



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 11 juni 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOT

från:	Sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Frivilliga vägledande principer för EU:s medlemsstater för att bedöma de ekonomiska effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik – <i>Godkännande</i>

För delegationerna bifogas ovannämnda frivilliga vägledande principer, för godkännande vid mötet i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 20 juni 2024.

Frivilliga vägledande principer för EU:s medlemsstater för att bedöma de ekonomiska effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik

1. Inledning

Reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik är avgörande för genomförandet av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter på nationell nivå och för att stödja uppåtgående social konvergens och bidra till att stärka tillväxten för alla och EU:s konkurrenskraft, bl.a. genom att ta itu med brist på arbetskraft och kompetens och stödja den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som man bemöter demografiska förändringar och motverkar fattigdom och social utestängning.

För att mäta effekterna av reformer och investeringar krävs solida analysverktyg, lämpliga data och robusta metoder. I detta avseende, och i syfte att stödja medlemsstaternas administrativa kapacitet, godkände rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 11 mars 2024 yttrandet från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om unionens framtida politiska prioriteringar avseende den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som omfattade förslaget om att utarbeta vägledande principer och standarder för frivillig användning av EU:s medlemsstater.¹

Med beaktande av diskussionerna under de senaste månaderna läggs frivilliga vägledande principer för EU:s medlemsstater fram i bilaga 1 till denna not. Dessa vägledande principer skulle kunna hjälpa medlemsstaterna att bedöma hur reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik kan bidra till ekonomisk tillväxt, med beaktande av deras frivilliga karaktär. Efter en kort illustration av de möjliga överföringskanaler genom vilka dessa ekonomiska effekter kan uppstå beskrivs de vägledande principerna i detalj, i syfte att skapa en samsyn som medlemsstaterna frivilligt kan ansluta sig till när det gäller

¹ Se punkt 17 i [yttrandet från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om unionens framtida politiska prioriteringar avseende den europeiska pelaren för sociala rättigheter](#), som godkändes av rådet den 11 mars 2024.

- metoder som medlemsstaterna skulle kunna använda för att bedöma sådana ekonomiska effekter,
- tillgängliga indikatorer och eventuell vidareutveckling av dem,
- lämpliga statistiska arrangemang, även när det gäller åtkomst till data, och
- bästa praxis för öppenhet och spridning.

Alla dessa vägledande principer för EU:s medlemsstater ska uppdateras och ses över regelbundet, samtidigt som de är avsedda att vara frivilliga.

2. Möjliga ekonomiska effekter av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik: överföringskanaler

De direkta effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik på den ekonomiska tillväxten kan uppstå genom olika kanaler, såsom förstärkning av humankapitalet, högre innovationspotential och absorptionsförmåga samt högre sysselsättning. Dessa effekter kan också leda till framtida besparingar av offentliga medel (t.ex. genom lägre arbetslöshet och inaktivitet och därmed lägre utgifter för sociala förmåner) samt högre skatteintäkter (från en bredare skattebas genom högre sysselsättning), med en potentiell positiv effekt på de offentliga finanserna och välfärdssystemets finanspolitiska hållbarhet (utöver den direkta inverkan av högre BNP) när de positiva effekterna uppväger kostnaderna.

I linje med detta betonades vid diskussionerna i sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd² att övergripande evidensbaserad politik såsom att stärka kompetensen, öka deltagandet på arbetsmarknaden och förebygga social utestängning har stor potential att stödja en starkare och mer inkluderande ekonomisk tillväxt och höja produktivitetsnivåerna, även i samband med demografiska förändringar, och är avgörande för att stödja den digitala och den gröna omställningen. En positiv effekt kan uppstå genom att man tar itu med kompetensbrist och kompetensglapp, stöder övergångar mellan arbeten samt breddar arbetskraftsutbudet.

² Se punkt 6 i [yttrandet från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om mervärdet av sociala investeringar och om den roll som rådet i konstellationen sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor spelar i styrningen av den europeiska planeringsterminen](#), som godkändes av rådet den 28 november 2023.

