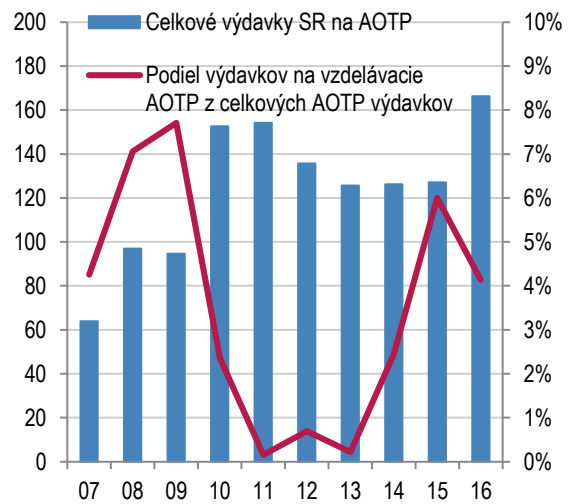
Prostriedky vynaložené na REPAS tvoria od jeho zavedenia takmer všetky výdavky na vzdelávacie AOTP. Kým bezprostredne v pokrízovom období klesol podiel výdavkov na vzdelávacie AOTP na minimum, so zavedením REPASu opäť stúpol na 6 % v roku 2015.² Výdavky na vzdelávacie AOTP sú aj napriek tomu na Slovensku dlhodobo nízke v porovnaní s priemerom V3 a EÚ. (ÚHP 2017)

Graf 1 Podiel celkových výdavkov na AOTP (% HDP)



Zdroj: Eurostat

Graf 2 Vývoj výdavkov na AOTP v SR v mil. eur (ľavá os) a podiel výdavkov na vzdelávacie AOTP (pravá os)



Zdroj: Eurostat

V období 2015-17 sa opatrenia REPAS zúčastnilo takmer 45 tis. UoZ a vynaložilo sa naň viac ako 21 mil. eur. Najčastejšie boli absolvované kurzy opatrovania, ktorých sa zúčastnilo viac ako 10 tis. UoZ, z ktorých bolo 90,5 % žien. Ostatných kurzov sa zúčastnilo spolu 34,5 tis. UoZ, z ktorých bola približne polovica žien. Kým začiatkom roka 2015 tvorili kurzy opatrovania približne tretinu všetkých absolvovaných kurzov, ich podiel sa postupne mierne znižoval. V 2. polroku 2017 sa opatrovaniu podielovo vyrovnali kurzy účtovníctva a technické kurzy.

Tabuľka 1 Najčastejšie absolvované typy kurzov v rámci REPASu (za obdobie 2015-2017)

Opatrovanie	23,7 %	Technické kurzy, motorové vozíky	9,0 %
Účtovníctvo, dane, financie	11,8 %	Počítačové kurzy, výpočtová technika	7,7 %
Vodičské oprávnenie	9,3 %	Strážna bezpečnostná služba	6,3 %

Zdroj: vlastné výpočty, UPSVaR

¹ Maximálna výška príspevku na kurz nie je stanovená, avšak musí spĺňať kritérium maximálnej ceny pre porovnateľný kurz.

² V roku 2017 možno očakávať udržanie podielu výdavkov na vzdelávacie AOTP na úrovni okolo 5 % zo všetkých výdavkov na AOTP.

Podstatná väčšina účastníkov absolvovala vzdelávaciu aktivitu úspešne. Z UoZ, ktorí na REPAS nastúpili, úspešne ukončilo rekvalifikáciu/vzdelávanie 87 % účastníkov, zatiaľ čo 11 % UoZ REPAS predčasne ukončilo z vážnych dôvodov. Len 2 % UoZ ukončili vzdelávaciu aktivitu predčasne bez vážnych dôvodov, prípadne ju neukončili vôbec.

Box 1 Hodnotenie REPASu podľa NKÚ

Priebežné hodnotenie projektu REPAS publikoval v júni 2018 Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ). „Efektívnosť projektu REPAS bola vyjadrená pomerom UoZ, ktorí sa zamestnali do 6 mesiacov, k počtu všetkých uchádzačov, ktorí úspešne ukončili rekvalifikácie“ (NKÚ 2018). Z hodnotenia vyplýva, že do 6 mesiacov od skončenia rekvalifikácie sa na trhu práce uplatnilo 48 % účastníkov REPASu a v polovici roka 2017 pracovalo 55 % účastníkov kurzov. Záverečná správa NKÚ popisovala uplatnenie účastníkov REPASu na trhu práce, avšak neskúmala **čistú účinnosť** tohto opatrenia.

