



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2024. június 11.
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	Önkéntes irányadó elvek az uniós tagállamok számára a munkaerőpiaci, a képességfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások gazdasági hatásainak értékeléséhez – <i>Jóváhagyás</i>

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a fent említett önkéntes irányadó elveket annak érdekében, hogy az EPSCO Tanács a 2024. június 20-i ülésén jóváhagyhassa azt.

Önkéntes irányadó elvek az uniós tagállamok számára a munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások gazdasági hatásainak értékeléséhez

1. Bevezetés

A munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások létfontosságúak a szociális jogok európai pillére elveinek végrehajtásához, a felfelé irányuló társadalmi konvergencia támogatásához, valamint az inkluzív növekedés és az uniós versenyképesség megerősítésének elősegítéséhez, többek között mivel kezelik a munkaerő- és a szakemberhiányt és támogatják a zöld és digitális átállást, egyúttal foglalkoznak a demográfiai változásokkal, és segítik a szegénység és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelmet.

A reformok és beruházások hatásainak méréséhez megbízható elemzési eszközökre, megfelelő adatokra és robusztus módszertanokra van szükség. E tekintetben, valamint a tagállamok igazgatási kapacitásainak támogatása céljából a Tanács (EPSCO) 2024. március 11-én jóváhagyta a Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság által készített, a szociális jogok európai pillérével kapcsolatos jövőbeli uniós szakpolitikai prioritásokról szóló véleményt¹, amelyben szerepelt az a javaslat, hogy készüljenek az uniós tagállamok általi önkéntes használatra szánt közös irányadó elvek és standardok.

Az elmúlt hónapokban folytatott megbeszélések alapján e feljegyzés 1. mellékletében bemutatjuk az uniós tagállamok általi önkéntes használatra szánt közös irányadó elveket. Ezek az irányadó elvek – önkéntes jellegüket szem előtt tartva – segíthetik a tagállamokat annak értékelésében, hogy a munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások hogyan járulhatnak hozzá a gazdasági növekedéshez. Először röviden bemutatjuk azokat a lehetséges transzmissziós csatornákat, amelyeken keresztül ezek a gazdasági hatások érvényesülhetnek, majd részletezzük az irányadó elveket annak érdekében, hogy a tagállamok által önkéntesen felhasználható közös értelmezés alakuljon ki a következők tekintetében:

¹ Lásd a Tanács által 2024. március 11-én jóváhagyott, „[A Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleménye a szociális jogok európai pillérével kapcsolatos jövőbeli uniós szakpolitikai prioritásokról](#)” c. dokumentum 17. pontját.

- olyan módszertani megközelítések, amelyeket a tagállamok az ilyen gazdasági hatások mérésére alkalmazhatnak;
- a rendelkezésre álló mutatók és esetleges továbbfejlesztésük;
- megfelelő statisztikai intézkedések, többek között az adatokhoz való hozzáféréssel összefüggésben; és
- az átláthatósággal és a közzététellel kapcsolatos bevált gyakorlati megoldások.

Az uniós tagállamok számára kidolgozott ezen irányadó elveket – jóllehet önkéntes jellegű irányelvekként készültek – rendszeresen aktualizálni kell és felül kell vizsgálni.

2. A munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások lehetséges gazdasági hatásai: transzmissziós csatornák

A munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások által a gazdasági növekedésre gyakorolt közvetlen hatások különböző csatornákon keresztül érvényesülhetnek: ilyen például a humán tőke fejlődése, a nagyobb innovációs potenciál és felvevőképesség, valamint a magasabb foglalkoztatás. Ezek a hatások a jövőben megtakarításokat eredményezhetnek a közforrások terén (pl. az alacsonyabb mértékű munkanélküliség és inaktivitás, valamint ehhez kapcsolódóan a szociális ellátásra fordított alacsonyabb kiadások révén), továbbá magasabb adóbevételekhez vezethetnek (a magasabb foglalkoztatás miatti nagyobb adóalapból), ami kedvező hatást gyakorolhat az államháztartásra és a szociális jóléti rendszer költségvetési fenntarthatóságára (a magasabb GDP által generált közvetlen hatáson felül), amennyiben a kedvező hatások meghaladják a költségeket.

Ebben a szellemben a Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság keretében folytatott megbeszélések² rávilágítottak arra, hogy a készségek megerősítésére, a munkaerőpiaci részvétel növelésére és a társadalmi kirekesztődés megelőzésére irányuló, összességében tényeken alapuló szakpolitikákban nagy lehetőségek rejlenek az erősebb és inkluzívabb gazdasági növekedés támogatására és a termelékenységi szintek növelésére – a demográfiai változások összefüggésében is –, és hogy e szakpolitikák kulcsfontosságúak a digitális és zöld átállás elősegítése szempontjából. Pozitív hatást válthat ki a szakemberhiány és a strukturális munkaerőhiány kezelése, a munkahelyváltás támogatása, valamint a munkaerő-kínálat bővítése.

² Lásd a Tanács 2023. november 28-án jóváhagyott, „[A Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleménye a szociális beruházás hozzáadott értékéről, valamint az EPSCO Tanács előkészítő szerveinek szerepéről az európai szemeszter irányításában](#)” című dokumentum 6. pontját.

