

Bruselj, 11. junij 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

DOPIS

Pošiljatelj:	Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Zadeva:	Prostovoljna vodilna načela za države članice EU za ocenjevanje gospodarskih učinkov reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik – <i>potrditev</i>

V prilogi vam pošiljamo navedena prostovoljna vodilna načela, da bi jih Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (EPSCO) lahko potrdil na seji 20. junija 2024.

Prostovoljna vodilna načela za države članice EU za ocenjevanje gospodarskih učinkov reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik

1. Uvod

Reforme in naložbe na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik so bistvene za izvajanje načel evropskega stebra socialnih pravic na nacionalni ravni ter za podpiranje navzgor usmerjene socialne konvergence in krepitev vključujoče rasti in konkurenčnosti EU, med drugim z odpravljanjem pomanjkanja delovne sile in spretnosti ter podpiranjem zelenega in digitalnega prehoda ob hkratnem soočanju z demografskimi spremembami ter bojem proti revščini in socialni izključenosti.

Za merjenje učinkov reform in naložb so potrebna trdna analitična orodja, ustrezni podatki in zanesljive metodologije. V zvezi s tem in v podporo upravni zmogljivosti držav članic je Svet (EPSCO) 11. marca 2024 potrdil mnenje Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o prihodnjih prednostnih nalogah politike Unije v zvezi z evropskim stebrom socialnih pravic, ki vsebuje predlog za razvoj vodilnih načel in standardov, ki bi jih države članice EU uporabljale prostovoljno¹.

Ob pregledu razprav v zadnjih mesecih so v prilogi 1 k temu dopisu predstavljena prostovoljna vodilna načela za države članice EU. Ta vodilna načela bi lahko državam članicam pomagala pri ocenjevanju, kako lahko reforme in naložbe na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik prispevajo h gospodarski rasti, pri čemer je treba upoštevati, da so prostovoljne. Po kratki ponazoritvi možnih kanalov prenosa, prek katerih se lahko ti gospodarski učinki uresničijo, so podrobneje navedena vodilna načela, katerih cilj je oblikovanje skupnega razumevanja za prostovoljno uporabo v državah članicah v zvezi z:

¹ Glej točko 17 [Mnenja Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o prihodnjih prednostnih nalogah politike Unije v zvezi z evropskim stebrom socialnih pravic](#), ki ga je Svet potrdil 11. marca 2024.

- metodološkimi pristopi, ki bi jih države članice lahko uporabile za oceno takih gospodarskih učinkov,
- uporabo kazalnikov in njihov morebiten nadaljnji razvoj,
- ustreznimi statističnimi ureditvami, tudi v zvezi z dostopom do podatkov, ter
- najboljšimi praksami v zvezi s preglednostjo in razširjanjem.

Vsa ta vodilna načela za države članice EU, ki naj bi bila prostovoljna, je treba redno posodablјati in pregledovati.

2. Možni gospodarski učinek reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik: kanali prenosa

Neposredni učinki reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik na gospodarsko rast se lahko uresničijo na različne načine, kot so povečanje človeškega kapitala, večji inovacijski potencial in absorpcijska sposobnost ter večja zaposlenost. Ti učinki se lahko odražajo tudi v prihodnjih prihrankih javnih sredstev (npr. zaradi manjše brezposelnosti in neaktivnosti ter s tem povezane manjše porabe za socialne prejemke) in višjih davčnih prihodkov (od večje davčne osnove zaradi večje zaposlenosti), kar lahko, če koristni učinki prevladajo nad stroški, ugodno vpliva na javne finance in fiskalno vzdržnost sistema socialnega varstva (poleg neposrednega učinka, ki ga ustvari višji BDP).

V zvezi s tem je bilo v nedavnih razpravah v Odboru za zaposlovanje in Odboru za socialno zaščito² poudarjeno, da imajo z dokazi podprte politike, kot so krepitev spretnosti, povečanje udeležbe na trgu dela in preprečevanje socialne izključenosti, na splošno velik potencial za podporo močnejši in bolj vključujoči gospodarski rasti ter zvišanje ravni produktivnosti, tudi v kontekstu demografskih sprememb, hkrati pa so ključne za spremljanje digitalnega in zelenega prehoda. Z odpravljanjem pomanjkanja spretnosti in neskladij med spretnostmi ter podporo prehodom med zaposlitvami in razširitvijo ponudbe delovne sile je mogoče doseči pozitiven učinek.

² Glej točko 6 [Mnenja Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o dodani vrednosti socialnih naložb in vlogi Sveta EPSCO pri upravljanju evropskega semestra](#), ki ga je Svet potrdil 28. novembra 2023.