Kompetensutveckling kan leda till en förbättring av beståndet av och kvaliteten på humankapitalet och hör därför till de viktigaste drivkrafterna för ekonomisk tillväxt³. Både investeringar i och reformer inom utbildning av hög kvalitet kan främja ekonomisk tillväxt⁴ och produktivitet, bl.a. genom att säkerställa en bättre matchning mellan utbud av och efterfrågan på kompetens⁵. Åtgärder till stöd för tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet till rimlig kostnad kan ha betydande positiva effekter⁶, bl.a. genom att tillhandahålla en god grund för fortsatt lärande senare i livet och stödja lika möjligheter för barn i utsatta situationer samt genom föräldrars ökade deltagande på arbetsmarknaden. Kompetenshöjning och omskolning av den vuxna befolkningen, bl.a. för att minska kompetensbristen och förbereda sig för den gröna och den digitala omställningen, i linje med rådets rekommendation om säkerställande av en rättvis omställning till klimatneutralitet⁷, kan ha en positiv inverkan på produktiviteten och tillväxten⁸. I synnerhet kan allmänna utbildningsprogram bidra till att bättre matcha efterfrågan på och utbudet av kompetens, särskilt efter inträdet på arbetsmarknaden, och (certifierade) yrkesutbildningsprogram (arbetsplatsbaserade eller kombinerade med skolbaserade) kan vara ändamålsenliga när det gäller att underlätta övergången från utbildning till arbete.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Den positiva inverkan på den ekonomiska tillväxten noteras trots de kostnader som vissa av dessa åtgärder kan medföra (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) och eventuella fördröjda positiva effekter (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Europeiska kommissionen, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Europeiska kommissionen, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Se rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om säkerställande av en rättvis omställning till klimatneutralitet, 2022/C 243/04.

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

Välfungerande och ändamålsenliga offentliga arbetsförmedlingar, aktiv arbetsmarknadspolitik och åtgärder till stöd för deltagande på arbetsmarknaden kan stärka den ekonomiska tillväxten genom att öka effektiviteten på arbetsmarknaden, underlätta inträde och övergångar på arbetsmarknaden och samtidigt minska kompetensglapp och kompetensbrist⁹. Vissa studier visar att väl utformade aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara kostnadseffektiva på längre sikt, och vissa kan vara självfinansierande¹⁰. Åtgärder som är relevanta i detta avseende är t.ex. sådana som rör tillhandahållande av utbildningsprogram och ändamålsenligt stöd till arbetssökande, sysselsättningsincitament och kompetensprognoser samt integrerade sysselsättnings- och socialtjänster och digitalisering av dessa¹¹. Att undanröja negativa incitament för deltagande på arbetsmarknaden genom bättre utformade skatte- och bidragssystem (t.ex. en minskad skattekil, särskilt för låginkomsttagare, utan att hindra övergången till bättre avlönade arbeten och en skatteväxling bort från arbete) samt genom att säkerställa rättvisa och väl anpassade arbetsvillkor (även för särskilda grupper såsom äldre arbetstagare eller personer med funktionsnedsättning) kan också ge effekter i form av större ekonomisk tillväxt genom ökat arbetskraftsutbud. Investeringar och reformer i hälsa och säkerhet på arbetsplatsen för att hålla arbetande människor friska kan också ha en positiv inverkan på den ekonomiska aktiviteten. Slutligen kan reformer som minskar segmenteringen av arbetsmarknaden stödja produktivitetstillväxten på längre sikt genom att de sociala kostnaderna för uppsägningar internaliseras och incitamenten för företag att införa mer produktiva arbetsmetoder och för anställda att investera i arbetsrelaterad utbildning ökar¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OECD, 2018.

Tillhandahållandet av omsorgstjänster (barnomsorg och långvarig vård och omsorg) av god kvalitet till rimlig kostnad spelar en viktig roll för att främja deltagandet på arbetsmarknaden för personer med omsorgsansvar, vilket också kan påverka den ekonomiska tillväxten. Omsorgstjänster av god kvalitet kan ha en positiv inverkan på barns utveckling och omsorgsmottagarnas välbefinnande och värdighet, bidra till jämställdhet samt främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och skapandet av arbetstillfällen. Viss färsk forskning¹³ visar att investeringar i omsorg kan generera ytterligare skatteintäkter och sociala avgifter från de skapade arbetstillfällena och från kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden.¹⁴ En väl utformad politik för aktiv inkludering som kombinerar sysselsättning och sociala tjänster kan också vara avgörande för att stödja fler övergångar till sysselsättning. Att förstärka öppenvården och primärvården, genom en övergång från sjukhusvård, och att säkerställa bättre övergripande samordning och integrering av vården kan möjliggöra effektivitetsvinster och besparingar, vilket gynnar de offentliga finanserna, samtidigt som tjänsternas kvalitet och tillgänglighet förbättras.

¹³ Rapport från Internationella arbetsorganisationen (ILO) – *Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, 2022.

¹⁴ På det hela taget skulle skatteintäkterna från ökade inkomster och ökad sysselsättning stiga, vilket skulle leda till en minskning av de totala finansieringsbehoven för vård- och omsorgspolitiska åtgärder från 3 % av BNP (före skatt) till 2 % netto (efter skatt). Internationella arbetsorganisationen (ILO). 2022. *ILO Care Policy Investment Simulator* (Genève, ännu inte publicerad).

