

V Bruseli 11. júna 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

POZNÁMKA

Od:	Výbor pre zamestnanosť a Výbor pre sociálnu ochranu
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Predmet:	Dobrovoľné usmerňujúce zásady hodnotenia hospodárskeho vplyvu reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík určené členským štátom EÚ – <i>schválenie</i>

Delegáciám v prílohe zasielame uvedené dobrovoľné usmerňujúce zásady na účely ich schválenia na zasadnutí Rady EPSCO 20. júna 2024.

Dobrovoľné usmerňujúce zásady hodnotenia hospodárskeho vplyvu reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík určené členským štátom EÚ

1. Úvod

Reformy a investície v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík sú základom pri plnení zásad Európskeho piliera sociálnych práv na národnej úrovni a pre podporu vzostupnej sociálnej konvergenzie a posilňovania inkluzívneho rastu a konkurencieschopnosti EÚ okrem iného preto, že zmierňujú nedostatok pracovných síl a zručností a podporujú zelenú a digitálnu transformáciu v kontexte demografickej zmeny a boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

Meranie vplyvu reforiem a investícií si vyžaduje spoľahlivé analytické nástroje, vhodné údaje a spoľahlivé metodiky. S cieľom podporiť administratívne kapacity členských štátov Rada (EPSCO) v tejto súvislosti 11. marca 2024 schválila stanovisko Výboru pre zamestnanosť a Výboru pre sociálnu ochranu k budúcim politickým prioritám Únie v oblasti Európskeho piliera sociálnych práv, ktoré obsahuje návrh na vypracovanie usmerňujúcich zásad a noriem, ktorými by sa mohli členské štáty EÚ dobrovoľne riadiť.¹

Dobrovoľné usmerňujúce zásady určené členským štátom EÚ, zohľadňujúce diskusie v posledných mesiacoch, sa uvádzajú v prílohe 1 k tejto poznámke. Tieto usmerňujúce zásady by mohli podporiť členské štáty pri hodnotení spôsobu, akým môžu reformy a investície v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík prispieť k hospodárskemu rastu, pričom netreba zabúdať, že sú dobrovoľné. Po stručnom opise možných kanálov, akými sa tento hospodársky vplyv môže prejaviť, nasledujú podrobné usmerňujúce zásady na dobrovoľné použitie členskými štátmi, ktoré majú za cieľ vytvoriť istú spoločnú predstavu o:

¹ Pozri bod 17 [stanoviska Výboru pre zamestnanosť a Výboru pre sociálnu ochranu „Budúce politické priority Únie v oblasti Európskeho piliera sociálnych práv“](#), ktoré Rada schválila 11. marca 2024.

- metodických prístupoch, ktoré môžu členské štáty využiť pri posudzovaní tohto hospodárskeho vplyvu,
- dostupných ukazovateľoch a ich prípadnom ďalšom vývoji,
- vhodných štatistických postupoch vrátane prístupu k údajom a
- najlepších postupoch v súvislosti s transparentnosťou a šírením výsledkov.

Všetky tieto usmerňujúce zásady určené členským štátom EÚ sa budú pravidelne aktualizovať a preskúmať a majú byť dobrovoľné.

2. Možný hospodársky vplyv reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík: kanály

Priamy vplyv reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík na hospodársky rast sa môže prejaviť rôznymi kanálmi, napr. zvýšením ľudského kapitálu, inovačného potenciálu a absorpčnej kapacity a zamestnanosti. Tento vplyv sa môže premietnuť aj do budúcich úspor verejných zdrojov (napr. v podobe nižšej nezamestnanosti a neaktivity a súvisiacich nižších výdavkov na sociálne dávky), ako aj do vyšších daňových príjmov (z väčšieho daňového základu vďaka vyššej zamestnanosti) s potenciálnym priaznivým vplyvom na verejné financie a fiškálnu udržateľnosť systému sociálneho zabezpečenia (popri priamom vplyve vďaka vyššiemu HDP), keď pozitívny vplyv presiahne náklady.

Na diskusiách vo výboroch EMCO a SPC² sa v tomto duchu upozornilo na to, že politiky založené na faktoch napríklad na posilnenie zručností, zvýšenie účasti na trhu práce a predchádzanie sociálnemu vylúčeniu, majú veľký potenciál podporiť silnejší a inkluzívnejší hospodársky rast a zvýšiť úroveň produktivity, a to aj v kontexte demografickej zmeny, a majú zásadný význam pre digitálnu a zelenú transformáciu. Pozitívny vplyv môže mať riešenie nedostatku zručností a nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami, podpora zmeny zamestnania a rozširovanie ponuky pracovnej sily.

² Pozri odsek 6 [stanoviska Výboru pre zamestnanosť a Výboru pre sociálnu ochranu k pridanej hodnote sociálnych investícií a úlohe prípravných orgánov Rady EPSCO pri riadení európskeho semestra](#), ktoré Rada schválila 28. novembra 2023.