S pridobivanjem spretnosti se lahko povečata zaloga in kakovost človeškega kapitala, zato je to eno od ključnih gonil gospodarske rasti³. Naložbe in reforme v kakovostno izobraževanje in usposabljanje lahko spodbujajo gospodarsko rast⁴ in produktivnost, tudi z zagotavljanjem boljšega usklajevanja med povpraševanjem po spretnostih in njihovo ponudbo⁵. Ukrepi, ki podpirajo dostop do kakovostne in cenovno dostopne vzgoje in varstva predšolskih otrok, imajo lahko precejšnje pozitivne učinke⁶, med drugim z zagotavljanjem trdne podlage za nadaljnje učenje pozneje v življenju, podpiranjem enakih možnosti za otroke v ranljivem položaju in večjo udeležbo staršev na trgu dela. Izpopolnjevanje in preusposabljanje odraslega prebivalstva, tudi zaradi odpravljanja pomanjkanja spretnosti ter priprave na zeleno in digitalno preobrazbo, lahko v skladu s priporočilom Sveta o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost⁷ pozitivno vplivata na produktivnost in rast⁸. Zlasti splošni programi usposabljanja lahko pripomorejo k boljšemu usklajevanju povpraševanja po spretnostih in njihove ponudbe, še posebej po vstopu na trg dela, programi (certificiranega) poklicnega usposabljanja (na delovnem mestu ali v kombinaciji z usposabljanjem v šolah) pa so lahko učinkoviti pri lajšanju prehoda iz izobraževanja v zaposlitev.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Pozitivni učinek na gospodarsko rast je zabeležen kljub stroškom, ki bi jih lahko povzročili nekateri od teh ukrepov (Gemell, Kneller, Sanz, 2016), in morebitnim zapoznelim pozitivnim učinkom (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Evropska komisija, 2022a: Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Evropska komisija, 2019:

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Glej Priporočilo Sveta z dne 16. junija 2022 o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost, 2022/C 243/04.

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

Dobro delujoči in učinkoviti javni zavodi za zaposlovanje, aktivne politike trga dela in ukrepi, ki podpirajo udeležbo na trgu dela, lahko z izboljšanjem učinkovitosti trga dela, olajšanjem vstopa na trg dela in prehodov na njem prispevajo k večji gospodarski rasti, pa tudi k odpravljanju neusklajenosti med ponudbo spretnosti in povpraševanjem po njih ter njihovega pomanjkanja⁹. Nekatere študije kažejo, da so lahko dobro zasnovane aktivne politike trga dela dolgoročno stroškovno učinkovite, nekatere pa so lahko tudi samofinancirane¹⁰. Ukrepi, ki so pomembni v zvezi s tem, vključujejo na primer ukrepe, povezane z zagotavljanjem programov usposabljanja in učinkovito podporo iskalcem zaposlitve, spodbudami za zaposlovanje ter napovedovanjem potreb po spretnostih, integriranimi službami za zaposlovanje in socialnimi službami ter njihovo digitalizacijo¹¹. Odprava dejavnikov, ki odvrčajo od udeležbe na trgu dela, z boljšo zasnovo davčnih sistemov in sistemov socialnih prejemkov (npr. zmanjšanje davčnega primeža, zlasti za zaposlene z nizkimi dohodki, ne da bi pri tem ovirali prehod na bolj plačana delovna mesta, in preusmeritev obdavčitve z dela) ter z zagotavljanjem poštenih in dobro prilagojenih delovnih pogojev (tudi za posebne skupine, kot so starejši delavci ali invalidi), lahko pripomore k večji ponudbi delovne sile in s tem tudi k večji gospodarski rasti. Naložbe in reforme na področju varnosti in zdravja pri delu, namenjene ohranjanju zdravja ljudi, lahko prav tako pozitivno vplivajo na gospodarsko dejavnost. Poleg tega lahko reforme, ki zmanjšujejo segmentacijo trga dela, dolgoročno podpirajo rast produktivnosti z internalizacijo socialnih stroškov odpuščanj in povečanjem spodbud za podjetja, da sprejmejo produktivnejše delovne prakse in vlagajo v usposabljanje, povezano z delovnim mestom¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Zagotavljanje kakovostnih in cenovno dostopnih storitev oskrbe (otroško varstvo in dolgotrajna oskrba) ima pomembno vlogo pri spodbujanju udeležbe oseb s skrbstvenimi obveznostmi na trgu dela, kar lahko vpliva tudi na gospodarsko rast. Kakovostne storitve oskrbe lahko pozitivno vplivajo na razvoj otrok ter dobrobit in dostojanstvo prejemnikov oskrbe, prispevajo k enakosti spolov ter spodbujajo udeležbo žensk na trgu dela in ustvarjanje delovnih mest. Nekatere nedavne raziskave¹³ kažejo, da lahko naložbe v oskrbo ustvarijo dodatne davčne prispevke in prispevke za socialno varnost zaradi ustvarjenih delovnih mest in večje udeležbe žensk na trgu dela¹⁴. Dobro zasnovane politike dejavnega vključevanja, ki združujejo storitve zaposlovanja in socialne storitve, so lahko tudi ključne za podpiranje številnejših prehodov v zaposlitev. Okrepitev ambulantne oskrbe in primarnega zdravstvenega varstva, prehod z bolnišnične oskrbe ter zagotavljanje boljšega splošnega usklajevanja in vključevanja oskrbe lahko omogočijo večjo učinkovitost in prihranke, kar koristi javnim financam, hkrati pa prispeva k večji kakovosti in dostopnosti storitev.

¹³ Poročilo Mednarodne organizacije dela, *Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work* (Oskrba in zaposlitev – Naložbe v dopust za oskrbo in storitve oskrbe za večjo enakost spolov na delovnem mestu), 2022.

