

Bruksela, 11 czerwca 2024 r.
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOTA

Od:	Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE do celów ewaluacji skutków gospodarczych wynikających z reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej – <i>Zatwierdzenie</i>

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wspomniane dobrowolne zasady przewodnie, tak by mogły zostać zatwierdzone na posiedzeniu Rady (EPSCO) 20 czerwca 2024 r.

Dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE
do celów ewaluacji skutków gospodarczych
wynikających z reform i inwestycji
w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej

1. Wprowadzenie

Reformy i inwestycje w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej są nieodzowne we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych na szczeblu krajowym oraz wspieraniu pozytywnej konwergencji społecznej i wspomaganiu wzmocnienia inkluzywnego wzrostu i konkurencyjności UE, gdyż m.in. odpowiadają na problem niedoboru pracowników i umiejętności oraz wspierają transformację ekologiczną i cyfrową, a jednocześnie pozwalają stawiać czoła zmianom demograficznym oraz walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Pomiar skutków reform i inwestycji wymaga solidnych narzędzi analitycznych, odpowiednich danych i wiarygodnych metodologii. W związku z tym i w celu wsparcia zdolności administracyjnych państw członkowskich Rada (EPSCO) zatwierdziła 11 marca 2024 r. opinię Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie przyszłych priorytetów politycznych Unii w zakresie Europejskiego filaru praw socjalnych, która to opinia zawierała propozycję opracowania zasad przewodnich i norm do dobrowolnego stosowania przez państwa członkowskie UE¹.

Biorąc pod uwagę dyskusje z ostatnich miesięcy, w załączniku 1 do niniejszej noty przedstawiono dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE. Zasady te mogłyby pomóc państwom członkowskim w ocenie, w jaki sposób reformy i inwestycje w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i spraw społecznych mogą przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, z uwzględnieniem dobrowolnego charakteru tych zasad. Po zwięzłym zilustrowaniu potencjalnych kanałów transmisji, poprzez które mogą się uzewnętrzniać skutki gospodarcze, przedstawiono w szczególności zasady przewodnie, tak by można było – na potrzeby dobrowolnego stosowania – wypracować wspólną interpretację:

¹ Zob. pkt 17 [opinii Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony w sprawie przyszłych priorytetów politycznych Unii w zakresie Europejskiego filaru praw socjalnych](#), zatwierdzonej przez Radę 11 marca 2024 r.

- podejść metodologicznych, którymi mogłyby się posługiwać państwa członkowskie do oceny takich skutków gospodarczych;
- dostępnych wskaźników i ich ewentualnego dalszego rozwijania;
- odpowiednich rozwiązań statystycznych, w tym w związku z dostępem do danych; oraz
- najlepszych praktyk w zakresie przejrzystości i upowszechniania wyników.

Wszystkie zasady przewodnie dla państw członkowskich UE mają być regularnie aktualizowane i poddawane przeglądowi, przy czym są pomyślane jako dobrowolne.

2. Potencjalne skutki gospodarcze reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej: kanały transmisji

Bezpośrednie skutki reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej dla wzrostu gospodarczego mogą się uzewnętrzniać za pomocą różnych kanałów, takich jak zwiększenie kapitału ludzkiego, większy potencjał innowacyjny i większe zdolności absorpcyjne oraz wyższe zatrudnienie. Skutki te mogą się również przekładać na przyszłe oszczędności zasobów publicznych (np. dzięki niższemu bezrobociu i niższej bierności zawodowej i związanymi z tym niższymi wydatkami na świadczenia społeczne) oraz na wyższe dochody podatkowe (z większej podstawy opodatkowania dzięki wyższemu zatrudnieniu), co może mieć korzystny wpływ na finanse publiczne i stabilność fiskalną systemu ochrony socjalnej (poza bezpośrednim wpływem wynikającym z wyższego PKB), jeśli korzystne skutki przewyższą koszty.

Podobnie podczas dyskusji na forum Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej² zwracano uwagę, że ogólnie rzecz biorąc, polityki oparte na dowodach, takie jak zwiększanie umiejętności, poprawa uczestnictwa w rynku pracy oraz zapobieganie wykluczeniu, mają duży potencjał w zakresie wspierania silniejszego i bardziej inkluzywnego wzrostu gospodarczego oraz podnoszenia poziomów produktywności, także w kontekście zmian demograficznych, i mają kluczowe znaczenie dla wspierania transformacji cyfrowej i ekologicznej. Pozytywny wpływ może mieć podejmowanie problemu niedoboru i niedopasowania umiejętności oraz wspieranie zmian zawodowych, a także zwiększenie podaży pracy.

² Zob. pkt 6 [opinii Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie wartości dodanej inwestycji społecznych oraz roli Rady EPSCO w zarządzaniu europejskim semestrem](#), zatwierdzonej przez Radę 28 listopada 2023 r.