Rozvoj zručností môže viesť k zlepšeniu objemu a kvality ľudského kapitálu, a preto je jedným z kľúčových hnacích síl hospodárskeho rastu.³ Investície aj reformy v oblasti kvalitného vzdelávania a odbornej prípravy môžu podporiť hospodársky rast⁴ a produktivitu aj tým, že lepšie zosúladiť dopyt po zručnostiach s ich ponukou.⁵ Významný pozitívny vplyv⁶ môžu mať opatrenia podporujúce prístup ku kvalitnému a cenovo dostupnému vzdelávaniu a starostlivosti v ranom detstve okrem iného tým, že poskytujú solídny základ pre ďalšie vzdelávanie v neskoršom živote, podporujú rovnosť príležitostí pre deti v zraniteľných situáciách a zvyšujú účasť rodičov na trhu práce. Pozitívny vplyv na produktivitu a rast⁷ môže mať zvyšovanie kvalifikácie a rekvalifikácia dospelých populácie, ktoré okrem iného zmierňujú nedostatok zručností a pomáhajú zvládať zelenú a digitálnu transformáciu v súlade s odporúčaním Rady o zabezpečení spravodlivej transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo.⁸ K lepšiemu zosúladeniu dopytu po zručnostiach s ich ponukou najmä po vstupe na trh práce môžu prispieť najmä všeobecné programy odbornej prípravy a uľahčenie prechodu zo vzdelávania do práce zas môžu podporiť (certifikované) programy odbornej prípravy (či už na pracovisku, alebo v kombinácii so školou).

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Pozitívny vplyv na hospodársky rast bol zaznamenaný napriek možným nákladom spojeným s niektorými týmito opatreniami (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) a možnému oneskorenému pozitívneho vplyvu (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Európska komisia, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Európska komisia, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Sekmokaš et al., 2020; OECD, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

⁸ Pozri odporúčanie Rady zo 16. júna 2022 o zabezpečení spravodlivej transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo, 2022/C 243/04.

Hospodársky rast môžu posilniť fungujúce a efektívne verejné služby zamestnanosti (VSZ), aktívne politiky trhu práce (APTP) a opatrenia na podporu účasti na trhu práce, pretože zvyšujú efektívnosť trhu práce, uľahčujú vstup na trh práce a zmien postavenia na ňom, pričom zároveň zmiernujú nesúlad medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami a nedostatok zručností.⁹ Ako vyplýva z niektorých štúdií, správne koncipované aktívne politiky trhu práce môžu byť z dlhodobého hľadiska nákladovo efektívne, pričom a niektoré sa dokážu financovať samy.¹⁰ K opatreniam relevantným v tejto súvislosti patria napríklad opatrenia súvisiace s poskytovaním programov odbornej prípravy a účinnej podpory uchádzačom o zamestnanie, so stimulmi na podporu zamestnanosti a prognózovaním zručností a s integrovanými službami zamestnanosti a sociálnymi službami, ako aj ich digitalizáciou.¹¹ K zvýšeniu hospodárskeho rastu vďaka zvýšeniu ponuky pracovnej sily môže prispieť aj odstránenie faktorov odrádzajúcich od účasti na trhu práce vďaka lepšie koncipovaným daňovým a dávkovým systémom (napr. znížením daňovo-odvodového zaťaženia najmä v prípade osôb s nízkymi príjmami bez toho, aby sa im zabránilo v prechode na lepšie ohodnotené pracovné miesta, a odklonom od daňového zaťaženia práce), ako aj zabezpečením spravodlivých a vhodných pracovných podmienok (a to aj vo vzťahu ku konkrétnym skupinám, ako sú starší pracovníci alebo osoby so zdravotným postihnutím). Pozitívny vplyv na hospodársku činnosť môžu mať aj investície a reformy v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. Z dlhodobého hľadiska môžu rast produktivity v konečnom dôsledku podporiť aj reformy zmiernujúce segmentáciu trhu práce, a to internalizáciou sociálnych nákladov na prepúšťanie a zvýšením stimulov pre podniky, aby prijímali produktívnejšie pracovné postupy, a pre zamestnancov, aby investovali do odbornej prípravy súvisiacej so svojím zamestnaním.¹²

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Na hospodárskom raste sa môže odraziť aj poskytovanie kvalitných a cenovo dostupných služieb starostlivosti (starostlivosti o deti a dlhodobej starostlivosti), ktoré plní dôležitú úlohu, pokiaľ ide o podporu účasti osôb s opatrovateľskými povinnosťami na trhu práce. Kvalitné služby starostlivosti môžu pozitívne ovplyvniť rozvoj detí a prosperitu a dôstojnosť jej príjemcov, prispieť k rodovej rovnosti a podporiť účasť žien na trhu práce a tvorbu pracovných miest. Podľa niekoľkých nedávnych výskumov¹³ môžu investície do starostlivosti priniesť dodatočné príjmy z daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie z vytvorených pracovných miest, ako aj vyššej účasti žien na trhu práce.¹⁴ Správne koncipované politiky aktívneho začleňovania, spájajúce služby zamestnanosti a sociálne služby, môžu byť kľúčové aj z hľadiska podpory vyššej miery prechodu do zamestnania. Zvýšenie efektívnosti a úspory v prospech verejných financií a zároveň zlepšenie kvality a dostupnosti služieb sa dajú dosiahnuť posilnením ambulantnej a primárnej starostlivosti, odklonom od nemocničnej starostlivosti a zabezpečením lepšej celkovej koordinácie a integrácie starostlivosti.

¹³ Správa Medzinárodnej organizácie práce (MOP), *Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work* (Starostlivosť a práca – Investície do opatrovateľskej dovolenky a služieb pre rodovo vyváženejší pracovný svet), 2022.