Hodnotenie čistej účinnosti

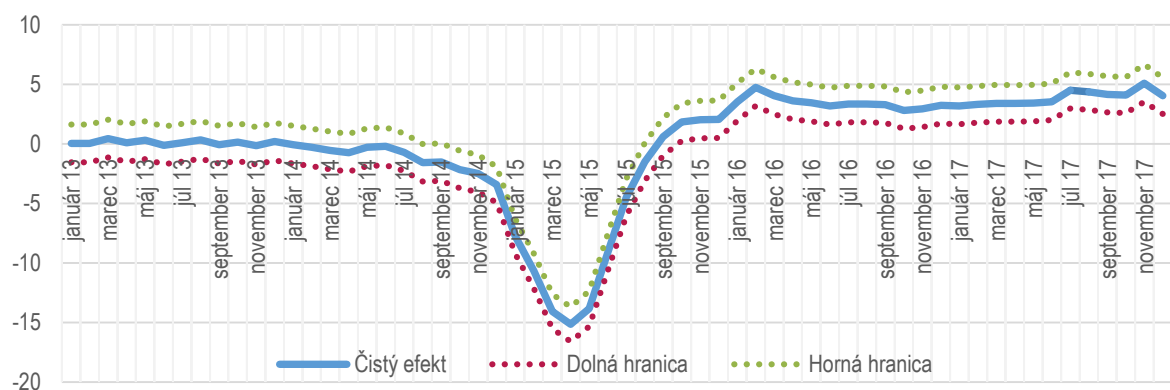
Pre **vyhodnotenie čistej účinnosti** programu je potrebné zohľadnenie individuálnych charakteristík UoZ a **porovnanie s kontrafaktuálnym scenárom**, t.j. aký podiel UoZ by sa bol zamestnal aj bez účasti na REPASe (viď Box 2). Takéto porovnanie je možné len na kontrolnej skupine UoZ, ktorí sa opatrenia nezúčastnili a majú čo najpodobnejšie charakteristiky k charakteristikám každého účastníka opatrenia. Bez porovnania s kontrafaktuálnym scenárom nie je možné stanoviť čistú účinnosť opatrenia, ktorá je v podobných hodnoteniach kľúčová (Štefánik a kol. 2014; Hidas a kol. 2016).

Analýza čistej účinnosti porovnáva vzorku 4 493 UoZ, ktorí sa zúčastnili REPASu počas prvého polroka 2015, s kontrolnou skupinou najpodobnejších UoZ spomedzi 362 646 UoZ, ktorí boli v prvom polroku 2015 vedení v evidencii UoZ aspoň jeden deň. Výber vhodnej kontrolnej skupiny ovplyvnil predpoklad, že efekt REPASu môže nastať až po dlhšom období od absolvovania kurzu, keďže vplyv vzdelávacích opatrení sa môže prejavíť aj po niekoľkých rokoch (Kluve 2006). Kontrolná skupina zároveň obsahuje len UoZ, ktorí sa počas evidencie nezúčastnili iných AOTP.

Vyššie uplatnenie na trhu práce vďaka REPASu

REPAS zvýšil pravdepodobnosť uplatnenia sa na trhu práce približne o 3 až 5 p.b. Pred sledovaným obdobím bola šanca uplatniť sa na trhu práce medzi účastníkmi a neúčastníkmi REPASu približne rovnaká. Počas rekvalifikácie patrila skúmaná vzorka k nedisponibilným UoZ z dôvodu vzdelávania, čo vysvetľuje prepád v rozdiel oproti kontrolnej skupine. Po absolvovaní rekvalifikácie pravdepodobnosť uplatnenia účastníkov REPASu vzrástla a prekonal kontrolnú skupinu. Zo sledovanej vzorky pracovalo v decembri 2016 približne 62 % a o rok neskôr 65 % osôb, pričom zo sledovanej kontrolnej skupiny UoZ bolo na trhu práce 59,1 % osôb v decembri 2016 a 61 % o rok neskôr.

Graf 3 Čistý efekt REPASu na uplatnenie sa na trhu práce s 95 % intervalmi spoľahlivosti (v p.b.)