¹⁴ Na splošno bi se davčni prihodki zaradi večjih zaslužkov in večjega zaposlovanja povečali, s čimer bi se skupna potreba po financiranju ukrepov politike na področju oskrbe zmanjšala s 3 % BDP (pred odštetjem davkov) na neto 2 % BDP (po odštetju davkov). Mednarodna organizacija dela (MOD). 2022. ILO Care Policy Investment Simulator (Simulator MOD za naložbe v politiko na področju oskrbe), Ženeva, v pripravi.

Kljub nedavnemu metodološkemu napredku ocena gospodarskih učinkov naložb in reform za posamezne države še naprej predstavlja izzive, ki bi jih bilo treba dodatno obravnavati in za katere bi morala ta prostovoljna vodilna načela za države članice EU spodbujati najboljše prakse. Taki izzivi so povezani z medsebojnim vplivom značilnosti zasnove politike in drugih spremenljivk, ki vplivajo na take gospodarske učinke, vključno z nacionalnimi posebnostmi, ter učinki, ki se kažejo v različnih časovnih obdobjih (ki so na primer pri izobraževalnih ukrepih daljša kot pri ukrepih, ki neposredno spodbujajo večjo ponudbo delovne sile). Učinki reform in naložb so odvisni od vrst zadevnih ukrepov politike in njihove zasnove, pa tudi od kontekstualnih značilnosti (v smislu časa in lokacije) ter drugih sočasnih političnih posegov, ki bi jih bilo treba upoštevati. Sinergije in dopolnjevanje med različnimi ukrepi politike ter zaporedje politik vplivajo tudi na koristi in bi jih bilo treba upoštevati¹⁵.

¹⁵ Na primer, za starše otrok iz okolij, v katerih si bolj prizadevajo za vzgojo in varstvo predšolskih otrok, je na splošno bolj verjetno, da bodo našli in ohranili zaposlitev, vendar je ta verjetnost bistveno večja, če so tudi nacionalna prizadevanja za aktivne politike trga dela na višji ravni. Študija, ki jo je naročilo belgijsko predsedstvo Sveta EU, bo kmalu javno dostopna na spletišču Evropskega univerzitetnega inštituta. Študijo so pripravili Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo in Heta Poylio.

Prostovoljna vodilna načela za države članice EU za ocenjevanje gospodarskih učinkov reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik***1.1 Metodološki pristopi in tehnike modeliranja***

Ocena gospodarskih učinkov bi morala temeljiti na različnih metodoloških pristopih in preverjanjih zanesljivosti, odvisno od razpoložljivih podatkov, zadevnega vprašanja in kompleksnosti zadevne ocene¹⁶. Za opredelitev, količinsko opredelitev in oceno stroškov in koristi, povezanih z določenim trgom dela, spretnostmi ali socialnimi naložbami ali reformo na mikro in makro ravni je mogoče uporabiti različne tehnike. Medtem ko je lahko ocena neposrednih stroškov razmeroma enostavnejša z vidika odhodkov, bi bilo treba pri oceni in količinski opredelitvi koristi čim bolj upoštevati glavne možne kanale prenosa, zlasti v smislu učinkov na BDP, zaposlovanje in produktivnost (s povezanimi učinki na javne finance), tj. s teoretičnim modelom, ki pojasnjuje razmerje med naložbami in reformami ter njihovimi gospodarskimi učinki. Taki teoretični modeli bi morali vključevati tudi morebitne dodatne povratne učinke, učinke vedenjskih vzorcev in, splošneje, morebitne makroekonomske posledice (na primer povezane z makroekonomskim učinkom obravnavanih metod financiranja, kot je povečanje davkov v primerjavi s prihranki pri odhodkih). Metodološki pristopi, ki omogočajo vpogled v spremembe stanja ali vedenja na ravni posameznika, lahko obenem prispevajo k razumevanju tega, kako se take spremembe širijo prek sistema. Poleg tega nekateri učinki niso nujno neposredno monetarne narave (ali pa njihova monetizacija ni enostavna), čeprav imajo lahko gospodarski učinek, nekatere pa je mogoče količinsko opredeliti le na dolgi rok.

¹⁶ Glej na primer: Evropska komisija, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. in drugi, [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report*](#), (Študija o oceni mikroekonomskih in makroekonomskih koristi odhodkov za socialno zaščito), Urad za publikacije Evropske unije, 2024.

