



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 11. lipnja 2024.
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NAPOMENA

Od:	Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Dobrovoljna vodeća načela za države članice EU-a u svrhu evaluacije gospodarskih učinaka reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike – <i>potvrđivanje</i>

Za delegacije se u prilogu nalaze navedena dobrovoljna vodeća načela, u cilju njihove potvrde na sastanku Vijeća (EPSCO) 20. lipnja 2024.

Dobrovoljna vodeća načela za države članice EU-a u svrhu evaluacije gospodarskih učinaka reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike

1. Uvod

Reforme i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike ključni su za provedbu načelâ europskog stupa socijalnih prava na nacionalnoj razini te za pružanje potpore uzlaznoj socijalnoj konvergenciji i doprinos jačanju uključivog rasta i konkurentnosti EU-a, među ostalim otklanjanjem problema nedostatka radne snage i vještina te podupiranjem zelene i digitalne tranzicije, uz suočavanje s demografskim promjenama i suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti.

Za mjerenje učinaka reformi i ulaganja potrebni su solidni analitički alati, odgovarajući podaci i pouzdane metodologije. Stoga je u cilju potpore administrativnim kapacitetima država članica Vijeće (EPSCO) 11. ožujka 2024. potvrdilo Mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o budućim prioritetima politike Unije u vezi s europskim stupom socijalnih prava, koje je sadržavalo prijedlog za razvoj vodećih načela i standarda koje bi države članice EU-a dobrovoljno primjenjivale.¹

Dobrovoljna vodeća načela za države članice EU-a predstavljena su u Prilogu 1. ovoj napomeni, pri čemu su uzete u obzir rasprave održane proteklih mjeseci. S obzirom na njihovu dobrovoljnu prirodu, tim vodećim načelima moglo bi se pomoći državama članicama u evaluaciji načina na koji reforme i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike mogu doprinijeti gospodarskom rastu. Nakon kratkog prikaza mogućih kanala prijenosa s pomoću kojih se takvi gospodarski učinci mogu ostvariti, detaljno su navedena vodeća načela, čiji je cilj postizanje zajedničkog razumijevanja za dobrovoljnu upotrebu u državama članicama u pogledu:

¹ Vidjeti točku 17. [Mišljenja Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o budućim prioritetima politike Unije u vezi s europskim stupom socijalnih prava](#), koje je Vijeće potvrdilo 11. ožujka 2024.

- metodoloških pristupa koje bi države članice mogle primijeniti za procjenu takvih gospodarskih učinaka,
- dostupnih pokazatelja i njihova mogućeg daljnjeg razvoja,
- odgovarajućih statističkih aranžmana, među ostalim u vezi s pristupom podacima i
- najboljih praksi u području transparentnosti i širenja informacija.

Sva navedena vodeća načela za države članice EU-a trebala bi se redovito ažurirati i preispitivati te biti dobrovoljna.

2. Mogući gospodarski učinci reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike: kanali prijenosa

Izravni učinci reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike na gospodarski rast mogu se ostvariti različitim kanalima, kao što su poboljšanje ljudskog kapitala, povećanje inovacijskog potencijala i apsorpcijskog kapaciteta te rast zaposlenosti. Ti se učinci mogu odraziti i u budućim uštedama javnih sredstava (npr. u smislu smanjene nezaposlenosti i neaktivnosti te posljedičnih nižih rashoda za socijalne naknade) te povećanju poreznih prihoda (zahvaljujući većoj poreznoj bazi zbog veće zaposlenosti), s mogućim pogodnim učinkom na javne financije i fiskalnu održivost sustava socijalne skrbi (uz izravan učinak koji proizlazi iz većeg BDP-a) ako su korisni učinci veći od troškova.

Stoga je u raspravama u okviru Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu² osobito istaknuto da politike utemeljene na dokazima, kao što su jačanje vještina, povećanje sudjelovanja na tržištu rada i sprečavanje socijalne isključenosti, općenito imaju velik potencijal za podupiranje snažnijeg i uključivijeg gospodarskog rasta i povećanje razina produktivnosti, među ostalim u kontekstu demografskih promjena, te da su ključne za potporu digitalnoj i zelenoj tranziciji. Rješavanjem problema nedostatka i neusklađenosti vještina, podupiranjem promjene radnog mjesta i širenjem ponude radne snage moguće je ostvariti pozitivan učinak.

² Vidjeti točku 6. [Mišljenja Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o dodanoj vrijednosti socijalnih ulaganja i ulozi Vijeća EPSCO u upravljanju europskim semestrom](#), koje je Vijeće potvrdilo 28. studenoga 2023.