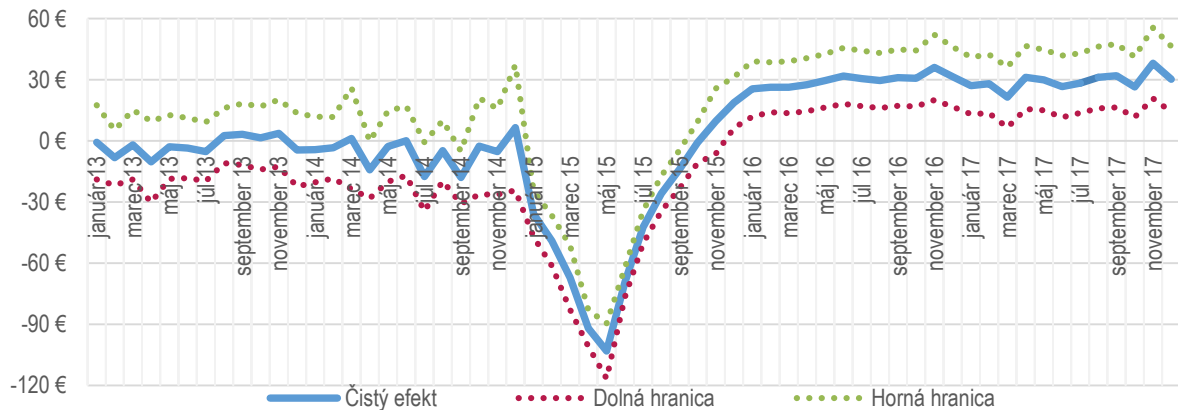


Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR. Pozn.: vzorka január 2015 – jún 2015

Vyšší zárobok vďaka REPASu

Účasť na REPASe sa prejavila aj na vyšších zárobkoch účastníkov. Priemerný vymeriavací základ (VZ)³ skúmanej vzorky účastníkov⁴ vzrástol zo 600 eur v decembri 2016 na 639 eur v júni 2017 a 688 eur v decembri 2017. Kým pred rekvalifikáciou sa VZ účastníkov a kontrolnej skupiny výrazne nelíšil, po absolvovaní kurzu dosiahli účastníci v priemere o 30 eur vyšší VZ oproti kontrolnej skupine. Pozitívny efekt na VZ účastníkov možno pozorovať aj po dvoch rokoch od rekvalifikácie.

Graf 4 Čistý efekt REPASu na príjem s 95 % intervalmi spoľahlivosti (v eurách)

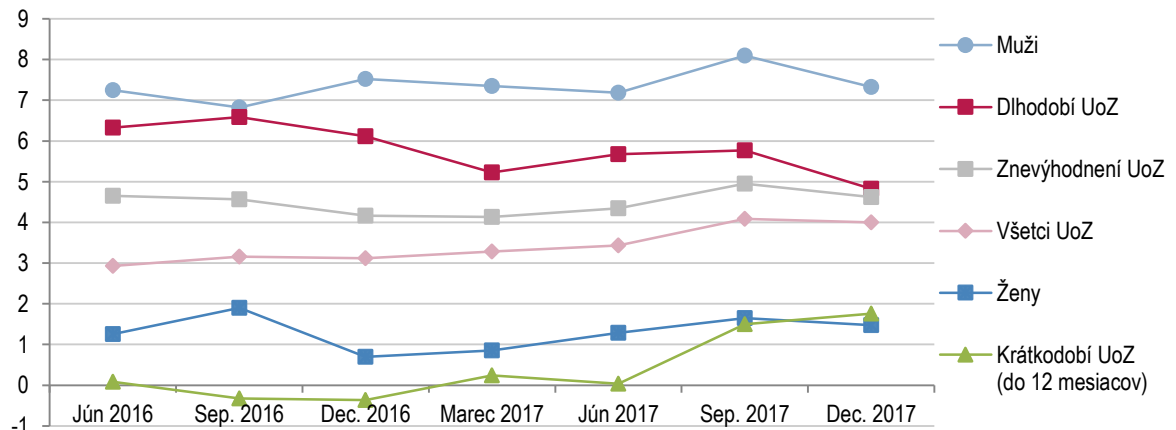


Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR. Pozn.: vzorka január 2015 – jún 2015

Rôzny efekt na rôzne skupiny

Výrazný pozitívny účinok rekvalifikácie sa prejavil medzi **dlhodobo nezamestnanými**⁵. Približne rok po absolvovaní kurzu boli ich šance na uplatnenie vyššie o 6 p.b. oproti porovnateľným UoZ bez účasti na REPASe. Nadpriemerne profitovala z účasti na rekvalifikácii aj celková skupina znevýhodnených UoZ⁶. Na druhej strane, v prípade žien sa čistý efekt REPASu pohyboval len okolo 1-2 p.b. Nižší pozorovaný efekt u žien mohlo spôsobiť najmä absolvovanie kurzov opatrovania.

