

Brusel 11. června 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

POZNÁMKA

Odesílatel:	Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Dobrovolné hlavní zásady pro členské státy EU k hodnocení hospodářských dopadů reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky – potvrzení

Delegace naleznou v příloze výše uvedené dobrovolné hlavní zásady za účelem jejich potvrzení Radou pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele na zasedání konajícím se dne 20. června 2024.

Dobrovolné hlavní zásady pro členské státy EU k hodnocení hospodářských dopadů reformem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky

1. Úvod

Reformy a investice v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky mají zásadní význam pro provádění zásad evropského pilíře sociálních práv na vnitrostátní úrovni a pro podporu vzestupné sociální konvergence a posílení růstu podporujícího začlenění a konkurenceschopnosti EU, mimo jiné proto, že řeší nedostatek pracovních sil a kvalifikovaných pracovníků a podporují ekologickou a digitální transformaci v kontextu demografických změn a boje s chudobou a sociálním vyloučením.

Měření účinků reforem a investic vyžaduje spolehlivé analytické nástroje, odpovídající data a spolehlivé metodiky. V této souvislosti a s cílem podpořit správní kapacitu členských států potvrdila Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele dne 11. března 2024 stanovisko Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu k budoucím politickým prioritám Unie týkajícím se evropského pilíře sociálních práv, jež obsahovalo návrh na rozvoj hlavních zásad a norem pro členské státy EU, které by členské státy mohly dobrovolně uplatňovat¹.

V příloze 1 této poznámky jsou s ohledem na jednání, která proběhla v uplynulých měsících, uvedeny dobrovolné hlavní zásady určené pro členské státy EU. Tyto hlavní zásady by mohly pomoci členským státům při hodnocení toho, jak mohou reformy a investice v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky přispět k hospodářskému růstu, přičemž je třeba upozornit na to, že jejich použití je dobrovolné. Nejprve jsou stručně popsány možné transmisní kanály, jejichž prostřednictvím se tyto hospodářské dopady mohou projevit, a dále následují podrobné hlavní zásady, jejichž cílem je dosáhnout společného pohledu pro potřeby dobrovolného používání členskými státy, pokud jde o:

¹ Viz bod 17 [stanoviska Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu k budoucím politickým prioritám Unie týkajícím se evropského pilíře sociálních práv](#), které Rada potvrdila dne 11. března 2024.

- metodické přístupy, které by členské státy mohly použít k hodnocení těchto hospodářských dopadů;
- ukazatele, které jsou k dispozici, a jejich možný další rozvoj;
- vhodné statistické postupy, a to i v souvislosti s přístupem k datům, a
- osvědčené postupy v oblasti transparentnosti a šíření výstupů.

Všechny tyto hlavní zásady určené pro členské státy EU budou pravidelně aktualizovány a posuzovány, přičemž mají být dobrovolné.

2. Možné hospodářské dopady reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky: transmisní kanály

Přímé dopady reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky na hospodářský růst se mohou projevit různými způsoby, například v podobě posílení lidského kapitálu, vyššího inovačního potenciálu a absorpční kapacity a vyšší zaměstnanosti. Tyto dopady se mohou rovněž promítnout do budoucích úspor veřejných financí (např. prostřednictvím nižší nezaměstnanosti a neaktivity osob a souvisejících nižších výdajů na sociální dávky), jakož i do vyšších daňových příjmů (plynoucích z větší daňové základny díky vyšší zaměstnanosti) s potenciálním příznivým dopadem na veřejné finance a fiskální udržitelnost systému sociálního zabezpečení (vedle přímého dopadu způsobeného vyšším HDP), pokud pozitivní dopady převáží nad náklady.

V této souvislosti z nedávných diskusí ve Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu² zejména vyplynulo, že ucelené na důkazech založené politiky, které posilují dovednosti, zvyšují účast na trhu práce a brání sociálnímu vyloučení, mají velký potenciál podpořit silnější a inkluzivnější hospodářský růst a zvýšit úroveň produktivity, a to i v kontextu demografických změn, a mají zásadní význam pro digitální a ekologickou transformaci. Pozitivní dopad může vyplynout z řešení nedostatku kvalifikovaných pracovníků a nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi, podpory přechodů mezi zaměstnáními a rozšíření nabídky pracovních sil.

² Viz bod 6 [stanoviska Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu k přidané hodnotě sociálních investic a úloze linie Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele při řízení evropského semestru](#), které Rada potvrdila dne 28. listopadu 2023.