Kształtowanie umiejętności może prowadzić do zwiększenia zasobów kapitału ludzkiego i jego jakości, a zatem jest jednym z kluczowych czynników wzrostu gospodarczego³. Zarówno inwestycje, jak i reformy w dziedzinie dobrego jakościowo kształcenia i szkolenia mogą sprzyjać wzrostowi gospodarczemu⁴ i produktywności, również dzięki lepszemu łączeniu popytu na umiejętności z ich podażą⁵. Środki wspierające dostęp do dobrej jakościowo i przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem mogą mieć istotne pozytywne skutki⁶, w tym dzięki zapewnianiu solidnych podstaw do dalszego uczenia się w późniejszym okresie życia, sprzyjaniu równości szans dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji oraz zwiększaniu uczestnictwa rodziców w rynku pracy. Podnoszenie i zmiana kwalifikacji osób dorosłych, w tym z myślą o łagodzeniu niedoborów umiejętności i przygotowaniach do transformacji ekologicznej i cyfrowej, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej⁷, mogą mieć pozytywny wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy⁸. W szczególności ogólne programy szkoleniowe mogą pomóc lepiej łączyć popyt na umiejętności z ich podażą, zwłaszcza po wejściu na rynek pracy, a (certyfikowane) programy szkolenia zawodowego (w miejscu pracy lub łączone ze szkołą) mogą skutecznie ułatwiać przechodzenie z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Odnotowuje się pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy mimo kosztów mogących wiązać się z niektórymi z tych środków (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) i ewentualnymi odłożonymi w czasie pozytywnymi skutkami (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Komisja Europejska, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Komisja Europejska, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Zob. zalecenie Rady z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej (2022/C 243/04).

⁸ Sekmokas i in., 2020; OECD, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Dobrze funkcjonujące i skuteczne publiczne służby zatrudnienia, aktywne polityki rynku pracy oraz środki wspierające uczestnictwo w rynku pracy mogą wzmacniać wzrost gospodarczy poprzez zwiększanie efektywności rynku pracy, ułatwianie wchodzenia na rynek pracy i przepływów na tym rynku, a jednocześnie ograniczanie niedopasowania i niedoborów umiejętności⁹. Niektóre badania pokazują, że dobrze zaprojektowane aktywne polityki rynku pracy mogą być racjonalne pod względem kosztów w dłuższej perspektywie, a niektóre mogą same się finansować¹⁰. Istotne w tym względzie środki wiążą się np. z zapewnianiem programów szkoleniowych i skutecznego wsparcia osobom poszukującym pracy, z zachętami do zatrudnienia i prognozowaniem zapotrzebowania na umiejętności oraz ze zintegrowanymi usługami w zakresie zatrudnienia oraz usługami społecznymi i z ich cyfryzacją¹¹. Eliminowanie czynników zniechęcających do uczestnictwa w rynku pracy poprzez lepsze projektowanie systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego (np. zmniejszanie klina podatkowego, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach, bez utrudniania przechodzenia do lepiej płatnych miejsc pracy oraz odchodzenie od opodatkowania pracy) oraz poprzez zapewnianie sprawiedliwych i dobrze dostosowanych warunków pracy (w tym w odniesieniu do określonych grup, takich jak starsi pracownicy czy osoby z niepełnosprawnościami) również może przynieść skutki w postaci większego wzrostu gospodarczego dzięki większej podaży pracy. Także inwestycje i reformy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) służące utrzymaniu zdrowia ludzi w pracy mogą mieć pozytywny wpływ na działalność zarobkową. Wreszcie reformy zmniejszające segmentację rynku pracy mogą w dłuższej perspektywie wspierać wzrost produktywności poprzez internalizację społecznych kosztów zwolnień i zwiększanie zachęt dla przedsiębiorstw do przyjmowania bardziej produktywnych praktyk pracy, a dla pracowników do inwestowania w szkolenia związane z pracą¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Świadczenie dobrych jakościowo i przystępnych cenowo usług opiekuńczych (opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa) odgrywa ważną rolę we wspieraniu uczestnictwa w rynku pracy osób pełniących obowiązki opiekuńcze, co również może mieć wpływ na wzrost gospodarczy. Dobre jakościowo usługi opiekuńcze mogą mieć pozytywny wpływ na rozwój dzieci oraz dobrostan i godność osób korzystających z opieki, przyczyniać się do równości płci oraz promować uczestnictwo kobiet w rynku pracy i tworzenie miejsc pracy. Niektóre niedawne badania¹³ pokazują, że inwestycje w opiekę mogą generować dodatkowe wpływy podatkowe i składki na ubezpieczenie społeczne z tworzonych miejsc pracy oraz ze zwiększonego udziału kobiet w rynku pracy¹⁴. Dobrze zaprojektowane polityki aktywnego włączenia, łączące usługi w zakresie zatrudnienia i usługi społeczne, również mogą mieć kluczowe znaczenie dla wspierania większych przepływów na rynek pracy. Wzmocnienie opieki ambulatoryjnej i podstawowej opieki zdrowotnej, odchodzenie od opieki szpitalnej oraz zapewnianie lepszej ogólnej koordynacji i integracji opieki może pozwolić zwiększać efektywność i oszczędności, a tym samym nieść korzyści dla finansów publicznych, a jednocześnie poprawiać jakość i dostępność usług.

¹³ Sprawozdanie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) – *Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work* (Opieka w miejscu pracy – Inwestowanie w urlopy na opiekę i usługi opiekuńcze w celu zwiększania równości płci w świecie pracy), 2022.