Metodološki pristopi, ki se lahko uporabijo za oceno učinkov reform in naložb, segajo od mikro do makro analiz, predhodnih, vmesnih in naknadnih ocen ter vrednotenj. Izbira metodološkega pristopa je odvisna od različnih dejavnikov, na primer od tega, ali je ocena predhodna ali naknadna, od vrste ukrepa in njegove zasnove, glavnih zaminivih učinkov in tudi od podatkov, ki so na voljo. Vsak pristop prinaša prednosti in omejitve, ki jih je treba upoštevati za vsak primer posebej. V spodnji razpredelnici so poudarjene glavne metode, ki so na voljo¹⁷, pri čemer so tehnike predhodnega in naknadnega vrednotenja združene z ocenami na mikroravni (kot so mikrosimulacije, eksperimentalne in kvazieksperimentalne metode) in makroravnimi (kot so metode na podlagi naknadne regresije ter mikro in makro modeliranje). Med bolj horizontalnimi pristopi se z analizo stroškov in koristi poskušajo upoštevati stroški in zlasti koristi v denarnem smislu¹⁸. Dopolnilni pristop ponujajo ocene porazdelitvenega učinka (DIA), ki vključujejo oceno učinka na dohodke različnih skupin in omogočajo tudi razmeroma enostavno razlikovanje med zasebnimi koristmi od reform in naložb (običajno v smislu višjih dohodkov gospodinjstev) in javnimi koristmi (običajno v smislu višjih javnih prihodkov in nižjih odhodkov). Različne metode so na splošno intenzivne v smislu zahtev po podatkih za pripravo nekaterih (podrobnih) ocen ter zapletenosti metodološkega pristopa, potrebnega za upoštevanje različnih kanalov prenosa in časovnega okvira učinka¹⁹.

¹⁷ Prednosti in omejitve glavnih metod, ki so na voljo, so navedene v prilogi.

¹⁸ Nekateri učinki običajno nimajo denarne vrednosti, čeprav se gospodarski učinek še vedno ustvarja.

¹⁹ Na primer z dejanskimi poskusi ali različnimi vrstami predhodnih ali naknadnih ocen ali modeliranja ali splošneje z ocenami iz akademske literature.

Razpredelnica. 1. Tipologija glavnih metod, ki so na voljo za oceno učinkov reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik

	Predhodno:	Naknadno:
Mikroraven	mikrosimulacijski modeli, randomizirani kontrolirani preskusi in kvaziekperimentalne metode (če se izvajajo kot pilotni projekti)	kvaziekperimentalne metode (ujemanja stopnje nagnjenja, razlika v razliki, metoda regresijske prekinitve) randomizirani kontrolirani preskusi, analiza longitudinalnih in panelnih podatkov
Makroraven	makroekonomsko modeliranje (vključno z matrikami družbenih računov ali modeli splošnega ravnotežja)	naknadno vrednotenje (makro spremenljivk, vključno z regresijskimi modeli in analizo meja)
Oboje	analiza stroškov in koristi, analiza stroškovne učinkovitosti, odločitvena analiza na podlagi več meril, ocena porazdelitvenega učinka	

Vir: Dopis predsedstva za sejo Sveta ECOFIN 12. marca, na kateri so sodelovali ministri in ministrice, pristojni za zaposlovanje in socialno politiko.

Poleg tega bi bilo treba pri izbiri časovnega okvira za oceno gospodarskih učinkov izrecno upoštevati možen časovni okvir pričakovanih učinkov, saj imajo lahko nekatere reforme in naložbe učinke že v kratkoročnem ali srednjeročnem obdobju, pri drugih pa postanejo vidni šele dolgoročno. Da bi zajeli učinke v različnih časovnih obdobjih, je zato morda treba uporabiti različne vrste tehnik modeliranja, kadar je to ustrezno. Upoštevanje časovnega okvira pričakovanih učinkov je seveda pomembnejše, da se preprečijo zavajajoči zaključki na podlagi modeliranja (v smislu, da določena reforma ali naložba ne povzroči pomembnih gospodarskih učinkov zgolj zato, ker časovni okvir analize ni ustrezno opredeljen).

Čeprav noben model ne more upoštevati vseh teh elementov naenkrat, je pomembno, da izbira predpostavk in metodoloških pristopov (ki se nenazadnje uporabljajo dopolnilno) temelji na premišljeni analizi prednosti in slabosti. Kvantitativno oceno bi morala spremljati tudi bolj kvalitativna razprava o doseženih rezultatih, v kateri so upoštevane predpostavke in pojasnjene posebne okoliščine izvajanja ukrepa politike (kot so na primer uporabljeni parametri, ki so lahko tudi specifični za določeni kontekst).

Ključni elementi tega vodilnega načela so:

- izbira zanesljive in pregledne metodologije za ocenjevanje učinkov reform in naložb na podlagi informacij ter po možnosti kombiniranje različnih zanesljivih metodoloških pristopov za navzkrižno preverjanje in ocenjevanje rezultatov;
- nadaljnji razvoj metodološkega pristopa z opiranjem na naprednejše tehnike (npr. tehnike, ki vključujejo vedenjske odzive in/ali makroekonomske povratne zanke) in izbiro časovnice vrednotenja, da se upošteva časovni okvir, v katerem naj bi se učinki uresničili (v zvezi s kratkoročnimi, srednjeročnimi in dolgoročnimi učinki);
- dopolnitev kvantitativne analize z analizo občutljivosti ključnih parametrov in kvalitativno analizo (npr. ki upošteva predpostavke iz analize in za posebne okoliščine).