Graf 5 Čistý efekt REPASu na uplatnenie sa na trhu práce, podľa rôznych skupín UoZ (v p.b.)



Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR. Pozn.: vzorka január 2015 – jún 2015

³ Hrubý mesačný vymeriavací základ na úrazové poistenie

⁴ Vrátane dohôd a SZČO

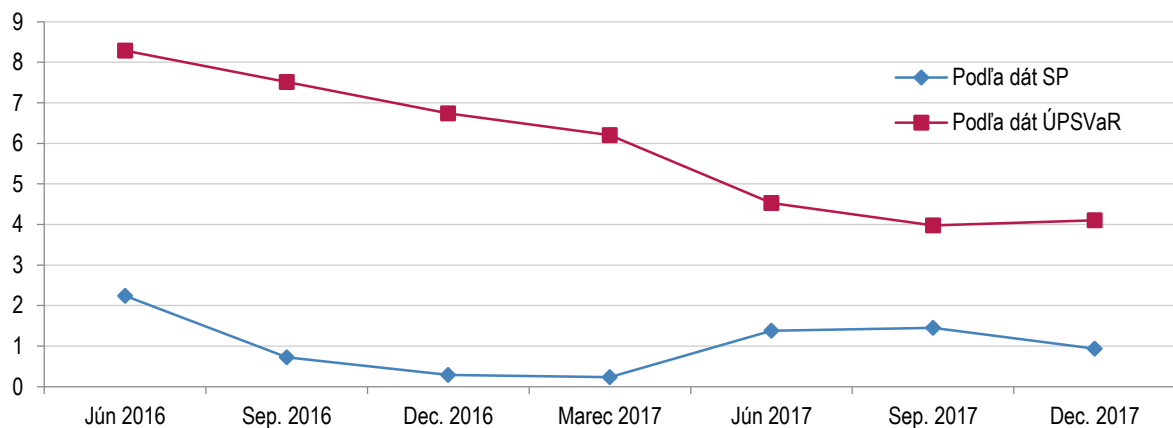
⁵ Občan vedený v evidencii uchádzačov o zamestnanie najmenej 12 po sebe nasledujúcich mesiacov

⁶ Podľa § 8 ods. 1) zák. č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zdanlivo nižšia účinnosť kurzov opatrovania

Podľa zvolenej metodiky vykazujú kurzy opatrovania **nižší čistý efekt** na uplatnenie na trhu práce. Hoci podiel kurzov opatrovania klesá, absolvovala ich približne štvrtina všetkých doterajších účastníkov REPASu a tvoria približne tretinu kurzov v skúmanej vzorke. Po absolvovaní rekvalifikácie sa účastníci kurzov opatrovania objavujú zriedkavejšie ako ekonomicky aktívne osoby v dátach Sociálnej poisťovne, avšak sú evidovaní ako vyradení UoZ z dôvodu uplatnenia na trhu práce. Pri zohľadnení vyradenia z evidencie UoZ z dôvodu nájdania práce je čistý efekt kurzov opatrovania mierne nad priemerom, približne 4 až 8 p.b. Možným vysvetlením je uplatnenie **účastníkov kurzov opatrovania na trhu práce inej krajiny**.

Graf 6 Čistý efekt kurzov opatrovania na uplatnenie sa na trhu práce, podľa dát SP (ekonomická aktivita) a podľa dát ÚPSVaR (vyradenie z evidencie) (v p.b.)

