



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2024 m. birželio 11 d.
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

PRANEŠIMAS

nuo:	Užimtumo komiteto ir Socialinės apsaugos komiteto
kam:	Nuolatinių atstovų komitetui / Tarybai
Dalykas:	ES valstybių narių savanoriški pagrindiniai reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse ekonominio poveikio vertinimo principai – <i>Patvirtinimas</i>

Delegacijoms pridedami pirmiau nurodyti savanoriški pagrindiniai principai, kad 2024 m. birželio 20 d. posėdyje juos galėtų patvirtinti EPSCO taryba.

ES valstybių narių savanoriški pagrindiniai reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse ekonominio poveikio vertinimo principai

1. Įvadas

Reformos ir investicijos darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse yra labai svarbios siekiant nacionaliniu lygmeniu įgyvendinti Europos socialinių teisių ramsčio principus ir remti aukštynkryptę socialinę konvergenciją bei prisidėti prie integracinio augimo ir ES konkurencingumo stiprinimo, be kita ko, sprendžiant darbo jėgos ir įgūdžių trūkumo problemą ir remiant žaliąją ir skaitmeninę pertvarką, kartu atsižvelgiant į demografinius pokyčius ir kovojant su skurdu bei socialine atskirtimi.

Norint išmatuoti reformų ir investicijų poveikį, reikia tvirtų analitinių priemonių, tinkamų duomenų ir patikimų metodikų. Šiuo atžvilgiu ir siekdama remti valstybių narių administracinius gebėjimus, 2024 m. kovo 11 d. Taryba (EPSCO) patvirtino Užimtumo komiteto ir Socialinės apsaugos komiteto nuomonę dėl būsimų Sąjungos politikos prioritetų, susijusių su Europos socialinių teisių ramsčiu, į kurią įtrauktas pasiūlymas parengti ES valstybių narių savanoriško naudojimo pagrindinius principus ir standartus.¹

Atsižvelgiant į pastaraisiais mėnesiais vykusias diskusijas, šio pranešimo 1 priede pateikiami ES valstybių narių savanoriški pagrindiniai principai. Šie pagrindiniai principai galėtų padėti valstybėms narėms įvertinti, kaip reformos ir investicijos darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse gali prisidėti prie ekonomikos augimo, atsižvelgiant į jų savanorišką pobūdį. Trumpai aprašius galimus perdavimo kanalus, kuriais gali pasireikšti šis ekonominis poveikis, išsamiai išdėstyti pagrindiniai principai, kuriais gali savanoriškai naudotis valstybės narės. Jais siekiama užtikrinti bendrą supratimą apie:

¹ Žr. [Užimtumo komiteto ir Socialinės apsaugos komiteto nuomonės dėl būsimų Sąjungos politikos prioritetų, susijusių su Europos socialinių teisių ramsčiu](#), kurią Taryba patvirtino 2024 m. kovo 11 d., 17 dalį.

- metodinius požiūrius, kuriuos valstybės narės galėtų taikyti tokiam ekonominiam poveikiui įvertinti;
- turimus rodiklius ir galimą tolesnį jų tobulinimą;
- tinkamas statistikos rengimo priemonės, be kita ko, susijusias su prieiga prie duomenų, ir
- geriausią skaidrumo ir skaidos praktiką.

Visi šie ES valstybėms narėms skirti pagrindiniai principai turi būti reguliariai atnaujinami ir peržiūrimi, kartu numatant, kad jie yra savanoriški.

2. Galimas reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse ekonominis poveikis: perdavimo kanalai

Tiesioginis reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse poveikis ekonomikos augimui gali pasireikšti įvairiais kanalais, pavyzdžiui, didėjant žmogiškajam kapitalui, augant inovacijų potencialui ir įsisavinimo pajėgumams bei didėjant užimtumui. Šis poveikis taip pat gali lemti tai, kad ateityje bus sutaupyta viešųjų išteklių (pvz., dėl mažesnio nedarbo ir neaktyvumo, taip pat dėl mažesnių išlaidų socialinėms išmokoms) ir gaunama daugiau mokestinių pajamų (dėl didesnės mokesčio bazės išaugus užimtumui), o tai gali turėti teigiamą poveikį viešiesiems finansams ir gerovės sistemos fiskaliniam tvarumui (be tiesioginio poveikio, kurį daro didesnis BVP), kai teigiamas poveikis nusveria sąnaudas.

Atitinkamai, EMCO ir SAK vykusiose diskusijose² buvo pabrėžta, kad bendra įrodymais grindžiama politika, pavyzdžiui, tokia, kuria stiprinami įgūdžiai, didinamas dalyvavimas darbo rinkoje ir užkertamas kelias socialinei atskirčiai, turi didelį potencialą remti didesnę ir įtraukesnę ekonomikos augimą ir didinti našumo lygį, taip pat atsižvelgiant į demografinius pokyčius, ir yra labai svarbi siekiant prisidėti prie skaitmeninės ir žaliosios pertvarkos. Įgūdžių trūkumo ir įgūdžių pasiūlos ir paklausos neatitikties problemos sprendimas, darbo keitimo rėmimas ir darbo jėgos pasiūlos plėtimas gali daryti teigiamą įtaką.

² Žr. [EMCO ir SAK nuomonės dėl socialinių investicijų pridėtinės vertės ir EPSCO tarybos vaidmens valdant Europos semestrą](#), kurią Taryba patvirtino 2023 m. lapkričio 28 d., 6 dalį.