Vytváření dovedností může vést k posílení lidského kapitálu a zlepšení jeho kvality, patří tudíž k hlavním faktorům ovlivňujícím hospodářský růst³. Hospodářský růst⁴ a produktivitu mohou podpořit i investice a reformy v oblasti kvalitního vzdělávání a odborné přípravy, mimo jiné tím, že zajistí lepší sladění poptávky po dovednostech a jejich nabídky⁵. Významné pozitivní dopady mohou mít opatření, která podporují přístup ke kvalitnímu a cenově dostupnému předškolnímu vzdělávání a péči⁶, a to díky tomu, že poskytnou pevný základ pro další učení v pozdějším věku, podpoří rovnost příležitostí pro děti ve zranitelném postavení a zvýší účast rodičů na trhu práce. Příznivý dopad na produktivitu a růst⁷ může mít i prohlubování dovedností a změna kvalifikace dospělých osob, mimo jiné s cílem zmírnit nedostatek kvalifikovaných pracovníků a připravit se na ekologickou a digitální transformaci, a to v souladu s doporučením Rady ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu⁸. Lépe sladit poptávku po dovednostech a jejich nabídku, zvláště při vstupu na trh práce, mohou zejména programy obecné odborné přípravy, zatímco při usnadňování přechodu ze systému vzdělávání do zaměstnání mohou být účinné (certifikované) programy odborné přípravy (učení se práci nebo v kombinaci se školou).

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Pozitivní vliv na hospodářský růst je patrný navzdory nákladům spojeným s některými z těchto opatření (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) a možným opožděným pozitivním dopadům (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Evropská komise, 2022. Thum-Thysen, Vandeplas, 2019. Evropská komise, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Sekmokas et al., 2020. OECD, 2020. Card, Kluve, Weber, 2018.

⁸ Viz Doporučení Rady ze dne 16. června 2022 ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu, Úř. věst. 2022/C 243/04.

Hospodářský růst mohou posílit dobře fungující a účinné veřejné služby zaměstnanosti, aktivní politiky na trhu práce a opatření na podporu účasti na trhu práce, a to zvýšením efektivnosti trhu práce, usnadněním vstupu na trh práce a přechodů na něm a současně také zmírněním nesouladu mezi nabídkou dovedností a poptávkou po nich a zmírněním nedostatku kvalifikovaných pracovníků⁹. Některé studie ukazují, že dobře navržená opatření aktivní politiky na trhu práce mohou být z dlouhodobého hlediska nákladově efektivní a některá se mohou samofinancovat¹⁰. Mezi opatření, která jsou v tomto ohledu relevantní, patří například opatření týkající se poskytování programů odborné přípravy a účinné podpory uchazečům o zaměstnání, pobídek v oblasti zaměstnanosti a prognóz dovedností a integrovaných služeb zaměstnanosti a sociálních služeb, jakož i jejich digitalizace¹¹. Dopad na vyšší hospodářský růst prostřednictvím zvýšené nabídky pracovních sil může mít rovněž odstranění faktorů, které nemotivují k účasti na trhu práce, a to prostřednictvím lepší koncepce systémů daní a dávek (např. snížení daňového zatížení práce, zejména u osob s nízkými příjmy, aniž by to bránilo přechodu na lépe placená pracovní místa, a odklon od zdanění práce), jakož i zajištěním spravedlivých a dobře uzpůsobených pracovních podmínek (a to i ve vztahu ke konkrétním skupinám, jako jsou starší pracovníci nebo osoby se zdravotním postižením). Pozitivní dopad na ekonomickou aktivitu mohou mít rovněž investice a reformy v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v zájmu uchování zdraví lidí na pracovišti. Růst produktivity v dlouhodobém horizontu mohou podpořit reformy, které snižují segmentaci trhu práce, a to internalizací společenských nákladů spojených s propouštěním a zvýšením pobídek pro podniky, aby uplatňovaly produktivnější pracovní postupy, a pro zaměstnance, aby investovali do odborné přípravy související s prací¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Na hospodářský růst může mít vliv i poskytování kvalitních a cenově dostupných pečovatelských služeb (v oblasti péče o děti a dlouhodobé péče), které hrají důležitou úlohu při podpoře účasti osob s pečovatelskými povinnostmi na trhu práce. Kvalitní pečovatelské služby mohou mít pozitivní dopad na rozvoj dětí a dobré životní podmínky a důstojnost příjemců péče, mohou přispívat k genderové rovnosti a podporovat účast žen na trhu práce a vytváření pracovních míst. Některé nedávné výzkumy¹³ ukazují, že investice do péče mohou přinést dodatečné příjmy z daní a příspěvků na sociální zabezpečení u vytvořených pracovních míst, jakož i vyšší účast žen na trhu práce¹⁴. Klíčem z hlediska podpory vyššího počtu přechodů do zaměstnání mohou být také dobře koncipovaná opatření aktivního začleňování, která propojují služby zaměstnanosti a sociální služby. Zvýšení efektivnosti a úspory ve prospěch veřejných financí a zároveň lepší kvalitu a dostupnost služeb může přinést i posílení ambulantní a primární péče, odklon od nemocniční péče a zajištění lepší celkové koordinace a integrace péče.

¹³ Zpráva Mezinárodní organizace práce (MOP) – *Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work (Péče při práci – investice do pečovatelského volna a služeb pro genderově vyváženější svět práce)*, 2022.