1.2 Ustrezen časovni razpored za izvedbo ocenjevanja

Učinke reform in naložb področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik bi bilo treba oceniti pred izvajanjem ustreznega ukrepa politike in po njem. Zlasti je pomembno pripraviti predhodno oceno učinka, tj. med načrtovanjem naložb in reform, da bi ocenili učinke načrtovanih politik in prispevali k njihovemu oblikovanju. Analize, opravljene po izvajanju, omogočajo oceno učinka naložb in reform v določenem obdobju po izvedbi ukrepa. To lahko pomaga pri razvoju morebitnih dodatnih ukrepov ali popravkov. Verodostojne analize po izvedbi pomembno prispevajo k zagotavljanju prevzemanja odgovornosti za nadaljnje oblikovanje politik in njegove kakovosti. V zvezi s tem je pomembno, da se načrti za zanesljiva ocenjevanja vključijo že v fazi načrtovanja posega, zlasti pri uporabi eksperimentalnih metod, kot so randomizirani kontrolirani preskusi, ki lahko potekajo hkrati z izvajanjem posega. Poleg tega lahko vmesne ocene prispevajo k umerjanju posegov, zlasti kadar se pričakuje, da bodo imele dolgoročne rezultate.

Pri časovnem okviru za ocenjevanje učinkov reform in naložb bi bilo treba, kolikor je izvedljivo s teoretičnega, metodološkega in podatkovnega vidika, upoštevati čas, ki je potreben, da se pokažejo učinki ukrepa politike. V idealnem primeru bi morala biti ocena usmerjena v učinek ukrepov politike na rezultate med izvajanjem (ali kmalu zatem, npr. v naslednjem letu) in dolgoročno (npr. sprejetje večletne perspektive, kot je ustrezno). Vmesna ocena je pomembna tudi zato, da se omogoči zgodnje odkrivanje morebitnih pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti v fazi izvajanja. Hkrati imajo nekatere politike učinek v daljšem časovnem obdobju (kot je vpliv otroškega varstva na razvoj otrok) ali morda nimajo zelo velikega učinka v enem letu, temveč imajo večje kumulativne učinke (kot je preventiva v zdravstvenem varstvu). V teh primerih je lahko za oceno potrebna dolgoročnejša perspektiva, da se upošteva celoten učinek ukrepa politike, ki se ocenjuje. Sprejetje večletne perspektive bi lahko bilo koristno tudi, kadar se ukrepi nanašajo na dolgoročne trende, kot so demografske spremembe (na primer v zvezi z reformami dolgotrajne oskrbe).

Ključni elementi tega vodilnega načela so:

- sistematično predhodno ocenjevanje učinkov pri načrtovanju in pred izvajanjem ustreznih ukrepov politike;
- sistematično izvajanje vmesnih in naknadnih ocen med izvajanjem in po njem, da se zagotovijo povratne informacije za razvoj politike;
- sprejetje večletne perspektive za politike, za katere se pričakuje, da se bo celoten učinek uresničil v daljšem časovnem obdobju, ter razlikovanje med enkratnimi in ponavljajočimi se stroški/koristmi.

1.3 Upoštevanje sinergij in dopolnjevanja med politikami v metodološkem pristopu

Dopolnjevanje politik se lahko izrazi kot vzajemna okrepitev zelenih rezultatov, tudi z vidika gospodarskih učinkov. V zvezi s tem so na primer reforme in naložbe ter politike socialne zaščite v interesu dopolnilnih funkcij politike, ki bi jih bilo treba v čim večji meri upoštevati pri ocenjevanju politike.²⁰ Visokokakovostna vzgoja in varstvo predšolskih otrok lahko na primer prispevata k višji izobrazbi ter nazadnje omogočita kakovostnejše in produktivnejše zaposlovanje ter tako dopolnjujeta neposredne politike trga dela. Iz nedavnih dokazov je na primer tudi razvidno, da so prizadevanja aktivne politike trga dela na nacionalni ravni sicer na splošno pozitivno povezana z večjo zaposlenostjo, vendar se verjetnost zaposlitve znatno povečuje zaradi nacionalnih prizadevanj za javno vzgojo in varstvo predšolskih otrok, ki omogoča združevanje zaposlitve in družinskih obveznosti. Poleg tega lahko krepitev politik vzgoje in varstva predšolskih otrok močneje pozitivno vpliva na zaposlovanje, če jo spremlja nadaljnja podpora v okviru aktivnih politik trga dela²¹.

²⁰ Glej Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi in Ilze Plavgo. „*Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states.*“ (Socialne naložbe kot konceptualni okvir za analizo povračil in reform na področju dobrobiti v socialnih državah 21. stoletja) *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): 479–500.

²¹ Glej na primer Hemerijck in drugi. (v pripravi).

Dobra praksa je, da se čim bolj ocenijo učinki določenega ukrepa politike in pri tem upoštevajo tudi interakcije z drugimi povezanimi politikami (v sodelovanju z različnimi sektorskimi področji, ki so odgovorna za ukrepe/politiko), da se upoštevajo takšne možne interakcije in tudi dejstvo, da se učinki različnih ukrepov pokažejo v različnih časovnih okvirih. To je še toliko bolj pomembno v okviru letnega proračunskega postopka, v katerem se odločitve o različnih politikah pogosto sprejemajo v svežnju.

