

Bruxelles, 11 iunie 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOTĂ

Sursă:	Comitetul pentru ocuparea forței de muncă și Comitetul pentru protecție socială
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Subiect:	Principii directe voluntare pentru statele membre ale UE în vederea evaluării efectelor economice ale reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, al competențelor și al politicilor sociale – <i>Aprobare</i>

În continuare, se pun la dispoziția delegațiilor principiile directe voluntare sus-menționate, în vederea aprobării lor în cadrul reuniunii Consiliului EPSCO din 20 iunie 2024.

Principii directoare voluntare pentru statele membre ale UE în vederea evaluării efectelor economice ale reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, al competențelor și al politicilor sociale

1. Introducere

Reformele și investițiile în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale sunt esențiale pentru punerea în aplicare a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale la nivel național și sprijinirea convergenței sociale ascendente, precum și pentru aducerea unei contribuții la consolidarea creșterii incluzive și a competitivității UE, inclusiv prin abordarea deficitelor de forță de muncă și de competențe și prin sprijinirea tranziției verzi și a celei digitale, confruntându-se în același timp cu schimbări demografice și combătând sărăcia și excluziunea socială.

Pentru a măsura efectele reformelor și ale investițiilor este nevoie de instrumente analitice solide, de date adecvate și de metodologii fiabile. În acest sens și cu scopul de a sprijini capacitatea administrativă a statelor membre, Consiliul EPSCO a aprobat, la 11 martie 2024, Avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă și al Comitetului pentru protecție socială referitor la viitoarele priorități de politică ale Uniunii privind Pilonul european al drepturilor sociale, care a inclus propunerea de a elabora principii directoare și standarde cu utilizare voluntară de către statele membre ale UE¹.

Făcând bilanțul discuțiilor purtate în ultimele luni, principiile directoare voluntare pentru statele membre ale UE sunt prezentate în anexa 1 la prezenta notă. Aceste principii directoare ar putea sprijini statele membre în evaluarea modului în care reformele și investițiile în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale pot contribui la creșterea economică, ținând seama de caracterul voluntar al acestora. După o scurtă ilustrare a posibilelor canale de transmitere prin intermediul cărora se pot concretiza aceste efecte economice, se detaliază principiile directoare, scopul fiind de a se ajunge la o înțelegere comună pentru utilizarea voluntară de către statele membre cu privire la:

¹ A se vedea punctul 17 din [Avizul EMCO-CPS referitor la viitoarele priorități de politică ale Uniunii privind Pilonul european al drepturilor sociale](#), aprobat de Consiliu la 11 martie 2024.

- abordări metodologice pe care statele membre le-ar putea aplica pentru a evalua astfel de efecte economice;
- indicatorii disponibili și posibila lor dezvoltare ulterioară;
- modalități statistice adecvate, inclusiv în ceea ce privește accesul la date, și
- bune practici privind transparența și diseminarea.

Toate aceste principii directoare pentru statele membre ale UE trebuie actualizate și revizuite periodic, fiind în același timp menite să aibă un caracter voluntar.

2. Posibile efecte economice ale reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale: canale de transmitere

Efectele directe ale reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale asupra creșterii economice se pot concretiza prin intermediul a diferite canale, cum ar fi consolidarea capitalului uman, sporirea potențialului de inovare și a capacității de absorbție, precum și creșterea gradului de ocupare a forței de muncă. Aceste efecte se pot traduce, de asemenea, în economii viitoare de resurse publice (de exemplu, prin scăderea șomajului și a inactivității și prin reducerea aferentă a cheltuielilor cu prestațiile sociale), precum și în venituri fiscale mai mari (dintr-o bază de impozitare mai mare prin creșterea gradului de ocupare a forței de muncă), cu un potențial efect benefic asupra finanțelor publice și a sustenabilității fiscale a sistemului de protecție socială (pe lângă impactul direct generat de creșterea PIB-ului) atunci când efectele benefice depășesc costurile.

În acest sens, discuțiile din cadrul EMCO și CPS² au evidențiat faptul că, per ansamblu, politicile bazate pe date concrete, precum cele care vizează consolidarea competențelor, creșterea participării pe piața forței de muncă și prevenirea excluziunii sociale, au un potențial ridicat de a sprijini o creștere economică mai puternică și mai incluzivă și de a crește nivelurile de productivitate, chiar și în contextul schimbărilor demografice, și sunt esențiale în susținerea tranziției digitale și a celei verzi. Abordarea deficitului de competențe și a neconcordanțelor între cererea și oferta de competențe și sprijinirea tranzițiilor profesionale, precum și lărgirea ofertei de forță de muncă pot avea un impact pozitiv.

² A se vedea punctul 6 din [Avizul EMCO-CPS privind valoarea adăugată a investițiilor sociale și rolul filierei Consiliului EPSCO în guvernarea semestrului european](#), aprobat de Consiliu la 28 noiembrie 2023.

