



Bruxelles, den 21. juni 2019
(OR. en)

10414/19

SOC 495
EMPL 383
ECOFIN 648
EDUC 326
SAN 309
GENDER 29
ANTIDISCRIM 19

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Vedr.:	Velfærdsøkonomi – Sammenfatning af OECD's baggrundspapir: "Creating opportunities for people's well-being and economic growth"

Vedlagt følger til delegationerne sammenfatningen af ovennævnte baggrundspapir fra OECD.

Baggrundspapiret findes i dok. 10414/19 ADD 1.

Velfærdsøkonomi

Sammenfatning af OECD's baggrundspapir: "Creating opportunities for people's well-being and economic growth"

Velfærd som kompas for politik

Argumenterne for at måle økonomiske resultater og samfundsmæssige fremskridt ved at gå "ud over BNP" er velunderbyggede. I den henseende anerkendes det i stigende grad, at brug af BNP som det eneste kompas ikke giver de politiske beslutningstagere et tilstrækkeligt detaljeret og præcist billede af, hvordan økonomien virker for borgerne, eller af vækstens langsigtede virkninger på bæredygtigheden. EU var blandt de første institutioner til at anerkende vigtigheden af denne dagsorden.

OECD har spillet en fremtrædende rolle i udviklingen af begrebet flerdimensionel velfærd som et redskab til forskning, måling og politik ved hjælp af instrumenter som *OECD Well-being Framework*, *OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, *Better Life Initiative* og *New Approaches to Economic Challenges Initiative*. Mulighederne for at forbedre politiske beslutninger og resultater på grundlag af en flerdimensionel velfærdsopfattelse er betydelige. Ved at fokusere på resultater på tværs af de mange dimensioner, der har betydning for folk, kan politiske beslutningstagere bedre indkredse områder med gode resultater, opdage udfordringer og områder under pres på et tidligt tidspunkt og fastsætte prioriteter mere effektivt.

Fra en målingsdagsorden til en handlingsdagsorden: Velfærdsøkonomi

"Velfærdsøkonomi" kan defineres som en økonomi, der

- i) øger menneskers muligheder for opadgående social mobilitet og for at forbedre de dimensioner af deres liv, som betyder mest for dem
- ii) sikrer, at disse muligheder omsættes til velfærdsresultater for alle segmenter af befolkningen, herunder dem i den lave ende af indkomstskalaen
- iii) mindsker uligheder og
- iv) sikrer miljømæssig og samfundsmæssig bæredygtighed.

Ved at give mennesker muligheder for større velfærd og hjælpe dem med at realisere disse muligheder fremmer de politiske beslutningstagere ikke kun velfærd som et iboende gode, men investerer også i menneskers potentiale som en central drivkraft for langsigtet økonomisk vækst, samfundsmæssig modstandsdygtighed og stabilitet. Tilsvarende kan beslutningstagerne maksimere potentialet for langsigtet vækst og bedre beskytte deres økonomier mod negative chok ved at være opmærksomme på velfærdens bæredygtighed på sigt. I begge tilfælde søger "velfærdsøkonomien" at etablere og opretholde en "god cirkel", hvori begge elementer – bæredygtig vækst og velfærd – arbejder sammen til gavn for mennesker og samfund.

Hvordan kan velfærdsøkonomier opbygges?

Dette papir søger at vise, hvordan lande kan opbygge velfærdsøkonomier og præcisere, hvilken rolle politikker kan spille i at nå dette mål. Det indeholder en analyse af flere vigtige kanaler, hvor økonomisk vækst og velfærd støtter og forstærker hinanden, og fokuserer på en række politikområder, der er afgørende for både velfærd og økonomisk vækst: i) uddannelse ii) sundhedspleje iii) social sikring og omfordeling og iv) ligestilling mellem kønnene.