¹⁴ Celkovo by stúpili daňové príjmy zo zvýšeného zárobku a zamestnanosti, čím by sa celkové požiadavky na financovanie opatrení politiky v oblasti starostlivosti znížili z 3 percent HDP (pred zdanením) na čisté 2 percentá HDP (po zdanení). Medzinárodná organizácia práce (MOP). 2022. Simulátor MOP pre investície do politiky v oblasti starostlivosti (Ženeva, pripravuje sa).

Napriek nedávnnemu metodickému pokroku predstavuje hodnotenie hospodárskeho vplyvu investícií a reforiem špecifických pre jednotlivé krajiny naďalej výzvy, ktoré by sa mali riešiť, pričom z tohto hľadiska by tieto dobrovoľné usmerňujúce zásady určené členským štátom EÚ mali slúžiť ako inšpirácia pre najlepšie postupy. Takéto výzvy súvisia so vzájomným prepojením prvkov koncipovania politík a iných premenných pôsobiacich na takýto hospodársky vplyv vrátane národných špecifik, ako aj s vplyvmi, ktoré sa prejavujú v rôznych časových horizontoch (dlhšie napríklad v prípade opatrení v oblasti vzdelávania na rozdiel od opatrení priamo zvyšujúcich ponuku pracovnej sily). Vplyv reforiem a investícií závisí od typov príslušných politických opatrení a ich koncepcie, ale aj od kontextových prvkov (času a miesta), ako aj iných súbežných politických zásahov, ktoré by sa mali zohľadniť. Na návratnosť majú vplyv aj synergie a komplementárnosť rôznych politických opatrení, ako aj ich postupnosť a mali by sa zohľadniť.¹⁵

¹⁵ Napríklad pri zvýšenom úsilí v oblasti vzdelávania a starostlivosti v ranom detstve (VSRD) majú rodičia detí vo všeobecnosti väčšiu šancu nájsť a udržať si prácu, táto pravdepodobnosť je však podstatne vyššia, ak sa na národnej úrovni zvýši úsilie v súvislosti s aktívnymi politikami trhu práce. V krátkom čase sa na webovom sídle Európskeho univerzitného inštitútu zverejní štúdia, ktorú dalo vypracovať belgické predsedníctvo Rady EÚ. Jej autormi sú Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmusová-Sunová, Ilze Plavgová a Heta Pöyliöová.

**Dobrovoľné usmerňujúce zásady hodnotenia hospodárskeho vplyvu reforiem a investícií
v oblasti politík trhu práce, zručností a sociálnych politík určené členským štátom EÚ*****1.1 Spoločné metodické prístupy a techniky modelovania***

Hodnotenie hospodárskeho vplyvu by sa malo opierať o rôzne metodické prístupy a kontroly spoločlivosti v závislosti od dostupných údajov, predmetnej otázky a zložitosti príslušného posudzovania.¹⁶ Určiť, kvantifikovať a posúdiť náklady aj prínosy investície alebo reformy v oblasti trhu práce, zručností alebo sociálnej oblasti na mikroúrovni a makroúrovni umožňujú rôzne techniky. Hoci posudzovanie priamych nákladov, pokiaľ ide o výdavky, môže byť pomerne jednoduché, pri posudzovaní a kvantifikácii prínosov by sa mali čo najviac zohľadňovať hlavné možné kanály, najmä pokiaľ ide o vplyv na HDP, zamestnanosť a produktivitu (so súvisiacim vplyvom na verejné financie), t. j. prostredníctvom teoretického modelu, ktorý vysvetlí vzťah medzi investíciami a reformami a ich hospodárskym vplyvom. Takéto teoretické modely by mali obsahovať aj možný dodatočný vplyv spätnej väzby, behaviorálny vplyv, ako aj zo všeobecnejšieho hľadiska možné makroekonomické dôsledky (súvisiace napríklad s makroekonomickým vplyvom príslušných metód financovania, napr. zvýšenia daní oproti zníženiu výdavkov). Okrem toho metodické prístupy, ktoré umožňujú pochopiť zmeny v stave alebo správaní na individuálnej úrovni, môžu osvetliť, ako sa takéto zmeny ďalej prejavujú v systéme. Nie každý vplyv musí mať monetárnu povahu (alebo sa nedá ľahko monetizovať), hoci môže ísť o hospodársky vplyv, a niekedy sa dá kvantifikovať iba v dlhodobom horizonte.

¹⁶ Pozri napr. Európska komisia, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report*](#) (Štúdia o posudzovaní mikro- a makroekonomickej návratnosti výdavkov na sociálnu ochranu – záverečná správa), Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2024.

