



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 11. juuni 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

MÄRKUS

Saatja:	Tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Vabatahtlikud juhtpõhimõtted ELi liikmesriikidele tööturu, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute majandusliku mõju hindamiseks – <i>Kinnitamine</i>

Delegatsioonidele esitatakse lisas eespool nimetatud vabatahtlikud juhtpõhimõtted, eesmärgiga kinnitada need nõukogu 20. juuni 2024. aasta istungil (EPSCO).

Vabatahtlikud juhtpõhimõtted ELi liikmesriikidele tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute majandusliku mõju hindamiseks

1. Sissejuhatus

Reformid ja investeeringud tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondades on olulised Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtete rakendamiseks riiklikul tasandil, ülespoole suunatud sotsiaalse lähenemise toetamiseks ning kaasava majanduskasvu ja ELi konkurentsivõime tugevdamisele kaasaaitamiseks, sealhulgas tööjõu ja oskuste nappusega tegelemise ning rohe- ja digipöörde toetamise kaudu, seistes samal ajal silmitsi demograafiliste muutustega ning võideldes vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu.

Reformide ja investeeringute mõju mõõtmiseks on vaja usaldusväärseid analüütilisi vahendeid, asjakohaseid andmeid ja töökindlaid meetodeid. Sellega seoses ja eesmärgiga toetada liikmesriikide haldussuutlikkust kiitis nõukogu (EPSCO) 11. märtsil 2024 heaks tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee arvamuse liidu tulevaste poliitiliste prioriteetide kohta seoses Euroopa sotsiaalõiguste sambaga, mis sisaldas ettepanekut töötada ELi liikmesriikide vabatahtlikuks kasutamiseks välja juhtpõhimõtted ja standardid¹.

Võttes arvesse viimastel kuudel peetud arutelusid, on käesoleva märkuse 1. lisas esitatud ELi liikmesriikide vabatahtlikud juhtpõhimõtted. Need juhtpõhimõtted võiksid aidata liikmesriikidel hinnata, kuidas tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkonna reformid ja investeeringud saavad aidata kaasa majanduskasvule, pidades silmas nende vabatahtlikku olemust. Pärast lühikest näidet võimalikest ülekandumiskanalitest, mille kaudu need majanduslikud mõjud võivad realiseeruda, esitatakse juhtpõhimõtete üksikasjalik kirjeldus, et luua liikmesriikidele vabatahtlikuks kasutamiseks ühine arusaam järgmistes küsimustes:

¹ Vt punkt 17 [tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee arvamuses liidu tulevaste poliitiliste prioriteetide kohta seoses Euroopa sotsiaalõiguste sambaga](#), mille nõukogu kinnitas 11. märtsil 2024.

- metoodilised lähenemisviisid, mida liikmesriigid võiksid kasutada sellise majandusliku mõju hindamiseks;
- kättesaadavad näitajad ja nende võimalik edasiarendamine;
- asjakohane statistiline kord, sealhulgas seoses andmetele juurdepääsuga, ning
- läbipaistvuse ja levitamise parimad tavad.

Kõiki neid ELi liikmesriikidele suunatud juhtpõhimõtteid tuleb korrapäraselt ajakohastada ja läbi vaadata, kuid need on oma olemuselt vabatahtlikud.

2. Reformide ja investeeringute võimalik majanduslik mõju tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondades: ülekandumiskanalid

Tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkonna reformide ja investeeringute otsene mõju majanduskasvule võib avalduda mitmesuguste kanalite kaudu, nagu inimkapitali tõhustamine, suurem innovatsioonipotentsiaal ja kasutussuutlikkus ning suurem tööhõive. See mõju võib kajastuda ka avaliku sektori vahendite kokkuhoius tulevikus (nt väiksema töötuse ja mitteaktiivsuse kaudu ning sellega seotud väiksemate sotsiaaltoetustele tehtavate kulutuste kaudu ning suuremas maksutuluses (suurema tööhõive kaudu tekkiv suurem maksubaas), millel võib (lisaks suurema SKP loodavale otsesele mõjule) olla kasulik mõju riigi rahandusele ja sotsiaalhoolekandesüsteemi eelarve jätkusuutlikkusele, kui positiivne mõju kaalub üles kulud.

Sellel seoses rõhutati tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee aruteludes,² et üldist laadi tõendus põhistel poliitikameetmetel, millega näiteks tugevdatakse oskusi, suurendatakse tööturul osalemist ja välditakse sotsiaalset tõrjutust, on suur potentsiaal toetada tugevamat ja kaasavamalt majanduskasvu ja tõsta tootlikkuse taset, seda ka demograafiliste muutuste kontekstis, ning need on väga olulised digi- ja rohepöörde läbiviimiseks. Positiivne mõju võib tuleneda oskuste nappuse ja tööturu nõudlusele mittevastavusega tegelemisest, ühelt töökohalt teisele liikumise toetamisest ja tööjõupakkumise laiendamisest.

² Vt punkt 6 [tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee arvamuses, milles käsitletakse sotsiaalsete investeeringute lisaväärtust ning tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu rolli Euroopa poolaasta juhtimisel](#), mille nõukogu kinnitas 28. novembril 2023.