A készségfejlesztés a humán tőke állományának és minőségének javításához vezethet, és ezáltal a gazdasági növekedés kulcsfontosságú motorjai közé tartozik³. A színvonalas oktatásra és képzésre irányuló beruházások és reformok képesek előmozdítani a gazdasági növekedést⁴ és a termelékenységet, többek között azáltal is, hogy hozzájárulnak a készségekkel kapcsolatos kereslet és kínálat jobb összehangolásának biztosításához⁵. A minőségi és megfizethető kisgyermekkorai nevelés és gondozás rendelkezésére állását támogató intézkedések jelentős pozitív hatásokkal járhatnak⁶, többek között azáltal, hogy szilárd alapot biztosítanak a tanuláshoz az élet későbbi szakaszai során, elősegítik a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek esélyegyenlőségét, és növelik a szülők munkaerőpiaci részvételét. A felnőtt népesség továbbképzése és átképzése – többek között a szakemberhiány mérséklése céljából, valamint a zöld és digitális átállásra készülve – a klímasemlegességre való méltányos átállás biztosításáról szóló tanácsi ajánlással⁷ összhangban pozitív hatást gyakorolhat a termelékenységre és a növekedésre⁸. Az általános képzési programok így hozzájárulhatnak a készségekkel kapcsolatos kereslet és kínálat jobb összehangolásához, különösen a munkaerőpiacra való belépést követően, és a (tanúsított) (munkalapú tanulást jelentő vagy iskolai tanulással kombinált) szakképzési programok hatékonyak lehetnek az oktatásból a munka világába való átmenet elősegítésében.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ A gazdasági növekedésre gyakorolt pozitív hatás az ezen intézkedések némelyikével járó esetleges költségek (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) és az esetleges késleltetett pozitív hatások (Card, Kluve, Weber, 2018) ellenére is elkönnyelhető.

⁵ Európai Bizottság (2022a); Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Európai Bizottság, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Lásd: A Tanács ajánlása (2022. június 16.) a klímasemlegességre való méltányos átállás biztosításáról, 2022/C 243/04.

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

A jól működő és hatékony állami foglalkoztatási szolgálatok (áfsz-ek), az aktív munkaerőpiaci intézkedések és a munkaerőpiaci részvételt támogató intézkedések képesek fokozni a gazdasági növekedést azáltal, hogy növelik a munkaerőpiac hatékonyságát, megkönnyítik a munkaerőpiacra való belépést és a munkahelyváltást, egyúttal enyhítik a strukturális munkaerőhiányt és a szakemberhiányt⁹. Egyes tanulmányok szerint a jól megtervezett aktív munkaerőpiaci intézkedések hosszabb távon költséghatékonyak lehetnek, egyes esetekben akár az önfinanszírozás is megvalósulhat¹⁰. Az e tekintetben releváns intézkedések közé tartoznak például a képzési programok biztosításával és az álláskeresőknak nyújtott eredményes támogatással, a foglalkoztatási ösztönzőkkel és a készség-előrejelzéssel, valamint az integrált foglalkoztatási és szociális szolgálatokkal, valamint azok digitalizációjával kapcsolatos intézkedések¹¹. A munkaerőpiaci részvételt hátráltató tényezők felszámolása a megnövekedett munkaerő-kínálatnak köszönhetően szintén járhat a nagyobb gazdasági növekedéshez kapcsolódó hatásokkal; e tényezők a következők révén számolhatók fel: jobban megtervezett adó- és ellátási rendszerek (pl. az adók csökkentése, különösen az alacsony keresetűek esetében, anélkül, hogy akadályozná a jobban fizető munkahelyekre váltást, továbbá az adóztatás súlypontjának elmozdítása a munkáról), valamint tisztességes és megfelelően adaptált munkafeltételek biztosítása (többek között az olyan specifikus csoportok vonatkozásában, mint az idősebb munkavállalók vagy a fogyatékkal élő személyek). A munkahelyi biztonságra és egészségvédelemre irányuló beruházások és reformok szintén pozitív hatással lehetnek a gazdasági tevékenységre. Végezetül, a munkaerőpiaci szegmentációt csökkentő reformok hosszabb távon támogathatják a termelékenység növekedését azáltal, hogy internalizálják az elbocsátások társadalmi költségeit, és erősebb ösztönzőket kínálnak a vállalkozások számára, hogy hatékonyabb munkavégzési módokat vezessenek be, a munkavállalók számára pedig, hogy a munkával kapcsolatos képzéseket végezzék¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

A jó minőségű és megfizethető ápolási-gondozási (gyermekgondozási és tartós ápolás-gondozási) szolgáltatások biztosítása fontos szerepet játszik a gondozásért felelős személyek munkaerőpiaci részvételének előmozdításában, ami a gazdasági növekedésre is hatással lehet. A jó minőségű ápolási-gondozási szolgáltatások pozitív hatást gyakorolhatnak a gyermekek fejlődésére, valamint az ápolásban-gondozásban részesülők jóllétére és méltóságára, hozzájárulhatnak a nemek közötti egyenlőséghez, továbbá előmozdíthatják a nők munkaerőpiaci részvételét és a munkahelyteremtést. Közelmultbeli kutatások¹³ eredményei alapján az ápolásba-gondozásba való beruházással tovább növelhetők az adókból és társadalombiztosítási járulékokból származó bevételek, mégpedig a létrehozott munkahelyek és a nők nagyobb arányú munkaerőpiaci részvétele következtében¹⁴. A foglalkoztatási és szociális szolgáltatásokat egybefogó, jól megtervezett aktív befogadási intézkedések szintén kulcsfontosságúak lehetnek annak támogatásához, hogy többen lépjenek be a munkaerőpiacra. A járóbeteg- és az alapellátás megerősítése, a kórházi ellátástól való elmozdulás, valamint az ellátás jobb átfogó koordinációjának és integrációjának biztosítása következtében növekedhet a hatékonyság, és megtakarítások válhatnak lehetővé, ami előnyös az államháztartás számára, egyúttal pedig a szolgáltatások minőségét és elérhetőségét is javítja.

¹³ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) jelentése, *Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work* (Ápolás-gondozás munka mellett – Beruházás gondozási szabadságba és szolgáltatásokba a nemek közötti nagyobb egyenlőségért a munka világában), 2022.

¹⁴ Összességében véve tehát a megemelkedett jövedelmek után fizetett adókból származó bevételek és a foglalkoztatottság is növekedne, ezáltal pedig az ápolási-gondozási szakpolitikai intézkedések teljes finanszírozási szükséglete a GDP (adózás előtti) 3%-áról a GDP nettó (adózás utáni) 2%-ára csökkenne. Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), 2022. *ILO Care Policy Investment Simulator* (Az ILO ápolási-gondozási politikai beruházási szimulátora), Genf, előkészületben.