Metodické prístupy, ktoré sa dajú použiť na posúdenie vplyvu reforiem a investícií, zahŕňajú mikro- aj makroanalýzy, posudzovanie a hodnotenie ex ante a ex post a priebežné hodnotenie. Výber metodického prístupu závisí od rôznych faktorov, napríklad od toho, či ide o posudzovanie ex ante alebo ex post, od typu opatrenia a jeho koncepcie, od vplyvu, ktorý je pre dané posudzovanie najzaujímavejší, a tiež od dostupných údajov. Každý prístup má svoje výhody a obmedzenia, ktoré je potrebné individuálne zohľadniť. V nasledujúcej tabuľke sa uvádzajú hlavné dostupné metódy,¹⁷ ktoré spájajú techniky hodnotenia ex ante a ex post spolu s posudzovaním na mikroúrovni (ako sú mikrosimulácie, experimentálne a kvázi-experimentálne metódy) a makroúrovni (ako sú regresné metódy ex post, ako aj mikro makro modelovanie). Spomedzi skôr horizontálnych prístupov sa o zohľadnenie nákladov a najmä prínosov v monetárnom vyjadrení pokúšajú analýzy nákladov a prínosov (CBA).¹⁸ Komplementárny prístup ponúka posudzovanie distribučného vplyvu (DIA), ktoré zahŕňa posudzovanie vplyvu na príjmy rôznych skupín a zároveň umožňuje pomerne ľahko rozlišovať medzi súkromnou návratnosťou reforiem a investícií (obvykle v podobe vyšších príjmov domácností) a ich verejnou návratnosťou (obvykle v podobe vyšších verejných príjmov a nižších výdavkov). Tieto rozmanité metódy sú vo všeobecnosti náročné vzhľadom na požiadavky na údaje pre vypracovanie niektorých (granulovaných) odhadov, ako aj na zložitosť metodického prístupu, ktorý je potrebný, ak sa majú zohľadniť rôzne kanály a časový horizont vplyvu.¹⁹

¹⁷ Výhody a obmedzenia hlavných dostupných metód sa uvádzajú v prílohe.

¹⁸ Niektoré vplyvy sa spravidla nedajú vyjadriť monetárne, hoci sa vytvára hospodársky vplyv.

¹⁹ Napríklad prostredníctvom skutočných experimentov alebo rôznych druhov odhadov alebo modelovania ex ante alebo ex post alebo, všeobecnejšie, odhadov z akademickej literatúry.

Tabuľka. 1 Typológia hlavných dostupných metód posudzovania vplyvu reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík

	ex ante	ex post
mikroúroveň	mikrosimulačné modely, randomizované kontrolované pokusy a kvázi-experimentálne metódy (ak sa vykonávajú ako pilotné zisťovanie)	kvázi-experimentálne metódy (metóda párovania skóre pravdepodobnosti (Propensity Score Matching), rozdiel rozdielov (Difference in Differences), regresná diskontinuita (Regression Discontinuity Design)), randomizované kontrolované pokusy, analýza longitudinálnych a panelových údajov (s použitím údajov z prieskumov alebo administratívnych údajov)
makroúroveň	makroekonomické modelovanie (vrátane matíc sociálneho účtovníctva alebo modelov všeobecnej rovnováhy)	hodnotenie ex post (makropremenných, a to aj prostredníctvom regresných modelov a analýzy stochastickej hranice)
obe	analýza nákladov a prínosov, analýza nákladovej efektívnosti, analýza rozhodovania na základe viacerých kritérií, posudzovanie distribučného vplyvu	

Zdroj: poznámka predsedníctva na zasadnutie Rady ECOFIN 12. marca za účasti ministrov pre zamestnanosť a sociálnu politiku.

Okrem toho by sa pri výbere časového horizontu hodnotenia hospodárskeho vplyvu mal explicitne zohľadniť možný časový horizont očakávaných vplyvov, keďže vplyv niektorých reforiem a investícií sa môže prejaviť už v krátkodobom až strednodobom horizonte, zatiaľ čo vplyv iných býva viditeľný až v dlhodobom horizonte. Môže si to prípadne vyžadovať aj použitie rôznych typov techník modelovania, aby sa podchytili vplyvy v rôznych časových horizontoch. Zohľadnenie časového horizontu očakávaných vplyvov je, samozrejme, dôležité najmä preto, aby sa zabránilo zavádzajúcim záverom modelovania (napr. že niektorá reforma alebo investícia nemá významný hospodársky vplyv len preto, že nebolo vhodne nastavený časový horizont analýzy).

Aj keď žiadny model nedokáže naraz obsiahnuť všetky tieto prvky, je dôležité, aby výber predpokladov a metodických prístupov (prípadne používaných komplementárne) vychádzal z fundovanej analýzy výhod a nevýhod. Kvantitatívne posudzovanie by mala tiež sprevádzať skôr kvalitatívna diskusia o dosiahnutých výsledkoch, pri ktorej sa zohľadnia použité predpoklady a rozvinie aj konkrétny kontext, v akom bolo politické opatrenie prijaté (napríklad použité parametre, ktoré môžu byť pre daný kontext špecifické).

Kľúčové pri tejto usmerňujúcej zásade je:

- vybrať spoľahlivú a transparentnú metodiku fundovaného posudzovania vplyvu reforiem a investícií a prípadne spojiť rôzne spoľahlivé metodické prístupy na krížovú kontrolu a kvalifikovanie výsledkov,
- ďalej rozvíjať metodické prístupy pomocou pokročilejších techník (zahŕňajúcich napríklad behaviorálne reakcie a/alebo makroekonomické slučky spätnej väzby) a zvoliť si časový horizont hodnotenia tak, aby sa zohľadnil časový horizont, v ktorom by sa mal vplyv prejaviť (krátkodobý, strednodobý a dlhodobý vplyv),
- doplniť kvantitatívnu analýzu citlivostnou analýzou kľúčových parametrov, ako aj kvalitatívnou analýzou (ktorá napríklad zohľadní predpoklady použité pri analýze a konkrétny kontext).

