



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 11. juni 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOTE

fra:	Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Frivillige vejledende principper for EU-medlemsstaternes evaluering af de økonomiske virkninger af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik – <i>Godkendelse</i>

Vedlagt følger til delegationerne ovennævnte frivillige vejledende principper med henblik på godkendelse på samlingen i EPSCO-Rådet den 20. juni 2024.

Frivillige vejledende principper for EU-medlemsstaternes evaluering af de økonomiske virkninger af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik

1. Indledning

Reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik er afgørende for gennemførelsen af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder på nationalt plan samt for at støtte opadgående social konvergens og bidrage til at styrke inklusiv vækst og EU's konkurrenceevne, herunder gennem afhjælpning af manglen på arbejdskraft og færdigheder og støtte til den grønne og den digitale omstilling, idet demografiske ændringer samtidig skal håndteres, og fattigdom og social udstødelse tackles.

Det kræver solide analytiske værktøjer, egnede data og robuste metoder at måle virkningerne af reformer og investeringer. I den forbindelse og med henblik på at støtte medlemsstaternes administrative kapacitet godkendte EPSCO-Rådet den 11. marts 2024 udtalelsen fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse om Unionens fremtidige politiske prioriteter vedrørende den europæiske søjle for sociale rettigheder, der indeholdt forslaget om at udvikle vejledende principper og standarder, som medlemsstaterne frit kan vælge at anvende.¹

De frivillige vejledende principper for EU-medlemsstaterne, som afspejler status over drøftelserne i de seneste måneder, fremgår af bilag 1 til denne note. Disse vejledende principper vil kunne hjælpe medlemsstaterne med at evaluere, hvordan reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik kan bidrage til økonomisk vækst, idet der mindes om deres frivillige karakter. Efter en kort beskrivelse af de mulige transmissionskanaler, hvorigennem disse økonomiske virkninger kan vise sig, udspecificeres de vejledende principper med det formål at opbygge en fælles forståelse blandt medlemsstaterne af den frivillige anvendelse for så vidt angår:

¹ Jf. punkt 17 i [udtalelsen fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse om Unionens fremtidige politiske prioriteter vedrørende den europæiske søjle for sociale rettigheder](#), godkendt af Rådet den 11. marts 2024.

- metodemæssige tilgange, som medlemsstaterne vil kunne anvende til at vurdere sådanne økonomiske virkninger
- de tilgængelige indikatorer og den mulige videreudvikling heraf
- relevante statistiske ordninger, herunder i forbindelse med adgang til data, og
- bedste praksis med hensyn til gennemsigtighed og formidling.

Alle disse vejledende principper for EU's medlemsstater skal ajourføres og revideres regelmæssigt, samtidig med at de er tænkt som frivillige.

2. Mulige økonomiske virkninger af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik: transmissionskanaler

De direkte virkninger af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik for den økonomiske vækst kan vise sig gennem forskellige kanaler såsom styrkelse af menneskelig kapital, større innovationspotentiale og absorptionskapacitet og højere beskæftigelse. Disse virkninger kan også give sig udslag i fremtidige besparelser i offentlige midler (f.eks. gennem lavere arbejdsløshed og inaktivitet og dermed forbundne lavere udgifter til sociale ydelser) samt højere skatteindtægter (fra et større skattegrundlag gennem højere beskæftigelse) med en potentiel positiv indvirkning på de offentlige finanser og velfærdssystemets finanspolitiske holdbarhed (ud over den direkte indvirkning som følge af et højere BNP), når de gavnlige virkninger opvejer omkostningerne.

I tråd hermed fremhævede drøftelser i EMCO og SPC², at evidensbaserede politikker, der bl.a. styrker færdigheder, øger arbejdsmarkedsdeltagelsen og forebygger social udstødelse, generelt har et stort potentiale til at støtte en stærkere og mere inklusiv økonomisk vækst og øge produktivitetsniveauerne, også i forbindelse med demografiske ændringer, og er afgørende for at ledsage den digitale og den grønne omstilling. Der kan opstå en positiv indvirkning, når mangel på kvalificeret arbejdskraft og mismatch mellem udbudte og efterspurgte færdigheder afhjælpes, jobskifte støttes, og udbuddet af arbejdskraft udvides.

² Jf. punkt 6 i [udtalelsen fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse om merværdien af sociale investeringer og EPSCO-Rådets rolle i styringen af det europæiske semester](#), godkendt af Rådet den 28. november 2023.

Udvikling af færdigheder kan føre til større tilgængelighed og bedre kvalitet af menneskelig kapital og er derfor blandt de vigtigste drivkræfter for økonomisk vækst³. Både investeringer og reformer inden for uddannelse af høj kvalitet kan fremme økonomisk vækst⁴ og produktivitet, også ved at sikre bedre overensstemmelse mellem efterspørgslen efter og udbuddet af færdigheder⁵.