¹⁴ Ogólnie rzecz biorąc, w wyniku wyższych zarobków i wyższego zatrudnienia wzrosłyby dochody podatkowe, ograniczając całkowite wymogi finansowania środków z zakresu polityki opiekuńczej z 3 % PKB (przed opodatkowaniem) do netto 2 % PKB (po opodatkowaniu). Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP). 2022. *MOP Care Policy Investment Simulator* (Symulator inwestycyjny polityki opiekuńczej) (Genewa, jeszcze nieopublikowany).

Mimo niedawnych postępów metodologicznych ocena gospodarczych skutków inwestycji i reform dokonywanych w poszczególnych krajach wiąże się z wyzwaniami, którymi należy się dokładniej zająć; niniejsze dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE powinny stanowić inspirację do wypracowania najlepszych praktyk. Wspomniane wyzwania wynikają z zależności pomiędzy właściwościami projektu polityki a innymi zmiennymi wpływającymi na skutki gospodarcze, w tym specyfiką krajową, oraz z faktu, że skutki uzewnętrzniają się w różnych horyzontach czasowych (np. dłuższych dla środków z zakresu edukacji wobec środków bezpośrednio sprzyjających większej podaży pracy). Skutki reform i inwestycji zależą od rodzajów środków politycznych i ich projektu, ale też od okoliczności (w postaci czasu i lokalizacji), a także od innych równoległych interwencji politycznych, które należy brać pod uwagę. Synergie i komplementarność różnych środków politycznych oraz sekwencjonowanie polityk również mają wpływ na uzyskiwane korzyści i należy je w istotny sposób uwzględnić¹⁵.

¹⁵ Na przykład jest bardziej prawdopodobne, że tam, gdzie przeprowadza się więcej działań w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, rodzice dzieci znajdują i utrzymują pracę, ale prawdopodobieństwo to jest znacznie wyższe przy większych krajowych działaniach w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Badanie zlecone przez belgijską prezydencję Rady UE zostanie wkrótce udostępnione publicznie na portalu Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego. Badanie to przygotowali Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo i Heta Poylio.

**Dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE
do celów ewaluacji skutków gospodarczych
wynikających z reform i inwestycji
w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej**

1.1 Rzetelne podejścia metodologiczne i techniki modelowania

Ocena skutków gospodarczych powinna się opierać na różnych podejściach metodologicznych i kontrolach wiarygodności, zależnie od dostępnych danych, badanej kwestii oraz złożoności rozważanej oceny¹⁶. Różne techniki pozwalają wskazywać, określać ilościowo i oceniać zarówno koszty, jak i korzyści związane z danym rynkiem pracy, umiejętnościami czy inwestycjami lub reformami społecznymi na poziomie mikro i makro. Ocena bezpośrednich kosztów może być relatywnie prostsza i opierać się na wydatkach, tymczasem ocena i ilościowe określenie korzyści powinny w jak największym stopniu uwzględniać najważniejsze możliwe kanały transmisji, w szczególności wpływ na PKB, zatrudnienie i produktywność (oraz związany z tym wpływ na finanse publiczne), tj. poprzez model teoretyczny, który wyjaśnia związek między inwestycjami i reformami a ich skutkami gospodarczymi. W takich modelach teoretycznych należy również wziąć pod uwagę ewentualne dodatkowe efekty sprzężenia zwrotnego, skutki behawioralne oraz – bardziej ogólnie – ewentualne konsekwencje makroekonomiczne (np. związane z makroekonomicznym wpływem rozważanych metod finansowania, takie jak wzrost podatków wobec oszczędności w wydatkach). Ponadto podejścia metodologiczne, które dają wgląd w zmiany stanu lub zachowania na poziomie indywidualnym, mogą stanowić źródło informacji na temat tego, jak takie zmiany rozprzestrzeniają się w systemie. Dodatkowo niektóre skutki niekoniecznie mają bezpośrednio charakter pieniężny (lub ich określenie ich wartości pieniężnej nie jest łatwe), ale mogą mieć wpływ gospodarczy, a niektóre można określić ilościowo jedynie w dłuższej perspektywie.

¹⁶ Zob. na przykład Komisja Europejska, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. i in., [*Study on assessment of micro and macro-economic return of social protection expenditure – Final Report*](#), [Badanie dotyczące oceny mikro- i makrozwrótu z wydatków na ochronę socjalną – sprawozdanie końcowe], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024 r.

Podjęcia metodologiczne, które można zastosować do oceny skutków reform i inwestycji, mogą mieć różną formę: od analiz mikro i makro po oceny i ewaluacje ex ante, śródkresowe i ex post. Wybór podejścia metodologicznego zależy od różnych czynników, takich czy ocena jest oceną ex ante czy ex post, rodzaj środka i jego projekt, najważniejsze skutki będące przedmiotem zainteresowania, a także dostępne dane. Każde podejście ma zalety i ograniczenia, które należy uwzględnić dla poszczególnych przypadków z osobna. W poniższej tabeli przedstawione zostały najważniejsze dostępne metody¹⁷, łączące techniki ewaluacji ex ante i ex post z ocenami na poziomie mikro (takimi jak mikrosymulacje, metody eksperymentalne i quasi-eksperymentalne) i makro (takimi jak metody ex post oparte na regresji oraz modelowanie mikro-makro). Spośród podejść bardziej horyzontalnych analiza kosztów i korzyści stara się uwzględnić koszty, a zwłaszcza korzyści pod kątem pieniężnym¹⁸. Podejściem uzupełniającym mogą być oceny skutków dystrybucyjnych, które obejmują ocenę wpływu na dochody różnych grup oraz pozwalają stosunkowo łatwo rozróżnić między prywatnymi korzyściami z reform i inwestycji (zazwyczaj w postaci wyższych dochodów gospodarstw domowych) a korzyściami publicznymi (zazwyczaj w postaci wyższych dochodów publicznych i niższych wydatków). Te różnorodne metody na ogół wymagają dużej ilości danych, aby można było opracować pewne (szczegółowe) szacunki, a kanały transmisji i momenty wpływu muszą uwzględniać złożoność podejścia metodologicznego¹⁹.