Trots de metodframsteg som gjorts på senare tid medför bedömningen av de ekonomiska effekterna av landsspecifika investeringar och reformer fortfarande utmaningar som bör hanteras ytterligare och för vilka dessa frivilliga vägledande principer för EU:s medlemsstater bör inspirera till bästa praxis. Dessa utmaningar är kopplade till samspelet mellan inslagen i utformningen av politiken och andra variabler som påverkar sådana ekonomiska effekter, inbegripet nationella särdrag, samt de effekter som visar sig över olika tidshorisonter (t.ex. längre för utbildningsåtgärder än för åtgärder som direkt främjar ett större arbetskraftsutbud). Effekterna av reformer och investeringar beror på typen av politiska åtgärder i fråga och deras utformning, men även på kontexten (i fråga om tid och plats) samt andra samtidiga politiska åtgärder, som bör redovisas. Synergier och komplementaritet mellan olika politiska åtgärder samt politikens ordningsföljd påverkar också avkastningen, och det är viktigt att detta beaktas¹⁵.

¹⁵ Till exempel är det i allmänhet troligare att föräldrar hittar och kan behålla ett arbete i situationer där det görs större satsningar på förskoleverksamhet och barnomsorg för deras barn, men denna sannolikhet är väsentligt högre vid större satsningar på en nationell aktiv arbetsmarknadspolitik. En studie som beställts av det belgiska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd kommer snart att offentliggöras på Europeiska universitetsinstitutets webbplats. Studien har utarbetats av Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo och Heta Poylio.

Frivilliga vägledande principer för EU:s medlemsstater för att bedöma de ekonomiska effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik

1.1 Sunda metoder och modelleringstekniker

Bedömningen av de ekonomiska effekterna bör bygga på olika metoder och kontroller av tillförlitligheten, beroende på tillgängliga data, den aktuella frågan och komplexiteten i den bedömning som övervägs.¹⁶ Olika tekniker gör det möjligt att kartlägga, kvantifiera och bedöma både kostnaderna och fördelarna med en viss investering i eller reform av arbetsmarknad, kompetens eller socialpolitik på mikro- och makronivå. Medan bedömningen av direkta kostnader kan vara relativt enklare i fråga om utgifter, bör man vid bedömningen och kvantifieringen av fördelarna i möjligaste mån ta hänsyn till de viktigaste möjliga överföringskanalerna, särskilt när det gäller effekter på BNP, sysselsättning och produktivitet (med därav följande effekter på de offentliga finanserna), dvs. genom en teoretisk modell som förklarar förhållandet mellan investeringar och reformer och deras ekonomiska effekter. Sådana teoretiska modeller bör också omfatta eventuella ytterligare återkopplingseffekter, beteendemässiga effekter samt, mer allmänt, möjliga makroekonomiska konsekvenser (t.ex. relaterade till de makroekonomiska effekterna av de finansieringsmetoder som övervägs, såsom höjda skatter eller besparingar på utgifter). Dessutom kan metoder som ger insikt i förändringar i tillstånd eller beteende på individnivå ge information om hur sådana förändringar sprider sig genom systemet. Vidare är vissa av effekterna inte nödvändigtvis direkt av monetär karaktär (eller det är inte alldeles enkelt att monetarisera dem), även om de kan ha en ekonomisk inverkan, och vissa kan endast kvantifieras på längre sikt.

¹⁶ Se t.ex. Europeiska kommissionen, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report*](#), Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024.

Metoder som kan användas för att bedöma effekterna av reformer och investeringar sträcker sig från mikroanalyser till makroanalyser, förhands-, halvtids- och efterhandsbedömningar samt utvärderingar. Valet av metod beror på olika faktorer, såsom om bedömningen görs på förhand eller i efterhand, typen av åtgärd och dess utformning, de viktigaste effekterna av intresse samt tillgängliga data. Varje metod innebär fördelar och begränsningar som måste beaktas från fall till fall. I tabellen nedan beskrivs de viktigaste metoder som finns tillgängliga¹⁷, där man kombinerar tekniker för förhands- och efterhandsbedömning med bedömningar på mikronivå (såsom mikrosimuleringar, experimentella och kvasiexperimentella metoder) och på makronivå (såsom regressionsbaserade efterhandsmetoder samt mikro–makro-modellering). Bland de mer övergripande metoderna syftar kostnads-nyttoanalyser till att ta hänsyn till kostnader och särskilt fördelar i monetära termer.¹⁸ En kompletterande strategi erbjuds genom bedömningar av fördelningseffekter, som omfattar en bedömning av effekterna på olika gruppers inkomster och också gör det möjligt att relativt enkelt skilja mellan privat avkastning på reformer och investeringar (vanligtvis i form av högre hushållsinkomster) och offentlig avkastning (vanligtvis i form av högre offentliga intäkter och lägre utgifter). De olika metoderna är i allmänhet intensiva när det gäller datakrav för att utarbeta vissa (detaljerade) beräkningar samt komplexiteten i den metod som krävs för att ta hänsyn till de olika överföringskanalerna och tidpunkten för effekterna.¹⁹

¹⁷ Fördelar och begränsningar med de viktigaste tillgängliga metoderna återfinns i bilagan.