Stjecanje vještina može dovesti do povećanja količine i kvalitete ljudskog kapitala te je stoga među ključnim pokretačima gospodarskog rasta³. Ulaganjima i reformama u kvalitetno obrazovanje i osposobljavanje mogu se potaknuti gospodarski rast⁴ i produktivnost, među ostalim osiguravanjem boljeg usklađivanja ponude vještina i potražnje za njima⁵. Mjere kojima se podupire pristup kvalitetnom i cjenovno pristupačnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju mogu imati znatne pozitivne učinke⁶, među ostalim pružanjem čvrste osnove za daljnje učenje kasnije u životu, podupiranjem jednakih mogućnosti za djecu u ranjivom položaju i većim sudjelovanjem roditelja na tržištu rada. Usavršavanje i prekvalifikacija odraslog stanovništva, među ostalim radi ublažavanja nedostatka vještina i pripreme za zelenu i digitalnu transformaciju, u skladu s Preporukom Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti⁷, mogu imati pozitivan učinak na produktivnost i rast⁸. Programi općeg osposobljavanja osobito mogu doprinijeti boljem usklađivanju ponude vještina i potražnje za njima, posebice nakon ulaska na tržište rada, dok (certificirani) programi strukovnog osposobljavanja (na radnom mjestu ili u kombinaciji s osposobljavanjem u školama) mogu biti učinkoviti u olakšavanju prijelaza iz obrazovanja na radno mjesto.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Pozitivan učinak na gospodarski rast zabilježen je unatoč potencijalnim troškovima nekih od tih mjera (Gemell, Kneller, Sanz, 2016.) i mogućim zakašnjelim pozitivnim učincima (Card, Kluve, Weber, 2018.).

⁵ Europska komisija, 2022.a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019.; Europska komisija, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Vidjeti Preporuku Vijeća od 16. lipnja 2022. o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti, 2022/C 243/04.

⁸ Sekmokaš et. al., 2020.; OECD, 2020.; Card, Kluve, Weber, 2018.

Učinkovitim javnim službama za zapošljavanje koje dobro funkcioniraju, aktivnim politikama tržišta rada i mjerama kojima se podupire sudjelovanje na tržištu rada može se povećati gospodarski rast unapređenjem učinkovitosti tržišta rada, olakšavanjem ulaska na tržište rada i prijelaza na njemu, uz ublažavanje neusklađenosti i nedostatka vještina⁹. Neke studije pokazuju da dobro osmišljene aktivne politike tržišta rada dugoročno mogu biti troškovno učinkovite, a neke mogu same sebe financirati¹⁰. Mjere koje su relevantne u tom pogledu uključuju, primjerice, mjere povezane s osiguravanjem programâ osposobljavanja i djelotvornom potporom tražiteljima zaposlenja, poticajima za zapošljavanje i predviđanjem potreba za vještinama i integriranim službama za zapošljavanje i socijalnim uslugama te njihovom digitalizacijom¹¹. Otklanjanje čimbenika koji odvrćaju od sudjelovanja na tržištu rada poboljšanim osmišljavanjem poreznih sustava i sustava socijalnih naknada (npr. smanjenjem poreznog klina, osobito za osobe s niskim primanjima, bez ometanja prijelaza na radna mjesta s višim plaćama i preusmjeravanjem oporezivanja s rada) te osiguravanjem pravednih i dobro prilagođenih radnih uvjeta (među ostalim za određene skupine kao što su stariji radnici ili osobe s invaliditetom) može doprinijeti povećanju ponude radne snage i, posljedično, intenzivnijem gospodarskom rastu. Ulaganja i reforme u području sigurnosti i zdravlja na radnom mjestu radi očuvanja zdravlja ljudi mogu imati pozitivan učinak i na gospodarsku aktivnost. Naposljetku, reformama kojima se smanjuje segmentacija tržišta rada može se dugoročno poduprijeti rast produktivnosti internalizacijom socijalnih troškova otpuštanja i povećanjem poticaja za poduzeća da usvoje produktivnije radne prakse i za zaposlenike da ulažu u osposobljavanje povezano s radnim mjestom¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Osiguravanje kvalitetnih i cjenovno pristupačnih usluga skrbi (skrb o djeci i dugotrajna skrb) ima važnu ulogu u poticanju sudjelovanja osoba s obvezama skrbi na tržištu rada, što može imati učinak i na gospodarski rast. Kvalitetne usluge skrbi mogu pozitivno utjecati na razvoj djece te dobrobit i dostojanstvo primateljâ skrbi, doprinijeti rodnoj ravnopravnosti i promicati sudjelovanje žena na tržištu rada i otvaranje radnih mjesta. Neka nedavna istraživanja¹³ pokazuju da se ulaganjima u skrb, otvaranjem novih radnih mjesta i povećanjem sudjelovanja žena na tržištu rada mogu ostvariti dodatni prihodi na temelju poreza i doprinosa za socijalno osiguranje¹⁴. Dobro osmišljene politike aktivnog uključivanja kojima se kombiniraju usluge zapošljavanja i socijalne usluge mogu biti ključne i za potporu povećanju broja prijelaza prema zapošljavanju. Jačanjem ambulantne i primarne skrbi, kojima se omogućuje odmak od bolničke skrbi, i poboljšanjem opće koordinacije i integracije skrbi mogu se povećati učinkovitost i uštede, čime se ostvaruju koristi za javne financije te doprinosi većoj kvaliteti i dostupnosti usluga.

¹³ Izvješće Međunarodne organizacije rada (MOR) – *Care at work – Investing in care leave and services for a gender equal world of work* (Skrb na radnom mjestu – Ulaganje u dopuste za skrb i usluge skrbi u cilju izgradnje rodno ravnopravnijeg svijeta rada), 2022.