A közelmúltbeli módszertani előrelépések ellenére az országspecifikus beruházások és reformok gazdasági hatásainak értékelése továbbra is olyan kihívásokat támaszt, amelyekkel tovább kell foglalkozni, és amelyek tekintetében az uniós tagállamok általi önkéntes használatra szánt ezen közös irányadó elvek inspirációul szolgálhatnak a legjobb gyakorlatok kialakításához. Ezek a kihívások a szakpolitikai tervezés jellemzői és az ilyen gazdasági hatásokat befolyásoló egyéb változók – többek között a nemzeti sajátosságok – közötti kölcsönhatáshoz, valamint a különböző időtávokban megjelenő hatásokhoz kapcsolódnak (például az oktatási intézkedések esetében hosszabb távon mutatkoznak a hatások, szemben a munkaerő-kínálat növelését közvetlenül elősegítő intézkedésekkel). A reformok és beruházások hatásai a szóban forgó szakpolitikai intézkedések típusától és kialakításától függenek, de ugyanígy a kontextuális jellemzőktől is (az idő és a helyszín tekintetében), valamint egyéb párhuzamos szakpolitikai beavatkozásoktól, amelyeket figyelembe kell venni. A különböző szakpolitikai intézkedések közötti szinergiák és ezen intézkedések kiegészítő jellege, valamint a szakpolitikák ütemezése szintén hatással vannak a megtérülésre, és ezeket fontos figyelembe venni¹⁵.

¹⁵ Például a kisgyermekkorai nevelés és gondozás összefüggésében hozott nagyobb erőfeszítések esetén a szülők általában nagyobb valószínűséggel találnak munkát és tudják megtartani munkájukat, de ez a valószínűség lényegesen nagyobb, ha az aktív munkaerőpiaci intézkedésekre irányuló nemzeti erőfeszítések is magasabbak. Az EU Tanácsának belga elnöksége megbízásából készített tanulmány hamarosan nyilvánosan elérhető lesz az Európai Doktori Intézet honlapján. A tanulmányt Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo és Heta Poylio készítette.

Önkéntes irányadó elvek az uniós tagállamok számára a munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások gazdasági hatásainak értékeléséhez

1.1. Megalapozott módszertani megközelítések és modellezési technikák

A gazdasági hatások értékelésének különböző módszertani megközelítéseken és megbízhatóság-ellenőrzéseken kell alapulnia, a rendelkezésre álló adatoktól, a szóban forgó kérdéstől és a fontolóra vett értékelés összetettségétől függően¹⁶. A különböző technikák lehetővé teszik az egy adott munkaerőpiaci, készségfejlesztési vagy szociális beruházáshoz, illetve reformhoz kapcsolódó költségek és hasznok azonosítását, számszerűsítését és értékelését mikro- és makroszinten. Jóllehet a közvetlen költségek értékelése a kiadások tekintetében viszonylag egyszerűbb lehet, a hasznok értékelése és számszerűsítése során a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni a főbb lehetséges transzmissziós csatornákat, különösen a GDP-re, a foglalkoztatásra és a termelékenységre gyakorolt hatásokat illetően (az államháztartásra gyakorolt kapcsolódó hatásokkal együtt), azaz egy olyan elméleti modell révén, amely magyarázatot ad a beruházások és reformok, valamint azok gazdasági hatásai közötti kapcsolatra. Az ilyen elméleti modelleknek magukban kell foglalniuk a lehetséges további visszacsatolási, valamint viselkedésre gyakorolt hatásokat, továbbá általánosabban a lehetséges makrogazdasági következményeket is (amelyek például a fontolóra vett finanszírozási módszerek makrogazdasági hatásaihoz, így például az adók emelkedéséhez vagy – azzal szembeállítva – a kiadásokon való megtakarításokhoz kapcsolódnak). Ezenkívül azok a módszertani megközelítések, amelyek betekintést nyújtanak az egyének szintjén bekövetkező állapot- vagy viselkedésszerű változásokba, képet adhatnak arról, hogy e változások milyen módon terjednek tovább a rendszerben. Ezen túlmenően egyes hatások nem feltétlenül közvetlenül pénzügyi jellegűek (vagy nem egykönnyen fejezhetők ki pénzügyben), bár lehet gazdasági hatásuk, egyeseket pedig csak hosszabb távon lehet számszerűsíteni.

¹⁶ Lásd például: Európai Bizottság, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., „[*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report*](#)” (*Tanulmány a szociális védelmi kiadások mikro- makrogazdasági szintű megtérülésének értékeléséről – Zárójelentés*), Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2024.

A reformok és beruházások hatásainak értékelésére használható módszertani megközelítések a mikro-elemzésektől a makro-elemzésekig, valamint az előzetes, a félidős és az utólagos értékelésekig és vizsgálatokig terjednek. A módszertani megközelítés kiválasztása különböző tényezőktől függ, így például attól, hogy az értékelés előzetes vagy utólagos-e, az intézkedés típusától és kialakításától, az érdeklődésre számot tartó főbb hatásoktól, valamint a rendelkezésre álló adatoktól. Minden egyes megközelítésnek vannak előnyei és korlátai, amelyeket eseti alapon kell figyelembe venni. A lentebb következő táblázat kiemeli a rendelkezésre álló főbb módszereket¹⁷, ötvözve az előzetes és utólagos értékelési technikákat a mikroszintű értékelésekkel (ilyenek például a mikroszimulációk, a kísérleti és kvázi-kísérleti módszerek) és a makroszintű értékelésekkel (ilyenek például az utólagos regresszióalapú modellek, valamint a mikro-makro modellezés). A horizontálisabb megközelítések közé tartoznak a költség-haszon elemzések, amelyek során a költségek és különösen a hasznok pénzbeli kifejezésére tesznek kísérletet¹⁸. Kiegészítő megközelítést kínál az elosztási hatások vizsgálata, amely a különböző csoportok jövedelmére gyakorolt hatások vizsgálatát foglalja magában, továbbá lehetővé teszi a reformok és beruházások magánmegtérüléseinek (amelyek jellemzően magasabb háztartási jövedelmekben jelentkeznek) és közmegtérülésének (amelyek jellemzően magasabb állami bevételekben és alacsonyabb kiadásokban jelentkeznek) egymástól való viszonylag könnyű megkülönböztetését. A különböző módszerek az egyes (részletes) becslések kidolgozásához általában véve intenzív adatkövetelményeket támasztanak, továbbá a módszertani megközelítés összetettségét figyelembe kell venni a különböző transzmissziós csatornában és a hatások időbeli kifejezésében¹⁹.