¹⁸ Vissa av effekterna har vanligtvis inte något monetärt värde, även om en ekonomisk inverkan fortfarande uppstår.

¹⁹ Till exempel genom faktiska experiment eller olika typer av förhands- eller efterhandsberäkningar eller modellering, eller mer allmänt uppskattningar från den akademiska litteraturen.

Tabell. 1 Typologi för de viktigaste tillgängliga metoderna för att bedöma effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik

	På förhand	I efterhand
Mikronivå	Mikrosimuleringsmodeller, randomiserade kontrollstudier och kvasiexperimentella metoder (om de genomförs som pilotförsök)	Kvasiexperimentella metoder (propensity score matching, difference-in-difference, regressionsdiskontinuitetsdesign), randomiserade kontrollstudier, analys av longitudinella data och paneldata (med hjälp av undersökningsdata eller administrativa data)
Makronivå	Makroekonomisk modellering (inklusive matriser för social redovisning eller allmänna jämviktsmodeller)	Efterhandsutvärdering (av makrovariabler, bl.a. genom regressionsmodeller och gränsanalys)
Båda	Kostnads-nyttoanalys, kostnadseffektivitetsanalys, flermålsanalys (MCDA), bedömning av fördelningseffekter	

Källa: Not från ordförandeskapet till Ekofinrådets möte den 12 mars med deltagande av ministrarna för sysselsättning och socialpolitik.

Dessutom bör man vid valet av tidshorisont för bedömningen av de ekonomiska effekterna uttryckligen ta hänsyn till den möjliga tidpunkten för de förväntade effekterna, eftersom vissa reformer och investeringar kan få effekter som uppstår redan på kort till medellång sikt, medan andra effekter blir synliga först på längre sikt. Detta kan också kräva att olika typer av modelleringstekniker används, i förekommande fall, för att fånga upp effekterna över de olika tidshorisonterna. Att beakta tidpunkten för de förväntade effekterna är givetvis desto viktigare för att undvika att dra vilseledande slutsatser av modelleringen (såsom att en viss reform eller investering inte ger upphov till betydande ekonomiska effekter enbart på grund av att analysens tidshorisont inte är korrekt utformad).

Samtidigt som ingen modell kan ta hänsyn till alla dessa faktorer samtidigt, är det viktigt att valet av antaganden och metoder (som eventuellt används på ett kompletterande sätt) baseras på en väl underbyggd analys av för- och nackdelar. Den kvantitativa bedömningen bör också åtföljas av en mer kvalitativ diskussion om de uppnådda resultaten, där man tar hänsyn till de antaganden som gjorts och även närmare redogör för det specifika sammanhanget för genomförandet av den politiska åtgärden (t.ex. använda parametrar som också kan vara specifika för sammanhanget).

Till de viktigaste inslagen i denna vägledande princip hör följande:

- Att välja en robust och transparent metod för att bedöma effekterna av reformer och investeringar på ett välgrundat sätt och eventuellt kombinera olika sunda metoder för att dubbelkontrollera och kvalificera resultaten.
- Att vidareutveckla metoden genom att använda mer avancerade tekniker (som t.ex. inbegriper beteendereaktioner och/eller makroekonomisk återkoppling) och välja tidpunkt för bedömningen för att ta hänsyn till den tid under vilken effekterna förväntas uppstå (med avseende på effekter på kort, medellång och lång sikt).
- Att komplettera kvantitativ analys med känslighetsanalys av nyckelparametrar samt med kvalitativ analys (som t.ex. tar hänsyn till de antaganden som gjorts i analysen samt det specifika sammanhanget).

1.2 *Relevant tidpunkt för att genomföra bedömningen*

Bedömningen av effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik bör genomföras både före och efter genomförandet av den berörda politiska åtgärden. Att utarbeta en konsekvensbedömning på förhand, dvs. under utformningen av investeringar och reformer, är särskilt viktigt för att bedöma effekterna av den planerade politiken och bidra till utformningen av politiken. Analyser efter genomförandet gör det möjligt att utvärdera effekterna av investeringar och reformer en viss tid efter det att åtgärden genomförts. Detta kan bidra till att utveckla eventuella ytterligare steg eller korrigeringar. Trovärdiga analyser efter genomförandet bidrar i hög grad till att säkerställa egenansvar och kvalitet i den fortsatta utformningen av politiken. I detta avseende är det viktigt att införliva planer för tillförlitliga bedömningar redan under utformningsfasen av en åtgärd, särskilt när man använder experimentella metoder såsom randomiserade kontrollstudier som kan genomföras samtidigt med genomförandet av en åtgärd. Dessutom kan *halvtidsutvärderingar* bidra till att kalibrera åtgärderna, särskilt när de förväntas ge resultat på lång sikt.