¹⁴ Općenito bi se povećali porezni prihodi od povećane zarade i zaposlenosti, čime bi se ukupna potreba za financiranjem mjera u okviru politika skrbi smanjila s 3 % BDP-a (prije oporezivanja) na neto 2 % BDP-a (nakon oporezivanja). Međunarodna organizacija rada (MOR). 2022. ILO Care Policy Investment Simulator (Simulator MOR-a za ulaganja u politiku skrbi) (Ženeva, u pripremi).

Unatoč nedavnom napretku u području metodologije, evaluacija gospodarskih učinaka ulaganja i reformi za pojedinačne zemlje i dalje predstavlja izazove koje bi trebalo dodatno rješavati i u pogledu kojih bi se ovim dobrovoljnim vodećim načelima za države članice EU-a trebale poticati najbolje prakse. Takvi izazovi povezani su s međudjelovanjem značajki oblikovanja politika i drugih varijabli koje utječu na takve gospodarske učinke, među ostalim nacionalnih posebnosti, kao i s učincima koji se pojavljuju u različitim vremenskim razdobljima (koja, primjerice, traju dulje za obrazovne mjere u usporedbi s mjerama kojima se izravno potiče veća ponuda radne snage). Učinci reformi i ulaganja ovise o vrstama konkretnih mjera politike i njihovoj izradi, ali i o kontekstualnim značajkama (u smislu vremena i mjesta), kao i o drugim usporednim intervencijama politike koje bi trebalo uzeti u obzir. Sinergije i komplementarnosti među različitim mjerama politika, kao i slijed samih politika, također utječu na povrate te bi ih trebalo uzeti u obzir¹⁵.

¹⁵ Primjerice, roditelji djece u okolnostima u kojima se potiču veći naponi u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju općenito će vjerojatnije pronaći i zadržati posao, ali ta je vjerojatnost znatno veća ako su nacionalna nastojanja u pogledu mjera aktivne politike tržišta rada također na višoj razini. Studija koju je naručilo belgijsko predsjedništvo Vijeća EU-a uskoro će biti javno dostupna na internetskim stranicama Europskog sveučilišnog instituta. Studiju su pripremili Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo i Heta Poylio.

Dobrovoljna vodeća načela za države članice EU-a u svrhu evaluacije gospodarskih učinaka reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike***1.1. Solidni metodološki pristupi i tehnike modeliranja***

Evaluacija gospodarskih učinaka trebala bi se temeljiti na različitim metodološkim pristupima i provjerama pouzdanosti, ovisno o dostupnim podacima, konkretnom pitanju i složenosti procjene koja se razmatra¹⁶. Radi utvrđivanja, kvantificiranja i procjene troškova i koristi povezanih s određenim tržištem rada, vještinama ili socijalnim ulaganjima ili reformom na mikro- i makrorazini moguće je upotrebljavati različite tehnike. Iako procjena izravnih troškova može biti razmjerno jednostavnija u smislu rashoda, pri procjeni i kvantifikaciji koristi trebalo bi u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir glavne moguće kanale prijenosa, osobito u smislu učinaka na BDP, zaposlenost i produktivnost (s povezanim učincima na javne financije), tj. primjenom teoretskog modela kojim se objašnjava odnos između ulaganja i reformi i njihovih gospodarskih učinaka. Takvi teoretski modeli trebali bi uključivati i moguće dodatne povratne učinke, učinke na ponašanje, kao i, općenitije, moguće makroekonomske posljedice (primjerice povezane s makroekonomskim učinkom razmatranih metoda financiranja, kao što je povećanje poreza u odnosu na uštede na rashodima). Osim toga, metodološki pristupi koji daju uvid u promjene stanja ili ponašanja na individualnoj razini mogu doprinijeti razumijevanju kako se takve promjene šire kroz sustav. Nadalje, neki učinci nisu nužno izravno monetarne prirode (ili ih pak nije jednostavno iskazati u monetarnim kategorijama), unatoč tome što mogu imati gospodarski učinak, dok se neki učinci mogu kvantificirati samo na dugi rok.

¹⁶ Vidjeti, primjerice, Europska komisija, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. i dr., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report*](#) (Studija o procjeni mikroekonomskog i makroekonomskog povrata rashoda za socijalnu zaštitu – završno izvješće), Ured za publikacije Europske unije, 2024.