¹⁷ A rendelkezésre álló főbb módszerek előnyeit és korlátait a melléklet ismerteti.

¹⁸ A hatások némelyikének jellemzően nincs pénzben kifejezhető értéke, annak ellenére, hogy mégis keletkezik gazdasági hatás.

¹⁹ Így például ténylegesen elvégzett kísérletek, illetve különböző típusú előzetes vagy utólagos becslések vagy modellezés által, vagy általánosabban véve a szakirodalomban szereplő becslések által.

1. táblázat: A munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások hatásainak értékelésére rendelkezésre álló főbb módszerek tipológiája

	Előzetes	Utólagos
Mikroszintű	mikroszimulációs modellek, randomizált kontrollált vizsgálatok és kvázi-kísérleti módszerek (amennyiben kísérleti jelleggel hajtják végre őket)	kvázi-kísérleti módszerek (hajlandósági együttható alapú összehasonlítás, „különbség a különbségekben” [<i>„diff in diff”</i>] módszer, szakadásos regresszió), randomizált kontrollált vizsgálatok, longitudinális elemzés és paneladatokon alapuló elemzés (felmérésekből származó vagy közigazgatási adatok felhasználásával)
Makroszintű	makrogazdasági modellezés (beleértve a társadalmi elszámolási mátrixokat, illetve az általános egyensúlyi modelleket is)	utólagos értékelés (a makrováltozóké, többek között regressziós modellek és határelemzés révén)
Mindkettő	költség-haszon elemzés, költséghatékonysági elemzés, többkritériumos döntéselemzés, az elosztási hatások vizsgálata	

Forrás: Elnökségi feljegyzés az ECOFIN Tanács március 12-i, a foglalkoztatási és szociálpolitikáért felelős miniszterek részvételével tartott ülésére.

Emellett a gazdasági hatások értékelésének az időhorizontjára vonatkozó döntésnek explicit módon figyelembe kell vennie a várható hatások lehetséges időbeli megjelenését, mivel egyes reformoknak és beruházásoknak lehetnek olyan hatásaik, amelyek már rövid-, illetve középtávon jelentkeznek, míg mások esetében a hatások csak hosszabb távon válnak láthatóvá. Emiatt – adott esetben – különböző típusú modellezési technikák használatára is szükség lehet a hatások különböző időhorizontokon való kimutatásához. A várt hatások időbeli jelentkezésének figyelembevétele természetesen annál is inkább fontos, hogy ne lehessen félrevezető következtetéseket levonni a modellezésből (azon gondolatmenetet követve, hogy egy adott reform vagy beruházás egyszerűen azért nem vált ki jelentős gazdasági hatásokat, mert az elemzés időhorizontja nem megfelelően lett meghatározva).

Bár egyetlen modell sem képes mindezen elemek egyszerre történő figyelembevételére, fontos, hogy a feltételezésekre és a (végső soron egymást kiegészítő módon alkalmazott) módszertani megközelítésekre vonatkozó döntések az előnyök és hátrányok megalapozott elemzésén alapuljanak. A kvantitatív értékelés mellett a kapott eredmények kvalitatívabb jellegű szöveges kiértékelését is el kell végezni, aminek során meg kell indokolni a feltételezéseket, és ki kell fejteni a szakpolitikai intézkedés végrehajtásának konkrét kontextusát is (így például azon alkalmazott paramétereket, amelyek szintén az adott kontextusra lehetnek jellemzőek).

Ennek az irányadó elvnek a fő elemei közé tartoznak a következők:

- Robusztus és átlátható módszertan kiválasztása a reformok és beruházások hatásainak megalapozott módon és lehetőség szerint több különböző megbízható módszertani megközelítés ötvöztetésével történő értékelésére, az eredmények keresztellenőrzése és kvalitatív bemutatása érdekében;
- A módszertani megközelítés továbbfejlesztése fejlettebb (például a viselkedésbeli reakciókat és/vagy a makrogazdasági visszacsatolási hurkokat is magukban foglaló) technikák alkalmazásával és az értékelés elvégzése idejének annak érdekében történő megválasztásával, hogy figyelembe lehessen venni azt a (rövid-, közép- és hosszabb távú hatásokhoz kapcsolódó) idősíkot, amelyen a hatások várhatóan jelentkeznek;
- A kvantitatív elemzés kiegészítése a kulcsfontosságú paraméterek érzékenységi elemzésével, valamint (a például az elemzés során tett feltételezéseket és a konkrét kontextust figyelembe vevő) kvalitatív elemzéssel.