¹⁷ Zalety i ograniczenia najważniejszych dostępnych metod przedstawiono się w załączniku.

¹⁸ Niektóre ze skutków zazwyczaj nie mają wartości pieniężnej, mimo to wpływ gospodarczy istnieje.

¹⁹ Na przykład poprzez rzeczywiste eksperymenty lub różnego rodzaju estymacje lub modelowania ex ante lub ex post lub bardziej ogólnie estymacje z literatury naukowej.

Tabela. 1 Typologia najważniejszych dostępnych metod pozwalających dokonać ewaluacji skutków reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej

	Ex ante	Ex-post
Poziom mikro	Modele mikrosymulacyjne, badania randomizowane z grupą kontrolną i metody quasi-eksperymentalne (jeżeli są wdrażane jako projekty pilotażowe)	Metody quasi-eksperymentalne (technika Propensity Score Matching, różnica w różnicach, model regresji nieciągłej), badania randomizowane z próbą kontrolną, analiza danych wzdłużnych i panelowych (z wykorzystaniem danych z sondaży lub danych administracyjnych)
Poziom makro	Modelowanie makroekonomiczne (w tym macierz rachunków społecznych lub modele równowagi ogólnej)	Ewaluacja ex post (makrozmiennych, w tym poprzez modele regresyjne i analizę graniczną)
Oba	Analiza kosztów i korzyści, analiza kosztów i wyników, wielokryterialna analiza decyzji, ocena skutków dystrybucyjnych	

Źródło: Nota prezydencji na posiedzenie Rady ECOFIN 12 marca z udziałem ministrów zatrudnienia i polityki społecznej.

Ponadto wybierając horyzont czasowy ewaluacji skutków gospodarczych, należy wyraźnie uwzględnić potencjalny moment spodziewanego wpływu, ponieważ niektóre reformy i inwestycje mogą mieć skutki uzewnętrzniające się już w perspektywie krótko- i średnioterminowej, w przypadku innych zaś skutki stają się widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. W stosownych przypadkach może to również wymagać użycia różnych rodzajów technik modelowania w celu uchwycenia skutków w różnych horyzontach czasowych. Uwzględnienie momentu spodziewanych skutków jest oczywiście szczególnie ważne dlatego, aby nie wyciągać z modelowania mylnych wniosków (tzn. że reforma lub inwestycja nie wywołuje istotnych skutków gospodarczych, podczas gdy po prostu nie został odpowiednio określony horyzont czasowy analizy).

Choć żaden model nie może równocześnie uwzględnić wszystkich tych elementów, ważne jest, aby wybrane założenia i podejścia metodologiczne (ewentualnie stosowane w sposób komplementarny) opierały się na rzetelnej analizie plusów i minusów. Ocenie ilościowej powinno towarzyszyć również bardziej jakościowe omówienie uzyskanych wyników, uwzględniające przyjęte założenia i szczegółowo opisujące konkretny kontekst wdrażania środka politycznego (np. zastosowane parametry, które mogą być również specyficzne dla kontekstu).

Kluczowe elementy tej zasady przewodniej obejmują:

- Wybór wiarygodnej i przejrzystej metodologii do oceny skutków reform i inwestycji w oparciu o rzetelną podstawę oraz ewentualne włączenie innych solidnych podejść metodologicznych w celu weryfikacji i kwalifikacji wyników;
- Dalsze rozwijanie podejścia metodologicznego poprzez oparcie się na bardziej zaawansowanych technikach (np. obejmujących reakcje behawioralne lub makroekonomiczne sprzężenie zwrotne) oraz wybór momentu ewaluacji w celu uwzględnienia momentu, w którym spodziewane są skutki (tzn. skutki krótko-, średnio- i długoterminowe);
- Uzupełnienie analizy ilościowej analizą wrażliwości kluczowych parametrów oraz analizą jakościową (np. wyjaśniającą założenia analizy i konkretny kontekst).