Metodološki pristupi koji se mogu primijeniti za procjenu učinaka reformi i ulaganja sežu od mikro- do makroanalize, procjena i evaluacija tipa *ex ante*, u sredini promatranog razdoblja i *ex post*. Odabir metodološkog pristupa ovisi o različitim čimbenicima, primjerice o tome je li procjena tipa *ex ante* ili *ex post*, vrsti mjere i njezinoj osnovi, glavnim učincima koji su predmet interesa te dostupnim podacima. Svaki pristup ima svoje prednosti i ograničenja koje je potrebno razmotriti u svakom pojedinačnom slučaju. U tablici u nastavku istaknute su glavne dostupne metode¹⁷, pri čemu se tehnike *ex ante* i *ex post* evaluacije kombiniraju s procjenama na mikrorazini (kao što su mikrosimulacije, eksperimentalne i kvaziekperimentalne metode) i makrorazini (kao što su metode na temelju *ex post* regresije te mikro i makro modeliranje). Što se tiče horizontalnijih pristupa, analizama troškova i koristi pokušavaju se uzeti u obzir troškovi, a posebno koristi u monetarnom smislu¹⁸. Kao komplementaran pristup mogu se upotrebljavati procjene distribucijskog učinka (DIA), koje uključuju procjenu učinka na prihode različitih skupina i omogućuju razmjeno jednostavno razlikovanje među privatnim povratima od reformi i ulaganja (obično u smislu viših dohodaka kućanstava) i javnih koristi (obično u smislu većih javnih prihoda i nižih rashoda). Različite metode općenito su intenzivne u smislu zahtjeva u pogledu podataka radi pripreme nekih (granularnih) procjena, kao i složenosti metodološkog pristupa potrebnog za uzimanje u obzir različitih kanala prijenosa i vremenskog rasporeda učinka¹⁹.

¹⁷ Prednosti i ograničenja glavnih dostupnih metoda navedeni su u Prilogu.

¹⁸ Neki učinci obično nemaju monetarnu vrijednost, iako svejedno dolazi do gospodarskog učinka.

¹⁹ Primjerice u okviru stvarnih eksperimenata ili različitih vrsta *ex ante* ili *ex post* procjena ili modeliranja ili, općenitije, procjena iz akademske literature.

Tablica 1. Tipologija glavnih metoda dostupnih za procjenu učinaka reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Mikrorazina	mikrosimulacijski modeli, randomizirana kontrolirana ispitivanja i kvaziekperimentalne metode (ako se provode kao pilot-projekti)	kvaziekperimentalne metode (metoda uparivanja prema sklonosti, metoda razlike u razlikama, metoda regresije diskontinuiteta), randomizirani kontrolirani pokusi, analiza longitudinalnih i panel podataka (upotrebom anketnih ili administrativnih podataka)
Makrorazina	makroekonomsko modeliranje (uključujući matrice društvenog računovodstva ili modele opće ravnoteže)	<i>ex post</i> evaluacija (makrovarijabli, među ostalim s pomoću regresijskih modela i analize granica)
Obje razine	analiza troškova i koristi, analiza troškovne učinkovitosti, višekriterijalna analiza odlučivanja, procjena distribucijskog učinka	

Izvor: Napomena predsjedništva za sastanak Vijeća ECOFIN 12. ožujka na kojem su sudjelovali ministri i ministrice zapošljavanja i socijalne politike.

Osim toga, pri odabiru vremenskog okvira za evaluaciju gospodarskih učinaka trebalo bi izričito uzeti u obzir mogući vremenski okvir očekivanih učinaka jer neke reforme i ulaganja mogu već imati učinke u kratkoročnom i srednjoročnom roku, dok učinci drugih reformi i ulaganja postaju vidljivi tek dugoročno. Stoga može biti potrebno primijeniti različite vrste tehnika modeliranja, ovisno o potrebi, kako bi se obuhvatili učinci u različitim vremenskim razdobljima. Razmatranje vremenskog okvira očekivanih učinaka svakako je važnije kako bi se izbjeglo donošenje obmanjujućih zaključaka na temelju modeliranja (u smislu da određena reforma ili ulaganje ne dovede do značajnog gospodarskog učinka samo zato što vremenski okvir analize nije pravilno utvrđen).

Iako se nijednim modelom ne mogu obuhvatiti svi ti elemente odjednom, važno je da se odabiri pretpostavki i metodoloških pristupa (koji se na kraju primjenjuju kao dopuna) oslanjaju na utemeljenu analizu prednosti i nedostataka. Kvantitativnu procjenu trebalo bi popratiti i kvalitativnom raspravom o dobivenim rezultatima, u kojoj se uzimaju u obzir donesene pretpostavke i razrađuje poseban kontekst provedbe mjere politike (kao što su, primjerice, korišteni parametri koji mogu biti i specifični za kontekst).

Ključni elementi tog vodećeg načela uključuju sljedeće:

- odabir pouzdane i transparentne metodologije za procjenu učinaka reformi i ulaganja na informiranoj osnovi te, po mogućnosti, kombiniranje različitih pouzdanih metodoloških pristupa unakrsnoj provjeri i kvalificiranju rezultata
- daljnji razvoj metodološkog pristupa oslanjanjem na naprednije tehnike (koje, primjerice, uključuju bihevioralne odgovore i/ili makroekonomske povratne sprege) i odabirom vremenskog okvira evaluacije kako bi se uzelo u obzir vrijeme u kojem se očekuje da će se učinci ostvariti (u odnosu na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne učinke)
- dopunu kvantitativne analize analizom osjetljivosti ključnih parametara i kvalitativnom analizom (npr. onom pri kojoj se uzimaju u obzir pretpostavke iznesene u analizi i za specifični kontekst).