1.2. Az értékelés elvégzésének releváns ütemezése

A munkaerőpiac, a készségek és a szociálpolitikák területén végrehajtott reformok és beruházások hatásainak értékelését az adott szakpolitikai intézkedés végrehajtása előtt és után egyaránt el kell végezni. A hatásvizsgálat előzetes, azaz a beruházások és reformok tervezése során való elkészítése különösen fontos a tervezett szakpolitikák hatásainak felméréséhez, hogy az eredményét be lehessen építeni a szakpolitika kialakításába. A végrehajtás utáni elemzések a beruházások és reformok hatásának bizonyos idővel az intézkedés végrehajtása utáni értékelését teszik lehetővé. Ez segítséget jelenthet a lehetséges további lépések vagy a korrekciók kidolgozása során. A végrehajtás utáni hiteles elemzések nagyban hozzájárulnak egyrészt a szakpolitika további alakításával kapcsolatos felelősségvállalás biztosításához, másrészt annak minőségéhez. E tekintetben fontos, hogy adott beavatkozásnak már a tervezési szakaszában beépítésre kerüljenek a megbízható értékelésekre vonatkozó tervek, különösen olyan kísérleti módszerek alkalmazása esetén, mint például a randomizált kontrollált vizsgálatok, amelyek a beavatkozás végrehajtásával egyidejűleg is végezhetők. A *félidős* értékelések ezenkívül hozzájárulhatnak a beavatkozások kalibrálásához, különösen akkor, ha az eredményeikre hosszú távon lehet számítani.

A reformok és beruházások hatásainak értékelésére szánt időkeretnek – amennyire csak ez elméletileg, módszertanilag és az adatok szempontjából megvalósítható – figyelembe kell vennie, hogy mennyi időre van szükség ahhoz, hogy megjelenjenek a szakpolitikai intézkedés hatásai. Ideális esetben az értékelésnek összpontosítania kell egyrészt arra, hogy milyen hatást gyakorolnak a szakpolitikai intézkedések az eredményekre a végrehajtás során (vagy röviddel azt követően, például a következő évben), másrészt pedig arra is, hogy hosszabb távon milyenek a hatásaik (pl. adott esetben lehet többéves távlatot is alkalmazni). A *félidős* értékelés azért is fontos, mert lehetővé teszi a végrehajtási szakaszban kijavítandó esetleges hibák korai észlelését. Ugyanakkor egyes szakpolitikák hosszabb idő alatt fejtik ki hatásukat (például a gyermekgondozás hatása a gyermekek fejlődésére), vagy pedig egyik konkrét évben sincs különösebben számottevő hatásuk, halmozott hatásuk azonban jelentősebb (ilyen például az egészségügyi ellátásban a megelőzés hatása). Ezekben az esetekben az értékelés során hosszabb távú perspektívára lehet szükség ahhoz, hogy az értékelés tárgyát képező szakpolitikai intézkedés teljes hatását figyelembe lehessen venni. A többéves perspektíva alkalmazása akkor is hasznos lehet, ha az intézkedések olyan hosszú távú tendenciákkal kapcsolatosak, mint például a demográfiai változások (például a tartós ápolás-gondozás reformja esetében).

Ennek az irányadó elvnek a fő elemei közé tartoznak a következők:

- A hatások szisztematikus előzetes vizsgálata az adott szakpolitikai intézkedések tervezésekor és végrehajtása előtt;
- A félidős és utólagos értékelések szisztematikus elvégzése a végrehajtás alatt és után, a megállapításoknak a szakpolitika alakítása céljára való visszacsatolása érdekében;
- Többéves perspektíva alkalmazása azon szakpolitikák esetében, amelyek teljes hatása várhatóan hosszabb idő alatt jelentkezik, valamint különbségtétel az egyszeri és az ismétlődő költségek/haszon között.

1.3. A szakpolitikák közötti szinergiák és kiegészítő jelleg figyelembevétele a módszertani megközelítésben

A szakpolitikák közötti kiegészítő jelleg a várt eredmények kölcsönös megerősítése formájában is megnyilvánulhat, többek között a gazdasági hatások terén is. E tekintetben például a reformok és beruházások, valamint a szociális védelmi politikák egymást kiegészítő szakpolitikai funkciókat szolgálnak, és ezt a szakpolitikák értékelése során a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni²⁰. Például a magas színvonalú koragyermekkori nevelés és gondozás hozzájárulhat a magasabb iskolai végzettség eléréséhez, és végső soron magasabb színvonalú és termelékenyebb munkavégzést eredményezhet, kiegészítve ezáltal a közvetlen munkaerőpiaci politikákat. A közelmúltbeli tényadatok alapján például az is látható, hogy míg a nemzeti szintű aktív munkaerőpiaci intézkedések általában pozitív összefüggésben állnak a magasabb foglalkoztatottsági szinttel, a foglalkoztatásban való részvétel valószínűsége általában jelentősen növekszik az államilag biztosított koragyermekkori nevelést és gondozást célzó nemzeti erőfeszítésekkel, ami pedig lehetővé teszi a munkavállalás és a családi feladatok kombinálását. Emellett a koragyermekkori nevelésre és gondozásra vonatkozó szakpolitikák javítása erősebb pozitív hatást fejthet ki a foglalkoztatásra, ha ahhoz az aktív munkaerőpiaci intézkedéseken keresztül nyújtott további támogatás is társul²¹.

²⁰ Lásd: Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi és Ilze Plavgo: „Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states” (A szociális beruházás koncepcionális keretként való alkalmazása a 21. századi jóléti államokban érvényesülő jóléti hozadékok és reformok elemzésében). Socio-Economic Review, 2023. évfolyam, 21. kötet, 1. kiadás, 479–500. o.

²¹ Lásd például: Hemerijck et al. (megjelenés előtt).

Ajánlott gyakorlat a lehető legnagyobb mértékben értékelni egy adott szakpolitikai intézkedés hatásait, figyelembe véve az egyéb kapcsolódó szakpolitikákkal való kölcsönhatásokat is (az adott intézkedésekért/szakpolitikáért felelős különböző ágazatok közötti együttműködés keretében) e lehetséges kölcsönhatások beépítése érdekében, számításba véve azt is, hogy a különböző intézkedések hatásai esetleg eltérő időtartományban jelentkeznek. Ez különösen fontos az éves költségvetési folyamat összefüggésében, ahol is a különböző szakpolitikákról gyakran az azok által alkotott csomagok szintjén születnek a döntések.