1.2 Stosowny moment ewaluacji

Ocena skutków reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej powinna się odbywać zarówno przed wdrożeniem odpowiedniego środka politycznego, jak i po jego wdrożeniu. Przygotowanie oceny skutków *ex ante*, tj. podczas projektowania inwestycji i reform, jest szczególnie ważne dla oszacowania skutków planowanych polityk i uwzględnienia ich podczas projektowania polityki. Analizy powdrożeniowe umożliwiają ewaluację wpływu inwestycji i reform w pewnym okresie po wdrożeniu środka. Może to pomóc opracowywać ewentualne dalsze działania lub korekty. Wiarygodne analizy powdrożeniowe w istotny sposób pomagają zapewnić poczucie odpowiedzialności oraz jakość dalszego projektowania polityki. W tym względzie ważne jest, aby uwzględnić plany wiarygodnych ewaluacji już na etapie projektowania interwencji, w szczególności w przypadku stosowania metod eksperymentalnych, takich jak badania randomizowane z grupą kontrolną, które mogą być prowadzone równocześnie z wdrażaniem interwencji. Ponadto ewaluacje śródkresowe mogą przyczyniać się do skalowania interwencji, zwłaszcza gdy ich wyników należy się spodziewać w perspektywie długoterminowej.

Ramy czasowe oceny skutków reform i inwestycji powinny – jak tylko jest to możliwe teoretycznie, metodologicznie i pod kątem danych – uwzględniać czas potrzebny na to, aby dany środek polityczny zaczął przynosić efekty. Najlepiej byłoby, gdyby ocena koncentrowała się na wpływie środków politycznych na wyniki zarówno w trakcie wdrażania (lub wkrótce po wdrożeniu, np. w kolejnym roku), jak i w dłuższej perspektywie (np. w stosownych przypadkach przyjęcie perspektywy wieloletniej). Ważna jest również ocena śródkresowa, umożliwiająca wczesną identyfikację potencjalnych niedociągnięć, które należy skorygować na etapie wdrażania. Jednocześnie niektóre polityki wywierają wpływ w dłuższym okresie (np. wpływ opieki nad dziećmi na rozwój dzieci) lub mogą nie mieć bardzo dużego wpływu w ciągu jednego roku, ale przynosić większe skutki łącznie (np. profilaktyka w opiece zdrowotnej). W takich przypadkach ocena może wymagać dłuższej perspektywy, aby uwzględnić pełny wpływ ocenianego środka. Przyjęcie perspektywy wieloletniej może być również przydatne w przypadku środków dotyczących tendencji długofalowych, takich jak zmiany demograficzne (np. związanych z reformami opieki długoterminowej).

Kluczowe elementy tej zasady przewodniej obejmują:

- Systematyczne dokonywanie ocen skutków ex ante podczas projektowania odpowiednich środków politycznych i przed ich wdrożeniem;
- Systematyczne dokonywanie ewaluacji śródkresowych w trakcie wdrażania i ewaluacji ex post i po wdrożeniu, aby uzyskać informacje zwrotne na temat rozwoju polityki;
- Przyjęcie perspektywy wieloletniej dla polityk, których pełnego efektu należy się spodziewać w dłuższym okresie, oraz rozróżnianie między kosztami/korzyściami jednorazowymi i powtarzalnymi.

1.3 Uwzględnianie w podejściu metodologicznym synergii i komplementarności między politykami

Komplementarność polityk może przejawiać się w postaci wzajemnego wzmacniania się pożądaných wyników, w tym skutków gospodarczych. W tym kontekście komplementarne funkcje polityczne mają np. reformy i inwestycje oraz polityki ochrony socjalnej, co należy w jak największym stopniu wziąć pod uwagę podczas ewaluacji polityki²⁰. Na przykład wysokiej jakości wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem może przyczyniać się do wyższego poziomu wykształcenia, a ostatecznie prowadzić do wyższej jakości i bardziej produktywnego zatrudnienia i w ten sposób uzupełniać bezpośrednio polityki rynku pracy. Najnowsze dowody wskazują też na przykład, że choć wysiłki podejmowane na szczeblu krajowym w zakresie aktywnej polityki rynku pracy są zasadniczo pozytywnie skorelowane z wyższym zatrudnieniem, prawdopodobieństwo bycia zatrudnionym znacznie wzrasta wraz z krajowymi wysiłkami na rzecz zapewnienia publicznej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, która to oferta pozwalają łączyć zatrudnienie z obowiązkami rodzinnymi. Tak samo wzmacnianie polityk w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem może jeszcze pozytywniej wpływać na zatrudnienie, jeśli towarzyszy mu dalsze wsparcie w postaci aktywnych polityk rynku pracy²¹.

²⁰ Zob. 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*”. [Inwestycje społeczne jako ramy koncepcyjne na potrzeby analizy zwrotów i reform w dziedzinie dobrostanu w państwach opiekuńczych XXI wieku], *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): s. 479–500.

²¹ Zob. np. Hemerijck i in. (w przygotowaniu).

Dobłą praktyką jest jak najszerza ewaluacja skutków konkretnego środka politycznego także z uwzględnieniem interakcji z innymi pokrewnymi politykami (w ramach współpracy między obszarami sektorowymi, które są odpowiedzialne za środek/politykę), aby wziąć pod uwagę takie ewentualne interakcje i pamiętać o możliwych odmiennych ramach czasowych pojawiania się skutków różnych środków. Jest to szczególnie ważne w kontekście rocznej procedury budżetowej, w ramach której strategie polityczne są często przyjmowane w formie pakietu.

Kluczowe elementy tej zasady przewodniej obejmują:

- Analizę zarówno wpływu poszczególnych środków politycznych, jak i w miarę możliwości połączonych skutków polityk pokrewnych;
- Branie pod uwagę ogólnej kombinacji polityk, aby zmaksymalizować pozytywne skutki i zminimalizować ryzyko negatywnych efektów poszczególnych środków politycznych;
- Uwzględnianie odmiennych ram czasowych pojawiania się skutków różnych, ale komplementarnych polityk.