1.2 Relevantan vremenski okvir za provedbu evaluacije

Procjenu učinaka reformi i ulaganja u područjima tržišta rada, politika u području vještina i socijalnih politika trebalo bi provesti i prije i nakon provedbe relevantne mjere politike. Priprema *ex ante* procjene učinka, tj. tijekom osmišljavanja ulaganja i reformi, osobito je važna za procjenu učinaka planiranih politika i uključivanje u oblikovanje politika. Analize nakon provedbe omogućuju evaluaciju učinka ulaganja i reformi u određenom razdoblju nakon provedbe mjere. To može pomoći u razvoju mogućih daljnjih koraka ili ispravaka. Vjerodostojne analize nakon provedbe znatno pomažu osigurati preuzimanje odgovornosti i kvalitetu daljnjeg oblikovanja politika. U tom je pogledu važno uključiti planove za pouzdane evaluacije već tijekom faze osmišljavanja intervencije, osobito pri primjeni eksperimentalnih metoda kao što su randomizirani kontrolni pokusi koji se mogu provoditi istodobno s provedbom intervencije. Osim toga, evaluacije *u sredini programskog razdoblja* mogu doprinijeti kalibriranju intervencija, posebno kada se očekuje da će dugoročno donijeti rezultate.

U vremenskom okviru za procjenu učinaka reformi i ulaganja trebalo bi, koliko god je to izvedivo teoretski, metodološki i u pogledu podataka, uzeti u obzir vrijeme potrebno da mjera politike pokaže svoje učinke. U idealnom bi slučaju procjena trebala biti usmjerena na učinak mjera politike na ishode tijekom provedbe (ili ubrzo nakon nje, npr. sljedeće godine) i dugoročno (npr. usvajanje višegodišnje perspektive, prema potrebi). Procjena u sredini programskog razdoblja važna je i za omogućivanje ranog utvrđivanja mogućih nedostataka koje treba ispraviti tijekom faze provedbe. Istodobno, neke politike imaju učinak tijekom duljeg razdoblja (kao što je utjecaj skrbi o djeci na razvoj djece) ili možda neće imati vrlo velik učinak ni u jednoj godini, ali će kumulativno imati veće učinke (kao što je prevencija u zdravstvu). U tim slučajevima za procjenu može biti potrebna dugoročnija perspektiva kako bi se uzelo u obzir puni učinak mjere politike koja se evaluira. Donošenje višegodišnje perspektive moglo bi biti korisno i ako se mjere odnose na dugoročne trendove kao što su demografske promjene (primjerice u vezi s reformama dugotrajne skrbi).

Ključni elementi tog vodećeg načela uključuju sljedeće:

- sustavnu provedbu *ex ante* procjena učinaka pri osmišljavanju i prije provedbe relevantnih mjera politike
- sustavnu provedbu evaluacije u sredini programskog razdoblja i *ex post* evaluacije tijekom provedbe i nakon nje kako bi se pružile povratne informacije o razvoju politika
- donošenje višegodišnje perspektive za politike čiji se puni učinak očekuje tijekom duljeg razdoblja i razlikovanje jednokratnih troškova/koristi od periodičnih.

1.3 Uzimanje u obzir sinergija i komplementarnosti među politikama u metodološkom pristupu

Komplementarnost politika može se pokazati kao uzajamno jačanje poželjnih ishoda, među ostalim u smislu gospodarskih učinaka. U tom pogledu, primjerice, reforme i ulaganja te politike socijalne zaštite služe kao komplementarne političke funkcije, koje bi u najvećoj mogućoj mjeri trebalo uzeti u obzir pri evaluaciji politika.²⁰ Visokokvalitetni rani i predškolski odgoj i obrazovanje, primjerice, mogu doprinijeti višim obrazovnim postignućima i u konačnici dovesti do kvalitetnijeg i produktivnijeg zapošljavanja, čime se dopunjuju izravne politike tržišta rada. Nedavni dokazi, na primjer, pokazuju da, iako su naponi u pogledu aktivne politike tržišta rada na nacionalnoj razini općenito pozitivno povezani s većom zaposlenosti, vjerojatnost zapošljavanja obično se znatno povećava s nacionalnim naporima u području javnog pružanja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, čime se omogućuje kombiniranje zaposlenja s obiteljskim obvezama. Osim toga, jačanje politika ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja može imati snažniji pozitivan učinak na zapošljavanje ako bude popraćeno daljnjom potporom putem aktivnih politika tržišta rada.²¹

²⁰ Vidjeti: Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi i Ilze Plavgo. „Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states” („Socijalna ulaganja kao konceptualni okvir za analizu povrata i reformi dobrobiti u državama socijalne skrbi 21. stoljeća”). *Socio-Economic Review* 21.1 (2023)(Socio-ekonomski pregled 21. 1. 2023.: 479–500.

²¹ Vidjeti, primjerice, Hemerijck i dr. (u pripremi).

Dobra je praksa procijeniti što je više moguće učinke određene mjere politike uzimajući u obzir i interakcije s drugim povezanim politikama (u suradnji između različitih sektorskih područja relevantnih za mjere/politiku) kako bi se uzele u obzir takve moguće interakcije, uzimajući u obzir i moguće različite vremenske okvire za ostvarenje učinaka različitih mjera. To je još važnije u kontekstu godišnjeg proračunskog postupka u kojem se o različitim politikama često odlučuje u paketu.