Įgūdžių įgijimas gali padėti padidinti žmogiškojo kapitalo atsargas ir kokybę, todėl jis yra vienas iš pagrindinių ekonomikos augimo veiksnių³. Tiek reformos, tiek investicijos į kokybišką švietimą ir mokymą gali paskatinti ekonomikos augimą⁴ ir našumą, be kita ko, užtikrinant geresnę įgūdžių paklausą ir pasiūlos atitiktį⁵. Priemonės, kuriomis remiamos galimybės gauti kokybišką ir įperkamą ikimokyklinį ugdymą ir priežiūrą, gali turėti didelį teigiamą poveikį⁶, be kita ko, suteikiant tvirtą pagrindą tolesniam mokymuisi vėlesniame gyvenime, remiant lygias pažeidžiamoje padėtyje esančių vaikų galimybes ir didinant tėvų dalyvavimą darbo rinkoje. Suaugusiųjų įgūdžių tobulinimas ir perkvalifikavimas, be kita ko, siekiant sumažinti įgūdžių trūkumą ir pasirengti žaliajai ir skaitmeninei pertvarkai, laikantis Tarybos rekomendacijos dėl sąžiningo perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos užtikrinimo⁷, gali daryti teigiamą įtaką našumui ir augimui⁸. Visų pirma bendrosios mokymo programos gali padėti geriau suderinti įgūdžių paklausą ir pasiūlą, ypač patekus į darbo rinką, o (sertifikuotos) profesinio mokymo programos (darbo vietoje arba derinamos su mokykline veikla) gali būti veiksmingos palengvinant perėjimą iš švietimo sistemos į darbo rinką.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003 m.

⁴ Teigiama įtaka ekonomikos augimui užfiksuota nepaisant sąnaudų, kurios gali atsirasti dėl kai kurių iš šių priemonių (Gemell, Kneller, Sanz, 2016 m.), ir galimo uždelsto teigiamo poveikio (Card, Kluve, Weber, 2018 m.).

⁵ Europos Komisija, 2022 m.; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019 m.; Europos Komisija, 2019 m.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003 m.

⁷ Žr. 2022 m. birželio 16 d. Tarybos rekomendaciją dėl sąžiningo perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos užtikrinimo, 2022/C 243/04.

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

Gera veikiančios ir veiksmingos valstybinės užimtumo tarnybos (VUT), aktyvi darbo rinkos politika ir priemonės, kuriomis remiamas dalyvavimas darbo rinkoje, gali paskatinti ekonomikos augimą didinant darbo rinkos veiksmingumą, palengvinant patekimą į darbo rinką ir statuso pokyčius joje, kartu mažinant įgūdžių pasiūlos ir paklausos neatitiktį ir įgūdžių trūkumą⁹. Kai kurie tyrimai rodo, kad gerai parengta aktyvi darbo rinkos politika ilgainiui gali būti ekonomiškai efektyvi, o kartais tokia politika gali būti finansuojama savo lėšomis¹⁰. Šiuo atžvilgiu svarbios priemonės apima, pavyzdžiui, priemones, susijusias su mokymo programų ir veiksmingos paramos darbo ieškantiems asmenims teikimu, užimtumo paskatomis ir įgūdžių poreikių prognozavimu, integruotomis užimtumo ir socialinėmis paslaugomis, taip pat su jų skaitmeninimu¹¹. Dalyvauti darbo rinkoje atgrasančių veiksnių šalinimas geriau formuojant mokesčių ir išmokų sistemas (pvz., mažinant mokesčių pleišta, visų pirma mažą darbo užmokestį gaunantiems asmenims, netrukdamat pereiti į labiau apmokamas darbo vietas ir perkelti apmokestinimą nuo darbo jėgos), taip pat užtikrinant sąžiningas ir gerai pritaikytas darbo sąlygas (be kita ko, atsižvelgiant į konkrečias grupes, pavyzdžiui, vyresnio amžiaus darbuotojus ar asmenis su negalia), taip pat gali turėti poveikį, nes išaugus darbo jėgos pasiūlai didėja ekonomikos augimas. Reformos ir investicijos į darbuotojų saugą ir sveikatą (DSS), kuriomis siekiama užtikrinti žmonių sveikatą darbe, taip pat gali daryti teigiamą įtaką ekonominei veiklai. Galiausiai, reformomis, kuriomis mažinama darbo rinkos segmentacija, gali būti remiamas našumo augimas ilguoju laikotarpiu, t. y. internalizuojamos socialinės atleidimo iš darbo išlaidos ir didinamos paskatos įmonėms taikyti našesnę darbo praktiką, o darbuotojams – investuoti į su darbu susijusį mokymą¹².

⁹ Pissarides, 2010 m.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012 m.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022 m.

¹² EBPO, 2018 m.

Kokybiškų ir įperkamų priežiūros paslaugų (vaikų priežiūros ir ilgalaikės priežiūros) teikimas atlieka svarbų vaidmenį skatinant priežiūros pareigų turinčių asmenų dalyvavimą darbo rinkoje, o tai taip pat gali turėti įtakos ekonomikos augimui. Kokybiškos priežiūros paslaugos gali daryti teigiamą įtaką vaikų vystymuisi ir priežiūros gavėjų gerovei bei orumui, prisidėti prie lyčių lygybės ir skatinti moterų dalyvavimą darbo rinkoje ir darbo vietų kūrimą. Kai kurie naujausi tyrimai¹³ rodo, kad investuojant į priežiūrą gali būti gaunama papildomų mokesčių ir socialinio draudimo įmokų dėl sukurtų darbo vietų ir dėl aktyvesnio moterų dalyvavimo darbo rinkoje¹⁴. Gera parengta aktyvios įtraukties politika, apimanti užimtumą ir socialines paslaugas, taip pat gali būti itin svarbi siekiant remti aktyvesnį perėjimą į darbo rinką. Ambulatorinės ir pirminės sveikatos priežiūros stiprinimas, perėjimas nuo stacionariosios sveikatos priežiūros ir geresnio bendro sveikatos priežiūros koordinavimo ir integravimo užtikrinimas gali padėti padidinti veiksmingumą ir sutaupyti lėšų, o tai būtų naudinga viešiesiems finansams, ir kartu pagerinti paslaugų kokybę ir prieinamumą.