1.4 Korzystanie ze wskaźników i ich ewentualne dalsze rozwijanie

Stosowanie solidnych i w miarę możliwości wspólnych wskaźników pozwala lepiej porównywać wyniki i oceniać wpływ nowych lub proponowanych środków politycznych. Aby ocenić skutki gospodarcze reform i inwestycji, w ocenie powinno się oszacować ich wpływ na wzrost PKB poprzez produktywność i zatrudnienie.

Środki polityczne należy jednocześnie poddawać ewaluacji pod kątem stosownych wyników związanych z rynkiem pracy i wyników społecznych (np. wpływu na bezrobocie, bierność zawodową, ograniczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, dochody gospodarstw domowych, nierówności dochodowe, wynagrodzenia – stosownie do konkretnego środka), aby ocenić, w jakiej mierze zarazem pozwalają realizować cele społeczne. Większość tych aspektów wiąże się ze wskaźnikami, które są już stosowane jako element ugruntowanych narzędzi monitorowania i analizy w ramach europejskiego semestru służących monitorowaniu wytycznych w sprawie zatrudnienia oraz wpisanych w nie zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Są to w szczególności tablica wskaźników społecznych oraz szersze wspólne ramy oceny, opracowane przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej.

Istniejące wskaźniki mogą jednak nie zawsze wystarczać do oceny wpływu polityk w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej, ponieważ mogą one nie być dostatecznie szczegółowe, mogą nie uwzględniać najważniejszych skutków polityki lub mogą nie ujmować pojawiających się problemów. W takich przypadkach może zaistnieć potrzeba opracowania wskaźników specyficznych dla danego nowego programu i gromadzenia danych na temat jego uczestników w celu właściwej oceny wpływu tego programu. Ogólnie rzecz biorąc, w miarę możliwości mierniki stosowane do oceny wpływu środków powinny nadawać się do wykorzystania w modelach makroekonometrycznych zdolnych przekładać wyniki (np. oczekiwany wzrost płac, wzrost zatrudnienia, wzrost średniej liczby przepracowanych godzin itp.) na wzrost PKB.

W ujęciu ogólnym przydatna może być również ocena wpływu reform i inwestycji na konkretne grupy ludności zróżnicowane na przykład ze względu na wiek, płeć, status na rynku pracy, poziom wykształcenia oraz poziom dochodów lub rodzaj gospodarstwa domowego (np. gospodarstwa domowe w wieku produkcyjnym, gospodarstwa domowe z dziećmi i bez dzieci, osoby samotne i pary). Zależnie od zakresu ocenianego środka politycznego istotne mogą być inne analizy, np. koncentrujące się na osobach ze środowisk migracyjnych, osobach z niepełnosprawnościami czy jakiegokolwiek innej grupie w niekorzystnej sytuacji, a także na grupach zróżnicowanych według stopnia urbanizacji lub regionu.

Kluczowe elementy tej zasady przewodniej obejmują:

- Przedstawianie gospodarczych skutków reform i inwestycji pod kątem wpływu na wzrost PKB, a równocześnie wpływu na kluczowe wskaźniki rynku pracy i wskaźniki społeczne; jak najszerzej przedstawianie wyników odnośnie do rynku pracy i wyników społecznych w podziale na odpowiednie grupy (wiek, płeć, konkretne grupy społeczno-ekonomiczne);
- Stosowane wskaźniki powinny być jasno określone i ściśle powiązane z celami reformy lub inwestycji; w miarę możliwości powinny one również spełniać inne kryteria jakościowe, takie jak gotowość do użycia, dostępność i przejrzystość, terminowość i wiarygodność;
- Wskaźniki powinny w miarę możliwości nadawać się do wykorzystania jako wkład w modele symulacji makroekonomicznej;
- Określenie częstotliwości przekazywania danych;
- Jasne przydzielenie obowiązków w zakresie zarządzania danymi, ich gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i oceny jakości; zapewnienie rzetelności i wiarygodności proponowanych metod i instrumentów gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i walidacji danych.

1.5 Rozwiązania statystyczne i dostęp do danych na potrzeby rzetelnych ewaluacji ex ante i ex post

Aby można było ocenić skutki reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej, kluczowy jest dostęp do dobrych jakościowo, rzetelnych i aktualnych danych.

Możliwość uzyskania wyników, ich dokładność i jakość oferowane przez różne dostępne narzędzia oceny (makro, mikro, ex ante czy też ex post) w dużej mierze zależą bowiem od dostępnych danych. Dane odgrywają kluczową rolę w tworzeniu, uaktualnianiu i stosowaniu metod monitorowania i ewaluacji.

Z jednej strony dane z sondaży oprócz zapewniania porównywalności między państwami w przypadku sondaży ogólnounijnych (BAEL, EU-SILC) generalnie obejmują szeroki zakres informacji na temat gospodarstw domowych, ich składu i cech społeczno-ekonomicznych oraz umożliwiają uwzględnianie konkretnych informacji. Zazwyczaj są one jednak dostępne z opóźnieniem, liczebność próby może być niewielka, i w związku z tym nie w pełni odzwierciedlają aspekty mające wpływ na populację na krańcach rozkładu dochodów i na inne grupy mniejszościowe lub regiony wykraczające poza poziom NUTS II.