Foranstaltninger, der støtter adgang til økonomisk overkommelig førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet, kan have betydelige positive virkninger⁶, herunder ved at skabe et solidt grundlag for yderligere læring senere i livet og støtte lige muligheder for børn i sårbare situationer og gennem øget deltagelse på arbejdsmarkedet for forældre. Opkvalificering og omskoling af den voksne befolkning, herunder med henblik på afhjælpning af manglen på kvalificeret arbejdskraft og forberedelse til den grønne og den digitale omstilling i overensstemmelse med Rådets henstilling om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet⁷, kan have en positiv indvirkning på produktivitet og vækst⁸. Navnlig kan generelle uddannelsesprogrammer bidrage til bedre at matche efterspørgslen efter og udbuddet af færdigheder, navnlig efter indtræden på arbejdsmarkedet, og (certificerede) erhvervsuddannelsesprogrammer (arbejdspladsbaserede eller kombineret med skolebaserede) kan være effektive med hensyn til at lette overgangen fra uddannelse til arbejde.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Den positive indvirkning på den økonomiske vækst ses på trods af de omkostninger, som nogle af disse foranstaltninger kan medføre (Gemell, Kneller, Sanz, 2016), og eventuelle forsinkede positive virkninger (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Europa-Kommissionen, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Europa-Kommissionen, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Jf. Rådets henstilling af 16. juni 2022 om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet (2022/C 243/04).

⁸ Sekmokas m.fl., 2020; OECD, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Velfungerende og effektive offentlige arbejdsformidlinger, aktive arbejdsmarkedspolitikker og foranstaltninger til støtte for arbejdsmarkedsdeltagelse kan styrke den økonomiske vækst ved at øge effektiviteten på arbejdsmarkedet, lette adgangen og overgangen til arbejdsmarkedet og samtidig afhjælpe mismatch mellem udbudte og efterspurgte færdigheder og mangel på kvalificeret arbejdskraft⁹. Nogle undersøgelser viser, at veludformede aktive arbejdsmarkedspolitikker kan være omkostningseffektive på længere sigt, og nogle kan være selvfinansierende¹⁰. Relevante foranstaltninger i denne henseende omfatter f.eks. foranstaltninger, der vedrører udbuddet af uddannelsesprogrammer og effektiv støtte til jobsøgende, beskæftigelsesincitament og prognoser for færdigheder, integrerede beskæftigelses- og socialtjenester samt digitalisering heraf¹¹. Fjernelse af negative incitament til arbejdsmarkedsdeltagelse gennem bedre udformning af skatte- og socialsikringssystemer (f.eks. reduktion af skatteken, navnlig for lavtlønnede, uden at hindre overgangen til job med højere løn og en omlægning af beskatningen væk fra arbejde) samt ved at sikre retfærdige og veltilpassede arbejdsvilkår (herunder i forhold til specifikke grupper såsom ældre arbejdstagere eller personer med handicap) kan også skabe virkninger i form af større økonomisk vækst gennem et øget udbud af arbejdskraft. Investeringer og reformer inden for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen for at sikre, at arbejdstagerne har et godt helbred, kan også have en positiv indvirkning på den økonomiske aktivitet. Endelig kan reformer, der mindsker segmenteringen af arbejdsmarkedet, støtte produktivitetsvæksten på længere sigt ved at internalisere de sociale omkostninger ved afskedigelser og øge incitamenterne for virksomhederne til at indføre mere produktive arbejdsmetoder og for arbejdstagerne til at investere i jobrelateret uddannelse¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brun, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Udbuddet af økonomisk overkommelige plejetjenester af høj kvalitet (børnepasning og langtidspleje) spiller en vigtig rolle med hensyn til at fremme arbejdsmarkedsdeltagelsen for personer med omsorgsforpligtelser, hvilket også kan påvirke den økonomiske vækst. Plejetjenester af høj kvalitet kan have en positiv indvirkning på børns udvikling og plejemodtagernes trivsel og værdighed, bidrage til ligestilling mellem kønnene og fremme kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og jobskabelse. Nylig forskning¹³ viser, at investeringer i pleje kan generere yderligere skatte- og socialsikringsbidrag som følge af job, der skabes, og kvinders øgede deltagelse på arbejdsmarkedet¹⁴. Veludformede politikker for aktiv inklusion, der kombinerer beskæftigelse og sociale tjenester, kan også være vigtige for at støtte, at flere kommer i beskæftigelse. En styrkelse af ambulant behandling og primær pleje og et skifte væk fra hospitalsbehandling samt sikring af bedre overordnet koordinering og integration af pleje kan give mulighed for effektivitetsgevinster og besparelser og dermed gavne de offentlige finanser, samtidig med at kvaliteten af og adgangen til tjenester forbedres.

¹³ Rapport fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) – Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equality world of work, 2022.

¹⁴ Samlet set vil skatteindtægterne fra øgede indtægter og beskæftigelse stige, og det vil reducere det samlede behov for finansiering af plejepolitiske foranstaltninger fra 3 % af BNP (før skat) til et nettobeløb på 2 % af BNP (efter skat). Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO). 2022. ILO Care Policy Investment Simulator (Genève, under udarbejdelse).