1.2 Relevantný časový horizont hodnotenia

Posúdenie vplyvu reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík by sa malo vykonať pred prijatím príslušného politického opatrenia aj po ňom. Posudzovanie vplyvu *ex ante*, t. j. počas koncipovania investícií a reforiem, je mimoriadne dôležité, keďže umožňuje odhadnúť vplyv plánovaných politík a zohľadniť ho pri ich koncipovaní. Analýzy *ex post* zas umožňujú vyhodnotiť vplyv investícií a reforiem istý čas po prijatí daného opatrenia. Môže to pomôcť pri práci na ďalších možných krokoch alebo opravách. Dôveryhodné analýzy *ex post* výrazne pomáhajú zabezpečiť zodpovednosť a kvalitu ďalšieho koncipovania politík. V tejto súvislosti je dôležité naplánovať spoľahlivé hodnotenia už vo fáze koncipovania opatrenia, najmä ak sa využívajú experimentálne metódy, ako napr. randomizované kontrolované pokusy, ktoré môžu prebiehať súčasne s realizáciou intervencie. K správne nastaveniu intervencií môžu prispieť aj *priebežné* hodnotenia, najmä ak majú tieto opatrenia priniesť výsledky v dlhodobom horizonte.

Časový rámec posudzovania vplyvu reforiem a investícií by mal, pokiaľ je to teoreticky, metodicky a z hľadiska údajov možné, zohľadňovať čas potrebný na to, aby sa prejavil vplyv daného politického opatrenia. V ideálnom prípade by sa posudzovanie malo zameriavať na vplyv politických opatrení na výsledky počas ich prijímania (alebo krátko po ňom, napr. v nasledujúcom roku), ako aj v dlhodobom horizonte (napr. z prípadného viacročného hľadiska). Priebežné hodnotenie je dôležité aj preto, lebo umožňuje včas odhaliť prípadné nedostatky, ktoré treba vo fáze realizácie korigovať. Niektoré politiky majú tiež dlhodobejší vplyv (ako napríklad vplyv starostlivosti o deti na ich rozvoj) alebo nemusia mať zásadnejší vplyv v jednom roku, zato majú vyšší kumulatívny vplyv (napr. prevencia v zdravotnej starostlivosti). V týchto prípadoch si posudzovanie môže vyžadovať dlhodobejšiu perspektívu, aby sa zohľadnil celkový vplyv hodnoteného politického opatrenia. Viacročné hľadisko môže byť užitočné aj vtedy, keď sa opatrenia týkajú dlhodobých trendov, ako napr. demografickej zmeny (napríklad v súvislosti s reformami dlhodobej starostlivosti).

Kľúčové pri tejto usmerňujúcej zásade je:

- vykonávať systematické posudzovanie vplyvu ex ante počas koncipovania príslušných politických opatrení a pred ich prijatím,
- vykonávať systematické priebežné hodnotenie počas prijímania opatrenia a hodnotenie ex post po jeho prijatí, ktoré slúžia ako spätná väzba pri tvorbe politik,
- uplatniť viacročné hľadisko pri politikách, ktorých celkový vplyv by sa mal prejavovať až po dlhšom čase, a rozlišovať medzi jednorazovými a opakovanými nákladmi/prínosmi.

1.3 Zohľadnenie synergií a komplementárnosti politik v metodickom prístupe

Komplementárnosť politik sa môže prejavovať ako vzájomné posilňovanie požadovaných výsledkov, a to aj v súvislosti s hospodárskym vplyvom. V tejto súvislosti plnia napríklad reformy a investície a politiky sociálnej ochrany komplementárne politické funkcie, čo by sa malo čo najviac zohľadniť pri hodnotení politik.²⁰ Napríklad vysokokvalitné vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve môžu prispieť k dosiahnutiu vyššieho vzdelania a následne ku kvalitnejšiemu a produktívnejšiemu zamestnaniu, čo sa dopĺňa s priamymi politikami trhu práce. Nedávne dôkazy svedčia napríklad o tom, že úsilie o aktívne politiky trhu práce na národnej úrovni sa síce vo všeobecnosti pozitívne spája s vyššou zamestnanosťou, no pravdepodobnosť zamestnania výrazne vzrastá, aj keď sa na národnej úrovni vynakladá úsilie o verejné poskytovanie VSRD, čo umožňuje spojiť zamestnanie s rodinnými povinnosťami. Na zamestnanosť môže mať výrazný pozitívny vplyv aj zlepšenie politik v oblasti VSRD, ak sa spojí s ďalšou podporou prostredníctvom aktívnych politik trhu práce.²¹

²⁰ Pozri 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*“ (Sociálne investície ako koncepčný rámec analýzy návratnosti investícií do psychickej a fyzickej pohody a reforiem v sociálnych štátoch 21. storočia) *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): 479-500.

²¹ Pozri napríklad Hemerijck a kol. (pripravuje sa).

Osvedčeným postupom je v čo najväčšej možnej miere hodnotiť vplyv konkrétneho politického opatrenia aj so zreteľom na interakciu s inými súvisiacimi politikami (v spolupráci rôznych sektorových oblastí zodpovedných za dané opatrenia/politiku), aby sa zohľadnila takáto možná interakcia, pričom sa zoberú do úvahy rozdielne časové rámce, v ktorých sa môže prejavíť vplyv rôznych opatrení. Je to dôležité najmä v súvislosti s každoročným rozpočtovým procesom, keď sa o rôznych politikách často rozhoduje ako o balíku.