¹⁴ Celkově by díky vyšším výdělkům a zaměstnanosti vzrostly příjmy z daní, což by snížilo celkové požadavky na financování opatření politiky péče ze 3 % HDP (před zdaněním) na čistá 2 % HDP (po zdanění). Mezinárodní organizace práce (MOP), 2022. *ILO Care Policy Investment Simulator (Simulátor MOP pro investice do politiky v oblasti péče)* (Ženeva, připravuje se).

Hodnocení hospodářských dopadů investic a reforem v jednotlivých zemích činí navzdory nedávnému pokroku v metodice i nadále problémy, které je třeba dále řešit, a proto by tyto dobrovolné hlavní zásady určené členským státům EU měly sloužit jako inspirace pro nejlepší postupy. Tyto problémy souvisejí se vzájemným působením prvků přítomných při koncipování politik a dalších proměnných ovlivňujících tyto hospodářské dopady, včetně vnitrostátních specifíků, jakož i s dopady, které se projevují v různých časových horizontech (např. dopady v delším období u opatření v oblasti vzdělávání oproti opatřením, která přímo podporují větší nabídku pracovních sil). Dopad reforem a investic závisí na typech daných politických opatření a jejich nastavení, ale také na kontextových prvcích (pokud jde o čas a místo), stejně jako na dalších souběžných politických zásadách, což by se mělo zohlednit. Přínosy jsou rovněž ovlivněny synergií mezi různými politickými opatřeními a jejich doplňkovostí, jakož i posloupaností opatření, s čímž je nutné počítat¹⁵.

¹⁵ Například pokud je věnována pozornost oblasti předškolního vzdělávání a péče, potom je obecně pravděpodobnější, že si rodiče dětí najdou a udrží práci, ale tato pravděpodobnost je podstatně vyšší, pokud se na vnitrostátní úrovni výrazně zlepší opatření v rámci aktivní politiky na trhu práce. Studie zadaná belgickým předsednictvím Rady EU bude brzy veřejně dostupná na internetových stránkách Evropského univerzitního institutu. Autory studie jsou Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo a Heta Poylio.

**Dobrovolné hlavní zásady pro členské státy EU k hodnocení hospodářských dopadů reform
a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky**

1.1 Spolehlivé metodické přístupy a techniky modelování

Hodnocení hospodářských dopadů by se mělo opírat o různé metodické přístupy a kontroly spolehlivosti v závislosti na dostupných datech, daném problému a složitosti zvažovaného posuzování¹⁶. Identifikaci, kvantifikaci a hodnocení nákladů a přínosů spojených s danou investicí nebo reformou v oblasti trhu práce, dovedností nebo sociální politiky, a to na mikroúrovni i makroúrovni, umožňují různé techniky. Zatímco vyhodnocení přímých nákladů může být, pokud jde o výdaje, poměrně jednoduché, posouzení a kvantifikace přínosů by měly pokud možno zohledňovat hlavní možné transmisní kanály, zejména pokud jde o dopady na HDP, zaměstnanost a produktivitu (se souvisejícími dopady na veřejné finance), tj. měl by být použit teoretický model, který vysvětluje vztah mezi investicemi a reformami a jejich hospodářskými dopady. Takové teoretické modely by měly rovněž obsáhnout možné další zpětné vazby, behaviorální dopady, jakož i na obecnější úrovni možné makroekonomické důsledky (například související s makroekonomickým dopadem zvažovaných metod financování, jako je zvýšení daní nebo úspory výdajů). Kromě toho metodické přístupy, které umožňují pochopit změny stavu nebo chování na individuální úrovni, mohou osvětlit, jak se tyto změny projevují v rámci celého systému. Mimoto některé dopady nemusí být nutně přímo peněžní povahy (nebo je lze v penězích vyjádřit obtížně), ačkoli mohou mít hospodářský dopad, a některé lze kvantifikovat pouze v dlouhodobějším horizontu.

¹⁶ Viz například Evropská komise, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macro-economic return of social protection expenditure – Final report \(Studie o mikro- a makroekonomické návratnosti výdajů na sociální ochranu – závěrečná zpráva\)*](#), Úřad pro publikace Evropské unie, 2024.