Oskuste arendamine võib parandada inimkapitali varusid ja kvaliteeti ning on seega majanduskasvu üks peamisi tõukejõude³. Nii kvaliteetse hariduse ja koolitusega seotud investeeringud kui ka reformid saavad edendada majanduskasvu⁴ ja tootlikkust, muu hulgas tagades oskuste nõudluse ja pakkumise parema vastavusse viimise⁵. Meetmetel, millega toetatakse juurdepääsu kvaliteetsele ja taskukohasele alusharidusele ja lapsehoiule, võib olla märkimisväärne positiivne mõju,⁶ luues muu hulgas tugeva aluse edasisele õppimisele hilisemas elus, toetades haavatavas olukorras olevate laste võrdseid võimalusi ja suurendades lapsevanemate osalemist tööturul. Täiskasvanud elanikkonna täiend- ja ümberõpe, mida tehakse muu hulgas oskuste nappuse leevendamiseks ning rohe- ja digipöördeks valmistumiseks kooskõlas nõukogu soovitusega õiglase kliimaneutraalsusele ülemineku tagamise kohta,⁷ võib avaldada positiivset mõju tootlikkusele ja majanduskasvule⁸. Eelkõige võivad üldised koolitusprogrammid aidata paremini vastavusse viia oskuste nõudlust ja pakkumist, eriti pärast tööturule sisenemist, ning (sertifitseeritud) (töökohapõhised või koolipõhistega kombineeritud) kutseõppeprogrammid võivad tõhusalt hõlbustada üleminekut haridussüsteemist tööellu.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Positiivset mõju majanduskasvule täheldatakse hoolimata kuludest, mida mõned neist meetmetest võivad kaasa tuua (Gemell, Kneller, Sanz, 2016), ja võimalikust hilisemast positiivsest mõjust (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Euroopa Komisjon, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Euroopa Komisjon, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Vt nõukogu 16. juuni 2022. aasta soovitus õiglase kliimaneutraalsusele ülemineku tagamise kohta (2022/C 243/04).

⁸ Sekmokas jt, 2020; OECD, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Hästi toimivad ja tõhusad avalikud tööturuteenistused, aktiivse tööturupoliitika meetmed ja tööturul osalemist toetavad meetmed võivad kiirendada majanduskasvu, suurendades tööturu tõhusust, hõlbustades tööturule sisenemist ja tööturustaatuste vahelist liikumist, leevendades samal ajal oskuste mittevastavust tööturu vajadustele ja nende nappust⁹. Mõned uuringud näitavad, et hästi kavandatud aktiivse tööturupoliitika meetmed võivad olla pikemas perspektiivis kulutõhusad ja mõned võivad olla isemajandavad¹⁰. Sellega seoses on asjakohased näiteks sellised meetmed, mis on seotud koolitusprogrammide pakkumise ja tööotsijate tõhusa toetamise, tööhõivestiimulite ja oskuste prognoosimise ning integreeritud tööhõive- ja sotsiaalteenuste ning nende digitaliseerimisega¹¹. Tööturul osalemist pärssivate tegurite kõrvaldamine maksu- ja hüvitissüsteemide parema kavandamise kaudu (nt maksukiilu vähendamine, eelkõige madalapalgaliste puhul, takistamata üleminekut kõrgemapalgalistele töökohtadele, ja maksukoormuse nihutamine tööjõult mujale) ning õiglaste ja hästi kohandatud töötingimuste tagamine (sealhulgas seoses konkreetsete rühmadega, nagu eakad töötajad või puuetega inimesed) võib samuti mõjutada suurema majanduskasvu saavutamist suurema tööjõupakkumise kaudu. Majandustegevusele võivad positiivset mõju avaldada ka tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas inimeste tervise tagamiseks tehtavad investeeringud ja reformid. Reformid, mis vähendavad tööturu killustatust, võivad pikemas perspektiivis toetada tootlikkuse kasvu, võttes arvesse vallandamiste sotsiaalseid kulusid ja suurendades ettevõtetele suunatud stiimuleid võtta kasutusele tootlikumad töötavad ja töötajatele suunatud stiimuleid investeerida tööga seotud koolitusse¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Kvaliteetsete ja taskukohaste hooldusteenuste (lapsehoid ja pikaajaline hooldus) pakkumisel on oluline roll hoolduskohustustega isikute tööturul osalemise edendamisel, mis võib samuti mõjutada majanduskasvu. Kvaliteetsetel hooldusteenustel võib olla positiivne mõju laste arengule ning hooldatavate heaolule ja väärikusele, need võivad aidata kaasa soolisele võrdõiguslikkusele ning edendada naiste osalemist tööturul ja töökohtade loomist. Mõned hiljutised uuringud¹³ näitavad, et hooldusteenustesse tehtavad investeeringud võivad tekitada täiendavaid maksusummasid ja sotsiaalkindlustusmakseid loodud töökohtadelt ning naiste suuremast osalemisest tööturul¹⁴. Hästi kavandatud aktiivse kaasamise poliitika, mis ühendab tööhõive- ja sotsiaalteenuseid, võib samuti olla otsustava tähtsusega, et toetada suuremat üleminekut tööturule. Ambulatoorse ja esmatasandi arstiabi tugevdamine ja haiglaravilt nende suunas liikumine ning ravi parema üldise koordineerimise ja integreerimise tagamine võib aidata suurendada tulu ja tekitada sääste, tuues seega kasu riigi rahandusele, parandades samal ajal teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust.

¹³ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) aruanne „Care at work – Investing in care leave and services for a gender equal work world“ („Hooldus tööl – panustamine hoolduspuhkusesse ja teenustesse sooliselt võrdõiguslikuma töökeskkonna jaoks“), 2022.