I tidsramen för bedömning av effekterna av reformer och investeringar bör man, så långt det är teoretiskt, metodologiskt och datamässigt genomförbart, ta hänsyn till den tid som krävs för att den politiska åtgärden ska ge effekt. Helst bör bedömningen inriktas på de politiska åtgärdernas inverkan på resultaten både under genomförandet (eller kort därefter, t.ex. under det kommande året) och på längre sikt (t.ex. genom att man antar ett flerårigt perspektiv när så är relevant). En halvtidsutvärdering är också viktig för att göra det möjligt att tidigt identifiera eventuella brister som kan rättas till under genomförandefasen. Samtidigt har vissa politiska åtgärder effekter under en längre tidsperiod (t.ex. barnomsorgens inverkan på barns utveckling) eller har kanske inte någon särskilt stor inverkan under ett enskilt år, men större inverkan kumulativt (t.ex. förebyggande hälso- och sjukvård). I dessa fall kan bedömningen kräva ett mer långsiktigt perspektiv för att ta hänsyn till den fulla inverkan av den politiska åtgärd som utvärderas. Att anta ett flerårigt perspektiv kan också vara användbart när åtgärderna avser långsiktiga trender såsom demografiska förändringar (t.ex. i samband med reformer av långvarig vård och omsorg).

Till de viktigaste inslagen i denna vägledande princip hör följande:

- Att systematiskt göra förhandsbedömningar av effekter när de relevanta politiska åtgärderna utformas och innan de genomförs.
- Att systematiskt göra halvtids- och efterhandsutvärderingar under och efter genomförandet för att ge återkoppling till utarbetandet av politiken.
- Att anta ett flerårigt perspektiv för politik där full effekt förväntas uppstå under en längre tidsperiod och skilja mellan engångskostnader/engångsfördelar och återkommande kostnader/fördelar.

1.3 Beaktande av synergier och komplementaritet mellan politiska åtgärder i metoden

Politisk komplementaritet kan visa sig som ömsesidig förstärkning av önskvärda resultat, även i fråga om ekonomiska effekter. I detta avseende tjänar t.ex. reformer och investeringar samt politik för socialt skydd kompletterande politiska funktioner, som i så stor utsträckning som möjligt bör beaktas vid utvärderingen av politiken²⁰. Till exempel kan förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet bidra till högre utbildningsnivåer och i slutändan leda till mer produktiv sysselsättning av högre kvalitet och därigenom komplettera den direkta arbetsmarknadspolitik. Nya uppgifter visar till exempel också att även om insatser för en aktiv arbetsmarknadspolitik på nationell nivå i allmänhet har en positiv koppling till högre sysselsättning, tenderar sannolikheten för att ha anställning att öka betydligt i takt med nationella insatser för att tillhandahålla offentlig förskoleverksamhet och barnomsorg, som gör det möjligt att kombinera anställning med familjeansvar. En förstärkning av förskole- och barnomsorgspolitik kan också ha en starkare positiv effekt på sysselsättningen om den åtföljs av ytterligare stöd genom en aktiv arbetsmarknadspolitik²¹.

²⁰ Se Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi och 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 Se t.ex. Hemerijck et al. (ännu inte publicerad).

Det är god praxis att i så stor utsträckning som möjligt utvärdera effekterna av en viss politisk åtgärd även med beaktande av samspelet med annan relaterad politik (i samarbete mellan de olika sektorsområden som ansvarar för åtgärderna/politiken), för att ta hänsyn till sådant möjligt samspel, och även ta hänsyn till de möjliga olika tidsramarna för att de olika åtgärdernas effekter ska uppstå. Detta är desto viktigare i samband med den årliga budgetprocessen, där olika politiska åtgärder ofta beslutas som ett paket.

Till de viktigaste inslagen i denna vägledande princip hör följande:

- Att analysera både effekterna av enskilda politiska åtgärder och, om möjligt, de kombinerade effekterna av relaterad politik.
- Att beakta den övergripande policymixen för att maximera de positiva effekterna och minimera risken för negativa effekter av enskilda politiska åtgärder.
- Att ta hänsyn till olika tidsramar för effekterna av olika men kompletterande politiska åtgärder.