På trods af de seneste metodologiske fremskridt udgør evalueringen af de økonomiske virkninger af landespecifikke investeringer og reformer fortsat udfordringer, som bør tackles yderligere, og for hvilke disse frivillige vejledende principper for EU's medlemsstater bør inspirere til bedste praksis. Sådanne udfordringer hænger sammen med samspillet mellem elementerne i politikudformningen og andre variabler, der påvirker sådanne økonomiske virkninger, herunder særlige nationale forhold, samt de virkninger, der kommer til udtryk over forskellige tidshorisonter (længere for f.eks. uddannelsesforanstaltninger i forhold til foranstaltninger, der direkte fremmer større udbud af arbejdskraft). Virkningerne af reformer og investeringer afhænger af de pågældende typer af politiske foranstaltninger og udformningen heraf, men også af kontekstuelle forhold (med hensyn til tid og sted) samt andre samtidige politiske indgreb, som der bør tages hensyn til. Synergier og komplementaritet mellem forskellige politiske foranstaltninger samt politikernes rækkefølge påvirker også udbyttet og bør tages i betragtning¹⁵.

¹⁵ F.eks. er forældre til børn i kontekster, hvor der gøres en større indsats inden for førskoleundervisning og børnepasning, mere tilbøjelige til at finde og bevare et job, mens denne sandsynlighed øges væsentligt, når den nationale indsats inden for aktive arbejdsmarkedspolitikker er større. En undersøgelse bestilt af det belgiske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union vil snart være offentligt tilgængelig på Det Europæiske Universitetsinstituts websted. Undersøgelsen er udarbejdet af Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo og Heta Poylio.

Frivillige vejledende principper for EU-medlemsstaternes evaluering af de økonomiske virkninger af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik

1.1 Solide metodemæssige tilgange og modelleringsteknikker

Evalueringen af de økonomiske virkninger bør baseres på forskellige metodemæssige tilgange og robusthedskontroller afhængigt af de tilgængelige data, det pågældende spørgsmål og kompleksiteten af den påtænkte vurdering¹⁶. Forskellige teknikker gør det muligt at identificere, kvantificere og vurdere både omkostningerne og fordelene ved en given arbejdsmarkedsrelateret, færdighedsrelateret eller social investering eller reform på mikroniveau og makroniveau. Selv om vurderingen af de direkte omkostninger kan være relativt mere ligefrem med hensyn til udgifter, bør vurderingen og kvantificeringen af fordelene så vidt muligt tage hensyn til de primære mulige transmissionskanaler, navnlig hvad angår virkninger på BNP, beskæftigelse og produktivitet (med dermed forbundne indvirkninger på de offentlige finanser), dvs. via en teoretisk model, der forklarer forholdet mellem investeringer og reformer og de økonomiske virkninger heraf. Disse teoretiske modeller bør også omfatte mulige yderligere feedbackvirkninger, adfærdsmæssige virkninger samt, mere generelt, mulige makroøkonomiske konsekvenser (f.eks. i forbindelse med de makroøkonomiske indvirkninger af de påtænkte finansieringsmetoder såsom skattestigninger i forhold til besparelser på udgifter). Desuden kan metodemæssige tilgange, der giver indsigt i ændringer i status eller adfærd på individuelt niveau, have indflydelse på, hvordan sådanne ændringer spredtes gennem systemet. Endvidere er nogle af virkningerne ikke nødvendigvis direkte af monetær art (eller det er vanskeligt at monetarisere dem), selv om de kan have en økonomisk indvirkning, og nogle kan kun kvantificeres på længere sigt.

¹⁶ Jf. f.eks. Europa-Kommissionen, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. m.fl., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report*](#), Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024.

Metodemæssige tilgange, der kan anvendes til at vurdere virkningerne af reformer og investeringer, spænder fra mikro- til makroanalyser, forudgående vurderinger og evalueringer, midtvejsvurderinger og -evalueringer og efterfølgende vurderinger og evalueringer. Valget af denagemæssige tilgang afhænger af forskellige faktorer, f.eks. om der er tale om forudgående eller efterfølgende vurdering, typen af foranstaltning og dens udformning, de vigtigste virkninger af interesse og de tilgængelige data. Hver tilgang indebærer fordele og begrænsninger, som der skal tages hensyn til fra sag til sag. Nedenstående tabel viser de primære tilgængelige metoder¹⁷, som kombinerer teknikker til forudgående og efterfølgende evaluering med vurderinger på mikroniveau (såsom mikrosimuleringer, eksperimentelle og kvasieksperimentelle metoder) og vurderinger på makroniveau (såsom efterfølgende regressionsbaserede metoder samt mikro-makro-modellering). Blandt de mere horisontale tilgange forsøger cost-benefit-analyser at tage højde for omkostninger og især fordele i monetær henseende¹⁸. En supplerende tilgang findes i form af analyser af fordelingsvirkninger, som omfatter en vurdering af indvirkningen på forskellige gruppers indkomst og også gør det muligt relativt let at skelne mellem privat udbytte af reformer og investeringer (typisk højere husstandsindkomster) og offentligt udbytte (typisk højere offentlige indtægter og lavere udgifter). De forskellige metoder stiller generelt høje krav med hensyn til de data, der er nødvendige for at udarbejde nogle (detaljerede) skøn, og kompleksiteten af denagemæssige tilgang, der er nødvendig for at tage højde for de forskellige transmissionskanaler og tidspunktet for indvirkningerne¹⁹.