¹⁴ Üldiselt kasvaks maksutulu tänu suurematele sissetulekutele ja suuremale tööhõivele, mis vähendaks hoolduspoliitika meetmete kogu rahastamisvajadust 3%-lt SKPst (enne makse) 2%-le SKPst netoarvestuses (pärast makse). Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), 2022. ILO hoolduspoliitika investeeringute simulaator (Genf, ei ole veel avaldatud).

Hoolimata hiljutistest metoodilistest edusammudest tekitab jätkuvalt probleeme riigipõhiste investeeringute ja reformide majandusliku mõju hindamine, mida tuleks täiendavalt käsitleda ja mille puhul peaksid need ELi liikmesriikidele suunatud vabatahtlikud juhtpõhimõtted olema inspiratsiooniks parimate tavade loomisele. Sellised probleemid on seotud poliitika kujundamise elementide ja muude sellist majanduslikku mõju mõjutavate muutujate, sealhulgas riikide eripärade koosmõjuga ning samuti mõjuga, mis avaldub eri ajavahemike jooksul (nt pikema aja jooksul haridusmeetmete puhul, kui võrrelda neid meetmetega, mis otseselt soodustavad tööjõupakkumist). Reformide ja investeeringute kasu sõltub kõnealuste poliitikameetmete liigist ja ülesehitusest, aga ka kontekstist (aeg ja asukoht), samuti muudest samaaegsetest poliitilistest sekkumistest, mida tuleks arvesse võtta. Eri poliitikameetmete vaheline koostoime ja vastastikune täiendavus ning poliitikameetmete järjestus mõjutavad samuti kasutegureid ja neid tuleks olulisel määral arvesse võtta¹⁵.

¹⁵ Näiteks leitakse, et nende laste vanemad, kelle elukeskkonnas pakutakse rohkem võimalusi seoses alushariduse ja lapsehoiuga, leiavad üldiselt suurema tõenäosusega tööd ja säilitavad selle, kuid see tõenäosus on oluliselt suurem, kui riiklikke aktiivse tööturupoliitika alaseid jõupingutusi võetakse kõrgemal tasemel. Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigi Belgia tellitud uuring tehakse peagi avalikult kättesaadavaks Euroopa Ülikool-Instituudi veebisaidil. Uuringu valmistasid ette Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo ja Heta Poylio.

Vabatahtlikud juhtpõhimõtted ELi liikmesriikidele tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute majandusliku mõju hindamiseks

1.1 Usaldusväärsed metoodilised lähenemisviisid ja modelleerimismeetodid

Majandusliku mõju hindamisel tuleks lähtuda erinevatest metoodilistest lähenemisviisidest ja töökindluse kontrollidest, sõltuvalt kättesaadavatest andmetest, käsitletavast küsimusest ja kaalutava hindamise keerukusest.¹⁶ Erisugused meetodid võimaldavad kindlaks teha, kvantifitseerida ja hinnata nii kulusid kui ka kasu, mis on seotud mikro- ja makrotasandil konkreetse tööturu, oskuste või sotsiaalsete investeeringute või reformidega. Kuigi kulutuste seisukohast võib otseste kulude hindamine olla suhteliselt lihtsam, tuleks kasu hindamisel ja kvantifitseerimisel võimalikult suures ulatuses võtta arvesse peamisi võimalikke ülekandumiskanaleid, eelkõige mõju SKP-le, tööhõivele ja tootlikkusele (koos mõjuga riigi rahandusele), st teoreetilise mudeli abil, mis selgitab investeeringute ja reformide seost ning nende majanduslikku mõju. Sellised teoreetilised mudelid peaksid hõlmama ka võimalikku täiendavat tagasiside mõju, käitumuslikku mõju ning üldisemalt võimalikku makromajanduslikku mõju (näiteks seoses kaalutud rahastamismeetodite makromajandusliku mõjuga, nagu maksude suurendamine vs. kulude kokkuhoid). Lisaks võivad metoodilised lähenemisviisid, mis annavad ülevaate seisundi või käitumise muutustest üksikisiku tasandil, anda teavet selle kohta, kuidas sellised muutused süsteemi kaudu levivad. Samuti ei ole mõned mõjud ilmtingimata otseselt rahalist laadi (või nende monetiseerimine ei ole lihtne), kuigi neil võib olla majanduslik mõju, ning mõnda on võimalik mõõta ainult pikemas perspektiivis.

¹⁶ Vt näiteks Euroopa Komisjon, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. jt, „[*Study on assessment of micro and macro-economic benefits of social protection expenditure – Final Report*](#)“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2024.