Formarea competențelor poate duce la o îmbunătățire a stocului de capital uman și a calității acestuia și se numără astfel printre principalii vectori ai creșterii economice³. Atât investițiile, cât și reformele într-o educație și formare de calitate pot stimula creșterea economică⁴ și productivitatea, prin asigurarea totodată a unei mai bune corelări între cererea și oferta de competențe⁵. Măsurile care sprijină accesul la servicii de educație și îngrijire timpurie de calitate și accesibile din punct de vedere financiar pot avea efecte pozitive semnificative⁶, inclusiv prin furnizarea unei baze solide pentru continuarea învățării mai târziu în viață, prin susținerea egalității de șanse pentru copiii aflați în situații vulnerabile și prin creșterea gradului de participare a părinților pe piața forței de muncă. Perfecționarea și recalificarea populației adulte, inclusiv în vederea atenuării deficitului de competențe și a pregătirii pentru transformarea verde și cea digitală, în concordanță cu Recomandarea Consiliului privind asigurarea unei tranziții echitabile către neutralitatea climatică⁷, pot avea un impact pozitiv asupra productivității și a creșterii⁸. În special, programele de formare generală pot contribui la o mai bună corelare a cererii și ofertei de competențe, în special după intrarea pe piața forței de muncă, iar programele de formare profesională (certificate) (la locul de muncă sau combinate cu cele școlare) pot fi eficiente în facilitarea tranziției de la studii la muncă.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Impactul pozitiv asupra creșterii economice este înregistrat în pofida costurilor care pot fi generate de unele dintre aceste măsuri (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) și a posibilelor efecte pozitive întârziate (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Comisia Europeană, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplass, 2019; Comisia Europeană, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ A se vedea Recomandarea Consiliului din 16 iunie 2022 privind asigurarea unei tranziții echitabile către neutralitatea climatică, 2022/C 243/04.

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

Serviciile publice de ocupare a forței de muncă (SPOFM) eficace și care funcționează bine, politicile active în domeniul pieței forței de muncă și măsurile de sprijinire a participării pe piața forței de muncă pot consolida creșterea economică prin sporirea eficienței pieței forței de muncă, facilitarea intrării și a tranzițiilor pe piața forței de muncă și reducerea, în același timp, a neconcordanțelor între cererea și oferta de competențe și a deficitelor de competențe⁹. O serie de studii arată că politicile active în domeniul pieței forței de muncă bine concepute pot fi eficiente din punctul de vedere al costurilor pe termen lung, iar unele dintre ele se pot autofinanța¹⁰. Printre măsurile relevante în acest sens se numără, de exemplu, cele legate de furnizarea de programe de formare și a unui sprijin eficace persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, de stimulente pentru ocuparea forței de muncă și de previziunile în materie de competențe, precum și de serviciile sociale și de ocupare a forței de muncă integrate și de digitalizarea acestora¹¹. Eliminarea factorilor care descurajează participarea pe piața forței de muncă, printr-o mai bună concepere a sistemelor fiscale și de prestații sociale (de exemplu, reducerea sarcinii fiscale asupra costului forței de muncă, în special în cazul persoanelor cu venituri mici, fără a împiedica tranziția către locuri de muncă cu salarii mai mari, și o eliminare a impozitării veniturilor salariale), precum și prin asigurarea unor condiții de muncă echitabile și bine adaptate (inclusiv în ceea ce privește grupuri specifice, cum ar fi lucrătorii în vârstă sau persoanele cu handicap), poate avea efecte și în ceea ce privește creșterea economică prin lărgirea ofertei de forță de muncă. Investițiile și reformele în domeniul securității și sănătății în muncă (SSM), menite să mențină sănătatea persoanelor care lucrează, pot avea și ele un impact pozitiv asupra activității economice. În cele din urmă, reformele care reduc segmentarea pieței forței de muncă pot sprijini creșterea productivității pe termen lung prin internalizarea costurilor sociale ale concedierilor și prin creșterea stimulentei pentru ca întreprinderile să adopte practici de lucru mai productive și pentru ca angajații să investească în formarea legată de locul de muncă¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OCDE, 2018.

Furnizarea de servicii de îngrijire de calitate și accesibile din punct de vedere financiar (îngrijire a copiilor și îngrijire pe termen lung) are un rol important în promovarea participării pe piața forței de muncă a persoanelor cu responsabilități de îngrijire, ceea ce poate avea un impact și asupra creșterii economice. Serviciile de îngrijire de calitate pot avea un impact pozitiv asupra dezvoltării copiilor și asupra bunăstării și demnității beneficiarilor serviciilor de îngrijire, pot contribui la egalitatea de gen și pot promova participarea femeilor pe piața forței de muncă și crearea de locuri de muncă. O serie de cercetări recente¹³ arată că investițiile în servicii de îngrijire pot genera contribuții fiscale și de asigurări sociale suplimentare din locurile de muncă create, precum și din creșterea gradului de participare a femeilor pe piața forței de muncă¹⁴. Politicile de incluziune activă bine concepute, care combină serviciile de ocupare a forței de muncă și serviciile sociale, pot fi, de asemenea, esențiale pentru a sprijini rate de tranziție mai ridicate către un loc de muncă. Consolidarea asistenței medicale ambulatorii și primare, tranziția de la serviciile medicale spitalicești și asigurarea unei mai bune coordonări și integrări globale a asistenței medicale pot permite creșterea eficienței și realizarea de economii, aducând astfel beneficii finanțelor publice și îmbunătățind totodată calitatea și accesibilitatea serviciilor.

¹³ Raportul Organizației Internaționale a Muncii (OIM) intitulat „Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work” („Îngrijirea la locul de muncă: investirea în concedii și servicii de îngrijire pentru o lume a muncii mai echitabilă din perspectiva egalității de gen), 2022.