¹⁷ Fordelene og begrænsningerne ved de primære tilgængelige metoder fremgår af bilaget.

¹⁸ Nogle af virkningerne har typisk ikke en monetær værdi, selv om der stadig genereres økonomiske indvirkninger.

¹⁹ F.eks. gennem faktiske eksperimenter eller forskellige typer af forudgående eller efterfølgende skøn eller modellering eller mere generelt skøn fra den akademiske litteratur.

Tabel. 1. Typologi over de primære tilgængelige metoder til vurdering af virkningerne af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik

	Forudgående	Efterfølgende
Mikroniveau	Mikrosimuleringsmodeller, randomiserede kontrorforsøg og kvasiekperimentelle metoder (hvis de gennemføres som pilotforsøg)	Kvasiekperimentelle metoder (matchning af tilbøjelighedsscore, difference-in-difference, regressionsdiskontinuitetsdesign), randomiserede kontrorforsøg, forløbsanalyse og paneldatanalyse (ved brug af undersøgelsesdata eller administrative data)
Makroniveau	Makroøkonomisk modellering (herunder samfundsmæssige regnskabsmatricer eller generelle ligevægtsmodeller)	Efterfølgende evaluering (af makrovariabler, herunder gennem regressionsmodeller og frontier-analyse)
Begge	Cost-benefit-analyse, omkostningseffektivitetsanalyse, beslutningsanalyse med flere kriterier, analyse af fordelingsvirkninger	

Kilde: note fra formandskabet til Økofinrådets samling den 12. marts med deltagelse af beskæftigelses- og socialministrene.

Desuden bør valget af tidshorisont for evalueringen af de økonomiske virkninger udtrykkeligt tage højde for det mulige tidspunkt for de forventede indvirkninger, da nogle reformer og investeringer kan have virkninger, der viser sig allerede på kort til mellemlang sigt, mens andre har virkninger, der først bliver synlige på længere sigt. Dette kan også kræve, at der anvendes forskellige typer modelleringsteknikker, hvor det er relevant, for at registrere virkningerne over de forskellige tidshorisonter. Overvejelserne om tidspunktet for de forventede virkninger er naturligvis endnu vigtigere for at undgå, at der drages vildledende konklusioner ud fra modelleringen (i stil med at en bestemt reform eller investering ikke skaber væsentlige økonomiske virkninger, alene fordi tidshorisonten for analysen ikke er korrekt udtænkt).

Ingen model kan tage højde for alle disse elementer på én gang, men det er dog vigtigt, at valget af antagelser og metodemæssige tilgange (som i sidste ende anvendes på en supplerende måde) er baseret på en informeret analyse af fordele og ulemper. Den kvantitative vurdering bør også ledsages af en mere kvalitativ drøftelse af de opnåede resultater, som tager højde for de antagelser, der er gjort, og som også uddyber den specifikke kontekst for gennemførelsen af den politiske foranstaltning (f.eks. anvendte parametre, der også kan være specifikke for konteksten).

De vigtigste elementer i dette vejledende princip omfatter følgende:

- Udvælgelse af en robust og gennemsigtig metode til at vurdere virkningerne af reformer og investeringer på et informeret grundlag og en eventuel kombination af forskellige solide metodemæssige tilgange til at krydstjekke og kvalificere resultaterne
- Videreudvikling af den metodemæssige tilgang ved hjælp af mere avancerede teknikker (der f.eks. indarbejder adfærdsmæssige reaktioner og/eller makroøkonomiske feedbacksløjfer) og valg af tidspunktet for evalueringen for at tage højde for den tidshorisont, over hvilken virkningerne forventes at vise sig (i forbindelse med indvirkninger på kort, mellemlang og lang sigt)
- Supplering af den kvantitative analyse med følsomhedsanalyser af nøgleparametre og med kvalitative analyser (der f.eks. tager højde for antagelserne i analysen og for den specifikke kontekst).

1.2 Relevant tidspunkt for foretagelse af evalueringen

Der bør foretages en vurdering af virkningerne af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik både før og efter gennemførelsen af den relevante politiske foranstaltning. Det er særlig vigtigt at udarbejde en forudgående konsekvensanalyse, dvs. i forbindelse med udformningen af investeringer og reformer, for at vurdere virkningerne af de planlagte politikker og bidrage til politikudformningen. Analyser efter gennemførelsen gør det muligt at evaluere indvirkningen af investeringer og reformer i en vis periode, efter at foranstaltningen er gennemført. Dette kan bidrage til at udvikle potentielle yderligere skridt eller korrektioner. Troværdige analyser efter gennemførelsen bidrager væsentligt til at sikre ejerskab over og kvaliteten af den videre politikudformning. I den forbindelse er det vigtigt at indarbejde planer for pålidelige evalueringer allerede under udformningen af en intervention, navnlig når der anvendes eksperimentelle metoder såsom randomiserede kontrolforsøg, der kan udføres samtidig med gennemførelsen af en intervention. *Midtvejsevalueringer* kan desuden bidrage til at kalibrere interventionerne, navnlig når de forventes at give resultater på lang sigt.