Reformide ja investeeringute mõju hindamiseks kasutatavad metodoloogilised lähenemisviisid võivad olla mikroanalüüsid, makroanalüüsid eel-, vahe- ja järelhindamised. Metoodilise lähenemisviisi valik sõltub mitmesugustest teguritest, näiteks sellest, kas hindamine on eel- või järelhindamine, meetme liigist ja selle ülesehitusest, peamistest huviteguritest ja kättesaadavatest andmetest. Igal lähenemisviisil on eelised ja piirangud, mida tuleb igal üksikjuhul eraldi arvesse võtta. Alljärgnevas tabelis on esitatud peamised kättesaadavad meetodid¹⁷, mis ühendavad eel- ja järelhindamise meetodid mikrotasandi hindamiste (nt mikrosimulatsioonid, eksperimentaalsed ja kvaasi-eksperimentaalsed meetodid) ja makrotasandi meetoditega (nt *ex post* regressioonimeetodid ja mikro-makromodelleerimine). Horisontaalsemate lähenemisviiside hulgas püütakse kulude-tulude analüüsis võtta arvesse kulusid ja eelkõige rahalist kasu.¹⁸ Täiendavat lähenemisviisi pakuvad jaotusliku mõju hinnangud, mis hõlmavad eri rühmade sissetulekutele avalduva mõju hindamist ning võimaldavad ka suhteliselt kergesti eristada reformidest ja investeeringutest saadavat erasektori tulu (tavaliselt kodumajapidamiste suurema sissetuleku) ja avaliku sektori tulu (tavaliselt suuremate avaliku sektori tulude ja väiksemate kulude näol). Mõne (üksikasjaliku) hinnangu väljatöötamiseks mõeldud erisugused meetodid on andmenõuete suhtes üldiselt intensiivsed, samuti on keeruline see metoodiline lähenemisviis, mida on vaja erinevate ülekandumiskanalite ja mõju ajastuse arvessevõtmiseks.¹⁹

¹⁷ Peamiste olemasolevate meetodite eelised ja piirangud on esitatud lisas.

¹⁸ Mõnel mõjul ei ole tavaliselt rahalist väärtust, kuigi majanduslik mõju siiski avaldub.

¹⁹ Näiteks reaalsete katsete või erinevat tüüpi eel- või järelhinnangute või modelleerimise või üldisemalt akadeemiliste väljaannete hinnangute kaudu.

Tabel 1 Tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute mõju hindamiseks kasutatavate peamiste meetodite tüpoloogia

	Eelhindamine	Järelhindamine
Mikrotasand	Mikrosimulatsioonimudelid, juhuslikustatud võrdlusuuringud ja kvaasi-eksperimentaalsed meetodid (kui neid rakendatakse prooviuuringutena)	Kvaasi-eksperimentaalsed meetodid (kalduvuse määra ühildamine, erinevuste erinevus, katkestatud regressioonianalüüs), juhuslikustatud võrdlusuuringud, longituud- ja paneelandmete analüüs (kasutades uuringu- või haldusandmeid)
Makrotasand	Makromajanduslik modelleerimine (sealhulgas sotsiaalse arvepidamise maatriksid või üldise tasakaalu mudelid)	(Makromuutujate, sealhulgas regressioonimudelite ja piirianalüüsi abil) järelhindamine
Mõlemad	Kulude-tulude analüüs, kulutõhususe analüüs, mitmel kriteeriumil põhinev otsustusanalüüs, jaotusliku mõju hinnang	

Allikas: Eesistujariigi märkus majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 12. märtsi istungile, kus osalevad tööhõive- ja sotsiaalpoliitika ministrid.

Lisaks tuleks majandusliku mõju hindamise ajavahemiku valikul selgelt arvesse võtta eeldatava mõju võimalikku ajastust, kuna mõnel reformil ja investeeringul võib olla mõju, mis avaldub juba lühikeses kuni keskpikas perspektiivis, samas kui teiste puhul ilmneb mõju alles pikemas perspektiivis. Seetõttu võib vajalikuks osutuda ka eri tüüpi modelleerimismeetodite kasutamine, kui see on asjakohane, et kajastada mõju eri ajavahemike jooksul. Eeldatava mõju ajastuse kaalumise on mõistagi seda olulisem, et vältida modelleerimise käigus eksitavate järelduste tegemist (pidades silmas, et teatav reform või investeering ei avalda märkimisväärtset majanduslikku mõju ainuüksi seetõttu, et analüüsi ajaline perspektiiv ei ole nõuetekohaselt piiritletud).

Kuigi ükski mudel ei saa kõiki neid elemente korraga arvesse võtta, on oluline, et eelduste ja meetodiliste lähenemisviiside valikud (mida kasutatakse lõpuks üksteist täiendaval viisil) põhineksid eeliste ja puuduste teadlikul analüüsil. Kvantitatiivse hinnanguga peaks kaasnema ka kvalitatiivsem arutelu saavutatud tulemuste üle, milles võetakse arvesse tehtud eeldusi ja täpsustatakse ka poliitikameetme rakendamise konkreetset konteksti (näiteks kasutatud parameetrid, mis võivad olla ka kontekstile eriomased).

Selle juhtpõhimõtte põhielemendid on järgmised:

- Valida reformide ja investeeringute mõju teadlikuks hindamiseks usaldusväärne ja läbipaistev meetodika ning võimaluse korral kombineerida erinevaid usaldusväärseid meetodilisi lähenemisviise tulemuste võrdlemiseks ja kvalifitseerimiseks;
- Arendada edasi meetodilist lähenemisviisi, tuginedes arenenumatele meetoditele (nt mis hõlmavad käitumuslikke reaktsioone ja/või makromajanduslikke tagasisideahelaid) ja valides hindamise ajastuse, et võtta arvesse aega, mille jooksul mõju eeldatavasti avaldub (seoses lühiajalise, keskmise ja pikemaajalise mõjuga);
- Täiendada kvantitatiivset analüüsi põhiparameetrite tundlikkuse analüüsiga ja kvalitatiivse analüüsiga (nt analüüsis tehtud oletusi ja konkreetset konteksti arvesse võttes).