¹⁴ În ansamblu, veniturile fiscale provenite din mărirea câștigurilor salariale și a gradului de ocupare a forței de muncă ar crește, suma totală necesară pentru finanțarea măsurilor de politică în domeniul îngrijirii reducându-se de la 3 % din PIB (înainte de impozitare) la un nivel net de 2 % din PIB (după impozitare). Organizația Internațională a Muncii (OIM), 2022, Simulatorul de investiții al OIM pentru politica în domeniul îngrijirii (Geneva, în curs de elaborare).

În pofida progreselor metodologice recente, evaluarea efectelor economice ale investițiilor și reformelor specifice fiecărei țări continuă să prezinte provocări care ar trebui abordate mai în profunzime și pentru care aceste principii directe voluntare pentru statele membre ale UE ar trebui să inspire bune practici. Aceste provocări sunt legate de interacțiunea dintre specificitățile elaborării politicilor și alte variabile care influențează astfel de efecte economice, inclusiv particularitățile naționale, precum și de impactul care se concretizează de-a lungul unor orizonturi de timp diferite (mai mari, de exemplu, în ceea ce privește măsurile educaționale față de măsurile care promovează în mod direct o ofertă mai mare de forță de muncă). Efectele reformelor și ale investițiilor depind de tipurile de măsuri de politică în cauză și de modul în care sunt concepute, dar și de caracteristicile contextuale (legate de timp și de loc), precum și de alte intervenții simultane de politică, de care ar trebui să se țină seama. Sinergiile și complementaritățile dintre diferitele măsuri de politică, precum și succesiunea politicilor afectează, de asemenea, rentabilitatea și ar trebui luate în calcul într-o mare măsură¹⁵.

¹⁵ De exemplu, se constată că, în general, părinții copiilor aflați în contexte în care s-au depus eforturi mai mari în domeniul educației și îngrijirii timpurii sunt mai susceptibili de a găsi și a păstra un loc de muncă, dar această probabilitate este substanțial mai mare atunci când eforturile la nivel național în materie de politici active în domeniul pieței forței de muncă sunt mai semnificative. Un studiu comandat de președinția belgiană a Consiliului UE va fi în curând pus la dispoziția publicului pe site-ul web al Institutului Universitar European. Studiul a fost elaborat de Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo și Heta Poylio.

Principii directe voluntare pentru statele membre ale UE în vederea evaluării efectelor economice ale reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale

1.1. Abordări metodologice solide și tehnici de modelare

Evaluarea efectelor economice ar trebui să se bazeze pe abordări metodologice variate și pe verificări privind robustețea, în funcție de datele disponibile, de problema în cauză și de complexitatea evaluării avute în vedere¹⁶. Diverse tehnici permit identificarea, cuantificarea și evaluarea atât a costurilor, cât și a beneficiilor asociate cu o anumită piață a forței de muncă, cu anumite competențe sau investiții sociale ori cu anumite reforme la nivel micro și macro. În timp ce evaluarea costurilor directe poate fi relativ mai simplă din punctul de vedere al cheltuielilor, evaluarea și cuantificarea beneficiilor ar trebui să țină seama, pe cât posibil, de posibilele canale de transmitere principale, în special în ceea ce privește efectele asupra PIB-ului, a ocupării forței de muncă și a productivității (cu efecte conexe asupra finanțelor publice), și anume prin intermediul unui model teoretic care să explice relația dintre investiții și reforme și efectele economice ale acestora. Astfel de modele teoretice ar trebui, de asemenea, să includă posibile efecte de feedback suplimentare, efecte comportamentale, precum și, la un nivel mai general, posibile implicații macroeconomice (de exemplu, legate de impactul macroeconomic al metodelor de finanțare avute în vedere, cum ar fi creșterea impozitelor față de economiile în materie de cheltuieli). În plus, abordările metodologice care fac posibilă înțelegerea schimbărilor de statut sau de comportament la nivel individual pot contribui la înțelegerea modului în care aceste schimbări se propagă în sistem. Mai mult, unele dintre efecte nu sunt neapărat direct de natură monetară (sau monetizarea lor nu este posibilă cu ușurință), deși pot avea un impact economic, iar altele pot fi cuantificate doar pe termen lung.

¹⁶ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report \(Studiu privind evaluarea rentabilității microeconomice și macroeconomice a cheltuielilor cu protecția socială – Raport final\)*](#), Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene 2024.

Abordările metodologice care pot fi utilizate pentru a evalua efectele reformelor și ale investițiilor variază între analize micro și macro și studii și evaluări *ex ante*, la jumătatea perioadei și *ex post*. Alegerea abordării metodologice depinde de diverși factori, precum tipul evaluării – *ex ante* sau *ex post*, tipul de măsură și concepția acesteia, principalele efecte de interes, precum și datele disponibile. Fiecare abordare prezintă avantaje și limitări care trebuie luate în calcul de la caz la caz. Tabelul de mai jos evidențiază principalele metode disponibile¹⁷, combinând tehnicile de evaluare *ex ante* și *ex post* cu evaluări la nivel micro (precum microsimulările, metodele experimentale și cvasi-experimentale) și cele la nivel macro (precum metodele bazate pe regresie *ex post* și modelarea micro/macro). Printre abordările mai orizontale, analizele cost-beneficiu încearcă să reflecte, în termeni monetari, costurile și mai ales beneficiile¹⁸. Evaluările impactului distributiv oferă o abordare complementară, care presupune o evaluare a impactului asupra veniturilor diferitelor grupuri și care permite totodată să se realizeze relativ ușor distincția între rentabilitatea privată a reformelor și a investițiilor (de regulă în ceea ce privește creșterea veniturilor gospodăriilor) și rentabilitatea publică (de regulă în ceea ce privește creșterea veniturilor publice și reducerea cheltuielilor). Diferitele metode sunt, în general, intensive din punctul de vedere al datelor necesare pentru elaborarea unor estimări (granulare), precum și al complexității abordării metodologice care trebuie luată în calcul în diferitele canale de transmitere și în calendarul impactului¹⁹.