Tidsrammen for vurdering af virkningerne af reformer og investeringer bør, så vidt det er teoretisk, metodologisk og datamæssigt muligt, tage højde for den tid, der er nødvendig for, at den politiske foranstaltning kan vise sine virkninger. Ideelt set bør vurderingen fokusere på de politiske foranstaltningers indvirkning på resultaterne både under gennemførelsen (eller kort tid efter, f.eks. i det følgende år) og på længere sigt (f.eks. anlæggelse af et flerårigt perspektiv, hvis det er relevant). En midtvejsevaluering er også vigtig for at gøre det muligt på et tidligt tidspunkt at identificere potentielle mangler, der skal udbedres under gennemførelsen. Samtidig har nogle politikker en indvirkning over en længere periode (f.eks. indvirkningen af børnepasning på børns udvikling) eller har måske ikke en særlig stor indvirkning over et enkelt år, men større indvirkninger kumulativt (f.eks. forebyggelse inden for sundhedspleje). I disse tilfælde kan vurderingen kræve et mere langsigtet perspektiv for at tage højde for den fulde indvirkning af den politiske foranstaltning, der evalueres. Det kan også være nyttigt at anlægge et flerårigt perspektiv, når foranstaltningerne vedrører langsigtede tendenser såsom demografiske ændringer (f.eks. i forbindelse med reformer af langtidspleje).

De vigtigste elementer i dette vejledende princip omfatter følgende:

- Systematisk foretagelse af forudgående vurderinger af virkninger under udformningen og inden gennemførelsen af relevante politiske foranstaltninger
- Systematisk foretagelse af midtvejsevalueringer og efterfølgende evalueringer under og efter gennemførelsen med henblik på at give feedback på politikudviklingen
- Anlæggelse af et flerårigt perspektiv for politikker, hvis fulde virkning forventes at vise sig over en længere periode, og skelnen mellem enkeltstående og tilbagevendende omkostninger/fordele.

1.3 Hensyntagen til synergier og komplementaritet mellem politikker i den metodemæssige tilgang

Politisk komplementaritet kan vise sig som en gensidig styrkelse af ønskelige resultater, herunder med hensyn til økonomiske virkninger. I den forbindelse tjener reformer og investeringer og politikker for social beskyttelse f.eks. supplerende politiske funktioner, som der så vidt muligt bør tages hensyn til i politikevalueringen²⁰. F.eks. kan førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet bidrage til højere uddannelsesmæssige resultater og i sidste ende føre til mere produktiv beskæftigelse af højere kvalitet og dermed supplere direkte arbejdsmarkedspolitikker. Nyere dokumentation viser f.eks. også, at selv om indsatsen inden for aktive arbejdsmarkedspolitikker på nationalt plan generelt er positivt forbundet med højere beskæftigelse, har sandsynligheden for at være i beskæftigelse tendens til at stige betydeligt i takt med den nationale indsats med hensyn til offentlige tilbud om førskoleundervisning og børnepasning, som gør det muligt at kombinere beskæftigelse med familiemæssige forpligtelser. En styrkelse af førskoleundervisnings- og børnepasningspolitikkerne kan også have en stærkere positiv virkning på beskæftigelsen, når de ledsages af yderligere støtte gennem aktive arbejdsmarkedspolitikker²¹.

²⁰ Jf. Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi og Ilze Plavgo. "Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states." *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): 479-500.

²¹ Jf. f.eks. Hemerijck m.fl. (under udarbejdelse).

Det er god praksis i videst muligt omfang at evaluere virkningerne af en specifik politisk foranstaltning, idet der også tages hensyn til interaktioner med andre relaterede politikker (i samarbejde mellem de forskellige sektorområder, der er ansvarlige for foranstaltningerne/politikken), for at indregne sådanne eventuelle interaktioner og også tage højde for de eventuelle forskellige tidsrammer for, hvornår virkningerne af de forskellige foranstaltninger viser sig. Dette er endnu vigtigere i forbindelse med den årlige budgetprocedure, hvor de forskellige politikker ofte vedtages som en pakke.

De vigtigste elementer i dette vejledende princip omfatter følgende:

- At analysere både indvirkningen af de enkelte politiske foranstaltninger og, hvis det er muligt, de kombinerede virkninger af relaterede politikker
- At overveje den overordnede politiksammensætning for at maksimere de positive virkninger og minimere risikoen for negative virkninger af de enkelte politiske foranstaltninger
- At tage hensyn til forskellige tidsrammer for virkningerne af forskellige, men komplementære politikker.