Z drugiej strony dane administracyjne są stosunkowo niedrogie, ponieważ są rutynowo gromadzone przez organy administracji publicznej. Pomagają one w ograniczaniu błędów pomiaru, obejmują kompleksowy zakres populacji i mogą skutecznie uchwycić cały rozkład dochodów. W razie potrzeby pozwalają one na większe próby, co umożliwia analizę mniejszych kategorii populacji i bardziej szczegółowych środków politycznych. Często jednak mają one ograniczony zakres dolnego krańca i nie jest łatwo na ich podstawie identyfikować gospodarstwa domowe i ich cechy. Ponadto są one zazwyczaj gromadzone do celów administracyjnych i mogą nie zawierać kluczowych informacji pozwalających przeprowadzić analizę rzetelną pod względem metodologicznym i teoretycznym. Czasami trzeba również uzyskać zgodę/aprobatę innych instytucji, aby otrzymać dostęp do ich danych.

Aby analiza skutków była kompleksowa, konieczne należy posłużyć się znaczną i reprezentatywną próbą obejmującą wszystkie wymagane elementy badanych polityk. W tym celu często najlepszym rozwiązaniem, aby ocenić skutki polityki, jest łączenie sondaży i danych administracyjnych.

W szczególności kluczowe jest, aby istniały ramy ułatwiające dostęp do danych administracyjnych.

Kluczowe elementy tej zasady przewodniej obejmują:

- Kiedy tylko jest to możliwe, korzystanie ze zharmonizowanych danych statystycznych UE dostępnych poprzez Eurostat;
- Zależnie od wybranego podejścia do ewaluacji oraz ocenianego wpływu należy rozważyć i w razie potrzeby połączyć dane z sondaży i dane administracyjne, a także różne źródła danych administracyjnych;
- Stworzenie solidnego podejścia w kwestii dostępu do danych, w szczególności danych administracyjnych, a jednocześnie ustalenie standardów ich wykorzystywania, co jest nieodzowne, aby ułatwić konstruktywne ilościowe oceny i ewaluacje polityk;
- jeżeli podczas ewaluacji wykorzystywane są dane osobowe, zagwarantowanie, aby przestrzegane były przepisy o ochronie danych²²;
- Ustanowienie ram instytucjonalnych i standardowych procedur, aby ułatwić wymianę danych z ewaluatorami i naukowcami, w tym w celu umożliwienia replikacji analiz ewaluacyjnych;
- Zapewnienie interoperacyjności systemów informatycznych między administracjami publicznymi; zapewnienie zbierania danych o unikatowym identyfikatorze (np. numer osobowy; numer zabezpieczenia społecznego), aby umożliwić kojarzenie danych z innymi bazami danych.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). RODO stanowi, że każde przetwarzanie danych osobowych wymaga ważnej podstawy prawnej, i wskazuje sześć możliwych przypadków (art. 6 ust. 1). Wśród nich do celów ewaluacji szczególnie odpowiednie wydają się „obowiązek prawny” lub „interes publiczny”. Podstawy te powinny być określone w prawie. RODO pozwala również ponownie wykorzystywać istniejące dane w oparciu o pierwotną podstawę prawną, o ile ponowne wykorzystanie jest zgodne z pierwotnym celem przetwarzania tych danych administracyjnych (art. 6 ust. 4 RODO).

1.6 *Możliwe rezultaty i przejrzystość/upowszechnianie wyników*

Rezultaty ewaluacji powinny pozwolić wydobyć najważniejsze przesłanie i przedstawić informacje o oddziaływaniu na kluczowe wskaźniki gospodarcze i społeczne. Ocenie gospodarczych skutków reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej powinna towarzyszyć strategia upowszechniania wyników. Pomocne może być określenie formatu upowszechniania (np. krótkie sprawozdanie prezentujące najważniejsze wyniki i podejście zastosowane do oceny), odpowiedniego momentu na upowszechnienie (np. związanego z rokiem budżetowym), wskazanie odbiorców (decydenci polityczni, środowisko akademickie, media, partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe) oraz przejrzyste zorganizowanie całego procesu.

Warto również rozważyć ustanowienie pewnego zakresu kontroli jakości i norm jakości w celu zwiększenia wiarygodności procesu. Może temu służyć zawarcie w rezultatach jasnego opisu zastosowanego podejścia, w tym ewentualnie założeń, a także scenariuszy podstawowych i alternatywnych oraz wyjaśnienie wszelkich odstępstw w wynikach. Ponadto podejście to można wzmocnić poprzez zapewnienie opinii niezależnych ekspertów.

Kluczowe elementy tej zasady przewodniej obejmują:

- Opracowanie strategii upowszechniania najważniejszych wyników;
- Publiczne upowszechnianie najważniejszych wyników, również w formie uproszczonej – dla szerszego grona odbiorców;
- Uzyskanie wiarygodności poprzez zagwarantowanie przejrzystości zastosowanego podejścia metodologicznego, w miarę możliwości opinii niezależnych ekspertów oraz ewaluacji ex post.