¹⁷ Avantajele și limitările principalelor metode disponibile pot fi găsite în anexă.

¹⁸ Unele dintre efecte nu au, de regulă, o valoare monetară, chiar dacă se generează un impact economic.

¹⁹ De exemplu, prin experimente reale sau diferite tipuri de estimări sau modelări *ex ante* sau *ex post* ori, în general, prin estimări preluate din literatura academică.

Tabelul 1. Tipologia principalelor metode disponibile pentru evaluarea efectelor reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
La nivel micro	Modele de microsimulare, trialuri controlate randomizate și metode cvasi-experimentale (dacă sunt puse în aplicare ca proiecte-pilot)	Metode cvasi-experimentale (metoda corelării scorului de propensiune, metoda diferenței-în-diferențe, modelul discontinuității regresiei), trialuri controlate randomizate, analiza datelor longitudinale și a datelor de tip panel (utilizând date din anchete sau date administrative)
La nivel macro	Modelare macroeconomică (inclusiv matrici de contabilitate socială sau modele de echilibru general)	Evaluare <i>ex post</i> (a macro-variabilelor, inclusiv prin modele de regresie și analiză de frontieră)
Ambele	Analiză cost-beneficiu, analiză cost-eficacitate, analiză decizională multicriterială, evaluare a impactului distributiv	

Sursă: Notă din partea președinției pentru reuniunea Consiliului ECOFIN din 12 martie, cu participarea miniștrilor ocupării forței de muncă și politici sociale.

În plus, alegerea orizontului de timp pentru evaluarea efectelor economice ar trebui să țină seama în mod explicit de posibilul calendar al impactului preconizat, întrucât unele reforme și investiții pot avea efecte care se concretizează deja pe termen scurt și mediu, în timp ce pentru altele efectele devin vizibile doar pe termen lung. În acest sens, ar putea fi nevoie și de utilizarea unor tipuri diferite de tehnici de modelare, după caz, pentru a surprinde efectele de-a lungul diferitelor orizonturi de timp. Este, desigur, cu atât mai important să se ia în calcul calendarul efectelor preconizate pentru a evita obținerea unor concluzii greșite în urma modelării (în sensul că o anumită reformă sau investiție nu produce efecte economice semnificative din simplul motiv că orizontul de timp al analizei nu este definit în mod corespunzător).

Deși niciun model nu poate contabiliza toate aceste elemente în același timp, este important ca alegerea ipotezelor și a abordărilor metodologice (utilizate eventual în mod complementar) să se bazeze pe o analiză documentată a avantajelor și a dezavantajelor. Evaluarea cantitativă ar trebui, de asemenea, să fie însoțită de o discuție mai calitativă privind rezultatele obținute, care să țină seama de ipotezele formulate, și să detalieze totodată contextul specific al punerii în aplicare a măsurii de politică (cum ar fi, de exemplu, parametrii utilizați care pot fi, de asemenea, specifici contextului).

Printre elementele-cheie ale acestui principiu director se numără următoarele:

- selectarea unei metodologii fiabile și transparente pentru evaluarea în cunoștință de cauză a efectelor reformelor și ale investițiilor și, eventual, combinarea diferitelor abordări metodologice solide pentru verificarea încrucișată și calificarea rezultatelor;
- dezvoltarea în continuare a abordării metodologice pe baza unor tehnici mai avansate (de exemplu, care integrează răspunsuri comportamentale și/sau bucle de feedback macroeconomic) și alegerea calendarului evaluării pentru a ține seama de intervalul de timp în care se preconizează că se vor concretiza efectele (în ceea ce privește impactul pe termen scurt, mediu și lung);
- completarea analizei cantitative cu o analiză a sensibilității parametrilor-cheie, precum și cu o analiză calitativă (de exemplu, care ține seama de ipotezele formulate în cadrul analizei și pentru contextul specific).

1.2. Calendarul relevant pentru efectuarea evaluării

Efectele reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale ar trebui evaluate atât înainte, cât și după punerea în aplicare a măsurii de politică relevante. Este deosebit de important să se pregătească o evaluare *ex ante* a impactului, adică în timpul conceperii investițiilor și a reformelor, pentru a măsura efectele politicilor planificate și a contribui la elaborarea politicilor. Analizele ulterioare punerii în aplicare permit evaluarea impactului investițiilor și al reformelor după o anumită perioadă de timp de la punerea în aplicare a măsurii. Acest lucru poate contribui la elaborarea unor posibile măsuri sau corecții suplimentare. Analizele credibile ulterioare punerii în aplicare contribuie în mod semnificativ la asigurarea asumării responsabilității pentru întregul proces și a calității politicilor ulterioare. În acest sens, este important să se includă planuri pentru evaluări fiabile încă din faza de proiectare a unei intervenții, în special atunci când se utilizează metode experimentale, cum ar fi trialurile controlate randomizate care se pot desfășura concomitent cu punerea în aplicare a unei intervenții. De asemenea, evaluările *la jumătatea perioadei* pot contribui la calibrarea intervențiilor, în special atunci când se preconizează că acestea vor produce rezultate pe termen lung.