¹³ Tarptautinės darbo organizacijos (TDO) ataskaita „Priežiūra darbe. Investicijos į priežiūros atostogas ir paslaugas, kad būtų geriau užtikrintas lyčių lygybės principas darbe“ (angl. *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*), 2022 m.

¹⁴ Apskritai dėl padidėjusių pajamų ir užimtumo padidėtų mokestinės pajamos, o bendras priežiūros politikos priemonių finansavimo poreikis sumažėtų nuo 3 proc. BVP (neatskaičius mokesčių) iki 2 proc. BVP (atskaičius mokesčius). Tarptautinė darbo organizacija (TDO), 2022 m. TDO priežiūros politikos investicijų imitatorius (Ženeva, dar nepaskelbta).

Nepaisant pastarojo meto pažangos metodikos srityje, vertinant konkrečioms šalims skirtų investicijų ir reformų ekonominį poveikį vis dar kyla problemų, kurias reikėtų toliau spręsti ir dėl kurių šie ES valstybių narių savanoriški pagrindiniai principai turėtų paskatinti taikyti geriausią praktiką. Tokie iššūkiai yra susiję su politikos formavimo ypatumų ir kitų tokiam ekonominiam poveikiui įtaką darančių kintamųjų, įskaitant nacionalinius ypatumus, sąveika, taip pat su poveikiu, kuris pasireiškia skirtingu metu (pavyzdžiui, švietimo priemonių atveju, palyginti su priemonėmis, kuriomis tiesiogiai skatinama didesnė darbo jėgos pasiūla, šis poveikis pasireiškia vėliau). Reformų ir investicijų poveikis priklauso ne tik nuo atitinkamų politikos priemonių rūšių ir jų struktūros, bet ir nuo konteksto ypatumų (laiko ir vietos atžvilgiu), taip pat nuo kitų vienalaikių intervencinių politikos priemonių, į kurias reikėtų atsižvelgti. Įvairių politikos priemonių sinergija ir papildomumas, taip pat politikos eiliškumas taip pat daro poveikį grąžai, todėl į tai reikėtų atsižvelgti¹⁵.

¹⁵ Pavyzdžiui, tėvai, auginantys vaikus, kuriems reikia didesnių ikimokyklinio ugdymo ir priežiūros pastangų, paprastai yra labiau linkę susirasti darbą ir jį išlaikyti, tačiau ši tikimybė yra gerokai didesnė, kai dedama daugiau pastangų nacionalinės aktyvios darbo rinkos politikos srityje. ES Tarybai pirmininkaujančios Belgijos užsakytas tyrimas netrukus bus viešai paskelbtas Europos universitetinio instituto interneto svetainėje. Tyrimą parengė Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo, ir Heta Poylio.

ES valstybių narių savanoriški pagrindiniai reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse ekonominio poveikio vertinimo principai

1.1 Geri metodiniai požiūriai ir modeliavimo metodai

Ekonominio poveikio vertinimas turėtų būti grindžiamas įvairiais metodiniais požiūriais ir patikimumo patikromis, atsižvelgiant į turimus duomenis, svarstomą klausimą ir svarstomo vertinimo sudėtingumą¹⁶. Įvairūs metodai leidžia nustatyti, apskaičiuoti ir įvertinti sąnaudas ir naudą, susijusius su konkrečia darbo rinka, įgūdžiais ar socialine investicija arba reforma mikro ir makrolygmeniu. Nors įvertinti tiesiogines sąnaudas išlaidų požiūriu gali būti santykinai paprasčiau, vertinant ir apskaičiuojant naudą turėtų būti kuo labiau atsižvelgiama į pagrindinius galimus perdavimo kanalus, visų pirma poveikį BVP, užimtumui ir našumui (ir susijusį poveikį viešiesiems finansams), t. y. taikant teorinį modelį, kuriuo paaiškinamas investicijų ir reformų bei jų ekonominio poveikio ryšys. Tokie teoriniai modeliai taip pat turėtų apimti galimą papildomą grįžtamojo ryšio poveikį, poveikį elgsenai, taip pat apskritai galimą makroekonominį poveikį (pavyzdžiui, susijusį su svarstomų finansavimo metodų makroekonominiu, pvz., mokesčių padidinimo arba išlaidų mažinimo, poveikiu). Be to, metodiniai požiūriai, suteikiantys įžvalgų apie būklės ar elgesio pokyčius individualiu lygmeniu, gali suteikti informacijos apie tai, kaip tokie pokyčiai plinta sistemoje. Taip pat, tam tikras poveikis nebūtinai yra tiesiogiai piniginio pobūdžio (arba jo monetizavimas nėra lengvai įmanomas), nors jis gali daryti įtaką ekonomikai, o kartais jį galima kiekybiškai įvertinti tik per ilgesnį laikotarpį.

¹⁶ Žr., pvz., Europos Komisija, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Socialinės apsaugos išlaidų mikroekonominės ir makroekonominės grąžos vertinimo tyrimas. Galutinė ataskaita*](#) (angl. *Study on assessment of micro and macro-economic return of social protection expenditure – Final Report*), [Europos Sąjungos leidinių biuras, 2024 m.](#)