1.2 Hindamise läbiviimise asjakohane ajakava

Tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute mõju tuleks hinnata nii enne kui ka pärast asjaomase poliitikameetme rakendamist. Mõju eelhindamise läbiviimine, st investeeringute ja reformide kavandamise ajal, on eriti oluline, et hinnata kavandatud poliitika mõju ja anda panus poliitika kujundamisse. Rakendamisjärgsed analüüsid võimaldavad hinnata investeeringute ja reformide mõju teatava aja jooksul pärast meetme rakendamist. See võib aidata välja töötada võimalikke edasisi samme või parandusi. Usaldusväärsed rakendamisjärgsed analüüsid aitavad oluliselt tagada omavastutuse ja edasise poliitika kujundamise kvaliteedi. Sellega seoses on oluline lisada usaldusväärsete hindamiste kavad juba sekkumise kavandamise etapis, eriti kui kasutatakse selliseid katsemeetodeid nagu juhuslikustatud võrdlusuuringud, mida saab läbi viia samaaegselt sekkumise rakendamisega. Samuti võivad vahehindamised aidata kaasa sekkumiste kalibreerimisele, eriti kui eeldatakse, et need annavad pikas perspektiivis tulemusi.

Reformide ja investeeringute mõju hindamise ajakavas tuleks nii palju, kui see on teoreetiliselt, meetodiliselt ja andmepõhiselt võimalik, arvesse võtta aega, mis kulub poliitikameetme mõju ilmnemiseks. Ideaaljuhul tuleks hindamisel keskenduda poliitikameetmete tulemustele avalduvale mõjule nii rakendamise ajal (või varsti pärast seda, nt järgmisel aastal) kui ka pikemas perspektiivis (nt mitmeaastase perspektiivi vastuvõtmine vastavalt vajadusele). Vahehindamine on oluline ka selleks, et teha varakult kindlaks võimalikud puudused, mida tuleb rakendusetapis parandada. Samal ajal on mõnel poliitikameetmel mõju pikema aja jooksul (nt lastehoiu mõju laste arengule) või see ei pruugi avaldada väga suurt mõju ühel konkreetsel aastal, vaid mõju suurenemine avaldub kumulatiivselt (nt ennetamine tervishoius). Sellistel juhtudel võib hindamine nõuda pikemaajalist perspektiivi, et võtta arvesse hinnatava poliitikameetme täielikku mõju. Mitmeaastase perspektiivi kasutamine võib olla kasulik ka siis, kui meetmed on seotud pikaajaliste suundumustega, nagu demograafilised muutused (näiteks seoses pikaajalise hoolduse reformidega).

Selle juhtpõhimõtte põhielemendid on järgmised:

- Teha enne asjakohaste poliitikameetmete kavandamist ja rakendamist süstemaatiliselt mõju eelhindamisi;
- Teha rakendamise ajal ja pärast seda süstemaatiliselt vahe- ja järelhindamisi, et anda poliitika väljatöötamisele tagasisidet;
- Võtta vastu mitmeaastane perspektiiv poliitikate puhul, mille täielik mõju peaks avalduma pikema aja jooksul, ning eristama ühekordseid ja korduvaid kulusid/tulusid.

1.3 Poliitikate koostoime ja vastastikuse täiendavuse arvessevõtmine metoodilises lähenemisviisis

Poliitikate vastastikune täiendavus võib avalduda soovitud tulemuste vastastikuse tugevdamisena, sealhulgas majandusliku mõju osas. Näiteks on reformidel ja investeeringutel ning sotsiaalkaitsepoliitikal üksteist täiendavad poliitilised funktsioonid, mida tuleks poliitika hindamisel võimalikult suurel määral arvesse võtta²⁰. Näiteks võib kvaliteetne alusharidus ja lapsehoid aidata kaasa kõrgemale haridustasemele ning lõppkokkuvõttes luua kvaliteetsemat ja tootlikumat tööhõivet, täiendades seeläbi otsest tööturupoliitikat. Hiljutised tõendid näitavad ka seda, et kuigi aktiivse tööturupoliitika alaseid jõupingutusi riiklikul tasandil seostatakse üldiselt positiivselt suurema tööhõivega, suureneb tööhõive tõenäosus märkimisväärselt koos riiklike jõupingutustega alushariduse ja lapsehoiu valdkonnas, mis võimaldab kombineerida töötamist perekohustustega. Samuti võib alushariduse ja lapsehoiu poliitika tugevdamisel olla suurem positiivne mõju tööhõivele, kui sellega kaasneb täiendav toetus aktiivse tööturupoliitika kaudu²¹.

²⁰ Vt Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi ja Ilze Plavgo. „Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states.“ Socio-Economic Review 21.1 (2023): 479-500.

²¹ Vt näiteks Hemerijck jt. (ilmumas).

Hea tava on hinnata nii palju kui võimalik konkreetse poliitikameetme mõju, võttes arvesse ka koostoimet teiste seotud poliitikatega (meetmete/poliitika eest vastutavate eri valdkondade koostööna), et võtta arvesse sellist võimalikku koostoimet, pidades silmas ka eri meetmete mõju avaldumise võimalikku erinevat ajalist jaotust. See on veelgi olulisem iga-aastase eelarvemenetluse kontekstis, kus eri poliitikad otsustatakse sageli paketina.