Intervalul de timp pentru evaluarea efectelor reformelor și ale investițiilor ar trebui să țină seama, în măsura în care acest lucru este posibil din punct de vedere teoretic, metodologic și al datelor, de timpul necesar pentru ca măsura de politică să își poată manifesta efectele. În mod ideal, evaluarea ar trebui să se axeze pe impactul măsurilor de politică asupra rezultatelor atât în timpul punerii în aplicare (sau la scurt timp după aceasta, de exemplu, în anul următor), cât și pe termen lung (de exemplu, adoptarea unei perspective multianuale, după caz). O evaluare la jumătatea perioadei este, de asemenea, importantă pentru a permite identificarea timpurie a potențialelor deficiențe care trebuie corectate în cursul etapei de punere în aplicare. În același timp, unele politici au un impact pe o perioadă mai lungă de timp (cum ar fi impactul serviciilor de îngrijire a copiilor asupra dezvoltării acestora) sau pot să nu aibă un impact foarte semnificativ în niciun an specific, ci mai degrabă un impact cumulat (cum ar fi prevenirea în domeniul asistenței medicale). În aceste cazuri, evaluarea poate necesita o perspectivă pe termen mai lung pentru a ține seama de impactul deplin al măsurii de politică evaluate. Adoptarea unei perspective multianuale ar putea fi utilă și atunci când măsurile se referă la tendințe pe termen lung, cum ar fi schimbările demografice (de exemplu, cele legate de reformele din domeniul îngrijirii pe termen lung).

Printre elementele-cheie ale acestui principiu director se numără următoarele:

- efectuarea în mod sistematic de evaluări *ex ante* ale efectelor la elaborarea măsurilor de politică relevante și înainte de punerea lor în aplicare;
- efectuarea în mod sistematic de evaluări la jumătatea perioadei și *ex post* în timpul și după punerea în aplicare, pentru a oferi feedback în vederea dezvoltării politicilor;
- adoptarea unei perspective multianuale în ceea ce privește politicile al căror efect deplin se preconizează că se va concretiza pe o perioadă mai lungă de timp și realizarea unei distincții între costurile/beneficiile unice și recurente.

1.3. Luarea în calcul a sinergiilor și a complementarităților între politici în cadrul abordării metodologice

Complementaritățile între politici se pot manifesta sub forma unei consolidări reciproce a rezultatelor dorite, inclusiv în ceea ce privește efectele economice. În acest sens, de exemplu, reformele și investițiile, precum și politicile de protecție socială îndeplinesc funcții de politică complementare de care ar trebui să se țină seama pe cât posibil la evaluarea politicilor²⁰. Educația și îngrijirea timpurie de înaltă calitate pot, de pildă, contribui la niveluri de instruire superioare și, în cele din urmă, pot duce la creșterea calității și productivității ocupării forței de muncă, completând astfel politicile directe privind piața forței de muncă. Dovezile recente arată și că, deși eforturile în materie de politici active în domeniul pieței forței de muncă la nivel național sunt în general asociate în mod pozitiv cu un nivel mai ridicat de ocupare a forței de muncă, probabilitatea de a fi angajat tinde să crească în mod semnificativ odată cu eforturile depuse la nivel național de a furniza servicii publice de educație și îngrijire timpurie, ceea ce permite combinarea încadrării în muncă cu îndatoririle familiale. În plus, consolidarea politicilor în materie de educație și îngrijire timpurie poate avea un efect pozitiv mai puternic asupra ocupării forței de muncă atunci când acestea beneficiază de un sprijin și mai mare prin politici active în domeniul pieței forței de muncă²¹.

²⁰ A se vedea Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi și Ilze Plavgo, „Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states” („Investiții sociale ca un cadru conceptual pentru analiza beneficiilor în materie de bunăstare și a reformelor în statele sociale din secolul al XXI-lea”), *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): 479-500.

²¹ A se vedea, de exemplu, Hemerijck et al. (în curs de publicare).

O bună practică constă în evaluarea pe cât posibil a efectelor unei anumite măsuri de politică, ținând seama totodată de posibilele interacțiuni cu alte politici conexe (în cooperare cu diferitele domenii sectoriale responsabile de măsuri/politică) și de intervalele de timp posibil diferite în care efectele diferitelor măsuri se pot concretiza. În contextul procesului bugetar anual, în care diferite politici sunt adesea decise sub forma unui pachet, acest lucru este cu atât mai important.

Printre elementele-cheie ale acestui principiu director se numără următoarele:

- analiza atât a impactului măsurilor de politică individuale, cât și, dacă este posibil, a efectelor combinate ale politicilor conexe;
- luarea în calcul a mixului global de politici pentru a maximiza efectele pozitive și a reduce la minimum riscul efectelor negative ale măsurilor de politică individuale;
- luarea în considerare a intervalelor de timp diferite pentru concretizarea efectelor unor politici diferite, dar complementare.