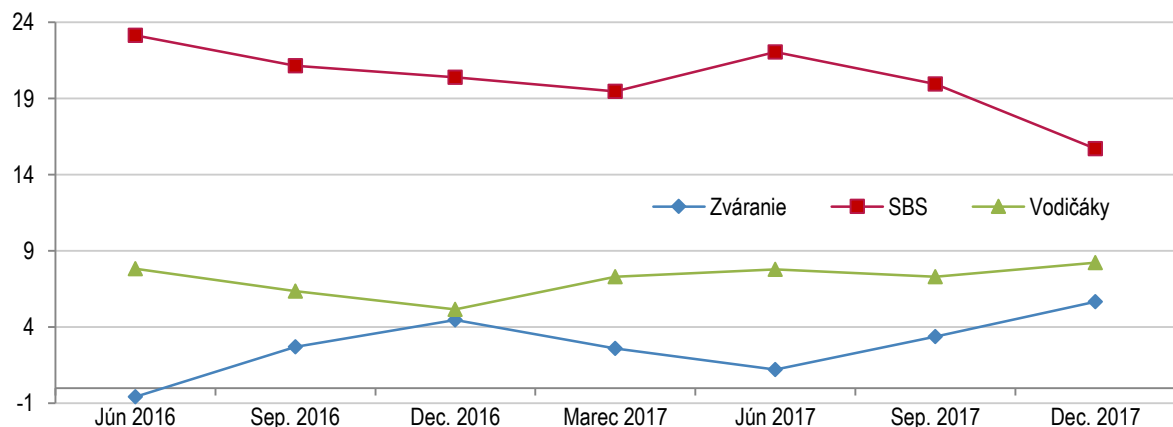


Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR. Pozn.: vzorka január 2015 – jún 2015

Žiadani strážnici, otázní zvárači

Popularita podporených kurzov nezávisela od ich účinnosti. Po opatovaní (35,3 % kurzov) patrili v skúmanej vzorke za 1. polrok 2015 k najpopulárnejším kurzy zvárania (7,9 %), strážna bezpečnostná služba (6,2 %) a kurzy na získanie vodičských oprávnení (6 %). Tieto kurzy tvorili nadpolovičnú väčšinu skúmanej vzorky. Spomedzi najpopulárnejších dosiahli najvyššiu účinnosť **kurzy SBS, ktoré zvýšili pravdepodobnosť uplatnenia až o 20 p.b.** oproti kontrolnej skupine. Nadpriemerný efekt (7,1 p.b.) zaznamenali aj kurzy v autoškole, avšak účinnosť kurzov zvárania (2,8 p.b.) za priemerom mierne zaostala. Celková účinnosť rekvalifikácie preto výrazne závisela od vhodného výberu kurzu pre potreby trhu práce.

Graf 7 Čistý efekt rôznych kurzov cez REPAS na uplatnenie sa na trhu práce (v p.b.)



Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR. Pozn.: vzorka január 2015 – jún 2015

Náklady na účastníka REPASu

Celkové náklady úradov PSVaR na 4 493 kurzov zahrnutých v skúmanej vzorke dosiahli 1,85 mil. eur. **Priemerný príspevok na účastníka teda predstavoval 411 eur.** Keďže k decembru 2017 sa na trhu uplatnilo 65 % týchto účastníkov, priemerný príspevok na jedného účastníka uplatneného na trhu práce dosiahol 632 eur. Vyššie náklady na účastníka dosiahol REPAS pri zohľadnení čistého efektu, t.j. v prepočte na účastníka, ktorý sa na trhu práce uplatnil práve vďaka rekvalifikácii. Po zohľadnení čistého efektu približne 4 p.b. dosiahli náklady na účastníka 10 267 eur.⁷

Návratnosť rekvalifikácie do 3 rokov

Verejné prostriedky vynaložené na REPAS sa štátu vracajú v podobe daní a odvodov, ktoré odvedú účastníci pracujúci vďaka rekvalifikácii a ich zamestnávateľa. Vzhľadom na skutočné priemerné mesačné vymeriavacie základy účastníkov REPASu v sledovanej vzorke možno konštatovať, že celkové verejné výdavky na podporené kurzy sa vrátia do štátneho rozpočtu približne do 3 rokov. Skorú návratnosť prostriedkov umožňujú relatívne nízke náklady na podporeného UoZ.

Tabuľka 2 Priemerné ukazovatele uplatneného účastníka REPASu na trhu práce

Obdobie	Priemerný mesačný vymeriavací základ	Mesačná daň z príjmu a odvody	Daň z príjmu a odvody - kumulatívne
2. polrok 2015	413 €	167 €	1 001 €
rok 2016	549 €	291 €	3 496 €
rok 2017	642 €	357 €	4 289 €
1. polrok 2018	702 €	396 €	2 379 €
spolu			11 165 €

Pozn.: pre výpočet mesačne odvedených daní a odvodov boli použité parametre pre zamestnanca bez uplatneného daňového bonusu na dieťa, bez odvodovej úľavy pre dlhodobo nezamestnaných a osoby z NRO a bez účasti na starobnom dôchodkovom sporení. Zdroj: vlastné výpočty, SP, ÚPSVR. Pozn.: vzorka január 2015 – jún 2015

Box 2 Dáta, metodológia, literatúra

Dáta o UoZ a účastníkoch REPASu boli poskytnuté Ústredím PSVaR a dáta o uplatnení sa na trhu práce a vymeriavacích základoch pochádzajú zo Sociálnej poisťovne. Prepojenie údajov umožňuje vyhodnotiť účinnosť opatrenia na ukazovateľoch ako pravdepodobnosť uplatnenia sa na trhu práce a efekt na výšku VZ.