Metodiniai požiūriai, kuriuos galima taikyti vertinant reformų ir investicijų poveikį, yra įvairūs: nuo mikro iki makroanalizės, *ex ante*, laikotarpio vidurio ir *ex post* vertinimų. Metodinio požiūrio pasirinkimas priklauso nuo įvairių veiksnių, pavyzdžiui, nuo to, ar vertinimas atliekamas *ex ante*, ar *ex post*, priemonės rūšies ir jos struktūros, pagrindinio dominančio poveikio ir turimų duomenų. Kiekvienas požiūris turi privalumų ir trūkumų, į kuriuos reikia atsižvelgti kiekvienu konkrečiu atveju. Toliau pateiktoje lentelėje nurodomi pagrindiniai esami metodai¹⁷, derinant *ex ante* ir *ex post* vertinimo metodus kartu su mikrolygmens vertinimais (pvz., mikroimitavimo, eksperimentiniai ir pusiau eksperimentiniai metodai) ir makrolygmens (pvz., *ex post* regresija grindžiami metodai, taip pat mikro ir makromodeliavimas). Kalbant apie horizontalesnius požiūrius – sąnaudų ir naudos analizėmis siekiama atsižvelgti į sąnaudas ir ypač į naudą, išreikštą pinigais¹⁸. Papildomas požiūris siūlomas paskirstomojo poveikio vertinimuose, kurie apima poveikio įvairių grupių pajamoms vertinimą, taip pat leidžia santykinai lengvai atskirti grąžą privačiajam sektoriui iš reformų ir investicijų (paprastai pagal didesnes namų ūkių pajamas) ir grąžą viešajam sektoriui (paprastai pagal didesnes viešąsias pajamas ir mažesnes išlaidas). Įvairūs metodai paprastai yra intensyvūs, kiek tai susiję su duomenų reikalavimais kai kuriems (išsamiesiems) įverčiams parengti, taip pat su metodinio požiūrio, kurio reikia norint atsižvelgti į įvairius perdavimo kanalus ir poveikio laiką, sudėtingumu¹⁹.

¹⁷ Pagrindinių esamų metodų privalumai ir apribojimai pateikiami priede.

¹⁸ Kai kuriais atvejais poveikis paprastai neturi piniginės vertės, nors įtaka ekonomikai vis tik daroma.

¹⁹ Pavyzdžiui, atliekant faktinius eksperimentus arba įvairių rūšių *ex ante* ar *ex post* vertinimus ar modeliavimą, arba apskritai įverčiai iš akademinės literatūros.

1 lentelė. Pagrindinių esamų metodų, skirtų reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse poveikiui įvertinti, tipologija

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Mikrolygmuo	Mikroimitavimo modeliai, atsitiktinių imčių kontroliuojami tyrimai ir pusiau eksperimentiniai metodai (jeigu jie įgyvendinami kaip bandomieji)	Pusiau eksperimentiniai metodai (Panašių dalykų atranka pagal tikimybę. Skirtumų skirtumuose metodas, netolygumų analizės modelis), atsitiktinių imčių kontroliuojami tyrimai, išilginio pjūvio ir panelinių duomenų analizė (naudojant tyrimo arba administracinius duomenis)
Makrolygmuo	Makroekonominis modeliavimas (įskaitant socialinės apskaitos matricas arba bendrosios pusiausvyros modelius)	<i>Ex post</i> vertinimas (makrokintamųjų, be kita ko, taikant regresijos modelius ir stochastinę ribų analizę)
Abiejų rūšių lygmenys	Sąnaudų ir naudos analizė, ekonominio efektyvumo analizė, daugeliu kriterijų pagrįsta sprendimų analizė, paskirstomojo poveikio vertinimas	

Šaltinis: pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas kovo 12 d. ECOFIN tarybos posėdžiui, kuriame dalyvavo užimtumo ir socialinės politikos ministrai.

Be to, pasirenkant ekonominio poveikio vertinimo laikotarpį turėtų būti aiškiai atsižvelgta į galimą numatomo poveikio laiką, nes kai kurios reformos ir investicijos gali turėti poveikį, kuris pasireiškia jau trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiu, o kitoks poveikis tampa matomas tik ilguoju laikotarpiu. Tam taip pat gali prireikti naudoti įvairių rūšių modeliavimo metodus, kai aktualu, kad būtų galima nustatyti poveikį skirtingais laikotarpiais. Žinoma, siekiant išvengti klaidinančių modeliavimo išvadų yra dar svarbiau atsižvelgti į numatomo poveikio laiką (atsižvelgiant į tai, kad tam tikra reforma ar investicija nesukelia reikšmingo ekonominio poveikio vien dėl to, kad nėra tinkamai apibrėžtas analizės laikotarpis).

Nors nėra modelio, kurį taikant būtų galima iš karto atsižvelgti į visus šiuos elementus, svarbu, kad prielaidų ir metodinių požiūrių pasirinkimas (nors ir taikomas papildomai) būtų pagrįstas informacija grindžiama privalumų ir trūkumų analize. Atliekant kiekybinį vertinimą taip pat turėtų vykti labiau kokybinė gautų rezultatų diskusija, kurioje būtų atsižvelgta į padarytas prielaidas ir išaiškintos politikos priemonės konkrečios įgyvendinimo aplinkybės (pvz., naudoti parametrai, kurie taip pat gali būti būdingi konkrečiam kontekstui).

Esminiai šio pagrindinio principo elementai yra šie:

- pasirinkti patikimą ir skaidrią reformų ir investicijų poveikio vertinimo metodiką remiantis informacija ir galbūt derinant įvairius patikimus metodinius požiūrius, skirtus kryžminei patikrai ir rezultatų vertinimui;
- toliau plėtoti metodinį požiūrį, remiantis pažangesniais metodais (pvz., apimančiais elgseną ir (arba) makroekonominio grįžtamojo ryšio ciklą) ir pasirenkant vertinimo laiką, kad būtų atsižvelgta į numatomo poveikio pasireiškimo laiką (susijusį su trumpalaikiu, vidutinės trukmės ir ilgalaikiu poveikiu);
- papildyti kiekybinę analizę pagrindinių parametų jautrumo analize ir kokybine analize (pvz., kad būtų atsižvelgta į analizės metu padarytas prielaidas ir konkrečias aplinkybes).