1.4. Utilizarea de indicatori și posibile evoluții ulterioare

Utilizarea unor indicatori fiabili și, acolo unde este posibil, comuni permite o mai bună comparare a rezultatelor și evaluarea impactului măsurilor de politică noi sau propuse. Pentru a evalua efectele economice ale reformelor și ale investițiilor, evaluarea ar trebui să măsoare impactul asupra creșterii PIB-ului, prin productivitate și ocuparea forței de muncă.

Măsurile de politică ar trebui totodată să fie analizate în raport cu rezultatele în ceea ce privește participarea la piața forței de muncă și rezultatele sociale relevante (de exemplu, șomajul, inactivitatea, reducerea sărăciei și a excluziunii sociale, veniturile gospodăriilor, inegalitățile veniturilor, salariile, în funcție de măsura specifică în cauză), pentru a evalua modul în care acestea îndeplinesc în același timp obiective sociale. Cele mai multe dintre aceste dimensiuni se referă la indicatori deja utilizați ca parte a unor instrumente de monitorizare și de analiză bine stabilite în cadrul semestrului european pentru monitorizarea orientărilor pentru politicile de ocupare a forței de muncă și a Pilonului european al drepturilor sociale integrat în acestea. Este vorba, în special, despre tabloul de bord social, precum și despre cadrul comun de evaluare (JAF) mai larg elaborat de EMCO și CPS.

Este posibil însă ca indicatorii existenți să nu fie întotdeauna suficienți pentru a evalua impactul politicilor în domeniul pieței forței de muncă, al competențelor și al politicii sociale, deoarece aceștia ar putea să nu fie suficient de specifici/detaliați sau să nu surprindă principalele efecte ale politicii ori să nu abordeze problemele emergente. În aceste cazuri, poate fi necesar să se elaboreze noi indicatori specifici programului și să se colecteze date privind participanții pentru a evalua în mod corespunzător impactul unui nou program. În general, ori de câte ori este posibil, indicatorii utilizați pentru a evalua impactul măsurilor ar trebui să contribuie la modelele macroeconomice capabile să exprime rezultatele (de exemplu, evoluțiile salariale preconizate, creșterea ocupării forței de muncă, creșterea numărului mediu de ore lucrate etc.) în creșterea PIB-ului.

Per ansamblu, poate fi util, de asemenea, să se evalueze impactul reformelor și al investițiilor asupra unor grupuri specifice de populație, diferențiate, de exemplu, în funcție de vârstă, sex, statut pe piața forței de muncă, nivel de instruire și niveluri de venit sau tip de gospodărie (cum ar fi gospodăriile în vârstă de muncă, gospodăriile cu și fără copii, adulții necăsătoriți și cuplurile). În funcție de sfera de aplicare a măsurii de politică care urmează să fie evaluată, ar putea fi relevante și alte analize, cum ar fi cele axate pe persoanele provenite dintr-un context de migrație, pe persoanele cu handicap sau pe orice alt grup defavorizat, precum și pe grupuri diferențiate în funcție de gradul de urbanizare sau de regiune.

Printre elementele-cheie ale acestui principiu director se numără următoarele:

- prezentarea efectelor economice ale reformelor și ale investițiilor în ceea ce privește impactul asupra creșterii PIB-ului, alături de impactul lor asupra principalilor indicatori sociali și ai pieței forței de muncă relevanți; prezentarea, pe cât posibil, a rezultatelor în ceea ce privește participarea la piața forței de muncă și a rezultatelor sociale defalcate pe grupuri relevante (vârstă, sex, grupuri socioeconomice specifice);
- indicatorii utilizați ar trebui să fie clar definiți și strâns legați de obiectivele reformei sau ale investiției; aceștia ar trebui să îndeplinească, în măsura posibilului, și alte criterii de calitate, cum ar fi disponibilitatea pentru utilizare, accesibilitatea și transparența, promptitudinea și fiabilitatea;
- indicatorii ar trebui să poată fi utilizați, în măsura posibilului, ca date de intrare pentru modelele de simulare macroeconomică;
- specificarea frecvenței de furnizare a datelor;
- atribuirea unor responsabilități clare pentru gestionarea, colectarea, stocarea, prelucrarea și evaluarea calității datelor; asigurarea solidității și a fiabilității metodelor și instrumentelor propuse pentru colectarea, stocarea, prelucrarea și validarea datelor.

1.5. Modalități statistice și acces la date pentru evaluări ex ante și ex post solide

Pentru a evalua efectele reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale, este esențial să existe acces la date de calitate, fiabile și oportune. Posibilitatea, acuratețea și calitatea rezultatelor furnizate de diferitele instrumente de evaluare disponibile (indiferent dacă acestea sunt la nivel macro sau micro, *ex ante* sau *ex post*) depind, de fapt, în mare măsură de datele disponibile. Datele joacă un rol esențial în dezvoltarea, actualizarea și utilizarea metodelor de monitorizare și de evaluare.