Ključni elementi tega vodilnega načela so:

- analiza učinka posameznih ukrepov politike in, če je mogoče, skupnih učinkov povezanih politik;
- preučitev splošne kombinacije politik, da bi čim bolj povečali pozitivne učinke in čim bolj zmanjšali tveganje škodljivih učinkov posameznih ukrepov politike;
- upoštevanje različnih časovnih okvirov učinkov različnih, vendar dopolnjujočih se politik.

1.4 Uporaba kazalnikov in morebiten nadaljnji razvoj

Uporaba zanesljivih in, če je mogoče, skupnih meril omogoča boljše primerjavo rezultatov in oceno učinkov novih ali predlaganih ukrepov politike. Da bi ocenili gospodarske učinke reform in naložb, bi bilo treba v oceni obravnavati učinek na rast BDP z vidika produktivnosti in zaposlovanja.

Ukrepe politike bi bilo treba hkrati oceniti glede na rezultate, ki so pomembni za trg dela in na socialnem področju (na primer brezposelnost, neaktivnost, zmanjšanje revščine in socialne izključenosti, dohodek gospodinjstev, dohodkovne neenakosti, plače, glede na njihovo pomembnost za zadevni posebni ukrep), da bi lahko ocenili njihovo primernost za sočasno doseganje socialnih ciljev. Večina teh vidikov je povezanih s kazalniki, ki se že uporabljajo kot del orodij za spremljanje in analize, uveljavljenih v okviru evropskega semestra, za spremljanje smernic za zaposlovanje in vanje vključenega evropskega stebra socialnih pravic. To sta zlasti pregled socialnih kazalnikov in širši skupni ocenjevalni okvir, ki sta ga razvila Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito.

Vendar obstoječi kazalniki morda ne bodo vedno zadostovali za oceno učinkov politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik, saj morda niso dovolj specifični/podrobni ali ne zajemajo glavnih učinkov politike ali ne obravnavajo novih vprašanj, ki se zastavljajo. V teh primerih je morda treba razviti nove kazalnike za posamezne programe in zbrati podatke o udeležencih, da bi lahko ustrezno ocenili učinek novega programa. Na splošno bi bilo treba, kadar je mogoče, merila, ki se uporabljajo za oceno učinka ukrepov, uporabiti v makroekonometričnih modelih, ki lahko rezultate (npr. pričakovani razvoj plač, rast zaposlovanja, povečanje povprečnega števila opravljenih delovnih ur itd.) pretvorijo v rast BDP.

Na splošno je lahko koristna tudi ocena učinka reform in naložb na posebne skupine prebivalstva, ki se razlikujejo na primer po starosti, spolu, statusu na trgu dela, stopnji izobrazbe in ravni dohodka ali vrsti gospodinjstva (kot so delovno sposobna gospodinjstva, gospodinjstva z otroki in brez njih, samski odrasli in pari). Druge analize, kot so tiste, ki se osredotočajo na osebe z migrantskim ozadjem, invalidne osebe ali katero koli drugo prikrajšano skupino ter skupine, ki se razlikujejo glede na stopnjo urbanizacije ali regijo, bi lahko bile pomembne, odvisno od področja uporabe ukrepa politike, ki ga je treba oceniti.

Ključni elementi tega vodilnega načela so:

- predstavitev gospodarskih učinkov reform in naložb v smislu učinka na rast BDP, skupaj z njihovim učinkom na ključne ustrezne kazalnike trga dela in socialne kazalnike; čim boljša predstavitev rezultatov na trgu dela in socialnih rezultatov, razčlenjenih glede na ustrezne skupine (starost, spol, posebne socialno-ekonomske skupine);
- uporabljeni kazalniki bi morali biti jasno opredeljeni in tesno povezani s cilji reforme ali naložbe; v največji možni meri bi morali izpolnjevati tudi druga merila kakovosti, kot so pripravljenost za uporabo, dostopnost, preglednost, pravočasnost in zanesljivost;
- kazalniki bi morali biti, kolikor je mogoče, uporabni kot vhodni podatki za makroekonomske simulacijske modele;
- določitev pogostosti zagotavljanja podatkov;
- določitev jasnih odgovornosti za upravljanje, zbiranje, shranjevanje, obdelavo in ocenjevanje kakovosti podatkov; zagotavljanje smiselnosti in zanesljivosti predlaganih metod in instrumentov za zbiranje, shranjevanje, obdelavo in potrjevanje podatkov.

1.5 Statistične ureditve in dostop do podatkov za zanesljiva predhodna in naknadna ocenjevanja

Da bi ocenili učinke reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik je ključnega pomena dostop do kakovostnih, zanesljivih in pravočasnih podatkov. Možnost, da se z različnimi razpoložljivimi orodji za ocenjevanje (ne glede na to, ali so makro ali mikro, predhodna ali naknadna) pridobijo rezultati, ter točnost in kakovost teh rezultatov so v veliki meri odvisne od razpoložljivih podatkov. Podatki imajo ključno vlogo pri razvoju, posodabljanju in uporabi metod spremljanja in vrednotenja.