1.4 Användning av indikatorer och eventuell vidareutveckling

Att använda sunda och, när så är möjligt, gemensamma mått gör det möjligt att bättre jämföra resultaten och bedöma effekterna av nya eller föreslagna politiska åtgärder. För att utvärdera de ekonomiska effekterna av reformer och investeringar bör man i bedömningen mäta effekterna på BNP-tillväxten genom produktivitet och sysselsättning.

Politiska åtgärder bör samtidigt utvärderas med avseende på relevanta arbetsmarknadsresultat och sociala resultat (t.ex. arbetslöshet, inaktivitet, minskad fattigdom och social utestängning, hushållsinkomster, inkomstskillnader och löner, beroende på vad som är relevant för den specifika berörda åtgärden), för att samtidigt bedöma deras resultat i förhållande till de sociala målen. De flesta av dessa dimensioner avser indikatorer som redan används inom ramen för väletablerade övervaknings- och analysverktyg i den europeiska planeringsterminen för att övervaka sysselsättningsriktlinjerna och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som ingår i dem. Det handlar särskilt om den sociala resultattavlan samt den bredare gemensamma bedömningsram som utarbetats av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd.

Befintliga indikatorer är dock kanske inte alltid tillräckliga för att bedöma arbetsmarknads-, kompetens- och socialpolitikens effekter, eftersom de kanske inte är tillräckligt specifika/detaljerade, eller inte fångar upp de viktigaste effekterna av politiken eller inte beaktar framväxande problem. I dessa fall kan det finnas ett behov av att utveckla nya programspecifika indikatorer och samla in data om deltagarna för att korrekt bedöma effekterna av ett nytt program. I allmänhet bör, när så är möjligt, de mått som används för att bedöma åtgärdernas effekter ge underlag till makroekonometriska modeller som kan omsätta resultaten (förväntad löneutveckling, sysselsättningsstillväxt, ökning i genomsnittlig arbetstid osv.) i BNP-tillväxt.

På det hela taget kan det också vara användbart att bedöma effekterna av reformer och investeringar på specifika befolkningsgrupper som differentieras efter t.ex. ålder, kön, arbetsmarknadsstatus, utbildningsnivå och inkomstnivå eller hushållstyp (såsom hushåll med vuxna i arbetsför ålder, hushåll med eller utan barn, ensamstående vuxna samt par). Andra analyser, t.ex. sådana som är inriktade på personer med invandrarbakgrund, personer med funktionsnedsättning eller andra missgynnade grupper, samt grupper som differentieras efter urbaniseringsgrad eller region, skulle kunna vara relevanta, beroende på tillämpningsområdet för den politiska åtgärd som ska bedömas.

Till de viktigaste inslagen i denna vägledande princip hör följande:

- Att redogöra för de ekonomiska effekterna av reformer och investeringar i termer av inverkan på BNP-tillväxten, tillsammans med deras inverkan på viktiga relevanta arbetsmarknadsindikatorer och sociala indikatorer. I så stor utsträckning som möjligt, presentera arbetsmarknadsresultaten och de sociala resultaten uppdelade efter relevanta grupper (ålder, kön, specifika socioekonomiska grupper).
- De indikatorer som används bör vara tydligt definierade och nära kopplade till målen för reformen eller investeringen. De bör i möjligaste mån också uppfylla andra kvalitetskriterier, såsom att de är klara för användning, tillgängliga och transparenta, aktuella och robusta.
- Indikatorerna bör i möjligaste mån kunna användas som underlag för makroekonomiska simuleringsmodeller.
- Att specificera hur ofta data ska lämnas.
- Att fastställa tydliga ansvar för hantering, insamling, lagring, bearbetning och kvalitetsbedömning av data. Säkerställa att de föreslagna metoderna och instrumenten för insamling, lagring, behandling och validering av data är sunda och tillförlitliga.

1.5 Statistiska arrangemang och tillgång till data för sunda förhands- och efterhandsutvärderingar

För att bedöma effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik är tillgång till robusta och aktuella data av hög kvalitet avgörande. Sannolikheten, noggrannheten och kvaliteten i resultaten av de olika tillgängliga bedömningsverktygen (oavsett om de är makro, mikro, ex-ante eller ex-post) beror i hög grad på de data som finns tillgängliga. Data spelar en avgörande roll i utvecklingen, uppdateringen och användningen av övervaknings- och utvärderingsmetoder.

Å ena sidan ger undersökningsdata i allmänhet en omfattande täckning av hushåll, deras sammansättning och socioekonomiska egenskaper och gör det möjligt att inkludera specifik information, utöver att säkerställa jämförbarhet mellan länder när man hänvisar till EU-omfattande undersökningar (arbetskraftsundersökningen, EU-Silc). De är dock vanligtvis tillgängliga med en tidsfördröjning, kan ha små urvalsstorlekar och är därför inte helt representativa för aspekter som påverkar befolkningen i utkanterna av inkomstfördelningen samt andra minoritetsgrupper eller regioner bortom Nuts 2-nivån.