Metodické přístupy, které lze použít k hodnocení dopadů reforem a investic, se pohybují od mikroanalýzy až po makroanalýzu, od posouzení *ex ante* přes hodnocení v polovině období až po hodnocení *ex post*. Volba metodického přístupu závisí na různých faktorech, např. zda se jedná o posouzení *ex ante* nebo hodnocení *ex post*, na typu opatření a jeho koncepci, na hlavních dopadech, které jsou předmětem zájmu, a také na dostupných datech. Každý přístup má své výhody a omezení, které je třeba v jednotlivých případech zohlednit. Níže uvedená tabulka uvádí hlavní dostupné metody¹⁷, které zachycují kombinace metod hodnocení *ex ante* a *ex post* s hodnoceními na mikroúrovni (jako jsou mikrosimulace, experimentální a kvaziexperimentální metody) a na makroúrovni (např. metody hodnocení *ex post* vycházející z regresní analýzy, jakož i mikro- a makromodelování). V rámci horizontálních přístupů lze použít analýzu nákladů a přínosů, která se snaží zohlednit náklady, a zejména přínosy v peněžním vyjádření¹⁸. Jako doplňující přístup lze využít posouzení distribučního dopadu, které zahrnuje posouzení dopadu na příjmy různých skupin a rovněž umožňuje relativně snadno rozlišovat mezi soukromými přínosy plynoucími z reforem a investic (obvykle z hlediska vyšších příjmů domácností) a veřejnými přínosy (obvykle z hlediska vyšších veřejných příjmů a nižších výdajů). Jednotlivé metody jsou obecně náročné, pokud jde o požadavky na data, aby bylo možné vypracovat některé (detailní) odhady, jakož i pokud jde o složitost metodického přístupu potřebného k zohlednění jednotlivých transmisních kanálů a časový horizont dopadu¹⁹.

¹⁷ Výhody a omezení hlavních dostupných metod jsou uvedeny v příloze.

¹⁸ Některé z dopadů obvykle nemají peněžní hodnotu, i když ke vlivu na ekonomiku dochází.

¹⁹ Například prostřednictvím skutečných experimentů nebo různých druhů odhadů nebo modelování *ex ante* nebo *ex post* nebo obecněji odhadů známých z akademických publikací.

Tabulka 1 Typologie hlavních dostupných metod pro hodnocení dopadů reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Mikroúroveň	mikrosimulační modely, randomizovaná kontrolovaná hodnocení a kvaziexperimentální metody (jsou-li použity jako pilotní projekty)	kvaziexperimentální metody (párování podle propenzitního skóre (Propensity Score Matching), metoda rozdílů v rozdílech (Difference in Differences), metoda regresní diskontinuity (Regression Discontinuity Design), randomizovaná kontrolovaná hodnocení, analýza longitudinálních a panelových dat (s využitím dat ze statistických šetření nebo administrativních dat)
Makroúroveň	makroekonomické modelování (včetně matic sociálního účetnictví nebo modelů všeobecné rovnováhy)	hodnocení <i>ex post</i> (makroproměnných, mimo jiné prostřednictvím regresních modelů a stochastické hraniční analýzy)
Obě úrovně	analýza nákladů a přínosů, analýza nákladové efektivnosti, vícekritériální analýza variant, posouzení distribučního dopadu	

Zdroj: Poznámka předsednictví pro zasedání Rady ECOFIN konané dne 12. března 2024 za účasti ministrů pro zaměstnanost a sociální politiku.

Kromě toho by volba časového horizontu hodnocení hospodářských dopadů měla výslovně zohledňovat možné načasování očekávaných dopadů, neboť některé reformy a investice mohou mít dopady, které se projeví již v krátkodobém až střednědobém horizontu, zatímco u jiných se dopady projeví pouze v dlouhodobějším horizontu. Za účelem zachycení dopadů v jednotlivých časových horizontech může být potřeba v relevantních případech rovněž vyžadovat použití různých typů technik modelování. Zohlednění časového horizontu očekávaných dopadů je samozřejmě důležitější, aby se zabránilo zavádějícím závěrům z modelování (v tom smyslu, že určitá reforma nebo investice nevyvolává významné hospodářské dopady, a to pouze proto, že časový horizont analýzy není řádně vymezen).

Ačkoli žádný model nemůže zohlednit všechny tyto prvky najednou, je důležité, aby volba předpokladů a metodických přístupů (případně používaných doplňkovým způsobem) byla založena na informované analýze výhod a nevýhod. Kvantitativní hodnocení by mělo být rovněž doprovázeno diskusí s větším kvalitativním důrazem, pokud jde o dosažené výsledky, která zohledňuje učiněné předpoklady a rovněž rozvádí konkrétní kontext provádění politického opatření (např. použité parametry, které mohou být pro daný kontext rovněž specifické).

Mezi klíčové prvky této hlavní zásady patří:

- výběr spolehlivé a transparentní metodiky pro hodnocení dopadů reforem a investic na informovaném základě a případně kombinace různých spolehlivých metodických přístupů ke křížové kontrole a kvalifikování výsledků;
- další rozvoj metodického přístupu s využitím pokročilejších technik (které zahrnují např. behaviorální reakce nebo makroekonomické zpětné vazby) a volbou časového horizontu hodnocení s cílem zohlednit časový horizont, v němž se očekává, že se dopady projeví (v souvislosti s krátkodobými, střednědobými a dlouhodobými dopady);
- doplnění kvantitativní analýzy o analýzu citlivosti na klíčové parametry, jakož i o kvalitativní analýzu (která zohledňuje např. předpoklady uvedené v analýze a konkrétní kontext).