1.2 Tinkamas vertinimo atlikimo laikas

Reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse poveikis turėtų būti vertinamas tiek prieš įgyvendinant atitinkamą politikos priemonę, tiek ją įgyvendinus. Siekiant įvertinti planuojamos politikos poveikį ir prisidėti prie politikos formavimo, ypač svarbu parengti *ex ante* poveikio vertinimą, t. y. investicijų ir reformų rengimo metu. Analizės po įgyvendinimo suteikia galimybę įvertinti investicijų ir reformų poveikį praėjus tam tikram laikotarpiui po priemonės įgyvendinimo. Tai gali padėti parengti galimus tolesnius veiksmus ar pataisymus. Patikimos analizės po įgyvendinimo labai padeda užtikrinti atsakomybę ir tolesnio politikos formavimo kokybę. Šiuo atžvilgiu svarbu patikimų vertinimų planus įtraukti dar intervencinių priemonių planavimo etape, ypač kai naudojami eksperimentiniai metodai, pvz., atsitiktinių imčių kontroliuojami tyrimai, kurie gali būti atliekami vienu metu įgyvendinant intervencines priemones. Be to, laikotarpio vidurio vertinimai gali padėti kalibruoti intervencines priemones, ypač kai tikimasi, kad jos duos ilgalaikių rezultatų.

Nustatant reformų ir investicijų poveikio vertinimo laikotarpį, kiek tai įmanoma teoriniu, metodiniu ir duomenų požiūriu, turėtų būti atsižvelgiama į laiką, kurio reikia, kad politikos priemonės poveikis taptų matomas. Idealiu atveju atliekant vertinimą daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama politikos priemonių poveikiui rezultatams tiek įgyvendinimo metu (arba netrukus po to, pvz., kitais metais), tiek ilgesniu laikotarpiu (pvz., priimant daugiametę perspektyvą, priklausomai nuo to, kas aktualu). Taip pat svarbu atlikti laikotarpio vidurio vertinimą, kad įgyvendinimo etape būtų galima iš anksto nustatyti galimus trūkumus. Be to, kai kurios politikos priemonės daro poveikį ilgesnį laikotarpį (pvz., vaikų priežiūros poveikis vaikų vystymuisi) arba gali nedaryti labai didelio poveikio nė vienais metais, tačiau gali daryti didesnę kumuliacinę poveikį (pvz., prevencija sveikatos priežiūros srityje). Tokiais atvejais vertinimui gali prireikti ilgesnio laikotarpio perspektyvos, kad būtų atsižvelgta į visapusišką vertinamos politikos priemonės poveikį. Daugiametės perspektyvos priėmimas taip pat gali būti naudingas, kai priemonės yra susijusios su tokiais ilgalaikėmis tendencijomis kaip demografiniai pokyčiai (pavyzdžiui, susijusiomis su ilgalaikės priežiūros reformomis).

Esminiai šio pagrindinio principo elementai yra šie:

- sistemingai atlikti *ex ante* poveikio vertinimus rengiant atitinkamas politikos priemones ir prieš jas įgyvendinant;
- sistemingai atlikti laikotarpio vidurio ir *ex post* vertinimus įgyvendinimo metu ir po jo, siekiant teikti grįžtamąją informaciją apie politikos formavimą;
- priimti daugiametę perspektyvą toms politikos priemonėms, kurių visapusiškas poveikis turėtų pasireikšti per ilgesnį laikotarpį, ir atskirti vienkartinės ir pasikartojančias sąnaudas ir naudą.

1.3 Taikant metodinį požiūrį atsižvelgti į politikos sričių sinergiją ir papildomumą

Politikos papildomumas gali pasireikšti kaip abipusis pageidaujamų rezultatų, įskaitant ekonominį poveikį, sustiprinimas. Šiuo atžvilgiu, pavyzdžiui, reformos bei investicijos ir socialinės apsaugos politika atlieka viena kitą papildančias politikos funkcijas, į kurias reikėtų kuo labiau atsižvelgti vertinant politiką²⁰. Pavyzdžiui, aukštos kokybės ikimokyklinis ugdymas ir priežiūra gali prisidėti prie aukštesnio išsilavinimo ir galiausiai sukurti kokybiškesnę ir produktyvesnę užimtumą, taip papildant tiesioginę darbo rinkos politiką. Iš naujausių įrodymų taip pat matyti, kad, pavyzdžiui, nors nacionaliniu lygmeniu dedamos pastangos aktyvios darbo rinkos politikos srityje iš esmės teigiamai prisideda prie didesnio užimtumo, tikimybė, kad asmuo bus įdarbintas, pastebimai didėja dėl nacionalinių pastangų, susijusių su viešųjų ikimokyklinio ugdymo ir priežiūros paslaugų teikimu, o tai leidžia derinti darbą ir šeimines pareigas. Be to, ikimokyklinio ugdymo ir priežiūros politikos stiprinimas gali turėti didesnę teigiamą poveikį užimtumui, jei kartu bus toliau remiama aktyvi darbo rinkos politika²¹.

²⁰ Žr. Anton Hemerijck, Stefano Ronchi ir Ilze Plavgo. „Socialinės investicijos kaip konceptuali gerovės grąžos ir reformų XXI a. gerovės valstybėse analizės sistema“ (*Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states*). Socialinė ir ekonominė peržiūra 21.1 (2023 m.): p. 479–500.

²¹ Žr., pvz., A. Hemerijck ir kt. (dar nepaskelbta).

Gera praktika yra kiek įmanoma įvertinti konkrečios politikos priemonės poveikį, taip pat atsižvelgiant į sąveiką su kitomis susijusiomis politikos sritimis (bendradarbiaujant įvairių sričių sektoriams, atsakingiems už priemones ir (arba) politiką), siekiant atsižvelgti į tokią galimą sąveiką, taip pat atsižvelgiant į galimus skirtingus įvairių priemonių įgyvendinimo poveikio terminus. Tai dar svarbiau vykdant metinį biudžeto procesą, kurio metu dažnai sprendžiama dėl įvairių sričių politikos kaip priemonių rinkinio.