Selle juhtpõhimõtte põhielemendid on järgmised:

- Analüüsida nii üksikute poliitikameetmete mõju kui ka võimaluse korral nendega seotud poliitikate kombineeritud mõju;
- Kaaluda üldist poliitikate kombinatsiooni, et maksimeerida positiivset mõju ja minimeerida üksikute poliitikameetmete kahjuliku mõju ohtu;
- Võtta arvesse erinevate, kuid üksteist täiendavate poliitikate mõju erinevat ajalist jaotust.

1.4 Näitajate kasutamine ja võimalikud edasised arengud

Usaldusväärsete ja võimaluse korral ühiste parameetrite kasutamine võimaldab tulemusi paremini võrrelda ja hinnata uute või kavandatud poliitikameetmete mõju. Reformide ja investeeringute majandusliku mõju hindamiseks tuleks tootlikkuse ja tööhõive kaudu hinnata mõju SKP kasvule.

Samal ajal tuleks poliitikameetmeid hinnata seoses asjaomaste tööturu- ja sotsiaalsete tulemustega (nt töötus, tööjõu hulka mittekuulumine, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamine, leibkondade sissetulekud, sissetulekute ebavõrdsus, palgad, mis on asjaomase konkreetse meetme puhul asjakohased), et hinnata, kuidas need aitavad samal ajal saavutada sotsiaalseid eesmärke. Enamik neist mõõtmetest on seotud näitajatega, mida juba kasutatakse Euroopa poolaasta väljakujunenud järelevalve- ja analüüsivahendite osana tööhõivesuuniste ja nendesse integreeritud Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtete jälgimiseks. Need on eelkõige sotsiaalvaldkonna tulemustabel ning tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee välja töötatud laiem ühine hindamisraamistik.

Olemasolevad näitajad ei pruugi aga alati olla piisavad tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika mõju hindamiseks, sest need ei tarvitse olla piisavalt konkreetsed/üksikasjalikud, need ei kajasta poliitika peamisi mõjusid või ei lahenda esilekerkivaid probleeme. Sellistel juhtudel võib uue programmi mõju nõuetekohaseks hindamiseks tekkida vajadus töötada välja uued programmispetsiifilised näitajad ja koguda osalejate kohta andmeid. Üldiselt tuleks võimaluse korral meetmete mõju hindamiseks mõeldud parameetreid kasutada makromajanduslikes mudelites, mis võimaldavad tulemusi (nt eeldatavad palgasuundumused, tööhõive kasv, keskmise töötundide arvu suurenemine jne) SKP kasvuks üle kanda.

Üldiselt võib olla kasulik hinnata ka reformide ja investeeringute mõju konkreetsetele elanikkonnarühmadele, mis on eristatud näiteks vanuse, soo, tööturustaatus, haridustaseme ja sissetulekutaseme või leibkonna liigi järgi (nt töörealised leibkonnad, lastega ja lasteta leibkonnad, üksikud täiskasvanud ja paarid). Muud analüüsid, näiteks need, milles keskendutakse rändetaustaga inimestele, puuetega inimestele või muudele ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele, samuti linnastumise astme või piirkonna alusel eristatud rühmadele, võivad olla asjakohased sõltuvalt hinnatava poliitikameetme pädevusvaldkonnast.

Selle juhtpõhimõtte põhielemendid on järgmised:

- Kirjeldada reformide ja investeeringute majanduslikku mõju SKP kasvule ning nende mõju peamistele asjakohastele tööturu- ja sotsiaalsetele näitajatele; tutvustada võimaluse korral tööturu- ja sotsiaalseid tulemusi asjaomaste rühmade kaupa (vanus, sugu, konkreetsed sotsiaal-majanduslikud rühmad);
- Kasutatavad näitajad peaksid olema selgelt määratletud ja tihedalt seotud reformi või investeeringu eesmärkidega; need peaksid võimalikult suures ulatuses vastama ka muudele kvaliteedikriteeriumidele, milleks on näiteks kasutusvalmidus, juurdepääsetavus ja läbipaistvus, õigeaegsus ja töökindlus;
- Näitajaid peaksid niipalju kui võimalikolema kasutatavad makromajanduslike simulatsioonimudelite sisendina;
- Andmete esitamise sagedust tuleb täpsustada;
- Tuleb määrata selge vastutus andmete halduse, kogumise, säilitamise, töötlemise ja nende kvaliteedi hindamise eest; tagatakse andmete kogumiseks, säilitamiseks, töötlemiseks ja valideerimiseks kavandatud meetodite ja vahendite korrektsus ja usaldusväärsus.

1.5 Statistilised andmed ja juurdepääs andmetele usaldusväärsete eel- ja järelhindamiste jaoks

Selleks et hinnata reformide ja investeeringute mõju tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkonnas, on väga oluline tagada juurdepääs kvaliteetsetele, usaldusväärsetele ja õigeaegsetele andmetele. Erinevate (kas makro- ja mikrotasandil või eel- ja järelhindamistes kasutatavate) kättesaadavate hindamisvahendite kaudu saadud tulemuste võimalikkus, täpsus ja kvaliteet sõltub suuresti kättesaadavatest andmetest. Andmetel on oluline roll järelevalve- ja hindamismeetodite väljatöötamisel, ajakohastamisel ja kasutamisel.