Použité metódy patria medzi kvázi-experimentálne, keďže práca s dátami je dodatočná (ex post). Matched pairs metóda (propensity score matching) vytvára novú podskupinu UoZ v kontrolnej skupine neúčastníkov, ktorí majú pozorovateľné charakteristiky najpodobnejšie k charakteristikám účastníkov opatrenia (Dehejia a kol. 2002). Pomocou tejto a iných štatistických metód sa odhaduje čistý vplyv opatrenia REPAS na participantov. Čistá účinnosť opatrenia je vyhodnotená na základe porovnania priemerných výsledkov skúmaných ukazovateľov - pravdepodobnosť uplatnenia sa na trhu práce a výška vymeriavacieho základu medzi týmito skupinami.⁸

Zohľadnené osobné charakteristiky UoZ:

- Pohlavie
- Vek
- Národnosť

⁷ Projekt REPAS je primárne určený na zvýšenie zamestnateľnosti, nie na zvýšenie zamestnanosti UoZ. Prepočet nákladov na zamestnaného UoZ vďaka REPASu slúži na odhad návratnosti opatrenia.

⁸ Pre detailný popis metodiky pozri Štefánik et al. (2018). Labour Market in Slovakia 2019+.

- Rodinný stav
- Počet detí do 10 rokov
- Miera zdravotného postihnutia
- Škola – posledný vyštudovaný odbor
- Škola – stupeň najvyššieho dosiahnutého vzdelania
- Zručnosti (práca s počítačom, vodičský preukaz, znalosť cudzieho jazyka)
- Predchádzajúci príjem v obdobiach január 2013, jún 2013, január 2014, jún 2014
- Predchádzajúce uplatnenie na trhu práce v obdobiach január 2013, jún 2013, január 2014, jún 2014

Zohľadnené charakteristiky trhu práce:

- Zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie
- Predošlá a následná účasť na REPASe
- Predošlá a následná účasť na inom AOTP
- Úrad práce
- Odvetvie posledného zamestnania (SK-NACE)
- Trieda posledného zamestnania (ISCO SK)
- Miera evidovanej nezamestnanosti v okrese trvalého bydliska UoZ za rok 2012
- Vek a miera evidovanej nezamestnanosti v okrese trvalého bydliska UoZ

Literatúra

- Dar, A., & Tzannatos, Z. (1999). Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations. Washington, DC: Social Protection, World Bank.
- Dehejia, R. H., & Wahba, S. (2002). Propensity score-matching methods for nonexperimental causal studies. *Review of Economics and statistics*, 84(1), 151-161.
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). Impact evaluation in practice. The World Bank.
- Harvan, P. (2011). Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky trhu práce na Slovensku. Inštitút finančnej politiky MF SR.
- Hidas, S., Vaľková, K., Harvan, P. (2016) Veľa práce na úradoch práce: Efektívnosť a účinnosť služieb zamestnanosti. Inštitút finančnej politiky MF SR.
- Kluve, J. (2006). The effectiveness of European active labor market policy.
- NKÚ SR. (2018). Účinnosť zavedenia REPASu pri uplatňovaní uchádzačov o zamestnanie. Záverečná správa.
- Štefánik, M. (2014). Estimating treatment effects of a training programme in Slovakia using propensity score matching. *Ekonomický časopis*, 62(6), 631-645.
- Štefánik, M., Lubyová, M., Dováľová, G. & Karasová, K. (2014). Analýza účinkov nástrojov aktívnej politiky trhu práce.
- Štefánik et al. (2018). Labour Market in Slovakia 2019+. Bratislava: Center of Social and Psychological Sciences of the Slovak Academy of Sciences: Institute of Economic Research of the Slovak Academy of Sciences: Faculty of Arts Comenius University in Bratislava.
- ÚHP. (2017). Revízia výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky. Záverečná správa.