Kľúčové pri tejto usmerňujúcej zásade je:

- analyzovať vplyv jednotlivých politických opatrení a podľa možnosti celkový vplyv súvisiacich politík,
- zvážiť celkovú kombináciu politík, aby sa maximalizoval pozitívny vplyv a minimalizovalo riziko nežiaduceho vplyvu jednotlivých politických opatrení,
- zohľadniť rôzne časové rámce vplyvu rôznych, ale komplementárnych politík.

1.4 Využitie ukazovateľov a ich prípadný ďalší vývoj

Využívanie spoľahlivých a podľa možnosti spoločných metrík umožňuje lepšie porovnať výsledky a posúdiť vplyv nových alebo navrhovaných politických opatrení. Pri hodnotení hospodárskeho vplyvu reforiem a investícií by sa mal posúdiť vplyv na rast HDP z hľadiska produktivity a zamestnanosti.

Politické opatrenia by sa mali zároveň hodnotiť so zreteľom na príslušný trh práce a sociálne výsledky (napríklad nezamestnanosť, neaktivitu, znižovanie chudoby a sociálneho vylúčenia, príjmy domácností, príjmovú nerovnosť, mzdy, ak je to pre dané konkrétne opatrenie relevantné), aby sa posúdilo, ako sa im súčasne darí plniť sociálne ciele. Väčšina týchto rozmerov sa týka ukazovateľov, ktoré sa už používajú v európskom semestri v rámci zavedených monitorovacích a analytických nástrojov na monitorovanie usmernení pre politiky zamestnanosti a Európskeho piliera sociálnych práv, ktorého zásady sú v nich zahrnuté. Ide najmä o sociálny prehľad, ako aj širší rámec spoločného hodnotenia, ktorý vypracovali EMCO a SPC.

Existujúce ukazovatele však nemusia vždy stačiť na posúdenie vplyvu politík trhu práce, zručností a sociálnych politík, pretože nemusia byť dostatočne špecifické/granulárne, nezachytávajú hlavný vplyv danej politiky alebo sa nezaobierajú najnovšími otázkami. V týchto prípadoch môže byť pre správne posúdenie vplyvu nového programu potrebné vypracovať nové ukazovatele špecifické pre daný program a zhromaždiť údaje o účastníkoch. Vo všeobecnosti platí, že metriky používané pri posudzovaní vplyvu opatrení by sa podľa možnosti mali preniesť do makroekonometrických modelov schopných prekonvertovať výsledky (napr. očakávaný vývoj miezd, rast zamestnanosti, zvýšenie priemerného počtu odpracovaných hodín atď.) na rast HDP.

Celkovo môže byť užitočné posúdiť aj vplyv reforiem a investícií na konkrétne skupiny obyvateľstva, rozčlenené napríklad podľa veku, pohlavia, postavenia na trhu práce, úrovne dosiahnutého vzdelania a výšky príjmu alebo typu domácnosti (napr. domácnosti v produktívnom veku, domácnosti s deťmi a bez detí, slobodné dospelé osoby a páry). V závislosti od povahy posudzovaného politického opatrenia by mohli byť relevantné aj iné analýzy, napríklad analýzy zamerané na osoby s migrantským pôvodom, osoby so zdravotným postihnutím alebo inú znevýhodnenú skupinu, ako aj skupiny diferencované podľa stupňa urbanizácie alebo regiónu.

Kľúčové pri tejto usmerňujúcej zásade je:

- prezentovať hospodársky vplyv reforiem a investícií z hľadiska ich vplyvu na rast HDP spolu s ich vplyvom na kľúčové relevantné ukazovatele trhu práce a sociálne ukazovatele, čo najviac prezentovať výsledky na trhu práce a sociálne výsledky rozčlenené podľa relevantných skupín (vek, pohlavie, konkrétne sociálno-ekonomické skupiny),
- použité ukazovatele by mali byť jasne definované a úzko späté s cieľmi danej reformy alebo investície, čo najviac by mali tiež spĺňať aj iné kritériá kvality, ako je okamžitá použiteľnosť, prístupnosť a transparentnosť, aktuálnosť a spoľahlivosť,
- ukazovatele by mali byť podľa možnosti použiteľné ako vstupné údaje pre makroekonomické simulačné modely,
- stanoviť frekvenciu poskytovania údajov,
- jasne určiť, kto zodpovedá za správu, zber, uchovávanie, spracúvanie a posudzovanie kvality údajov, zabezpečiť solídnosť a spoľahlivosť navrhovaných metód a nástrojov na zber, uchovávanie, spracovanie a validáciu údajov.

1.5 Štatistické postupy a prístup k údajom pre spoľahlivé hodnotenia ex ante a ex post

Pri posudzovaní vplyvu reforiem a investícií v oblasti politík trhu práce, zručností a sociálnych politík je kľúčový prístup ku kvalitným, spoľahlivým a aktuálnym údajom. Od dostupných údajov do veľkej miery závisí, či budú výsledky z rôznych dostupných nástrojov posudzovania (či už makro, mikro, ex ante alebo ex post) možné, presné a kvalitné. Údaje zohrávajú zásadnú úlohu pri vývoji, aktualizácii a používaní metód monitorovania a hodnotenia.