Administrativa data är å andra sidan relativt kostnadseffektiva eftersom de rutinmässigt samlas in av offentliga förvaltningar. De bidrar till att minska mätfel, ger en heltäckande täckning av befolkningen och kan fånga upp hela inkomstfördelningen på ett effektivt sätt. Vid behov möjliggör de större urval som gör det möjligt att analysera mindre befolkningskategorier och mer detaljerade politiska åtgärder. De har dock ofta en begränsad täckning av den nedre utkanten och kan innebära utmaningar när det gäller att identifiera hushåll och deras egenskaper. Dessutom samlas de i allmänhet in för administrativa ändamål och kan sakna viktig information för att göra metodologiskt och teoretiskt sunda analyser. Ibland finns det också ett behov av att inhämta samtycke/godkännande mellan olika institutioner för att få tillgång till deras data.

För att uppnå en heltäckande konsekvensanalys är det absolut nödvändigt att använda ett stort och representativt urval som omfattar alla nödvändiga delar av den politik som granskas. För detta ändamål är den bästa lösningen ofta att kombinera undersökningsdata och administrativa data för att bedöma politikens effekter. Det är särskilt viktigt att se till att det finns en ram för att underlätta tillgången till administrativa data.

Till de viktigaste inslagen i denna vägledande princip hör följande:

- Att, när så är möjligt, använda harmoniserad EU-statistik som finns tillgänglig via Eurostat.
- Beroende på vilken utvärderingsmetod som valts och vilken effekt som ska bedömas bör undersökningsdata och administrativa data samt olika administrativa datakällor beaktas och vid behov kombineras.
- Att fastställa ett sunt tillvägagångssätt för tillgång till data, särskilt administrativa data, och samtidigt fastställa standarder för deras användning, är avgörande för att underlätta meningsfulla kvantitativa bedömningar och utvärderingar av politiken.
- Att, när personuppgifter används för utvärderingar, se till att dataskyddsreglerna²² följs.
- Att inrätta institutionella ramar och standardförfaranden för att underlätta datadelning med utvärderare och forskare, bl.a. i syfte att möjliggöra upprepning av utvärderingsanalyser.
- Att säkerställa interoperabilitet mellan offentliga förvaltningars it-system. Säkerställa att data om en unik identifierare (t.ex. personnummer, socialförsäkringsnummer) samlas in för att data ska kunna kopplas till andra databaser.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Enligt dataskyddsförordningen kräver all behandling av personuppgifter en giltig rättslig grund, med angivande av sex möjliga fall (artikel 6.1). Bland dessa förefaller ”rättslig förpliktelse” eller ”allmänt intresse” vara särskilt lämpliga för utvärderingsändamål. Dessa rättsliga grunder bör fastställas i lag. Dataskyddsförordningen ger också möjlighet att vidareutnyttja befintliga data med stöd av den ursprungliga rättsliga grunden om vidareutnyttjandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet med behandlingen av dessa administrativa data (artikel 6.4).

1.6 Möjliga produkter och öppenhet/spridning

Produkterna bör göra det möjligt att sammanfatta huvudbudskapet och informera om effekterna på viktiga ekonomiska och sociala indikatorer. En spridningsstrategi bör åtfölja bedömningen av effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik. Den kan bidra till att fastställa formatet för spridningen (t.ex. en kort rapport med de viktigaste resultaten och den metod som använts för bedömningen), lämpligt tillfälle för spridning (t.ex. kopplat till budgetåret) och målgruppen (beslutsfattare, akademiker, medier, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer) samt organisera processen på ett öppet sätt.

Det är också lämpligt att överväga att fastställa vissa kvalitetskontroller och standarder för att stödja processens trovärdighet. Detta kan uppnås genom att man tillhandahåller en tydlig beskrivning av den metod som använts i produkterna, inbegripet eventuella antaganden, samt referensscenarier och alternativa scenarier och en förklaring av eventuella skillnader i resultat. Dessutom kan strategin stärkas genom att oberoende expertgranskningar säkerställs.

Till de viktigaste inslagen i denna vägledande princip hör följande:

- Att utveckla en strategi för spridning av de viktigaste resultaten.
- Att sprida de viktigaste resultaten offentligt, även i förenklad form för en bredare publik.
- Att skapa trovärdighet genom att säkerställa insyn i den metod som använts, oberoende expertgranskningar när så är möjligt samt efterhandsutvärderingar.