Ennek az irányadó elvnek a fő elemei közé tartoznak a következők:

- Elemzés végzése mind az egyes szakpolitikai intézkedések hatására, mind pedig – amennyiben lehetséges – az egymással összefüggő szakpolitikák együttes hatásaira vonatkozóan;
- A teljes politikamix szem előtt tartása az egyes szakpolitikai intézkedések pozitív hatásainak maximalizálása és a káros hatások kockázatának minimalizálása érdekében;
- Annak figyelembevétele, ha a különböző, de egymást kiegészítő politikák hatásai eltérő időtartományokban érvényesülnek.

1.4. Mutatók használata és azok esetleges továbbfejlesztése

A megbízható és lehetőség szerint közös mérőszámok használata lehetővé teszi az eredmények jobb összehasonlítását és az új vagy javasolt szakpolitikai intézkedések hatásainak hatékonyabb értékelését. A reformok és beruházások gazdasági hatásainak értékeléséhez az értékelésnek fel kell mérnie a GDP növekedésére – a termelékenységen és a foglalkoztatáson keresztül – gyakorolt hatást.

A szakpolitikai intézkedéseket ugyanakkor a releváns munkaerőpiaci és társadalmi hatások (például a munkanélküliség, az inaktivitás, a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkenése, a háztartások jövedelme, a jövedelmi egyenlőtlenségek, illetve a szóban forgó intézkedés szempontjából releváns módon a bérek) szempontjából is értékelni kell, annak felmérése érdekében, hogy azok milyen teljesítményt nyújtanak a szociális célkitűzések egyidejű elérése tekintetében. E dimenziók legnagyobbbrészt olyan mutatókhoz kapcsolódnak, amelyek már használatban vannak azoknak a jól bevált nyomonkövetési és elemzési eszközöknek a részeként, amelyek az európai szemeszter keretében a foglalkoztatási iránymutatásoknak, illetve a szociális jogok európai pillére azokba beágyazott tényezőinek a nyomon követésére szolgálnak. Ezek között említendő különösen a szociális eredménytábla, valamint a Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság által kidolgozott, szélesebb körű közös értékelési keret.

Lehetséges azonban, hogy a meglévő mutatók használata nem mindig elégséges a munkaerőpiaci és a készségekkel kapcsolatos szakpolitikák, valamint a szociálpolitikák hatásainak értékeléséhez, mivel előfordulhat, hogy azok nem elég konkrét/részletesek, vagy nem alkalmasak a szakpolitika fő hatásainak kimutatására, vagy a felmerülő problémák kezelésére. Ezekben az esetekben új, programspecifikus mutatók kidolgozására, illetve a résztvevőkre vonatkozó adatgyűjtésre lehet szükség ahhoz, hogy az új program hatásait megfelelően értékelni lehessen. Általánosságban, amennyiben lehetséges, az intézkedések hatásának értékelésére használt mérőszámoknak olyan makroökonometria modellekbe kell beépülniük, amelyek alkalmasak az eredményeknek (pl. a bérek várható alakulása, a foglalkoztatás növekedése, a ledolgozott munkaórák átlagos számának növekedése, stb.) a GDP növekedése formájában való kifejezésére.

Összességében szintén hasznos lehet a reformok és beruházások hatásait egyes konkrét, például életkor, nem, munkaerőpiaci státusz, iskolai végzettség, jövedelmi szint vagy háztartástípus szerint megkülönböztetett népességcsoportok tekintetében értékelni (ilyenek lehetnek például a munkaképes korú háztartások, gyermekes és gyermek nélküli háztartások, egyedülálló felnőttek és párok). Az értékelendő szakpolitikai intézkedés hatókörétől függően más elemzések is relevánsak lehetnek: például a migráns háttérrel rendelkező személyekre, a fogyatékkal élő személyekre vagy bármely más hátrányos helyzetű csoportra, illetve az urbanizáció foka vagy a régió szerint differenciált csoportokra összpontosító elemzések.

Ennek az irányadó elvnek a fő elemei közé tartoznak a következők:

- A reformok és beruházások GDP-növekedésre gyakorolt gazdasági hatásainak bemutatása a legfőbb releváns munkaerőpiaci és szociális mutatókra gyakorolt hatásukkal együtt, és amennyire lehetséges, a munkaerőpiaci és társadalmi hatások bemutatása az érintett csoportok (életkor, nem, konkrét társadalmi-gazdasági csoportok) szerinti bontásban;
- Az alkalmazott mutatókat egyértelműen meg kell határozni, és azoknak szorosan kapcsolódniuk kell a reform vagy beruházás céljaihoz; a lehetőségekhez mérten továbbá más minőségi kritériumoknak is meg kell felelniük, például azonnal felhasználhatónak, hozzáférhetőnek és átláthatónak, időszerűnek és megbízhatónak kell lenniük;
- A mutatóknak lehetőség szerint felhasználhatóknak kell lenniük a makrogazdasági szimulációs modellek bemeneti adataként;
- Az adatszolgáltatás gyakoriságának konkretizálása;
- Egyértelmű felelősségi körök kijelölése az adatgazdálkodás, -gyűjtés, -tárolás és -kezelés, valamint a minőségértékelés tekintetében; az adatok gyűjtésére, tárolására, kezelésére és validálására javasolt módszerek és eszközök integritásának és megbízhatóságának biztosítása.

1.5. Statisztikai intézkedések és az adatokhoz való hozzáférés a megbízható előzetes és utólagos értékelések érdekében

A munkaerőpiac, a készségek és a szociálpolitikák területén végrehajtott reformok és befektetések hatásainak értékeléséhez nélkülözhetetlen a minőségi, megbízható és időszerű adatokhoz való hozzáférés. A rendelkezésre álló különféle (makro- vagy mikroszintű, előzetes vagy utólagos) értékelőeszközök által szolgáltatott eredmények lehetősége, pontossága és minősége ugyanis nagymértékben függ a rendelkezésre álló adatoktól. Az adatok döntő szerepet játszanak a nyomonkövetési és értékelési módszerek kidolgozásában, frissítésében és alkalmazásában.