Ključni elementi tog vodećeg načela uključuju sljedeće:

- analizu učinka pojedinačnih mjera politike i, ako je to moguće, kombinirane učinke povezanih politika
- razmatranje sveukupne kombinacije politika kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećali pozitivni učinci i smanjio rizik od negativnih učinaka pojedinačnih mjera politike
- uzimanje u obzir različitih vremenskih okvira učinaka različitih, ali komplementarnih politika.

1.4 Korištenje pokazatelja i mogući daljnji razvoj

Korištenje pouzdanih i, ako je to moguće, zajedničkih parametara omogućuje bolju usporedbu rezultata i procjenu učinaka novih ili predloženih mjera politike. Pri evaluaciji gospodarskih učinaka reformi i ulaganja trebalo bi procijeniti učinak na rast BDP-a putem produktivnosti i zapošljavanja.

Mjere politike trebalo bi istodobno evaluirati s obzirom na relevantne ishode na tržištu rada i socijalne učinke (na primjer nezaposlenost, neaktivnost, smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti, dohodak kućanstava, dohodovne nejednakosti, plaće relevantne za određenu mjeru) da bi se procijenilo kako se njima istodobno ostvaruju socijalni ciljevi. Većina tih dimenzija odnosi se na pokazatelje koji se već koriste u sklopu dobro utvrđenih alata za praćenje i analizu u okviru europskog semestra za praćenje smjernica za zapošljavanje i europskog stupa socijalnih prava, koji je u njih ugrađen. To su osobito pregled socijalnih pokazatelja i širi zajednički okvir procjene (JAF), koji su razvili Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu.

Međutim, postojeći pokazatelji možda neće uvijek biti dovoljni za procjenu učinaka tržišta rada, vještina i socijalnih politika jer možda nisu dovoljno specifični/granularni ili ne obuhvaćaju glavne učinke politike ili se njima ne rješavaju nova pitanja. U tim slučajevima može postojati potreba za razvojem novih pokazatelja za pojedine programe i prikupljanjem podataka o sudionicima kako bi se pravilno procijenio učinak novog programa. Općenito, kada je to moguće, parametri koji se upotrebljavaju za procjenu učinka mjera trebali bi se uključiti u makroekonometrijske modele kojima se rezultati (npr. očekivana kretanja plaća, rast zaposlenosti, povećanje prosječnog broja radnih sati itd.) mogu pretvoriti u rast BDP-a.

Općenito, može biti korisno i procijeniti učinak reformi i ulaganja na određene skupine stanovništva koje se, primjerice, razlikuju prema dobi, rodu, statusu na tržištu rada, razini obrazovanja i razini dohotka ili vrsti kućanstva (kao što su kućanstva u radnoj dobi, kućanstva s djecom i bez nje, odrasli samci i parovi). Druge analize, kao što su one usmjerene na osobe migrantskog podrijetla, osobe s invaliditetom ili bilo koju drugu skupinu u nepovoljnom položaju, kao i skupine koje se razlikuju prema stupnju urbanizacije ili regiji, mogle bi biti relevantne, ovisno o području primjene mjere politike koju treba procijeniti.

Ključni elementi tog vodećeg načela uključuju sljedeće:

- predstavljanje gospodarskih učinaka reformi i ulaganja u smislu učinka na rast BDP-a, zajedno s njihovim učinkom na ključne relevantne pokazatelje na tržištu rada i socijalne pokazatelje u najvećoj mogućoj mjeri predstavljanje rezultata u pogledu tržišta rada i socijalnih rezultata raščlanjenih po relevantnim skupinama (prema dobi, spolu i specifičnim socioekonomskim skupinama)
- pokazatelji koji se koriste trebali bi biti jasno definirani i čvrsto povezani s ciljevima reforme ili ulaganja u onoj mjeri u kojoj je to moguće trebali bi ispunjavati i druge kriterije kvalitete, kao što su spremnost za uporabu, dostupnost, transparentnost, pravodobnost i pouzdanost
- pokazatelji bi trebali, koliko je god to moguće, biti upotrebljivi kao ulazni podaci za makroekonomske simulacijske modele
- određivanje učestalosti pružanja podataka
- dodjelu jasnih odgovornosti za upravljanje podacima te njihovo prikupljanje, pohranu, obradu i procjenu kvalitete osiguravanje pouzdanosti i pouzdanosti predloženih metoda i instrumenata za prikupljanje, pohranu, obradu i provjeru podataka.

1.5 Statistički aranžmani i pristup podacima za pouzdane ex ante i ex post evaluacije

Kako bi se procijenili učinci reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalnih politika, ključan je pristup kvalitetnim, pouzdanim i pravodobnim podacima. Mogućnost, točnost i kvaliteta rezultata dobivenih različitim dostupnim alatima za procjenu (bez obzira na to jesu li u pitanju makroalati ili mikroalati, *ex ante* ili *ex post* alati) doista uvelike ovise o dostupnim podacima. Podaci imaju ključnu ulogu u razvoju, ažuriranju i primjeni metoda praćenja i evaluacije.