Na jednej strane údaje z prieskumov bežne široko pokrývajú domácnosti, ich zloženie a sociálno-ekonomickú charakteristiku a umožňujú zahrnúť špecifické informácie, a pokiaľ ide o celú územnú jednotku prieskumy (VZPS, EU-SILC), zaručujú tiež porovnateľnosť medzi krajinami. Obvykle sú však k dispozícii s istým časovým odstupom, môžu mať malú veľkosť vzorky, a preto plne nevystihujú aspekty, ktoré majú vplyv na obyvateľstvo na „chvostoch“ rozdelenia príjmov, ani na iné menšinové skupiny alebo regióny nad úrovňou NUTS II.

Na druhej strane sú administratívne údaje relatívne nákladovo efektívne, keďže ich orgány verejnej správy zbierajú v rámci bežného chodu. Pomáhajú obmedziť chyby merania, poskytujú komplexné pokrytie populácie a dokážu účinne zachytiť celé rozdelenie príjmov. V prípade potreby umožňujú väčšie vzorky, čo umožňuje analýzu menších kategórií obyvateľstva a detailnejších politických opatrení. Často však len obmedzene pokrývajú spodný „chvost“ a môžu predstavovať výzvy pri určovaní domácností a ich charakteristiky. Vo všeobecnosti sa tiež zbierajú na administratívne účely a môžu im chýbať kľúčové informácie pre metodicky a teoreticky solídnu analýzu. Niekedy je tiež na prístup k týmto údajom potrebný súhlas/schválenie rôznych inštitúcií.

Pre komplexnú analýzu vplyvu je nevyhnutné použiť rozsiahlu a reprezentatívnu vzorku zahŕňajúcu všetky potrebné zložky skúmaných politík. Na tento účel je pri posudzovaní vplyvu politík najlepším riešením spojenie údajov z prieskumov a administratívnych údajov. Predovšetkým je dôležité, aby bol zavedený rámec, ktorý uľahčí prístup k administratívnym údajom.

Kľúčové pri tejto usmerňujúcej zásade je:

- podľa možnosti využívať harmonizované štatistiky EÚ dostupné prostredníctvom EUROSTAT-u,
- v závislosti od zvoleného hodnotiaceho prístupu, ako aj posudzovaného vplyvu zvážiť a podľa potreby skombinovať údaje z prieskumov a administratívne údaje, ako aj rôzne zdroje administratívnych údajov,
- zaviesť vhodný prístup, pokiaľ ide o prístup k údajom, najmä k administratívnym údajom, pričom je nevyhnutné stanoviť normy ich využívania, aby sa umožnilo zmysluplné kvantitatívne posudzovanie a hodnotenie politík,
- pri využívaní osobných údajov pri hodnotení zabezpečiť súlad s pravidlami ochrany údajov,²²
- vytvoriť inštitucionálne rámce a štandardné postupy na uľahčenie výmeny údajov s hodnotiteľmi a výskumnými pracovníkmi okrem iného preto, aby sa umožnilo zopakovanie hodnotiacich analýz,
- zabezpečiť interoperabilitu informačných systémov orgánov verejnej správy a zber údajov o jedinečnom identifikátore (napr. osobný kód; kód sociálneho zabezpečenia), čo umožní prepojenie údajov s inými databázami.

²² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). Podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov si každé spracovanie osobných údajov vyžaduje platný právny základ, pričom sa uvádza šesť možných prípadov (článok 6 ods. 1). Z nich zodpovedajú účelu hodnotenia najmä „zákonná povinnosť“ alebo „verejný záujem“. Tieto právne základy by mali byť právne stanovené. Všeobecné nariadenie o ochrane údajov tiež umožňuje opakované použitie existujúcich údajov na základe pôvodného právneho základu, ak je toto opakované použitie zlučiteľné s pôvodným účelom spracovania týchto administratívnych údajov (článok 6 ods. 4 všeobecného nariadenia o ochrane údajov).

1.6 Možné výstupy a transparentnosť/šírenie

Výstupy by mali umožniť vyextrahovať hlavné posolstvo a informovať o vplyve na kľúčové hospodárske a sociálne ukazovatele. Hodnotenie vplyvu reforiem a investícií v oblastiach politík trhu práce, zručností a sociálnych politík by mala sprevádzať stratégia šírenia výstupov. Tá môže pomôcť stanoviť formát ich šírenia (napr. krátka správa s hlavnými výsledkami a prístupom použitým pri posudzovaní), vhodný čas ich šírenia (napríklad podľa rozpočtového roka), určiť adresátov (tvorcovia politík, akademickí pracovníci, médiá, sociálni partneri a mimovládne organizácie) a transparentne tento proces riadiť.

Je tiež užitočné zvážiť zavedenie istých kontrol kvality a noriem, aby sa podporila dôveryhodnosť tohto procesu. Dá sa to dosiahnuť tým, že sa vo výstupoch poskytne jasný opis použitého prístupu, prípadne aj predpokladov, ako aj východiskových a alternatívnych scenárov, a vysvetlia sa prípadné rozdiely vo výsledkoch. Okrem toho sa dá tento prístup posilniť prostredníctvom posudkov nezávislých odborníkov.