1.2 Relevantní časový horizont pro provádění hodnocení

Hodnocení dopadů reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociálních politik by se mělo uskutečnit před provedením příslušného politického opatření i po něm. Příprava posouzení dopadů *ex ante*, tj. při navrhování investic a reforem, je obzvláště důležitá pro vyhodnocování dopadů plánovaných politik a jako informační vstup do návrhů politik. Analýzy po provedení opatření umožňují vyhodnotit dopad investic a reforem v určité době po provedení opatření. To může pomoci při vypracování případných dalších kroků nebo korekcí. Důvěryhodné analýzy po provedení opatření významně přispívají k zajištění odpovědnosti a kvality dalšího koncipování politik. V tomto ohledu je důležité začlenit plány spolehlivých hodnocení již během fáze návrhu intervence, zejména při použití experimentálních metod, jako jsou randomizovaná kontrolovaná hodnocení, která mohou probíhat současně s prováděním intervence. Hodnocení v polovině období mohou rovněž přispět ke kalibraci intervencí, zejména pokud se očekává, že výsledky se dostaví v dlouhodobém horizontu.

Časový horizont pro hodnocení dopadů reforem a investic by měl v rozsahu, v jakém je to teoreticky, metodicky a datově proveditelné, zohledňovat dobu potřebnou k tomu, aby politické opatření ukázalo své dopady. V ideálním případě by se hodnocení mělo zaměřit na dopad politických opatření na výsledky jak během provádění (nebo krátce po něm, např. v následujícím roce), tak v dlouhodobějším horizontu (např. přijetí víceletého výhledu, v závislosti na daném případě). Hodnocení v polovině období je rovněž důležité, aby bylo možné včas identifikovat případné nedostatky, které je třeba v prováděcí fázi korigovat. Některé politiky mají zároveň dopad po delší dobu (např. dopad péče o děti na jejich rozvoj) nebo nemusí mít výrazně velký dopad v jednom roce, ale mohou mít významnější dopady kumulativně (např. prevence v souvislosti se zdravotní péčí). V těchto případech může hodnocení vyžadovat dlouhodobější výhled, aby se zohlednil plný dopad hodnoceného politického opatření. Přijetí víceletého výhledu by mohlo být užitečné i v případě, že se opatření týkají dlouhodobých trendů, jako jsou demografické změny (například v souvislosti s reformami dlouhodobé péče).

Mezi klíčové prvky této hlavní zásady patří:

- systematická posuzování dopadů *ex ante* při navrhování příslušných politických opatření a před jejich prováděním;
- systematická hodnocení v polovině období během provádění opatření i hodnocení *ex post* po provedení opatření s cílem poskytovat zpětnou vazbu k vývoji politiky;
- přijetí víceletého výhledu pro politiky, u nichž se očekává plný dopad v delším časovém období, a rozlišování mezi jednorázovými a opakujícími se náklady a přínosy.

1.3 Zohlednění synergií a doplňkovosti politik v metodickém přístupu

Doplňkovost politik se může projevit jako vzájemné posilování žádoucích výsledků, a to i z hlediska hospodářských dopadů. V tomto ohledu například reformy a investice a politiky sociální ochrany slouží vzájemně se doplňujícím politickým funkcím, které by měly být při hodnocení politik co nejvíce zohledněny²⁰. Například vysoce kvalitní předškolní vzdělávání a péče může přispět k vyšší úrovni dosaženého vzdělání a v konečném důsledku vést ke kvalitnějšímu a produktivnějšímu zaměstnání, čímž doplňuje přímé politiky na trhu práce. Nedávné důkazy například ukazují, že i když je úsilí aktivní politiky na trhu práce na vnitrostátní úrovni obecně pozitivně spojeno s vyšší zaměstnaností, pravděpodobnost zaměstnání se obvykle výrazně zvyšuje s vnitrostátním úsilím o poskytování veřejného předškolního vzdělávání a péče, což umožňuje kombinovat zaměstnání s rodinnými povinnostmi. Posílení politik v oblasti předškolního vzdělávání a péče může mít rovněž silnější pozitivní dopad na zaměstnanost, pokud je doprovázeno další podporou prostřednictvím aktivních politik na trhu práce²¹.

²⁰ Viz Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi a Ilze Plavgo. *Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. (Sociální investice jako koncepční rámec analýzy návratnosti sociálních opatření a reforem v sociálních státech 21. století)*. Socio-Economic Review 21.1 (2023), s. 479–500.

²¹ Viz například Hemerijck et al. (připravuje se).

Osvědčeným postupem je hodnotit co nejvíce dopady konkrétního politického opatření i s přihlédnutím k interakcím s dalšími souvisejícími politikami (ve spolupráci mezi jednotlivými odvětvovými oblastmi, které jsou za opatření nebo politiku odpovědné), tak aby byly tyto možné interakce zohledněny, a rovněž k případným různým časovým horizontům, v nichž se dopady jednotlivých opatření mají projevit. To je o to důležitější v kontextu ročního rozpočtového procesu, v němž se o různých politikách často rozhoduje jako o balíčku.