1.4 Anvendelse af indikatorer og den mulige videreudvikling heraf

Hvis der anvendes solide og, hvor det er muligt, fælles parametre, er det muligt bedre at sammenligne resultaterne og vurdere indvirkningerne af nye eller foreslåede politiske foranstaltninger. Til evalueringen af de økonomiske virkninger af reformer og investeringer bør vurderingen måle indvirkningen på BNP-væksten gennem produktivitet og beskæftigelse.

Politiske foranstaltninger bør samtidig evalueres med hensyn til relevante arbejdsmarkedsmæssige og sociale resultater (f.eks. arbejdsløshed, inaktivitet, nedbringelse af fattigdom og social udstødelse, husstandsindkomst, indkomstforskelle og lønninger, alt efter hvad der er relevant for den specifikke foranstaltning) for at vurdere, hvordan de samtidig opfylder de sociale mål. De fleste af disse dimensioner vedrører indikatorer, der allerede anvendes som led i veletablerede overvågnings- og analyseværktøjer i det europæiske semester til overvågning af beskæftigelsesretningslinjerne og den europæiske søjle for sociale rettigheder, som er integreret i dem. Det drejer sig navnlig om den sociale resultattavle og den bredere fælles evalueringsramme, der er udviklet af EMCO og SPC.

De eksisterende indikatorer er imidlertid muligvis ikke altid tilstrækkelige til at vurdere indvirkningerne af arbejdsmarkeds-, færdigheds- og socialpolitikker, fordi de måske ikke er specifikke/detaljerede nok, eller fordi de hverken tager højde for de vigtigste virkninger af politikken eller tager fat på nye problemer. I disse tilfælde kan der være behov for at udarbejde nye programspecifikke indikatorer og indsamle data om deltagerne for at vurdere indvirkningen af et nyt program korrekt. Når det er muligt, bør de parametre, der anvendes til at vurdere foranstaltningernes indvirkning, generelt indgå i makroøkonometriske modeller, der kan omsætte resultaterne (f.eks. den forventede lønudvikling, vækst i beskæftigelsen, stigninger i det gennemsnitlige antal arbejdstimer osv.) til BNP-vækst.

Overordnet set kan det også være nyttigt at vurdere indvirkningen af reformer og investeringer på specifikke befolkningsgrupper, der er differentieret efter f.eks. alder, køn, arbejdsmarkedsstatus, uddannelsesniveau og indkomstniveau eller husstandstype (f.eks. husstande i den erhvervsaktive alder, husstande med og uden børn, enlige voksne og par). Andre analyser, såsom analyser, der fokuserer på personer med migrantbaggrund, personer med handicap eller andre dårligt stillede grupper samt grupper, der er differentieret efter urbaniseringsgrad eller region, kan være relevante, afhængigt af området for den politiske foranstaltning, der skal vurderes.

De vigtigste elementer i dette vejledende princip omfatter følgende:

- Fremlæggelse af de økonomiske virkninger af reformer og investeringer med hensyn til indvirkningen på BNP-væksten sammen med deres indvirkning på centrale relevante arbejdsmarkedsindikatorer og sociale indikatorer; så vidt muligt fremlæggelse af resultaterne vedrørende arbejdsmarkedet og de sociale resultater opdelt efter relevante grupper (alder, køn, specifikke socioøkonomiske grupper)
- De anvendte indikatorer bør være klart definerede og tæt knyttet til reformens eller investeringens mål; de bør så vidt muligt også opfylde andre kvalitetskriterier såsom at være klar til brug, tilgængelige og gennemsigtige, rettidige og robuste
- Indikatorerne bør så vidt muligt kunne anvendes som input til makroøkonomiske simuleringsmodeller
- Angivelse af hyppigheden af dataindberetning
- Tildeling af klare ansvarsområder for forvaltning, indsamling, lagring, behandling og kvalitetsvurdering af data; sikring af, at de foreslåede metoder og instrumenter til indsamling, lagring, behandling og validering af data er solide og pålidelige.

1.5 Statistiske ordninger og adgang til data med henblik på forsvarlige forudgående og efterfølgende evalueringer

For at kunne vurdere virkningerne af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik er det afgørende, at der er adgang til solide og rettidige data af høj kvalitet. Muligheden for og nøjagtigheden og kvaliteten af de resultater, der leveres af de forskellige tilgængelige vurderingsværktøjer (uanset om de er makro- eller mikrobaserede, forudgående eller efterfølgende), afhænger i høj grad af de tilgængelige data. Data spiller en afgørende rolle i udviklingen, ajourføringen og anvendelsen af overvågnings- og evalueringsmetoder.

På den ene side giver undersøgelsesdata generelt set en bred dækning af husstande, deres sammensætning og socioøkonomiske karakteristika og giver mulighed for at medtage specifikke oplysninger samt at sikre sammenlignelighed på tværs af landene, når der henvises til EU-dækkende undersøgelser (arbejdskraftundersøgelser, EU-SILC). De er dog normalt tilgængelige med en tidsforskydning, bygger på små udsnit af befolkningen og kan derfor ikke fuldt ud repræsentere aspekter, der påvirker befolkningen i yderpunkterne af indkomstfordeling samt andre minoritetsgrupper eller regioner uden for NUTS II-niveau.