S jedne strane, podaci iz istraživanja općenito nude široku pokrivenost kućanstava, njihov sastav i socioekonomska obilježja te omogućuju uključivanje posebnih informacija, uz osiguravanje usporedivosti među zemljama pri upućivanju na istraživanja na razini EU-a (LFS, EU-SILC). Međutim, obično su dostupni s vremenskim odmakom, a njihovi uzorci mogu biti mali te stoga ne predstavljaju u potpunosti aspekte koji utječu na stanovništvo na repovima raspodjele dohotka, kao ni na druge manjinske skupine ili regije izvan razine NUTS II.

S druge strane, administrativni podaci relativno su isplativi jer ih redovito prikupljaju javne uprave. Pomažu u smanjenju pogrešaka u mjerenju, pružaju sveobuhvatnu pokrivenost stanovništva i mogu učinkovito obuhvatiti cjelokupnu raspodjelu dohotka. Prema potrebi omogućuju veće uzorke, što omogućuje analizu manjih kategorija stanovništva i detaljnije mjere politike. Međutim, često imaju ograničenu pokrivenost stanovništva na donjem repu distribucije i mogu predstavljati poteškoće u identifikaciji kućanstava i njihovih značajki. Osim toga, obično se prikupljaju u administrativne svrhe i u njima mogu nedostajati ključne informacije za provedbu metodološki i teoretski pouzdane analize. Ponekad postoji i potreba za postizanjem sporazuma/odobrenja među različitim institucijama kako bi se pristupilo njihovim podacima.

Kako bi se provela sveobuhvatna analiza učinaka, nužno je upotrijebiti znatan i reprezentativan uzorak koji obuhvaća sve potrebne sastavnice ispitivanih politika. U tu je svrhu često najbolje rješenje kombiniranje podataka iz istraživanja i administrativnih podataka za procjene učinka politika. Konkretno, ključno je osigurati uspostavu okvira za olakšavanje pristupa administrativnim podacima.

Ključni elementi tog vodećeg načela uključuju sljedeće:

- kada god je to moguće, upotrebu usklađenih statističkih podataka EU-a dostupnih putem EUROSTAT-a
- ovisno o odabranom pristupu evaluaciji i učinku koji treba procijeniti, trebalo bi razmotriti i, prema potrebi kombinirati podatke iz istraživanja i administrativne podatke, kao i različite izvore administrativnih podataka
- uspostavu dobrog pristupa za pristup podacima, osobito administrativnim podacima, pri čemu je utvrđivanje standardâ za njihovu upotrebu ključno kako bi se olakšale smislene kvantitativne procjene i evaluacije politika
- osiguravanje usklađenosti s pravilima o zaštiti podataka pri korištenju osobnih podataka za evaluacije ²²
- uspostava institucionalnih okvira i standardnih postupaka kako bi se olakšala razmjena podataka s ocjenjivačima i istraživačima, među ostalim kako bi se omogućila replikacija evaluacijskih analiza
- osiguravanje interoperabilnosti informatičkih sustava među javnim upravama; osiguravanje podataka o jedinstvenoj identifikacijskoj oznaci (npr. osobni kod; Zakonik o socijalnoj sigurnosti) prikuplja se kako bi se omogućilo povezivanje podataka s drugim bazama podataka.

²² Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka): U Općoj uredbi o zaštiti podataka navodi se da je za svaku obradu osobnih podataka potrebna valjana pravna osnova, uz navođenje šest mogućih slučajeva (članak 6. stavak 1.). Među njima su, čini se, „pravna obveza” ili „javni interes” posebno primjereni za potrebe evaluacije. Te pravne osnove trebale bi biti utvrđene zakonom. Općom uredbom o zaštiti podataka omogućuje se i ponovno korištenje postojećih podataka na temelju izvorne pravne osnove ako je ponovno korištenje u skladu s izvornom svrhom obrade tih administrativnih podataka (članak 6. stavak 4. Opće uredbе o zaštiti podataka).

1.6 Mogući rezultati i transparentnost/širenje

Rezultati bi trebali omogućiti slanje glavne poruke i priopćavanje učinka na ključne gospodarske i socijalne pokazatelje. Procjena učinaka reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike trebala bi biti popraćena strategijom širenja informacija. Ona može pomoći u utvrđivanju formata za širenje (kao što je kratko izvješće u kojem se iznose glavni rezultati i pristup koji se primjenjuje za procjenu), prikladnog trenutka za širenje (primjerice povezanim s proračunskom godinom), utvrđivanja publike (donositelja politika, akademske zajednice, medija, socijalnih partnera i nevladinih organizacija) i organiziranja postupka na transparentan način.

Također je korisno razmotriti uvođenje određenih kontrola i standarda kvalitete, kako bi se poduprla vjerodostojnost postupka. To se može postići jasnim opisom pristupa koji se primjenjuje u rezultatima, uključujući moguće pretpostavke, kao i polazne i alternativne scenarije te objašnjenje svih razlika u rezultatima. Nadalje, pristup se može ojačati osiguravanjem neovisnih stručnih pregleda.

Ključni elementi tog vodećeg načela uključuju sljedeće:

- razvoj strategije širenja glavnih rezultata
- širenje glavnih rezultata u javnosti, među ostalim u pojednostavnjenom obliku za širu publiku
- utvrđivanje vjerodostojnosti osiguravanjem transparentnosti primijenjenog metodološkog pristupa, neovisnih stručnih pregleda, ako je to moguće, i *ex post* evaluacija.