Po eni strani podatki iz raziskav na splošno zagotavljajo obsežno pokritost gospodinjstev, njihovo sestavo in socialno-ekonomske značilnosti ter poleg zagotavljanja primerljivosti med državami pri sklicevanju na raziskave na ravni EU (raziskave o delovni sili EU (LFS), statistika EU o dohodku in življenjskih pogojih (EU-SILC)) omogočajo vključitev posebnih informacij. Vendar so običajno na voljo z določeno zamudo, včasih na podlagi omejenega vzorčenja, zato ne predstavljajo v celoti vidikov, ki vplivajo na prebivalstvo na skrajnih ravneh porazdelitve dohodka ter na druge manjšinske skupine ali regije, ki presegajo raven NUTS II.

Po drugi strani pa so upravni podatki razmeroma stroškovno učinkoviti, saj jih javne uprave redno zbirajo. Prispevajo k zmanjšanju napak pri merjenju, zagotavljajo celovito pokritost populacije in lahko učinkovito zajamejo celotno porazdelitev dohodka. Po potrebi omogočajo večje vzorce, kar omogoča analizo manjših kategorij prebivalstva in podrobnejše ukrepe politike. Vendar imajo pogosto omejeno pokritost na spodnji ravni porazdelitve dohodka in lahko predstavljajo izzive pri prepoznavanju gospodinjstev in njihovih značilnosti. Poleg tega se običajno zbirajo za upravne namene in morda ne vključujejo ključnih informacij za izvedbo metodoloških in teoretično zanesljivih analiz. Včasih je tudi treba pridobiti tudi soglasje/odobritev različnih institucij za dostop do njihovih podatkov.

Za celovito analizo učinkov je nujno treba uporabiti obsežen in reprezentativen vzorec, ki vključuje vse potrebne elemente preučevanih politik. V ta namen je za ocene učinka politike pogosto najboljša rešitev združevanje podatkov iz raziskav in upravnih podatkov. Zlasti je treba zagotoviti vzpostavitev okvira za lažji dostop do upravnih podatkov.

Ključni elementi tega vodilnega načela so:

- kadar je mogoče, uporaba usklajenih statističnih podatkov EU, ki so na voljo prek Eurostata;
- glede na izbrani pristop k vrednotenju in učinek, ki ga je treba oceniti, bi bilo treba upoštevati in po potrebi združiti podatke iz raziskav in upravne podatke ter različne upravne vire podatkov;
- vzpostavitev zanesljivega pristopa k dostopu do podatkov, zlasti upravnih, in hkrati določitev standardov za njihovo uporabo, ki je bistvena za omogočanje smiselnih kvantitativnih ocen in vrednotenj politike;
- pri uporabi osebnih podatkov za ocenjevanje je treba zagotoviti skladnost s pravili o varstvu podatkov²²;
- vzpostavitev institucionalnih okvirov in standardnih postopkov za lažjo izmenjavo podatkov z ocenjevalci in raziskovalci, tudi zato, da se omogoči ponavljanje ocenjevalnih analiz;
- zagotavljanje interoperabilnosti informacijskih sistemov med javnimi upravami; zagotavljanje zbiranja podatkov o edinstvenem identifikatorju (npr. osebna koda; koda socialne varnosti), da se omogoči povezava podatkov z drugimi podatkovnimi zbirkami.

²² Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov). V splošni uredbi o varstvu podatkov je določeno, da je za vsako obdelavo osebnih podatkov potrebna veljavna pravna podlaga, in je navedenih šest možnih primerov (člen 6(1)). Med temi se zdi, da sta za namene ocenjevanja še posebej primerna „zakonska obveznost“ ali „javni interes“. Te pravne podlage bi bilo treba določiti z zakonom. Splošna uredba o varstvu podatkov tudi omogoča ponovno uporabo obstoječih podatkov na podlagi prvotne pravne podlage, če je ponovna uporaba združljiva s prvotnim namenom obdelave teh upravnih podatkov (člen 6(4) splošne uredbe o varstvu podatkov).

1.6 Možni rezultati in preglednost/razširjanje

Rezultati bi morali zagotoviti glavno sporočilo in predstavitev učinka na ključne gospodarske in socialne kazalnike. Ocenjevanje učinkov reform in naložb na področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik bi morala spremljati strategija razširjanja. Lahko pomaga opredeliti obliko razširjanja (kot je kratko poročilo, v katerem so predstavljeni glavni rezultati in pristop, ki se uporablja za ocenjevanje), primeren trenutek za razširjanje (na primer povezano s proračunskim letom) in občinstvo (oblikovalci politik, akademiki, mediji, socialni partnerji in nevladne organizacije) ter pregledno organizirati postopek.

Koristno je tudi razmisliti o uvedbi nekaterih kontrol in standardov kakovosti, da bi podprli verodostojnost procesa. To je mogoče doseči tako, da se v končnih rezultatih jasno opiše uporabljeni pristop, vključno z morebitnimi predpostavkami ter osnovnimi in alternativnimi scenariji ter razlago morebitnih razlik v rezultatih. Poleg tega je pristop mogoče okrepiti z zagotavljanjem neodvisnih strokovnih pregledov.

Ključni elementi tega vodilnega načela so:

- razvoj strategije razširjanja glavnih rezultatov;
- razširjanje glavnih rezultatov, tudi v poenostavljeni obliki za širše občinstvo;
- zagotavljanje verodostojnosti z jamčenjem preglednosti uporabljenega metodološkega pristopa, neodvisnih strokovnih pregledov, če je mogoče, in naknadnih vrednotenj.