Administrative data er derimod relativt omkostningseffektive, da de rutinemæssigt indsamles af offentlige myndigheder. De bidrager til at reducere målefejl, giver omfattende dækning af befolkningen og kan registrere hele indkomstfordelingen effektivt. Når det er nødvendigt, giver de mulighed for større udsnit af befolkningen, hvilket gør det muligt at analysere mindre befolkningskategorier og mere detaljerede politiske foranstaltninger. De har imidlertid ofte en begrænset dækning af det laveste yderpunkt og kan udgøre en udfordring med hensyn til at identificere husstande og deres kendetegn. Desuden indsamles de generelt til administrative formål, og der kan mangle vigtige oplysninger, som skal bruges til at foretage metodemæssigt og teoretisk forsvarlige analyser. Nogle gange er der også behov for at indhente aftaler/godkendelser fra forskellige institutioner for at få adgang til deres data.

For at sikre en omfattende analyse af indvirkningerne er det afgørende at anvende et betydeligt og repræsentativt udsnit af befolkningen, der omfatter alle de nødvendige komponenter i de politikker, der undersøges. Til dette formål er det ofte den bedste løsning at kombinere undersøgelser og administrative data i politiske konsekvensanalyser. Det er navnlig afgørende at sikre, at der er indført en ramme, som skal lette adgangen til administrative data.

De vigtigste elementer i dette vejledende princip omfatter følgende:

- Anvendelse af harmoniserede EU-statistikker, der er tilgængelige via Eurostat, når det er muligt
- Afhængigt af den valgte evalueringsmetode og den indvirkning, der skal vurderes, bør undersøgelsesdata og administrative data samt forskellige administrative datakilder overvejes og om nødvendigt kombineres
- Fastlæggelse af en fornuftig tilgang til adgang til data, navnlig administrative data, samtidig med at det er afgørende at fastsætte standarder for deres anvendelse for at gøre det lettere at foretage meningsfulde kvantitative politikvurderinger og -evalueringer
- Sikre overholdelse af databeskyttelsesreglerne²², når personoplysninger anvendes til evalueringer
- Etablering af institutionelle rammer og standardprocedurer for at lette dataudvekslingen med evaluatore og forskere, herunder med henblik på at gøre det muligt at efterprøve evalueringsanalyser
- Sikring af interoperabilitet mellem IT-systemerne i offentlige forvaltninger; sikring af, at data om en unik identifikator (f.eks. personlig kode eller socialsikringskode) indsamles, så dataene kan knyttes til andre databaser.

²² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse). Det fremgår af GDPR, at enhver behandling af personoplysninger kræver et gyldigt retsgrundlag, og der angives seks muligheder (artikel 6, stk. 1). Heraf synes "retlig forpligtelse" eller "samfundets interesse" at være særligt egnet til evalueringsformål. Disse retsgrundlag bør fastsættes ved lov. GDPR giver også mulighed for at videreanvende de eksisterende data på grundlag af det oprindelige retsgrundlag, hvis videreanvendelsen er forenelig med det oprindelige formål med behandlingen af disse administrative data (artikel 6, stk. 4, i GDPR).

1.6 Mulige resultater og gennemsigtighed/formidling

Resultaterne bør gøre det muligt at afkode hovedbudskabet og formidle indvirkningen på centrale økonomiske og sociale indikatorer. Evalueringen af virkningerne af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik bør ledsages af en formidlingsstrategi. Den kan bidrage til at fastlægge, i hvilket format evalueringen skal formidles (f.eks. en kort rapport med de vigtigste resultater og den tilgang, der er anvendt i forbindelse med evalueringen), det passende tidspunkt for formidlingen (f.eks. i forbindelse med budgetåret), identificere målgruppen (politiske beslutningstagere, den akademiske verden, medier, arbejdsmarkedets parter og NGO'er) og tilrettelægge processen på en gennemsigtig måde.

Det er også nyttigt at overveje at indføre kvalitetskontroller og -standards til støtte for processens troværdighed. Dette kan opnås ved at give en klar beskrivelse af, hvilken tilgang der anvendes i resultaterne, herunder eventuelt antagelser, samt angive referencescenarier og alternative scenarier og forklare eventuelle forskelle i resultaterne. Desuden kan tilgangen styrkes ved at sikre uafhængige ekspertvurderinger.

De vigtigste elementer i dette vejledende princip omfatter følgende:

- Udvikling af en strategi for formidlingen af de vigtigste resultater
- Formidling af de vigtigste resultater offentligt, også i forenklet form til et bredere publikum
- Opnåelse af troværdighed ved at sikre gennemsigtighed med hensyn til den metodemæssige tilgang, uafhængige ekspertvurderinger, hvor det er muligt, og efterfølgende evalueringer.