Pe de o parte, datele din anchete acoperă, în general, la scară largă gospodăriile, componența acestora și caracteristicile socioeconomice și permit includerea unor informații specifice, pe lângă asigurarea comparabilității între țări atunci când este vorba despre anchete efectuate la nivelul UE (anchete asupra forței de muncă, statistici ale UE referitoare la venit și la condițiile de viață). Cu toate acestea, ele sunt disponibile de obicei cu un decalaj temporal, pot consta în eșantioane de dimensiuni reduse și, prin urmare, pot să nu reprezinte pe deplin aspecte care au un impact asupra populației aflate la extremitățile distribuției veniturilor, precum și asupra altor grupuri minoritare sau regiuni dincolo de nivelul NUTS II.

Pe de altă parte, datele administrative sunt relativ eficiente din punctul de vedere al costurilor, deoarece sunt colectate în mod sistematic de către administrațiile publice. Acestea contribuie la reducerea erorilor de măsurare, asigură o acoperire cuprinzătoare a populației și pot surprinde în mod eficace întreaga distribuție a veniturilor. Atunci când este necesar, ele permit eșantioane de dimensiuni mai mari, oferind posibilitatea de a analiza categorii mai mici de populație și de a asigura un nivel de detaliere mai mare al măsurilor de politică. Cu toate acestea, gradul lor de acoperire a extremității inferioare este adesea limitat și pot exista dificultăți în ceea ce privește identificarea gospodăriilor și a caracteristicilor acestora. În plus, ele sunt, în general, colectate în scopuri administrative și ar putea să nu includă informații esențiale pentru a efectua o analiză solidă din punct de vedere metodologic și teoretic. Uneori este necesar, de asemenea, să se obțină acorduri/aprobări între diferite instituții pentru a avea acces la datele lor.

Pentru a realiza o analiză exhaustivă a impactului, este imperativ să se utilizeze un eșantion considerabil și reprezentativ, care să cuprindă toate componentele necesare ale politicilor examinate. În acest scop, combinarea datelor din anchete și a datelor administrative pentru evaluarea impactului politicilor este adesea cea mai bună soluție. În special, este esențial să se asigure instituirea unui cadru care să faciliteze accesul la date administrative.

Printre elementele-cheie ale acestui principiu director se numără următoarele:

- utilizarea, ori de câte ori este posibil, a unor statistici armonizate la nivelul UE care sunt disponibile prin intermediul EUROSTAT;
- în funcție de abordarea de evaluare aleasă, precum și de impactul care urmează să fie evaluat, ar trebui luate în considerare și, după caz, combinate date din anchete și date administrative, precum și diferite surse de date administrative;
- stabilirea unei abordări solide pentru accesul la date, în special la date administrative, în timp ce stabilirea standardelor pentru utilizarea acestora este esențială pentru a facilita evaluări și studii cantitative semnificative ale politicilor;
- asigurarea respectării normelor de protecție a datelor²² atunci când pentru evaluări se utilizează date cu caracter personal;
- instituirea unor cadre instituționale și a unor proceduri standard pentru a facilita partajarea de date cu evaluatorii și cercetătorii, inclusiv pentru a permite reproducerea analizelor de evaluare;
- asigurarea interoperabilității sistemelor informatice între administrațiile publice; asigurarea faptului că se colectează date privind identificatorul unic (de exemplu, codul personal, codul de securitate socială) pentru a permite asocierea datelor cu alte baze de date.

²² Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor). RGPD prevede că orice prelucrare a datelor cu caracter personal necesită un temei juridic valabil, indicând șase cazuri posibile [articolul 6 alineatul (1)]. Printre acestea, „obligația legală” sau „interesul public” par a fi deosebit de potrivite în scopul evaluării. Aceste temeiuri juridice ar trebui stabilite prin lege. RGPD permite, de asemenea, posibilitatea de a reutiliza datele existente pe baza temeiului juridic inițial, în cazul în care reutilizarea este compatibilă cu scopul inițial al prelucrării acestor date administrative [articolul 6 alineatul (4) din RGPD].

1.6. Posibile rezultate concrete și transparență/diseminare

Rezultatele concrete ar trebui să facă posibilă identificarea mesajului principal și comunicarea impactului asupra principalilor indicatori economici și sociali. Evaluarea efectelor reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale ar trebui însoțită de o strategie de diseminare. Aceasta poate contribui la identificarea formatului de diseminare (cum ar fi un scurt raport care să prezinte principalele rezultate și abordarea utilizată pentru evaluare), a momentului potrivit pentru diseminare (de exemplu, legat de exercițiul bugetar), la identificarea publicului (responsabili de elaborarea politicilor, personal academic, mass-media, parteneri sociali și ONG-uri) și la organizarea procesului într-un mod transparent.

De asemenea, este util să se aibă în vedere stabilirea unor controale și standarde de calitate pentru a sprijini credibilitatea procesului. Acest lucru poate fi realizat prin furnizarea unei descrieri clare a abordării utilizate pentru a obține rezultatele concrete respective, inclusiv eventual a ipotezelor, precum și a scenariilor de referință și alternative și prin explicarea oricăror diferențe în ceea ce privește rezultatele. În plus, abordarea poate fi consolidată prin asigurarea unor analize realizate de experți independenți.

Printre elementele-cheie ale acestui principiu director se numără următoarele:

- elaborarea unei strategii de diseminare a principalelor rezultate;
- diseminarea publică a principalelor rezultate, inclusiv într-o formă simplificată pentru publicul larg;
- stabilirea credibilității prin asigurarea transparenței privind abordarea metodologică utilizată, a unor analize realizate de experți independenți, acolo unde este posibil, și a unor evaluări *ex post*.