Ühest küljest pakuvad uuringuandmed üldiselt ulatuslikku teavet leibkondade, nende koosseisu ja sotsiaal-majanduslike omaduste kohta ning teisest küljest võimaldavad lisaks riikidevahelise võrreldavuse tagamisele ning toetudes kogu ELi hõlmavatele uuringutele (tööjõu-uuring, sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev ELi statistika (EU-SILC)), lisada konkreetset teavet. Siiski on need tavaliselt kättesaadavad ajalise viivitusega, neil võib olla väike valim ja seetõttu ei kajasta need täielikult aspekte, mis mõjutavad tulujaotuse alumises osas olevat elanikkonda ning teisi vähemusrühmi või piirkondi väljaspool NUTS II tasandit.

Teisest küljest on haldusandmed suhteliselt kulutõhusad, kuna haldusasutused koguvad neid korrapäraselt. Need aitavad vähendada mõõtmisvigu, tagavad elanikkonna täieliku hõlmatus ja suudavad tõhusalt kajastada kogu tulujaotust. Vajaduse korral võimaldavad need kasutada suuremaid valimeid, nii et saab analüüsida väiksemaid rahvastikukategooriaid ja võtta üksikasjalikumaid poliitikameetmeid. Samas on nende alumise osa hõlmatus sageli piiratud ning see võib tekitada probleeme leibkondade ja nende omaduste kindlakstegemisel. Lisaks kogutakse neid üldiselt halduseesmärkidel ja neil võib puududa metodoloogiliselt ja teoreetiliselt usaldusväärse analüüsi tegemiseks vajalik põhiteave. Mõnikord on nende andmetele juurdepääsuks vaja ka eri institutsioonide vahelisi kokkuleppeid/lubasid.

Mõju põhjalikuks analüüsimiseks on hädavajalik kasutada suurt ja esinduslikku valimit, mis hõlmab uuritava poliitika kõiki vajalikke komponente. Seetõttu on poliitika mõju hindamiseks sageli parim lahendus uuringu- ja haldusandmete kombineerimine. Eelkõige on oluline tagada haldusandmetele juurdepääsu hõlbustav raamistik.

Selle juhtpõhimõtte põhielemendid on järgmised:

- võimaluse korral kasutada Eurostati kaudu kättesaadavat ELi ühtlustatud statistikat;
- sõltuvalt valitud hindamisviisist ja hinnatavast mõjust tuleks kaaluda ja vajaduse korral kombineerida uuringu- ja haldusandmeid ning erinevaid haldusandmete allikaid;
- kehtestada usaldusväärne lähenemisviis andmetele, eelkõige haldusandmetele juurdepääsuks, samas on oluline nende kasutamise standardite kehtestamine, et hõlbustada sisukat kvantitatiivset poliitikameetmete hindamist;
- kui isikuandmeid kasutatakse hindamiseks, tuleb tagada andmekaitse normide²² järgimine;
- luua institutsioonilised raamistikud ja standardmenetlused, et hõlbustada andmete jagamist hindajate ja teadlastega, sealhulgas eesmärgiga võimaldada hindamisanalüüside kordamist;
- tagada haldusasutuste IT-süsteemide koostalitlusvõime; tagada, et andmeid kordumatu tunnuse kohta (nt isikukood; sotsiaalkindlustusnumber) kogutakse selleks, et andmeid oleks võimalik siduda teiste andmebaasidega.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). Isikuandmete kaitse üldmääruses on sätestatud, et isikuandmete töötlemiseks on vaja kehtivat õiguslikku alust, märkides ära kuus võimalikku juhtumit (artikli 6 lõige 1). Näib, et nende hulgas on hindamisel eriti asjakohased „juriidiline kohustus“ ja „avalik huvi“. Need õiguslikud alused tuleks õigusnormides sätestada. Isikuandmete kaitse üldmäärusega antakse ka võimalus olemasolevaid andmeid algse õigusliku aluse alusel taaskasutada, kui taaskasutamine on kooskõlas nende haldusandmete töötlemise algse eesmärgiga (isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõige 4).

1.6 Võimalikud tulemused ja läbipaistvus/levitamine

Tulemused peaksid võimaldama tuua välja põhisõnumi ja andma teavet peamistele majanduslikele ja sotsiaalsetele näitajatele avalduva mõju kohta. Tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute mõju hindamisega peaks kaasnema levitamissstrateegia. See võib aidata kindlaks teha teabe levitamise vormi (nt lühike aruanne, milles esitatakse hindamise peamised tulemused ja selleks kasutatud lähenemisviis), teabe levitamiseks sobiva hetke (näiteks seotud eelarveaastaga), leida publiku (poliitika kujundajad, akadeemilised ringkonnad, meedia, sotsiaalpartnerid ja valitsusvälised organisatsioonid) ning aidata protsessi läbipaistval viisil korraldada.

Samuti on kasulik kaaluda kvaliteedikontrollide ja -standardite kehtestamist, et toetada protsessi usaldusväärsust. Seda on võimalik saavutada, kui esitatakse tulemuste saavutamiseks kasutatud lähenemisviisi selge kirjeldus, sealhulgas võimalikud eeldused, lähtestsenaariumid ja alternatiivsed stsenaariumid ning selgitatakse erinevusi tulemustes. Lisaks saab lähenemisviisi tõhustada sõltumatute eksperthinnangute tagamisega.

Selle juhtpõhimõtte põhielemendid on järgmised:

- peamiste tulemuste levitamise strateegia väljatöötamine;
- peamiste tulemuste levitamine üldsusele, laiemale publikule ka lihtsustatud kujul;
- usaldusväärsuse tagamine, kindlustades kasutatud metoodilise lähenemisviisi läbipaistvuse, võimaluse korral sõltumatud eksperthinnangud ja järelhindamised.