Oversigtstabel over frivillige vejledende principper for EU-medlemsstaternes evaluering af de økonomiske virkninger af reformer og investeringer på områderne arbejdsmarkedet, færdigheder og socialpolitik

Elementer	Niveau 1 – Grundlæggende	Niveau 2 – Udviklet	Niveau 3 – Avanceret
1. Metodemæssige tilgange og modelleringsteknikker	Forudgående konsekvensanalyser for at registrere det økonomiske udbytte af reformer og investeringer gennem virkninger på beskæftigelsen og produktiviteten (f.eks. ved hjælp af enkle modeller, der undersøger korrelationer, f.eks. enkle regressionsmodeller og analyser af fordelingsvirkninger).	Forudgående og efterfølgende vurderinger for at registrere det økonomiske udbytte af reformer og investeringer ved hjælp af mere komplekse modeller (herunder f.eks. analyser af fordelingsvirkninger eller makroøkonomiske modeller), så vidt muligt med indarbejdelse af f.eks. feedbacksløjfer, adfærdsmæssige reaktioner, afledte virkninger på efterspørgslen og udbuddet på arbejdsmarkedet og indvirkninger på finansieringen.	Forudgående vurderinger af det økonomiske udbytte af reformer og investeringer via komplekse makroøkonomiske modeller; efterfølgende konsekvensanalyser ved hjælp af kontrafaktiske metoder (f.eks. difference-in-difference, matchning af tilbøjelighedsscore eller regressionsdiskontinuitetsdesign) eller eksperimentelle metoder (f.eks. randomiserede kontrolforsøg), der medfører kausale sammenhænge og også kan kombineres med analyser af fordelingsvirkninger. Komplex cost-benefit-analyse (f.eks. økonomiske sociale resultater og negative eksterne effekter). Evalueringer, der foretages undervejs eller midtvejs, overvejes også i forbindelse med mere langsigtede reformer og udgiftsprogrammer for at give mulighed for en passende politisk feedback under processen.

2. Tidshorisont for evalueringen af det økonomiske udbytte	En tidshorisont for evalueringen, der er tilpasset til det tidspunkt, hvor de <i>direkte</i> indvirkninger af den undersøgte politiske foranstaltning forventes at kunne ses i beskæftigelsen og produktiviteten.	En tidshorisont for evalueringen, der også er tilpasset for at tage højde for de langsigtede indvirkninger af den undersøgte politiske foranstaltning, idet der også tages hensyn til mulige indirekte virkninger gennem modellering af enkle feedbacksløjfer og andre afledte virkninger.	En tidshorisont for evalueringen, der også er tilpasset for at tage højde for det langsigtede økonomiske udbytte af den undersøgte politiske foranstaltning, idet der også tages hensyn til mulige indirekte virkninger gennem modellering af komplekse feedbacksløjfer, afledte virkninger og adfærdsmæssige virkninger.
3. Hensyntagen til synergier og komplementaritet i den metodemæssige tilgang		Specifik evaluering og vurdering af de vigtigste interaktioner på tværs af politiske foranstaltninger gennem enklere modellering.	Fuldt integrerede interaktioner på tværs af politiske foranstaltninger i mere komplekse modellering.
4. Anvendelse af indikatorer og den mulige videreudvikling heraf	Indvirkningen af den undersøgte politiske foranstaltning vurderet ud fra centrale aggregerede indikatorer og de vigtigste opdelinger.	Indvirkningen af den undersøgte politiske foranstaltning yderligere vurderet i forhold til alle relevante tilgængelige opdelinger.	Yderligere oplysninger om de undersøgte politiske foranstaltningers indvirkning på de offentlige udgifter og indtægter. Andre indvirkninger i forbindelse med den pågældende politik eller investering, eventuelt baseret på administrative data og eventuelt suppleret med eksperimentelle statistikker.

5. Statistiske ordninger og adgang til data	Anvendelse af undersøgelsesbaserede data (både på mikroniveau og aggregeret niveau).	Anvendelse af undersøgelsesdata og administrative data (ikke nødvendigvis kombineret). Sikre anvendelse af administrative data (f.eks. adgang mellem forvaltningerne til administrative data til evalueringsformål) under fuld overholdelse af GDPR.	Kombination af undersøgelsesdata og administrative data efter behov (f.eks. ved hjælp af matchningsteknikker). Datasystemernes interoperabilitet på tværs af forvaltninger og adgang til administrative data under fuld overholdelse af GDPR.
6. Mulige resultater og gennemsigtighed/formidling	De vigtigste resultater af vurderingen gøres offentligt tilgængelige.	De vigtigste resultater af vurderingen gøres offentligt tilgængelige (på aggregeret niveau), ledsaget af en uafhængig ekspertvurdering. Anvendelse af databaser til lagring af tilgængelige resultater opdelt efter tema, region osv.	Formidlingsplan baseret på en fastlagt tidsplan i overensstemmelse med politikcyklussen, hvor de vigtigste resultater af vurderingen gøres offentligt tilgængelige (på aggregeret niveau). Anvendelse af en uafhængig ekspertvurdering og metodologiske bilag, der gør det muligt at efterprøve analysen (f.eks. eventuelt med fiktive data). Anvendelse af interaktive platforme til præsentation af resultater opdelt efter tema, region osv.