Esminiai šio pagrindinio principo elementai yra šie:

- analizuoti tiek atskirų politikos priemonių poveikį, tiek, jei įmanoma, bendrą susijusių politikos priemonių poveikį;
- apsvarstyti bendrą politikos priemonių derinį, kad būtų kuo labiau padidintas teigiamas atskirų politikos priemonių poveikis ir kuo labiau sumažinta neigiamo poveikio rizika;
- atsižvelgti į skirtingus laikotarpius, susijusius su skirtingų, bet viena kitą papildančių politikos priemonių poveikiu.

1.4 Rodiklių naudojimas ir galimi tolesni patobulinimai

Naudojant patikimus ir, kai įmanoma, bendrus parametrus galima geriau palyginti rezultatus ir įvertinti naujų arba siūlomų politikos priemonių poveikį. Vertinant ekonominę reformų ir investicijų poveikį, reikėtų įvertinti poveikį BVP augimui atsižvelgiant į našumą ir užimtumą.

Tuo pat metu politikos priemonės turėtų būti vertinamos atsižvelgiant į atitinkamus darbo rinkos ir socialinius rezultatus (pvz., nedarbą, neaktyvumą, skurdo ir socialinės atskirties mažinimą, namų ūkių pajamas, pajamų nelygybę, darbo užmokestį, kiek tai susiję su konkrečia nagrinėjama priemone), siekiant įvertinti, kaip jos veikia tuo pačiu metu siekiant socialinių tikslų. Dauguma šių aspektų yra susiję su rodikliais, kurie jau naudojami įgyvendinant nusistovėjusias stebėsenos ir analitines priemones Europos semestro kontekste užimtumo gairėms stebėti ir į jas integruoto Europos socialinių teisių ramsčio kontekste. Tai visų pirma socialinių rodiklių suvestinė, taip pat platesnė bendra vertinimo sistema (BVS), kurią parengė EMCO ir SAK.

Tačiau esamų rodiklių gali ne visuomet pakakti, kad būtų galima įvertinti darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos poveikį, nes jie gali būti nepakankamai konkretūs ir (arba) detalūs arba jais gali būti neatspindimas pagrindinis politikos poveikis arba neišsprendžiamos kylančios problemos. Šiais atvejais gali prireikti parengti naujus konkrečiai programai pritaikytus rodiklius ir rinkti duomenis apie dalyvius, kad būtų galima tinkamai įvertinti naujos programos poveikį. Apskritai, kai įmanoma, priemonių poveikiui įvertinti naudojami parametrai turėtų būti įtraukti į makroekonometrinius modelius, pagal kuriuos rezultatus (pvz., numatomus darbo užmokesčio pokyčius, užimtumo augimą, vidutinio dirbtų valandų skaičiaus didėjimą ir kt.) būtų galima paversti BVP augimo rodikliu.

Apskritai taip pat gali būti naudinga įvertinti reformų ir investicijų poveikį konkrečioms gyventojų grupėms, diferencijuotoms, pavyzdžiui, pagal amžių, lytį, statusą darbo rinkoje, išsilavinimą ir pajamų lygį ar namų ūkio tipą (pavyzdžiui, darbingo amžiaus asmenų namų ūkiai, namų ūkiai su vaikais ir be jų, vieniši suaugusieji ir poros). Atsižvelgiant į nagrinėjamos politikos priemonės taikymo sritį, galėtų būti aktualios kitos analizės, pavyzdžiui, skirtos migrantų kilmės asmenims, asmenims su negalia ar bet kuriai kitai nepalankioje padėtyje esančiai grupei, taip pat grupėms, diferencijuotoms pagal urbanizacijos laipsnį ar regioną.

Esminiai šio pagrindinio principo elementai yra šie:

- pristatyti reformų ir investicijų ekonominį poveikį, įvertinant jų poveikį BVP augimui, taip pat jų poveikį pagrindiniams atitinkamiems darbo rinkos ir socialiniams rodikliams; kiek įmanoma, pristatyti su darbo rinka susijusius rezultatus ir socialinius rezultatus, suskirstytus pagal atitinkamas grupes (amžių, lytį, konkrečias socialines ir ekonomines grupes);
- naudojami rodikliai turėtų būti aiškiai apibrėžti ir glaudžiai susieti su reformų ar investicijų tikslais; kiek įmanoma, jie taip pat turėtų atitikti kitus kokybės kriterijus, pavyzdžiui, būti parengti naudoti, prieinami, skaidrūs, savalaikiai ir patikimi;
- kiek įmanoma, rodikliai turėtų būti tinkami naudoti kaip įvediniai makroekonominio modeliavimo modeliams;
- nustatyti duomenų teikimo dažnumą;
- nustatyti aiškią atsakomybę už duomenų tvarkymą, rinkimą, saugojimą, apdorojimą ir kokybės vertinimą; užtikrinti siūlomų duomenų rinkimo, saugojimo, apdorojimo ir patvirtinimo metodų ir priemonių pagrįstumą ir patikimumą.

1.5 Statistikos rengimo priemonės ir prieiga prie duomenų patikimiems ex ante ir ex post vertinimams atlikti

Siekiant įvertinti reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse poveikį, itin svarbu turėti kokybiškus, patikimus ir savalaikius duomenis. Iš tiesų, rezultatų, gaunamų naudojantis įvairiomis turimomis vertinimo priemonėmis (nesvarbu, ar jos būtų makrolygmens ar mikrolygmens, *ex ante* ar *ex post*), galimumas, tikslumas ir kokybė labai priklauso nuo turimų duomenų. Duomenys atlieka itin svarbų vaidmenį kuriant, atnaujinant ir naudojant stebėsenos ir vertinimo metodus.

Viena vertus, tyrimų duomenys paprastai užtikrina plačią namų ūkių, jų sudėties ir socialinių bei ekonominių ypatumų aprėptį ir suteikia galimybę įtraukti konkrečią informaciją, šalia to, kad užtikrinamas palyginamumas tarp šalių, kai kalbama apie ES masto tyrimus (darbo jėgos tyrimas, ES SPGS). Vis dėlto šie duomenys paprastai gaunami tik po tam tikro laiko, jų imtis gali būti maža, todėl jie ne visapusiškai atspindi aspektus, darančius poveikį gyventojams pajamų skirstinio galuose, taip pat kitoms mažumų grupėms ar regionams, nepatenkantiems į NUTS II lygmenį.