Tabel recapitulativ al principiilor directoare voluntare pentru statele membre ale UE în vederea evaluării efectelor economice ale reformelor și ale investițiilor în domeniile pieței forței de muncă, competențelor și politicilor sociale

Elemente	Nivelul 1 – Esențial	Nivelul 2 – Dezvoltat	Nivelul 3 – Avansat
1. Abordări metodologice și tehnici de modelare	Evaluări <i>ex ante</i> ale impactului pentru a surprinde rentabilitatea economică a reformelor și a investițiilor prin intermediul efectelor asupra ocupării forței de muncă și a productivității (de exemplu, printr-o modelare simplă care explorează corelații, precum modelele simple de regresie și evaluările impactului distributiv).	Evaluări <i>ex ante</i> și <i>ex post</i> pentru a surprinde rentabilitatea economică a reformelor și a investițiilor prin intermediul unei modelări mai complexe (inclusiv, de exemplu, evaluări ale impactului distributiv sau modele macroeconomice), integrând pe cât posibil, de pildă, bucle de feedback, răspunsuri comportamentale, efecte secundare asupra cererii/ofertei de pe piața forței de muncă și impactul asupra finanțării.	Evaluări <i>ex ante</i> ale rentabilității economice a reformelor și a investițiilor prin intermediul unor modele macroeconomice complexe; evaluări <i>ex post</i> ale impactului prin metode contrafactuale (de exemplu, metoda diferenței-în-diferențe, metoda corelării scorului de propensiune, modelul discontinuității regresiei) sau prin metode experimentale (de exemplu, trialuri controlate randomizate) care implică efecte cauzale și care pot fi combinate, de asemenea, cu evaluări ale impactului distributiv. Analize cost-beneficiu complexe (de exemplu, rezultate sociale cuantificate financiar, externalități negative). Evaluările <i>in itinere</i> /la jumătatea perioadei sunt luate, de asemenea, în calcul pentru reforme și programe de cheltuieli pe termen mai lung, pentru a permite un feedback adecvat în materie de politici în cursul procesului.

2. Orizontul de timp al evaluării rentabilității economice	Orizontul de timp al evaluării, adaptat calendarului în care se preconizează că se va concretiza impactul <i>direct</i> al măsurii de politică examinate, prin ocuparea forței de muncă și productivitate.	Orizontul de timp al evaluării, adaptat pentru a ține seama și de impactul pe termen mai lung al măsurii de politică examinate, luând în considerare, de asemenea, posibilele efecte indirecte prin modelarea buclelor simple de feedback și a efectelor secundare.	Orizontul de timp al evaluării, adaptat pentru a ține seama și de rentabilitatea economică pe termen mai lung a măsurii de politică examinate, luând în considerare, de asemenea, posibilele efecte indirecte prin modelarea buclelor complexe de feedback și a efectelor secundare și comportamentale.
3. Luarea în calcul a sinergiilor și a complementarităților în cadrul abordării metodologice		Analiza și evaluarea specifice ale principalelor interacțiuni dintre măsurile de politică prin intermediul unei modelări mai simple.	Interacțiuni pe deplin integrate între măsurile de politică în cadrul unei modelări mai complexe.
4. Utilizarea de indicatori și posibile evoluții ulterioare	Impactul măsurii de politică examinate a fost evaluat în raport cu indicatori-cheie agregați și cu principalele defalcări.	Impactul măsurii de politică examinate a fost evaluat suplimentar în raport cu toate defalcările disponibile relevante.	Au fost furnizate elemente suplimentare cu privire la impactul măsurii de politică examinate asupra cheltuielilor și veniturilor publice. Alte efecte legate de politica sau investițiile avute în vedere, bazate, eventual, pe date administrative și eventual completate de statistici experimentale.

5. Modalități statistice și acces la date	Utilizarea de date bazate pe anchete (atât la nivel micro, cât și la nivel agregat).	Utilizarea de date din anchete și de date administrative (nu neapărat combinate). Asigurarea utilizării de date administrative (de exemplu, accesul la date administrative între administrații în scopuri de evaluare) în deplină conformitate cu RGPD.	Combinarea datelor din anchete și a datelor administrative, după caz (de exemplu, prin tehnici de corelare). Interoperabilitatea sistemelor de date între administrații și accesul la date administrative, în deplină conformitate cu RGPD.
6. Posibile rezultate concrete și transparență/diseminare	Punerea la dispoziția publicului a principalelor rezultate ale evaluării.	Punerea la dispoziția publicului a principalelor rezultate ale evaluării (la nivel agregat), însoțite de o analiză realizată de experți independenți. Utilizarea de registre pentru înregistrarea rezultatelor disponibile în funcție de temă, regiune etc.	Plan de diseminare bazat pe un calendar planificat în concordanță cu ciclul de elaborare a politicilor, principalele rezultate ale evaluării fiind puse la dispoziția publicului (la nivel agregat). Recurgerea la o analiză realizată de experți independenți și la anexe metodologice care să permită reproducerea analizei (de exemplu, eventual cu date fictive). Utilizarea de platforme interactive pentru a prezenta rezultatele în funcție de temă, regiune etc.