Mezi klíčové prvky této hlavní zásady patří:

- analýza dopadu jednotlivých politických opatření a pokud možno kombinovaných dopadů souvisejících politik;
- zohledňování celkové kombinace politik s cílem maximalizovat pozitivní dopady a minimalizovat riziko nepříznivých dopadů jednotlivých politických opatření;
- zohledňování různých časových horizontů dopadů různých politik, které se vzájemně doplňují.

1.4 Používání ukazatelů a možný další vývoj

Používání spolehlivých a pokud možno společných měřítek umožňuje lépe porovnat výsledky a hodnotit dopady nových nebo navrhovaných politických opatření. Pro hodnocení hospodářských dopadů reforem a investic by hodnocení mělo měřit dopad na růst HDP, a to prostřednictvím produktivity a zaměstnanosti.

Politická opatření by měla být zároveň hodnocena s ohledem na relevantní výsledky na trhu práce a v sociální oblasti (například nezaměstnanost, neaktivita, snížení chudoby a sociálního vyloučení, příjmy domácností, příjmové nerovnosti, mzdy relevantní pro konkrétní opatření), aby bylo možné současně hodnotit, jak dosahují výsledků při dosahování sociálních cílů. Většina těchto rozměrů se týká ukazatelů, které se již používají jako součást zavedených monitorovacích a analytických nástrojů v rámci evropského semestru pro monitorování hlavních směrů politik zaměstnanosti a evropského pilíře sociálních práv, který je do nich začleněn. Jedná se zejména o srovnávací přehled sociálních ukazatelů a také o širší společný hodnotící rámec vypracovaný Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu.

Stávající ukazatele však nemusí vždy postačovat k hodnocení dopadů politik v oblasti trhu práce a dovedností a sociálních politik, protože nemusí být dostatečně specifické či podrobné nebo nezachycují hlavní dopady dané politiky nebo neřeší nově se objevující problémy. V těchto případech může být nutné vypracovat nové specifické ukazatele pro jednotlivé programy a shromáždit data o účastnících, aby bylo možné řádně vyhodnotit dopad nového programu. Obecně by se měřítka používaná k hodnocení dopadu opatření měla pokud možno promítnout do makroekonomických modelů schopných převést výsledky (např. očekávaný vývoj mezd, růst zaměstnanosti, nárůst průměrných odpracovaných hodin atd.) do měření růstu HDP.

Celkově může být rovněž užitečné vyhodnocovat dopad reforem a investic na konkrétní skupiny obyvatelstva rozlišené například podle věku, genderu, postavení na trhu práce, úrovně dosaženého vzdělání a úrovně příjmů nebo typu domácnosti (např. domácnosti v produktivním věku, domácnosti s dětmi a bez dětí, samostatně žijící dospělí a páry). Relevantní by mohly být i další analýzy, například ty, které se zaměřují na osoby z přistěhovaleckého prostředí, osoby se zdravotním postižením nebo jakoukoli jinou znevýhodněnou skupinu, jakož i skupiny rozlišené podle stupně urbanizace nebo regionu, a to v závislosti na oblasti působnosti politického opatření, které má být hodnoceno.

Mezi klíčové prvky této hlavní zásady patří:

- prezentace hospodářských dopadů reforem a investic, pokud jde o dopad na růst HDP, spolu s jejich dopadem na klíčové relevantní ukazatele trhu práce a sociální ukazatele; prezentace výsledků v oblasti trhu práce a sociálních výstupů pokud možno v členění podle příslušných skupin (věk, gender, konkrétní socioekonomické skupiny);
- jasné definice použitých ukazatelů a úzké propojení s cíli reformy nebo investice; pokud je to možné, ukazatele by měly rovněž splňovat další kritéria kvality, jako je připravenost k použití, přístupnost a transparentnost, včasnost a spolehlivost;
- ukazatele by měly být pokud možno použitelné jako vstupy pro makroekonomické simulační modely;
- stanovení četnosti poskytování dat;
- stanovení jasné odpovědnosti za správu, shromažďování, uchovávání, zpracování a posuzování kvality dat; zajištění spolehlivosti a věrohodnosti navrhovaných metod a nástrojů pro shromažďování, uchovávání, zpracování a validaci dat.

1.5 *Statistické postupy a přístup k datům pro spolehlivá hodnocení ex ante a ex post*

Pro hodnocení dopadů reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky je přístup ke kvalitním, spolehlivým a včasným datům klíčový. Na dostupnosti dat skutečně do značné míry závisí možnost, přesnost a kvalita výstupů poskytovaných jednotlivými dostupnými nástroji hodnocení (ať už se jedná o makro- nebo mikroúroveň a posouzení *ex ante* nebo hodnocení *ex post*). Data hrají klíčovou úlohu při vývoji, aktualizaci a používání metod monitorování a hodnocení.