Egyrészt a felmérésekből származó adatok általában széles körben lefedik a háztartásokat, azok összetételét és társadalmi-gazdasági jellemzőit, és lehetővé teszik bizonyos információk beépítését amellet, hogy az uniós szintű felmérések (LFS, EU-SILC) esetében biztosítják az országok közötti összehasonlíthatóságot is. Az adatok azonban rendszerint csak bizonyos idő elteltével állnak rendelkezésre, és a minták között lehetnek kisebb méretűek, és így a jövedelemeloszlás szélsőértékeinél, valamint egyéb kisebbségi csoportok vagy a NUTS II. szinten túli régiók tekintetében nem tükrözik teljes mértékben a lakosságra hatást gyakorló szempontokat.

Másrészt viszont a közigazgatási adatok viszonylag költséghatékonyak, mivel a közigazgatási szervek rutinszerűen gyűjtik azokat. Segítenek csökkenteni a mérési hibákat, teljeskörűen lefedik a lakosságot, és képesek ténylegesen kimutatni a teljes jövedelemeloszlást. Szükség esetén nagyobb minták is használhatók, lehetővé téve a kisebb népességek kategóriák vizsgálatát és a részletesebb szakpolitikai intézkedéseket. Gyakran azonban csak korlátozottan fedik le az alsó szélsőértékeket, és kihívást jelenthetnek a háztartások és jellemzőik azonosítása terén. Ezenkívül általában közigazgatási célból gyűjtik őket, és előfordulhat, hogy hiányoznak olyan alapvető információk, amelyek lehetővé tennék a módszertanilag és elméletileg megalapozott elemzések elvégzését. Néha a különböző intézmények közötti megállapodásokra / jóváhagyásokra is szükség van az adataikhoz való hozzáférés érdekében.

A hatások átfogó elemzéséhez elengedhetetlen egy olyan jelentős méretű és reprezentatív minta alkalmazása, amely magában foglalja a vizsgált szakpolitikák valamennyi szükséges komponensét. E célból gyakran a felmérésekből származó és a közigazgatási adatoknak a szakpolitikai hatásvizsgálatok céljára történő kombinálása a legjobb megoldás. Különösen fontos egy olyan keret biztosítása, amely megkönnyíti a közigazgatási adatokhoz való hozzáférést.

Ennek az irányadó elvnek a fő elemei közé tartoznak a következők:

- Lehetőség szerint az EUROSTAT-on keresztül elérhető harmonizált uniós statisztikák igénybevétele;
- A választott értékelési megközelítéstől és a felmérendő hatástól függően mérlegelni kell a felmérésekből származó és a közigazgatási adatoknak, valamint a különböző közigazgatási adatforrásoknak a felhasználását, és szükség esetén kombinálni kell ezeket;
- Megbízható megközelítést kell kialakítani az adatokhoz, különösen a közigazgatási adatokhoz való hozzáférés tekintetében, ugyanakkor az érdemi számszerűsített szakpolitikai felmérések és értékelések megkönnyítése érdekében elengedhetetlen a felhasználásukra vonatkozó standardok meghatározása;
- A személyes adatoknak az értékelésekhez való felhasználása esetén gondoskodni kell az adatvédelmi szabályok²² betartásáról;
- Intézményi keretek és standard eljárások létrehozása az adatoknak az értékelőkkel és a kutatókkal történő megosztásának megkönnyítése érdekében, többek között az értékelési elemzések megismétlésének lehetővé tétele céljából;
- Az informatikai rendszerek közigazgatási szervek közötti interoperabilitásának biztosítása; annak biztosítása, hogy az egyedi azonosítóra (pl. személyi kód, társadalombiztosítási kód) vonatkozó adatokat úgy gyűjtsék, hogy az adatok összekapcsolhatók legyenek más adatbázisokkal.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). Az általános adatvédelmi rendelet kimondja, hogy a személyes adatok kezeléséhez érvényes jogalapra van szükség, és hat lehetséges esetet jelöl meg (6. cikk (1) bekezdés). Ezek közül az értékelési célokra leginkább a „jogi kötelezettség” vagy a „közérdek” látszik különösen alkalmasnak. Ezeket a jogalapokat jogszabályban kell meghatározni. Az általános adatvédelmi rendelet lehetővé teszi a meglévő adatok további felhasználását is az eredeti jogalap alapján, ha a további felhasználás összeegyeztethető ezen közigazgatási adatok kezelésének eredeti céljával (az általános adatvédelmi rendelet 6. cikkének (4) bekezdése).

1.6. Lehetséges eredmények és átláthatóság/közzététel

Az eredményeknek lehetővé kell tenniük a fő üzenet leszűrését és a legfontosabb gazdasági és társadalmi mutatókra gyakorolt hatás kommunikálását. A munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások hatásainak értékelését egy közzétételi stratégiának kell kísérnie. E stratégia segíthet meghatározni a közzététel módját (például a főbb eredményeket és az értékelés során alkalmazott megközelítést bemutató rövid jelentés), a közzététel megfelelő időpontját (például a költségvetési évhez kapcsolva), a közönség (szakpolitikai döntéshozók, a tudományos élet képviselői, média, szociális partnerek és nem kormányzati szervezetek) kiválasztását, valamint az eljárás átlátható módon történő megszervezését.

Az eljárás hitelességének támogatása érdekében célszerű megfontolni minőség-ellenőrzések és standardok bevezetését. Ehhez egyértelműen be kell mutatni az elérendő eredmények tekintetében alkalmazott megközelítést, beleértve az esetleges feltételezéseket is, valamint a kiindulási és az alternatív forgatókönyveket, és indokolni kell az eltérő eredményeket. Emellett a megközelítés független szakértői felülvizsgálatokkal is megerősíthető.