Sažeta tablica dobrovoljnih vodećih načela za države članice EU-a za evaluaciju gospodarskih učinaka reformi i ulaganja u području tržišta rada, vještina i socijalne politike

Elementi	Razina 1. – ključna	Razina 2. – razvojna	Razina 3. – napredna
1. Metodološki pristupi i tehnike modeliranja	<i>Ex ante</i> procjene učinka kako bi se obuhvatili gospodarski povrat reformi i ulaganja s pomoću učinaka zapošljavanja i produktivnosti (na primjer jednostavnim modeliranjem istraživanja korelacija, npr. jednostavnim regresijskim modelima i procjenama distribucijskog učinka).	<i>Ex ante</i> i <i>ex post</i> procjene kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri obuhvatili gospodarski povrat reformi i ulaganja složenijim modeliranjem (uključujući, na primjer, procjenu distribucijskog učinka ili makroekonomske modele), u što većoj mjeri ugrađivanjem povratnih informacija, bihevioralnih odgovora, sekundarnih učinaka na potražnju/ponudu na tržištu rada i učinaka financiranja.	<i>Ex ante</i> procjene gospodarskih povrata reformi i ulaganja s pomoću složenih makroekonomskih modela. <i>Ex post</i> evaluacije učinka protučinjeničnim metodama (npr. metodama „razlike u razlikama”, „uparivanja prema sklonosti”, „dizajna diskontinuiteta regresije”) ili eksperimentalnim metodama (npr. randomizirani kontrolirani pokusi) koje imaju uzročno-posljedične učinke i mogu se kombinirati s procjenom distribucijskog učinka. Složena analiza troškova i koristi (npr. monetarizirani društveni ishodi, negativni vanjski učinci). Evaluacije <i>in-itinere</i> /evaluacije u sredini programskog razdoblja razmatraju se i za dugoročnije reforme i programe potrošnje kako bi se omogućilo dobivanje odgovarajućih povratnih informacija o politikama tijekom postupka.

2. Vremenski okvir za evaluaciju gospodarskih povrata	Vremenski okvir evaluacije prilagođen vremenu u kojem se očekuje ostvarenje <i>izravnih</i> učinaka ispitane mjere politike putem zapošljavanja i produktivnosti.	Vremenski okvir evaluacije prilagođen je i dugoročnijim učincima ispitane mjere politike, uzimajući u obzir i moguće neizravne učinke modeliranjem jednostavnih povratnih informacija i sekundarnih učinaka.	Vremenski okvir evaluacije prilagođen je kako bi se uzeli u obzir i dugoročniji gospodarski povrati ispitane mjere politike, uzimajući u obzir i moguće neizravne učinke modeliranja složenih povratnih informacija te sekundarnih učinaka i učinaka na ponašanje.
3. Uzimanje u obzir sinergija i komplementarnosti u metodološkom pristupu		Posebna evaluacija i procjena glavnih interakcija među mjerama politike jednostavnijim modeliranjem.	Potpuna uključenost interakcije među mjerama politike u složenije modeliranje.
4. Korištenje pokazatelja i mogući daljnji razvoj	Učinak ispitane mjere politike procijenjen je na temelju ključnih zbirnih pokazatelja i glavnih raščlambi.	Učinak ispitane mjere politike dodatno je procijenjen u odnosu na sve relevantne dostupne raščlambe.	Dostavljeni su dodatni elementi o učinku ispitane mjere politike na javne rashode i prihode. Drugi učinci povezani s razmatranom politikom ili ulaganjem, također po mogućnosti na temelju administrativnih podataka, a mogu se i nadopunjeni eksperimentalnim statističkim podacima.

5. Statistički aranžmani i pristup podacima	Oslanjanje na anketne podatke (na mikrorazini i na agregiranoj razini).	Oslanjanje na podatke iz istraživanja i administrativne podatke (ne nužno kombinirane). Osiguravanje korištenja administrativnim podacima (npr. pristup među upravama administrativnim podacima za potrebe evaluacije) u potpunosti u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka.	Kombinacija podataka iz istraživanja i administrativnih podataka, prema potrebi (npr. primjenom tehnika uparivanja). Interoperabilnost podatkovnih sustava među upravama i pristup administrativnim podacima, u potpunosti u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka.
6. Mogući rezultati i transparentnost/širenje	Glavni rezultati procjene javno su dostupni.	Glavni rezultati procjene koji su javno dostupni (na ukupnoj razini) popraćeni revizijom koju su proveli neovisni stručnjaci. Upotreba repozitorijâ za pohranu dostupnih rezultata po temi, regiji itd.	Plan za širenje na temelju planiranoga kalendara u skladu s ciklusom politike, pri čemu su glavni rezultati procjene javno dostupni (na objedinjenoj razini). Oslanjanje na reviziju neovisnih stručnjaka i metodološke priloge kojima se omogućuje ponavljanje analize (npr. eventualno i s fiktivnim podacima). Upotreba interaktivnih platformi za predstavljanje rezultata po temi, regiji itd.