Na jedné straně jsou data z šetření, která obecně nabízejí rozsáhlé pokrytí domácností, jejich složení a sociálně-ekonomické charakteristiky a umožňují zahrnutí konkrétních informací nad rámec zajištění porovnatelnosti mezi zeměmi při odkazování na šetření v celé EU (šetření pracovních sil, EU-SILC). Jsou však obvykle k dispozici s časovým zpožděním, mohou mít malou velikost vzorku, a proto plně nereprezentují aspekty, které mají dopad na obyvatelstvo v okrajových skupinách rozdělení příjmů, jakož i na další menšinové skupiny nebo regiony mimo úroveň NUTS II.

Na druhé straně jsou administrativní data, která jsou poměrně nákladově efektivní, neboť je orgány veřejné správy běžně shromažďují. Pomáhají snižovat chyby měření, poskytují komplexní pokrytí základního souboru a dokážou účinně zachycovat veškeré rozdělení příjmů. V případě potřeby jsou zdrojem větších vzorků, což umožňuje analýzu menších kategorií populace a podrobněji zaměřená politická opatření. Často však mají omezené pokrytí spodního okrajové skupiny a mohou tak přinášet problémy při identifikaci domácností a jejich charakteristik. Kromě toho jsou obvykle shromažďována pro administrativní účely a mohou v nich chybět klíčové informace pro provedení metodicky a teoreticky spolehlivé analýzy. Někdy je také potřeba získat souhlas nebo schválení od různých institucí, aby bylo možné získat přístup k datům v jejich správě.

Pro dosažení komplexní analýzy dopadů je nezbytné použít rozsáhlý a reprezentativní vzorek, který bude zahrnovat všechny požadované složky zkoumaných politik. Za tímto účelem je pro hodnocení dopadů politik často nejlepším řešením kombinace dat z šetření a administrativních dat. Zejména je klíčové zajistit, aby byl zaveden rámec pro usnadnění přístupu k administrativním datům.

Mezi klíčové prvky této hlavní zásady patří:

- využívání harmonizovaných statistik EU dostupných prostřednictvím Eurostatu, kdykoli je to možné;
- v závislosti na zvoleném přístupu k hodnocení dopadu a k dopadu, který má být vyhodnocen, by měla být zohledněna data z šetření a administrativní data, jakož i různé zdroje administrativních dat a podle potřeby by měly být kombinovány;
- zavedení spolehlivého přístupu k přístupu k datům, zejména k administrativním datům, přičemž stanovení standardů pro jejich používání má zásadní význam pro usnadnění smysluplných kvantitativních hodnocení politik;
- zajištění souladu s pravidly pro ochranu osobních údajů²², pokud jsou pro hodnocení používány osobní údaje;
- vytvoření institucionálních rámců a standardních postupů s cílem usnadnit sdílení dat s hodnotiteli a výzkumnými pracovníky, mimo jiné s cílem umožnit replikaci hodnotících analýz;
- zajištění interoperability informačních systémů mezi orgány veřejné správy; zajištění toho, aby byla shromažďována data obsahující jedinečný identifikátor (např. osobní identifikační číslo; číslo sociálního zabezpečení) s cílem umožnit propojení dat s dalšími databázemi.

²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Nařízení GDPR uvádí, že jakékoli zpracování osobních údajů vyžaduje platný právní základ, a vyjmenovává šest možných případů (čl. 6 odst. 1). Pro účely hodnocení jsou podle všeho obzvláště relevantní případy „právní povinnost“ nebo „veřejný zájem“. Tyto právní základy by měly být stanoveny právním předpisem. Nařízení GDPR rovněž umožňuje opakované použití stávajících osobních údajů na základě původního právního základu, pokud je opakované použití slučitelné s původním účelem zpracování těchto administrativních dat (čl. 6 odst. 4 nařízení GDPR).

1.6 Možné výstupy, jejich transparentnost a šíření

Výstupy by měly umožnit vytříbit hlavní sdělení a informovat o dopadu na klíčové hospodářské a sociální ukazatele. Hodnocení dopadů reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky by měla doprovázet strategie šíření výstupů. Může pomoci určit formát pro šíření informací (např. krátkou zprávu prezentující hlavní výsledky a přístup použitý při hodnocení), vhodný okamžik pro šíření informací (např. v souvislosti s rozpočtovým rokem), identifikovat příjemce informací (tvůrce politik, akademické pracovníky, sdělovací prostředky, sociální partnery a nevládní organizace) a organizovat proces transparentním způsobem.

V zájmu důvěryhodnosti procesu je rovněž užitečné zvážit zavedení kontrol a standardů kvality. Toho lze dosáhnout tak, že ve výstupech bude jasně popsán použitý přístup, včetně případných předpokladů, jakož i výchozích a alternativních scénářů, a že budou vysvětleny případné rozdíly ve výsledcích. Kromě toho lze tento přístup posílit zajištěním přezkumů nezávislými odborníky.

Mezi klíčové prvky této hlavní zásady patří:

- vypracování strategie šíření hlavních výstupů;
- zveřejnění hlavních výstupů, a to i ve zjednodušené podobě pro širší publikum;
- zajištění důvěryhodnosti prostřednictvím transparentnosti použitého metodického přístupu, pokud možno přezkumů nezávislými odborníky a hodnocení *ex post*.