Ennek az irányadó elvnek a fő elemei közé tartoznak a következők:

- A főbb eredmények közzétételi stratégiájának kidolgozása;
- A főbb eredmények nyilvános közzététele, egyszerűsített formában is a szélesebb közönség számára;
- A hitelesség megteremtése az alkalmazott módszertani megközelítés átláthatóságának biztosításával, lehetőség szerint független szakértői felülvizsgálatokkal és utólagos értékelésekkel.

2. MELLÉKLET

Összefoglaló táblázat – önkéntes irányadó elvek az uniós tagállamok számára a munkaerőpiaci, a készségfejlesztési és a szociálpolitikai területeken végrehajtott reformok és beruházások gazdasági hatásainak értékeléséhez

Elemek	1. szint – Alapszintű	2. szint – Fejlett	3. szint – Magasan fejlett
1. Módszertani megközelítések és modellezési technikák	Előzetes hatásvizsgálatok a reformok és beruházások gazdasági megtérülésének a foglalkoztatási és termelékenységi hatások révén történő felmérése céljából (például a korrelációkat vizsgáló egyszerű modellezés, azaz pl. egyszerű regressziós modellek, valamint az elosztási hatások vizsgálata révén).	Előzetes és utólagos értékelések annak érdekében, hogy a reformok és beruházások gazdasági megtérülését összetettebb modellezés (többek között elosztási hatások vizsgálata vagy makrogazdasági modellek) révén mérjék fel, a lehetőségektől függően beépítve például a visszacsatolási spirálokat, a magatartási válaszokat, a munkaerőpiaci keresletre/kínálatra gyakorolt másodlagos hatásokat és a finanszírozási hatásokat.	A reformok és beruházások gazdasági megtérülésének előzetes értékelése összetett makrogazdasági modellek révén; a hatások utólagos értékelése kontrafaktuális módszerekkel (pl. különbségek különbsége, becsült részvételi valószínűség szerinti párosítás, szakadós regresszió) vagy kísérleti módszerekkel (pl. randomizált kontrollált vizsgálatok), amelyek ok-okozati hatásokkal járnak, és kombinálhatók az elosztási hatások vizsgálatával. Komplex költség-haszon elemzés (pl. pénzben kifejezett társadalmi hatások, negatív externáliák). A hosszabb távú reformok és kiadási programok esetében folyamatos / félidős értékelések fontolóra vétele annak érdekében, hogy az eljárás során megfelelő szakpolitikai visszajelzést lehessen kapni.

2. A gazdasági megtérülés értékelésének időhorizontja	Az értékelés időhorizontja ahhoz az időtávhoz van igazítva, amely alatt a vizsgált szakpolitikai intézkedés közvetlen hatásai várhatóan jelentkeznek a foglalkoztatásban és a termelékenységben.	Az értékelés időhorizontja úgy van meghatározva, hogy figyelembe vegye a vizsgált szakpolitikai intézkedés hosszabb távú hatásait is, számításba véve a lehetséges közvetett hatásokat is az egyszerű visszacsatolási spirálok modellje és a másodlagos hatások révén.	Az értékelés időhorizontja úgy van meghatározva, hogy figyelembe vegye a vizsgált szakpolitikai intézkedés hosszabb távú gazdasági megtérülését is, számításba véve a lehetséges közvetett hatásokat is az összetett visszacsatolási spirálok modellje, a másodlagos hatások és a magatartási hatások révén.
3. A szinergiák és a kiegészítő jelleg figyelembevétele a módszertani megközelítésben		A szakpolitikai intézkedések közötti fő kölcsönhatások konkrét értékelése és felmérése egyszerűbb modellezés révén.	A szakpolitikai intézkedések közötti kölcsönhatások teljes mértékben beépülnek az összetettebb modellekbe.
4. Mutatók használata és lehetséges továbbfejlesztése	A vizsgált szakpolitikai intézkedés hatásának értékelése a fő összesített mutatók és a főbb bontások alapján.	A vizsgált szakpolitikai intézkedés hatásának értékelése az összes rendelkezésre álló, releváns bontáshoz viszonyítva is.	További elemek rendelkezésre bocsátása a vizsgált szakpolitikai intézkedés állami kiadásokra és bevételekre gyakorolt hatásáról. A vizsgált szakpolitikával vagy beruházással összefüggő egyéb hatások, esetleg közigazgatási adatok alapján és esetleg kísérleti statisztikákkal kiegészítve.

5. Statisztikai intézkedések és az adatokhoz való hozzáférés	Felmérésekből származó adatokra támaszkodás (mind mikroszinten, mind összesítve).	Felmérésekből származó és közigazgatási adatokra támaszkodás (nem feltétlenül kombinálva). Közigazgatási adatok felhasználásának biztosítása (pl. a közigazgatási szervek egymás közigazgatási adataihoz való hozzáférése, értékelési célból) az általános adatvédelmi rendeletnek teljes mértékben megfelelően.	A felmérésekből származó és a közigazgatási adatok szükség szerinti kombinálása (pl. megfeleltetési technikák révén). Az adatrendszereknek a közigazgatási rendszerek közötti interoperabilitása és a közigazgatási adatokhoz való hozzáférés, az általános adatvédelmi rendeletnek teljes mértékben megfelelően.
6. Lehetséges eredmények és átláthatóság/közzététel	Az értékelés főbb eredményeinek nyilvános hozzáférhetővé tétele.	Az értékelés főbb eredményeinek nyilvános hozzáférhetővé tétele (összesítve), független szakértői felülvizsgálattal kiegészítve. Adattárak igénybevétele a rendelkezésre álló eredmények téma, régió stb. szerinti tárolására.	A szakpolitikai ciklussal összhangban kialakított ütemterven alapuló közzétételi terv, az értékelés főbb eredményeinek nyilvános hozzáférhetővé tételével (összesítve). Független szakértők olyan felülvizsgálati és módszertani mellékleteire való támaszkodás, amelyek lehetővé teszik az elemzés megismétlését (esetleg pl. fiktív adatokkal). Interaktív platformok igénybevétele az eredmények téma, régió stb. szerinti bemutatására.