Zbirna razpredelnica prostovoljnih vodilnih načel za države članice EU za ocenjevanje gospodarskih učinkov reform in naložb na področju področju politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik

Elementi	Stopnja 1 – bistvena	Stopnja 2 – razvita	Stopnja 3 – napredna
1. Metodološki pristopi in tehnike modeliranja	Predhodne ocene učinka za zajetje gospodarskih koristi reform in naložb na podlagi učinkov na zaposlovanje in produktivnost (na primer s preprostim modeliranjem, ki preučuje korelacije, kot so preprosti regresijski modeli in ocene porazdelitvenega učinka).	Predhodne in naknadne ocene za zajetje gospodarskih koristi reform in naložb z bolj zapletenim modeliranjem (vključno na primer z oceno porazdelitvenega učinka ali makroekonomskimi modeli), v čim večji meri z vključitvijo povratnih zank, vedenjskih odzivov, sekundarnih učinkov na povpraševanje/ponudbo na trgu dela in učinkov financiranja.	Predhodne ocene gospodarskih koristi reform in naložb z uporabo zapletenih makroekonomskih modelov; naknadna ocenjevanja učinka na podlagi metod, v katerih ki se uporabljajo nasprotni scenariji (npr. razlike v razliki, ujemanja stopnje nagnjenja, metoda regresijske prekinitve) ali eksperimentalne metode (npr. randomizirani kontrolirani preskusi), ki vključujejo vzročne učinke in jih je mogoče kombinirati tudi z ocenami porazdelitvenega učinka. Kompleksna analiza stroškov in koristi (npr. monetarizirani socialni izidi, negativni zunanji učinki). Začetne/vmesne ocene se upoštevajo tudi pri dolgoročnejših reformah in programih porabe, da se omogočijo ustrezne povratne informacije o politikah med postopkom.

2. Časovni okvir ocenjevanja gospodarskih koristi	Časovni okvir ocenjevanja, prilagojen časovnemu okviru, v katerem naj bi se z zaposlovanjem in produktivnostjo uresničili neposredni učinki preučevanega ukrepa politike.	Časovni okvir ocenjevanja, prilagojen tako, da so upoštevani tudi dolgoročnejši učinki preučevanega ukrepa politike in morebitni posredni učinki, z modeliranjem enostavnih povratnih zank in sekundarnih učinkov.	Časovni okvir ocenjevanja, prilagojen tako, da so upoštevani tudi dolgoročnejše gospodarske koristi preučevanega ukrepa politike in morebitni posredni učinki, z modeliranjem kompleksnih povratnih zank ter sekundarnih in vedenjskih učinkov.
3. Upoštevanje sinergij in dopolnjevanja v metodološkem pristopu		Posebno ocenjevanje in ocenjevanje glavnih medsebojnih vplivov med ukrepi politike s preprostejšim modeliranjem.	Medsebojni vplivi med ukrepi politike so v celoti vključeni v kompleksnejše modeliranje.
4. Uporaba kazalnikov in morebiten nadaljnji razvoj	Učinek preučevanega ukrepa politike je ocenjen na podlagi ključnih agregatnih kazalnikov in glavnih razčlenitev.	Učinek preučevanega ukrepa politike je dodatno ocenjen glede na vse ustrezne razpoložljive razčlenitve.	Zagotovljeni so dodatni elementi v zvezi z učinkom preučevanega ukrepa politike na javne odhodke in prihodke. Drugi učinki, povezani z obravnavano politiko ali naložbo, po možnosti tudi na podlagi upravnih podatkov in dopolnjeni z eksperimentalnimi statističnimi podatki.

5. Statistične ureditve in dostop do podatkov	Zanašanje na podatke iz raziskav (na mikro in skupni ravni).	Zanašanje na podatke iz raziskav in upravne podatke (ne nujno združeno). Zagotavljanje uporabe upravnih podatkov (npr. dostopa med upravami do upravnih podatkov za namene ocenjevanja) ob popolnem upoštevanju Splošne uredbe o varstvu podatkov.	Po potrebi kombinacija podatkov iz raziskav in administrativnih podatkov (npr. s tehnikami usklajevanja). Interoperabilnost podatkovnih sistemov med upravami in dostop do upravnih podatkov ob popolnem upoštevanju Splošne uredbe o varstvu podatkov.
6. Možni rezultati in preglednost/razširjanje	Glavni rezultati ocenjevanja so javno dostopni.	Glavni rezultati ocenjevanja so javno dostopni (na skupni ravni), skupaj s pregledom neodvisnih strokovnjakov. Uporaba repozitorijev za shranjevanje razpoložljivih rezultatov po temah, regijah itd.	Načrt razširjanja, ki temelji na načrtovanem časovnem razporedu v skladu s ciklom politike, glavni rezultati ocenjevanja pa so javno dostopni (na skupni ravni). Zanašanje na pregled neodvisnih strokovnjakov in metodološke priloge, ki omogočajo ponavljanje analiz (npr. morda s fiktivnimi podatki). Uporaba interaktivnih platform za predstavitev rezultatov po temah, regijah itd.