Kľúčové pri tejto usmerňujúcej zásade je:

- vypracovať stratégiu šírenia hlavných výsledkov,
- šíriť hlavné výsledky verejne, a to aj v zjednodušenej podobe určenej pre širšie publikum,
- zabezpečiť ich dôveryhodnosť zaručením transparentnosti použitého metodického prístupu, prípadných posudkov nezávislých odborníkov a hodnotení ex post.

Súhrnná tabuľka – Dobrovoľné usmerňujúce zásady hodnotenia hospodárskeho vplyvu reforiem a investícií v oblasti politík trhu práce, zručností a sociálnych politík určené členským štátom EÚ

Prvky	Úroveň 1 – základná	Úroveň 2 – vyššia	Úroveň 3 – pokročilá
1. Metodické prístupy a techniky modelovania	posudzovanie vplyvu ex ante s cieľom zachytiť hospodársku návratnosť reforiem a investícií v podobe vplyvu na zamestnanosť a produktivitu (napríklad jednoduchým modelovaním skúmajúcim korelácie, napr. prostredníctvom jednoduchých regresných modelov, a posudzovaním distribučného vplyvu (DIA))	hodnotenia ex ante a ex post s cieľom zachytiť hospodársku návratnosť reforiem a investícií prostredníctvom zložitejšieho modelovania (vrátane napríklad DIA alebo makroekonomických modelov), ktoré v čo najväčšej miere zahŕňajú napríklad slučky spätnej väzby, behaviorálne reakcie, druhotné vplyvy na dopyt/ponuku na trhu práce a dosah na financovanie	posudzovanie ex ante hospodárskej návratnosti reforiem a investícií prostredníctvom komplexných makroekonomických modelov; hodnotenie vplyvu ex post kontrafaktuálnymi metódami (napr. metódami rozdielu rozdielov, párovania skóre pravdepodobnosti, regresnej diskontinuity) alebo experimentálnymi metódami (napr. randomizovanými kontrolovanými pokusmi), ktoré zahŕňajú kauzálny vplyv a dajú sa kombinovať s DIA; komplexné CBA (napr. monetizované sociálne výstupy, negatívne externality); pri dlhodobých reformách a výdavkových programoch prípadne aj strednodobé/priebežné hodnotenie, umožňujúce počas tohto procesu vhodnú politickú spätnú väzbu

2. Časový horizont hodnotenia hospodárskej návratnosti	Časový horizont hodnotenia je prispôsobený časovému horizontu, v ktorom by sa mal z hľadiska zamestnanosti a produktivity prejať <i>priamy</i> vplyv skúmaného politického opatrenia.	Časový horizont hodnotenia zohľadňuje aj dlhodobější vplyv skúmaného politického opatrenia, pričom sa modelovaním jednoduchých slučiek spätnej väzby a druhotného vplyvu zohľadní aj možný nepriamy vplyv.	Časový horizont hodnotenia zohľadňuje aj dlhodobějšíu hospodársku návratnosť skúmaného politického opatrenia, pričom sa modelovaním komplexných slučiek spätnej väzby, druhotného a behaviorálneho vplyvu zohľadní aj možný nepriamy vplyv.
3. Zohľadnenie synergii a komplementárnosti v metodickom prístupe		osobitné hodnotenie a posudzovanie hlavnej interakcie politických opatrení v rámci jednoduchšieho modelovania	úplné zahrnutie interakcie politických opatrení v komplexnejšom modelovaní
4. Využitie ukazovateľov a ich prípadný ďalší vývoj	Vplyv skúmaného politického opatrenia sa posudzuje na základe kľúčových súhrnných ukazovateľov a hlavných členení.	Vplyv skúmaného politického opatrenia sa okrem toho posudzuje aj podľa všetkých relevantných dostupných členení.	Poskytujú sa ďalšie údaje o vplyve skúmaného politického opatrenia na výdavky a príjmy. Ďalší vplyv súvisiaci s príslušnou politikou alebo investíciou, prípadne aj na základe administratívnych údajov a s doplnením o experimentálne štatistiky.

5. Štatistické postupy a prístup k údajom	Vychádza sa z údajov z prieskumov (na mikroúrovni aj na súhrnnej úrovni).	Vychádza sa z údajov z prieskumov a administratívnych údajov (nemusia byť kombinované). Zabezpečí sa využívanie administratívnych údajov (napr. v súvislosti s prístupom k administratívnym údajom rôznych správnych orgánov na účely hodnotenia) v plnom súlade so všeobecným nariadením o ochrane údajov.	Podľa potreby sa kombinujú údaje z prieskumov a administratívne údaje (napr. technikami párovania). Interoperabilita dátových systémov správnych orgánov a prístup k administratívnym údajom sú v plnom súlade so všeobecným nariadením o ochrane údajov.
6. Možné výstupy a transparentnosť/šírenie	Hlavné výsledky posudzovania sa zverejňujú.	Hlavné (súhrnné) výsledky posudzovania sa zverejňujú spolu s nezávislým odborným posudkom. Dostupné výsledky sa archivujú podľa témy, regiónu a pod.	Výsledky sa šíria podľa plánu, ktorý sa opiera o naplánovaný harmonogram zosúladený s politickým cyklom, pričom hlavné (súhrnné) výsledky posudzovania sa zverejňujú. Využíva sa nezávislý odborný posudok a metodické prílohy, ktoré umožňujú zopakovanie analýzy (prípadne napríklad s fiktívnymi údajmi). Výsledky sa prezentujú na interaktívnych platformách podľa témy, regiónu a pod.