**Tabela podsumowująca dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE
do celów ewaluacji skutków gospodarczych wynikających z reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej**

Aspekty	Poziom 1 – podstawowy	Poziom 2 – rozszerzony	Poziom 3 – zaawansowany
1. Podejścia metodologiczne i techniki modelowania	Oceny skutków ex ante mające ująć korzyści ekonomiczne wynikające z reform i inwestycji w postaci efektów w dziedzinie zatrudnienia i produktywności (np. w drodze prostego modelowania analizującego korelacje, np. proste modele regresyjne, oraz oceny skutków dystrybucyjnych).	Oceny ex ante i ex post mające ująć korzyści ekonomiczne wynikające z reform i inwestycji w drodze bardziej złożonego modelowania (w tym np. oceny skutków dystrybucyjnych lub modeli makroekonomicznych), w jak największym stopniu uwzględniające np. sprzężenia zwrotne, reakcje behawioralne, wpływ efektu drugiej rundy na popyt/podaż na rynku pracy oraz skutki związane z finansowaniem.	Oceny ex ante korzyści ekonomicznych wynikających z reform i inwestycji przeprowadzane za pomocą złożonych modeli makroekonomicznych; ewaluacje wpływu ex post poprzez metody kontrfaktyczne (np. różnica w różnicach, technika propensity score matching, model regresji nieciągłej) lub metody eksperymentalne (np. badania randomizowane z grupą kontrolną), które obejmują związki przyczynowo-skutkowe i mogą też być łączone z oceną skutków dystrybucyjnych. Złożona analiza kosztów i korzyści (np. efekty społeczne wyrażone jako wartość pieniężna, negatywne efekty zewnętrzne). W przypadku reform i programów wydatkowych zaplanowanych na dłuższy okres branie pod uwagę także ewaluacji bieżących/śródk okresowych, aby można było pozyskiwać należyte informacje zwrotne na temat polityki w trakcie procesu.

2. Horyzont czasowy ewaluacji korzyści ekonomicznych	Horyzont czasowy ewaluacji dostosowany do momentu, w którym spodziewane jest uzewnętrznienie bezpośrednich skutków badanego środka politycznego w postaci efektów w dziedzinie zatrudnienia i produktywności.	Horyzont czasowy ewaluacji dostosowany także do tego, aby uwzględniony został długoterminowy wpływ badanego środka politycznego, branie pod uwagę również ewentualnych skutków pośrednich poprzez modelowanie prostych sprzężeń zwrotnych i efektów drugiej rundy.	Horyzont czasowy oceny dostosowany także do tego, aby uwzględnione zostały długoterminowe korzyści ekonomiczne badanego środka politycznego, branie pod uwagę również ewentualnych skutków pośrednich poprzez modelowanie złożonych sprzężeń zwrotnych, efektów drugiej rundy i skutków behawioralnych.
3. Uwzględnianie w podejściu metodologicznym synergii i komplementarności		Szczegółowa ewaluacja i ocena najważniejszych interakcji między środkami politycznymi poprzez prostsze modelowanie.	W pełni uwzględnione interakcje między środkami politycznymi w ramach bardziej złożonego modelowania.
4. Korzystanie ze wskaźników i ich ewentualne dalsze rozwijanie	Wpływ badanego środka politycznego oceniany na podstawie kluczowych zagregowanych wskaźników i najważniejszych podziałów danych.	Wpływ badanego środka politycznego oceniany dodatkowo w stosunku do wszystkich odpowiednich dostępnych podziałów danych.	Przewidziane dodatkowe elementy dotyczące wpływu badanego środka politycznego na wydatki i dochody publiczne. Uwzględnianie innych skutków związanych z daną polityką lub inwestycją, ewentualnie również w oparciu o dane administracyjne i ewentualnie uzupełnione o eksperymentalne dane statystyczne.

5. Rozwiązania statystyczne i dostęp do danych	Korzystanie z danych sondażowych (zarówno na poziomie mikro, jak i zagregowanym).	Korzystanie z danych sondażowych i danych administracyjnych (niekoniecznie łącznie). Zapewnienie korzystania z danych administracyjnych (np. dostęp do danych administracyjnych między organami administracji do celów ewaluacji) w pełnej zgodzie z RODO.	W razie potrzeby łączenie sondaży z danymi administracyjnymi (np. za pomocą technik dopasowywania). Interoperacyjność systemów danych pomiędzy organami administracji i dostęp do danych administracyjnych, w pełnej zgodzie z RODO.
6. Możliwe rezultaty i przejrzystość/upowszechnianie wyników	Upublicznienie najważniejszych wyników oceny.	Upublicznienie najważniejszych wyników oceny (na poziomie zagregowanym) wraz z opinią niezależnych ekspertów. Wykorzystywanie repozytoriów do przechowywania dostępnych wyników w podziale na tematy, regiony itp.	Plan upowszechniania wyników oparty na zaplanowanym harmonogramie zgodnym z cyklem politycznym, w tym upublicznienie (na poziomie zagregowanym) najważniejszych wyników oceny. Korzystanie z oceny niezależnych ekspertów i załączników metodologicznych, które umożliwiają replikację analizy (np. ewentualnie z użyciem fikcyjnych danych). Korzystanie z interaktywnych platform do prezentacji wyników w podziale na tematy, regiony itp.