Shrnující tabulka dobrovolných hlavních zásad pro členské státy EU k hodnocení hospodářských dopadů reforem a investic v oblasti trhu práce, dovedností a sociální politiky

Prvky	Úroveň 1 – základní	Úroveň 2 – rozvinuté	Úroveň 3 – pokročilé
1. Metodické přístupy a techniky modelování	Posouzení dopadů <i>ex ante</i> s cílem zachytit ekonomickou návratnost reforem a investic prostřednictvím dopadů na zaměstnanost a produktivitu (například pomocí jednoduchého modelování zkoumajícího korelace, např. jednoduchých regresních modelů a posouzení distribučního dopadu).	Posouzení <i>ex ante</i> a hodnocení <i>ex post</i> s cílem zachytit ekonomickou návratnost reforem a investic prostřednictvím složitějšího modelování (včetně například posouzení distribučního dopadu nebo makroekonomických modelů), v co největší míře začleňující například zpětné vazby, behaviorální reakce, sekundární dopady na poptávku a nabídku na trhu práce a dopady na financování.	Posouzení <i>ex ante</i> zaměřené na ekonomickou návratnost reforem a investic a prováděné prostřednictvím složitých makroekonomických modelů; hodnocení dopadu <i>ex post</i> prostřednictvím kontrafaktuálních metod (např. metoda rozdílů v rozdílech – Difference in Differences, párování podle propenzitního skóre – Propensity Score Matching, metoda regresní diskontinuity – Regression Discontinuity Design), nebo experimentálních metod (např. randomizovaná kontrolovaná hodnocení), které zahrnují kauzální dopad a mohou být rovněž kombinovány s posouzením distribučního dopadu. Komplexní analýzy nákladů a přínosů (např. monetizované sociální výsledky, negativní externality). Průběžná hodnocení a hodnocení v polovině období přicházejí v úvahu u dlouhodobějších reforem a výdajových programů, aby byla v průběhu procesu umožněna řádná zpětná vazba k dané politice.

2. Časový horizont hodnocení ekonomické návratnosti	Časový horizont hodnocení přizpůsobený časovému horizontu, v němž se očekává, že se projeví <i>přímé</i> dopady zkoumaného politického opatření, a to prostřednictvím zaměstnanosti a produktivity.	Časový horizont hodnocení uzpůsobený rovněž zohlednění dlouhodobějších dopadů zkoumaného politického opatření, přičemž se rovněž zohlední možné nepřímé dopady prostřednictvím modelování jednoduchých zpětných vazeb a sekundárních dopadů.	Časový horizont hodnocení uzpůsobený rovněž zohlednění dlouhodobější ekonomické návratnosti zkoumaného politického opatření, přičemž se rovněž zohlední možné nepřímé dopady prostřednictvím modelování složitých zpětných vazeb, sekundárních dopadů a behaviorálních dopadů.
3. Zohlednění synergií a doplňkovosti v metodickém přístupu		Specifické hodnocení hlavních interakcí napříč politickými opatřeními prostřednictvím jednoduššího modelování.	Interakce mezi politickými opatřeními plně začleněné do složitějšího modelování.
4. Používání ukazatelů a možný další vývoj	Dopad zkoumaných politických opatření hodnocený podle klíčových agregovaných ukazatelů a v základním členění.	Dopad zkoumaných politických opatření navíc hodnocený ve všech dostupných relevantních členěních.	Další prvky týkající se dopadu zkoumaných politických opatření na veřejné výdaje a příjmy. Další dopady související se zvažovanou politikou nebo investicí, případně také na základě administrativních dat a případně doplněné experimentálními statistikami.

5. Statistické postupy a přístup k datům	Spoléhání se na data z šetření (na mikroúrovni i v agregované podobě).	Spoléhání se na data z šetření i administrativní data (nemusí být nutně kombinována). Zajištění využívání administrativních dat (např. vzájemný přístup správních orgánů k administrativním datům pro účely hodnocení) v plném souladu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů (GDPR).	Kombinace dat z šetření a administrativních dat podle potřeby (např. pomocí přiřazování resp. párování). Interoperabilita datových systémů napříč správními orgány a přístup k administrativním datům v plném souladu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů (GDPR).
6. Možné výstupy, jejich transparentnost a šíření	Zveřejňování hlavních výstupů hodnocení.	Zveřejňování hlavních výstupů hodnocení (v agregované podobě) spolu s přezkumem vypracovaným nezávislými odborníky. Využívání úložišť k uchovávání dostupných výsledků podle témat, regionů atd.	Plán šíření výstupů založený na plánovaném harmonogramu v souladu s politickým cyklem a zveřejňování hlavních výsledků hodnocení (v agregované podobě). Spoléhání se na přezkum vypracovaný nezávislými odborníky a metodické přílohy, které umožňují replikaci analýzy (např. případně s fiktivními daty). Využívání interaktivních platforem k prezentaci výsledků podle témat, regionů atd.