Kita vertus, administraciniai duomenys yra palyginti ekonomiškai efektyvūs, nes juos reguliariai renka viešojo administravimo institucijos. Jie padeda sumažinti matavimo klaidas, užtikrina visapusišką gyventojų aprėptį ir gali veiksmingai apimti visą pajamų paskirstymą. Prireikus galima naudoti didesnes imtis, kad būtų galima analizuoti mažesnes gyventojų kategorijas ir taikyti išsamesnes politikos priemones. Tačiau jie dažnai turi ribotą aprėptį apatiniame gale ir gali kelti sunkumų nustatant namų ūkių ir jų ypatumus. Be to, jie paprastai renkami administraciniais tikslais ir jiems gali trūkti esminės informacijos, kad būtų galima atlikti metodiškai ir teoriškai pagrįstą analizę. Kartais taip pat reikia gauti įvairių institucijų sutikimus ir (arba) leidimus, kad būtų galima susipažinti su jų duomenimis.

Siekiant atlikti visapusišką poveikio analizę, būtina naudoti didelę ir reprezentatyviąją imtį, kuri apimtų visas būtinas nagrinėjamos politikos priemonės sudedamąsias dalis. Šiuo tikslu dažnai geriausias sprendimas – atliekant politikos poveikio vertinimus derinti tyrimų ir administracinius duomenis. Visų pirma itin svarbu užtikrinti, kad būtų įdiegta sistema, palengvinanti prieigą prie administracinių duomenų.

Esminiai šio pagrindinio principo elementai yra šie:

- kai įmanoma, naudotis ES suderintais statistiniais duomenimis, kuriuos pateikia Eurostatas;
- priklausomai nuo pasirinkto vertinimo metodo ir vertinamo poveikio, turėtų būti apsvairstyta galimybė naudoti tyrimų duomenis ir administracinius duomenis, taip pat įvairius administracinių duomenų šaltinius, ir prireikus jie turėtų būti derinami;
- nustatyti patikimą prieigą prie duomenų, ypač administracinių duomenų, metodą, kadangi jų naudojimo standartų nustatymas yra itin svarbus, kad būtų sukurtos palankesnės sąlygos prasmingiems kiekybiniais politikos vertinimams ir kitiems vertinimams atlikti;
- kai vertinimams naudojami asmens duomenys, užtikrinti, kad būtų laikomasi duomenų apsaugos taisyklių²²;
- sukurti institucines sistemas ir standartines procedūras, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos dalytis duomenimis su vertintojais ir tyrėjais, be kita ko, siekiant sudaryti sąlygas atkartoti vertinimo analizes;
- užtikrinti viešojo administravimo institucijų IT sistemų sąveikumą; užtikrinti, kad būtų renkami duomenys apie unikalų identifikatorių (pavyzdžiui, asmens kodą, socialinės apsaugos kodą), kad duomenis būtų galima susieti su kitomis duomenų bazėmis.

²² 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendras duomenų apsaugos reglamentas). BDAR nustatyta, kad bet kokiam asmens duomenų tvarkymui reikalingas pagrįstas teisinis pagrindas ir nurodyti šeši galimi atvejai (6 straipsnio 1 dalis). Atrodo, kad iš jų vertinimo tikslams yra ypač tinkami teisinės prievolės arba viešojo intereso pagrindai. Šie teisiniai pagrindai turėtų būti nustatyti teisėje. BDAR taip pat numatyta galimybė pakartotinai naudoti esamus duomenis remiantis pradiniu teisiniu pagrindu, jei pakartotinis naudojimas yra suderinamas su pradiniu šių administracinių duomenų tvarkymo tikslu (BDAR 6 straipsnio 4 dalis).

1.6 Galimi rezultatai ir skaidrumas ir (arba) sklaida

Rezultatais turėtų būti sudarytos sąlygos išgryninti pagrindinę žinią ir informuoti apie poveikį pagrindiniams ekonominiams ir socialiniams rodikliams. Sklaidos strategija turėtų būti nustatoma kartu su reformų ir investicijų darbo rinkos, įgūdžių ir socialinės politikos srityse poveikio vertinimu. Tai gali padėti nustatyti sklaidos formą (pvz., trumpa ataskaita, kurioje pateikiami pagrindiniai rezultatai ir taikytas vertinimo metodas), sklaidai tinkamą momentą (pvz., susijusį su biudžetiniais metais), auditoriją (politikos formuotojai, akademinės bendruomenės atstovai, žiniasklaida, socialiniai partneriai ir NVO) ir skaidriai organizuoti procesą.

Be to, naudinga apsvarstyti galimybę nustatyti tam tikras kokybės kontrolės priemones ir standartus proceso patikimumui paremti. Tai galima pasiekti aiškiai aprašant siekiant rezultatų taikytą metodą, įskaitant galimas prielaidas, taip pat bazinius bei alternatyvius scenarijus ir paaiškinant rezultatų skirtumus. Be to, šį metodą galima pagerinti užtikrinant nepriklausomų ekspertų atliekamą peržiūrą.

Esminiai šio pagrindinio principo elementai yra šie:

- parengti pagrindinių rezultatų sklaidos strategiją;
- viešai skleisti pagrindinius rezultatus, be kita ko, supaprastinta forma platesnei auditorijai;
- užtikrinti patikimumą užtikrinant taikomos metodikos skaidrumą, kai įmanoma, vykdant nepriklausomų ekspertų atliekamas peržiūras ir atliekant *ex post* vertinimus.