Sammanfattande tabell över frivilliga vägledande principer för EU:s medlemsstater för att bedöma de ekonomiska effekterna av reformer och investeringar på områdena arbetsmarknad, kompetens och socialpolitik

Inslag	Nivå 1 – grundläggande	Nivå 2 – utvecklad	Nivå 3 – avancerad
1. Metoder och modelleringstekniker	Förhandskonsekvensbedömningar för att fånga upp den ekonomiska avkastningen av reformer och investeringar genom sysselsättnings- och produktivitetseffekter (t.ex. genom enkel modellering för att utforska korrelationer, såsom enkla regressionsmodeller, och bedömningar av fördelningseffekter).	Förhands- och efterhandsbedömningar för att fånga upp den ekonomiska avkastningen av reformer och investeringar genom mer komplexa modeller (inbegripet t.ex. bedömningar av fördelningseffekter eller makroekonomiska modeller), som i möjligaste mån omfattar t.ex. återkoppling, beteendereaktioner, andrahandseffekter på efterfrågan/utbudet på arbetsmarknaden samt finansieringseffekter.	Förhandsbedömningar av den ekonomiska avkastningen av reformer och investeringar genom komplexa makroekonomiska modeller, efterhandskonsekvensbedömningar genom kontrafaktiska metoder (t.ex. difference-in-difference, propensity score matching, regressionsdiskontinuitetsdesign) eller experimentella metoder (t.ex. randomiserade kontrollstudier) som omfattar kausala effekter och även kan kombineras med bedömningar av fördelningseffekter. Komplex kostnads-nyttoanalys (t.ex. monetariserade sociala resultat, negativa externa effekter). Löpande utvärderingar/halvtidsutvärderingar övervägs också för mer långsiktiga reformer och utgiftsprogram för att möjliggöra lämplig politisk återkoppling under processen.

2. Tidshorisont för bedömningen av ekonomisk avkastning	Bedömningens tidshorisont är anpassad till tidpunkten för när de <i>direkta</i> effekterna av den granskade politiska åtgärden förväntas uppstå genom sysselsättning och produktivitet.	Utvärderingens tidshorisont är anpassad för att även ta hänsyn till de mer långsiktiga effekterna av den granskade politiska åtgärden, även med beaktande av eventuella indirekta effekter genom modellering av enkel återkoppling och andrahandseffekter.	Utvärderingens tidshorisont är anpassad för att även ta hänsyn till den mer långsiktiga ekonomiska avkastningen av den granskade politiska åtgärden, även med beaktande av eventuella indirekta effekter genom modellering av komplex återkoppling, andrahandseffekter och beteendemässiga effekter.
3. Beaktande av synergier och komplementaritet i metoden		Särskild utvärdering och bedömning av de viktigaste samspelet mellan olika politiska åtgärder genom enklare modeller.	Fullständigt integrerade samspel mellan olika politiska åtgärder i mer komplexa modeller.
4. Användning av indikatorer och eventuell vidareutveckling	Effekterna av den granskade politiska åtgärden bedöms på grundval av viktiga aggregerade indikatorer och huvudsakliga uppdelningar.	Effekterna av den granskade politiska åtgärden bedöms dessutom i förhållande till alla relevanta tillgängliga uppdelningar.	Ytterligare uppgifter tillhandahålls beträffande effekterna av den granskade politiska åtgärden på offentliga utgifter och inkomster. Andra effekter i samband med den politik eller investering som beaktas, eventuellt även på grundval av administrativa data och eventuellt kompletterade med experimentell statistik.

5. Statistiska arrangemang och dataåtkomst	Användning av undersökningsbaserade data (både på mikronivå och på aggregerad nivå).	Användning av undersökningsdata och administrativa data (inte nödvändigtvis kombinerade). Säkerställa användning av administrativa data (t.ex. åtkomst mellan förvaltningar till administrativa data för utvärderingsändamål) i full överensstämmelse med dataskyddsförordningen.	Kombination av undersökningsdata och administrativa data vid behov (t.ex. genom matchningstekniker). Interoperabilitet mellan förvaltningars datasystem och åtkomst till administrativa data, i full överensstämmelse med dataskyddsförordningen.
6. Möjliga produkter och öppenhet/spridning	De viktigaste resultaten av bedömningen offentliggörs.	De viktigaste resultaten av bedömningen offentliggörs (på aggregerad nivå), tillsammans med en oberoende expertgranskning. Användning av databaser för att lagra tillgängliga resultat per tema, region osv.	Spridningsplan baserad på en planerad tidsplan i linje med policycykeln, där de viktigaste resultaten av bedömningen offentliggörs (på aggregerad nivå). Användning av oberoende expertgranskning och metodbilagor som gör det möjligt att upprepa analysen (t.ex. eventuellt med fiktiva data). Användning av interaktiva plattformar för att presentera resultat per tema, region osv.