Vabatahtlikud juhtpõhimõtted ELi liikmesriikidele tööturu-, oskuste ja sotsiaalpoliitika valdkondade reformide ja investeeringute majandusliku mõju hindamiseks

Elemendid	1. tase – Põhilised	2. tase – Täiustatud	3. tase – Süvendatud
1. Metoodilised lähenemisviisid ja modelleerimismeetodid	Mõju eelhindamised, et võtta arvesse reformide ja investeeringute majanduslikku kasu tööhõive ja tootlikkuse mõju kaudu (näiteks lihtsa modelleerimise abil, milles uuritakse korrelatsioone, nt lihtsaid regressioonimudeleid, ja jaotusliku mõju hindamised).	Eel- ja järelhindamised, et võtta arvesse reformide ja investeeringute majanduslikku kasu keerukama modelleerimise (sealhulgas näiteks jaotusliku mõju hindamine või makromajanduslikud mudelid) kaudu, hõlmates võimalikult suurel määral näiteks tagasisideahelaid, käitumuslikke reaktsioone, teisest mõju tööturu nõudlusele/pakkumisele ning rahastamise mõju.	Reformide ja investeeringute majandusliku kasu eelhindamine keerukate makromajanduslike mudelite abil; mõju järelhindamised, kasutades vastupidise stsenaariumi meetodeid (nt erinevuste erinevus, tõenäosusel põhinev sobitamine, katkestatud regressioonanalüüs) või katsemeetodeid (nt juhuslikustatud võrdlusuuringud), millel on põhjuslik mõju ja mida saab kombineerida ka jaotusliku mõju hindamisega. Keerukas kulude-tulude analüüs (nt rahasse ümber arvestatud sotsiaalsed tulemused, negatiivsed välismõjud). Pikaajaliste reformide ja kuluprogrammide puhul kaaluti ka esialgseid hindamisi / vahehindamisi, et protsessi käigus oleks võimalik anda asjakohast poliitilist tagasisidet.

2. Majandusliku kasu hindamise ajaline perspektiiv	Hindamise ajaline perspektiiv on kohandatud ajakavale, mille jooksul uuritud poliitikameetmete <i>otsene</i> mõju tööhõive ja tootlikkuse kaudu eeldatavasti avaldub.	Hindamise ajaline perspektiiv on kohandatud ka uuritud poliitikameetmete pikemaajalise mõju arvessevõtmisele, arvestades ka võimalikku kaudset mõju lihtsate tagasisideahelate ja järelmõju modelleerimise kaudu.	Hindamise ajaline perspektiiv on kohandatud ka uuritud poliitikameetmete pikemaajalise majandusliku kasu arvessevõtmisele, võttes arvesse ka võimalikku kaudset mõju keerukate tagasisideahelate, järelmõjude ja käitumuslike mõjude modelleerimise kaudu.
3. Poliitikameetmete koostoime ja vastastikuse täiendavuse arvessevõtmine metoodilises lähenemisviisis		Erihindamine ja poliitikameetmete peamise koostoime hindamine lihtsama modelleerimise abil.	Poliitikameetmete täielik koostoime keerukama modelleerimise puhul.
4. Näitajate kasutamine ja võimalikud edasised arengud	Uuritud poliitikameetmete mõju peamistele koondnäitajatele ja peamistele jaotustele.	Täiendavalt hinnatud poliitikameetmete mõju seoses kõigi asjakohaste kättesaadavate jaotustega.	Täiendavad elemendid poliitikameetmete mõju kohta avaliku sektori kuludele ja tuludele. Muud poliitika või investeeringuga seoses arvesse võetud mõjud, mis võivad põhineda ka haldusandmetel ja mida võib täiendada katsestatistikaga.

5. Statistiline korraldus ja juurdepääs andmetele	Tuginemine uuringupõhiste andmetele (nii mikro- kui ka koondandmete tasandil).	Tuginemine uuringu- ja haldusandmetele (ei pruugi olla kombineeritud). Haldusandmete kasutamise tagamine (nt asutustevaheline juurdepääs haldusandmetele hindamise eesmärgil) täielikus kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega.	Vajaduse korral uuringu- ja haldusandmete kombineerimine (nt sobitamismeetodite abil). Haldusasutuste andmesüsteemide koostalitlusvõime ja juurdepääs haldusandmetele täielikus kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega.
6. Võimalikud tulemused ja läbipaistvus/levitamine	Hindamise peamiste tulemuste üldsusele kättesaadavaks tegemine.	Hindamise peamisete tulemuste üldsusele kättesaadavaks tegemine (koondandmed) koos sõltumatute ekspertide ülevaatega. Hoidlate kasutamine olemasolevate tulemuste salvestamiseks teemade, piirkondade jne kaupa.	Poliitikatsükliga kooskõlas oleval kavandatud ajakaval põhinev levitamiskava, milles hindamise peamised tulemused tehakse üldsusele kättesaadavaks (koondandmed). Tuginemine sõltumatute ekspertide läbivaatamisele ja metodoloogilistele lisadele, mis võimaldavad analüüsi korrata (nt võimaluse korral fiktiivsete andmetega). Interaktiivsete platvormide kasutamine tulemuste esitamiseks teemade, piirkondade jne kaupa.