ES valstybių narių savanoriškų pagrindinių reformų ir investicijų darbo rinkos, igūdžių ir socialinės politikos srityse ekonominio poveikio vertinimo principų suvestinė lentelė

Elementai	1 lygis – Bazinis	2 lygis – Išplėstinis	3 lygis – Pažangus
1. Metodiniai požiūriai ir modeliavimo metodai	<i>Ex ante</i> poveikio vertinimai, kuriais siekiama nustatyti ekonominę reformų ir investicijų grąžą per poveikį užimtumui ir našumui (pavyzdžiui, atliekant paprastą modeliavimą koreliacijoms tirti, pavyzdžiui, pasitelkiant paprastus regresijos modelius, paskirstomojo poveikio vertinimus (PPV)).	<i>Ex ante</i> ir <i>ex post</i> vertinimai, kuriais siekiama nustatyti reformų ir investicijų ekonominę grąžą taikant sudėtingesnę modeliavimą (be kita ko, pavyzdžiui, PPV arba makroekonominis modelius), kuo labiau įtraukiant, pavyzdžiui, grįžtamojo ryšio ciklus, elgseną, antrinį poveikį darbo rinkos paklausai ir (arba) pasiūlai ir poveikį finansavimui.	Reformų ir investicijų ekonominės grąžos <i>ex ante</i> vertinimai taikant sudėtingus makroekonominis modelius; <i>ex post</i> poveikio vertinimai taikant priešingos padėties vertinimo metodus (pavyzdžiui, skirtumų skirtumuose, panašių dalykų atrankos pagal tikimybę, netolygumų analizės modelį) arba eksperimentinius metodus (pvz., atsitiktinių imčių kontroliuojamus tyrimus), kuriais atsižvelgiama į priežastinį poveikį ir kuriuos taip pat galima derinti su PPV. Sudėtinga sąnaudų ir naudos analizė (pavyzdžiui, pinigine verte išreikšti socialiniai rezultatai, neigiamas išorinis poveikis). Taip pat svarstoma galimybė atlikti ilgesnės trukmės reformų ir išlaidų programų <i>in-itinere</i> ir (arba) laikotarpio vidurio vertinimus, kad proceso metu būtų galima gauti tinkamą grįžtamąją informaciją apie politiką.

2. Ekonominės grąžos vertinimo laikotarpis	Vertinimo laikotarpis, pritaikytas prie laiko, per kurį, kaip tikimasi, per užimtumą ir našumą pasireikš <i>tiesioginis</i> nagrinėjamos politikos priemonės poveikis.	Vertinimo laikotarpis, pritaikytas taip, kad būtų atsižvelgta ir į ilgesnės trukmės nagrinėjamos politikos priemonės poveikį, taip pat atsižvelgiant į galimą netiesioginį poveikį, modeliuojant paprastus grįžtamojo ryšio ciklus ir antrinį poveikį.	Vertinimo laikotarpis, pritaikytas taip, kad būtų atsižvelgta į nagrinėjamos politikos priemonės ilgesnės trukmės ekonominę grąžą, taip pat atsižvelgiant į galimą netiesioginį poveikį, modeliuojant sudėtingus grįžtamojo ryšio ciklus, antrinį poveikį ir poveikį elgsenai.
3. Atsižvelgimas į politikos priemonių sinergiją ir papildomumą taikant metodinį požiūrį		Konkretus politikos priemonių pagrindinių sąveikų įvertinimas taikant paprastesnį modeliavimą.	Visapusiškai integruotos politikos priemonių sąveikos taikant sudėtingesnį modeliavimą.
4. Rodiklių naudojimas ir galimi tolesni patobulinimai	Nagrinėjamos politikos priemonės poveikis, įvertintas pagal pagrindinius suvestinius rodiklius ir pagrindinius suskirstymus.	Nagrinėjamos politikos priemonės poveikis, papildomai įvertintas atsižvelgiant į visus atitinkamus turimus suskirstymus.	Pateikti papildomi elementai, susiję su nagrinėjamos politikos priemonės poveikiu viešosioms išlaidoms ir pajamoms. Kitas poveikis, susijęs su nagrinėjama politika ar investicija, kuris taip pat gali būti grindžiamas administraciniais duomenimis ir galbūt papildytas eksperimentiniais statistiniais duomenimis.

5. Statistikos rengimo priemonės ir prieiga prie duomenų	Remiamasi tyrimais pagrįstais duomenimis (tiek mikro, tiek suvestiniu lygmenimis).	Remiamasi tyrimų duomenimis ir administraciniais duomenimis (jie nebūtinai sujungti). Užtikrinamas administracinių duomenų naudojimas (pavyzdžiui, administracinių institucijų tarpusavio prieiga prie administracinių duomenų vertinimo tikslais), visapusiškai laikantis BDAR.	Prireikus derinami tyrimų ir administraciniai duomenys (pavyzdžiui, taikant derinimo metodus). Įvairių administracinių institucijų duomenų sistemų sąveikumas ir prieiga prie administracinių duomenų, visapusiškai laikantis BDAR.
6. Galimi rezultatai ir skaidrumas ir (arba) sklaida	Viešai paskelbti pagrindiniai vertinimo rezultatai.	Viešai paskelbti pagrindiniai vertinimo rezultatai (suvestiniu lygmeniu) kartu su nepriklausomų ekspertų atlikta peržiūra. Saugyklų naudojimas turimiems rezultatams saugoti pagal temas, regionus ir kt.	Pagal politikos ciklą suplanuotu kalendoriumi grindžiamas sklaidos planas, su viešai paskelbtais pagrindiniais vertinimo rezultatais (suvestiniu lygmeniu). Remiamasi nepriklausomų ekspertų atlikta peržiūra ir metodiniais priedais, suteikiančiais galimybę atkartoti analizę (pavyzdžiui, galbūt panaudojant fiktyvius duomenis). Interaktyvių platformų naudojimas rezultatams pateikti pagal temas, regionus ir kt.