I papiret anføres det for det første, at investering i menneskers velfærd lægger fundamentet for en stærkere og mere bæredygtig langsigtet økonomisk vækst. Navnlig godtgøres det, at forøgelse af mulighederne for adgang til uddannelse og sundhedspleje af høj kvalitet og fremme af inklusive sociale sikringssystemer, der fremmer modstandsdygtighed og social mobilitet, er effektive løftestænger for aktivering af den gode cirkel, der karakteriserer "velfærdsøkonomien". For det andet anføres det i papiret, at disse investeringer for at give fuldt udbytte skal omsættes til bedre velfærdsresultater for alle segmenter af befolkningen. Det fremhæves i den forbindelse, at det er vigtigt at eliminere kønsskævhed i adgangen til kvalitetsjob.

Uddannelse

Fordelene ved længere og bedre *uddannelse* rækker længere end effekten på væksten i BNP og omfatter mange andre velfærdsaspekter. For eksempel **lever højtuddannede i gennemsnit ca. seks år længere end lavtuddannede i OECD-landene**. De oplever højere beskæftigelse, mindre usikkerhed på arbejdsmarkedet og mindre arbejdspress, selv om længere uddannelse kan have en negativ indvirkning på balancen mellem arbejdsliv og privatliv. Forsøg på at bestemme uddannelses samlede nettoeffekt på velfærd viser, at **udbyttet fra uddannelse mere end fordobles, når de sundheds- og beskæftigelsesmæssige fordele tages i betragtning**.

Politik kan forbedre velfærden og øge de økonomiske resultater ved at udvide adgangen til uddannelse af høj kvalitet for alle segmenter af befolkningen. Vigtige midler hertil omfatter højere deltagelsesfrekvens på førskoleniveau, mere selvbestemmelse til skoler og universiteter, flere undervisere pr. studerende, mindre forskelle (og lettere overgang) mellem akademisk uddannelse og erhvervsuddannelse og lavere barrierer for at finansiere studerende på videregående uddannelser. Det er afgørende at mindske ulighederne med hensyn til adgang til og muligheder i skolen for at fremme bedre uddannelsesmæssige resultater, da lande med store uligheder inden for uddannelse og færdigheder også har lavere gennemsnitlige uddannelsesmæssige resultater. Tilsvarende kan omfanget, målretningen og effektiviteten af uddannelse og livslang læring forbedres betydeligt. **Kun ca. 40 % af voksne i OECD-landene deltager i voksenundervisning i et givent år**, og nogle grupper – især de lavere uddannede – er langt mindre tilbøjelige til at deltage i voksenundervisning.

Sundhedspleje

Sundhed er en grundlæggende menneskerettighed og en væsentlig medvirkende faktor til velfærd. På positivsiden bidrager forbedret sundhedstilstand til øget økonomisk vækst gennem større investering i uddannelse, forbedret arbejdsmarkedsdeltagelse og større besparelser. På negativsiden lægger dårligt helbred en væsentlig økonomisk byrde på samfundet og de offentlige finanser ud over de menneskelige omkostninger derved. For eksempel **anslås de samlede omkostninger i forbindelse med dårligt mentalt helbred at udgøre over 4 % af BNP – eller over 600 mia. EUR** – for alle 28 EU-lande. Omkring **550 000 personer i den erhvervsaktive alder dør for tidligt hvert år i hele EU på grund af ikkeoverførbare sygdomme, hvilket svarer til 3,4 mio. leveår og 115 mia. EUR i tabt økonomisk potentiale årligt**. Sundhedstilstandens indvirkning på andre velfærdsdimensioner er langt mere vidtrækkende end dens effekt på væksten i BNP. Dette begynder med uddannelse, da højere levetid øger det livslange udbytte af investering i uddannelse, mens dårligt helbred mindsker børns kognitive udvikling og uddannelsesmæssige resultater. Sundhed er også en vigtig faktor for beskæftigelse og subjektiv velfærd.

Politik kan forbedre velfærden og øge de økonomiske resultater ved at sikre alle segmenter af befolkningen adgang til sundhedspleje af høj kvalitet . Vigtige midler hertil omfatter politikker, der er udformet til at forbedre sundhedssystemernes effektivitet, navnlig ved at udvide den vifte af varer og tjenesteydelser, der er omfattet af den grundlæggende sundhedspleje. **Forebyggende foranstaltninger og et højt sundhedsbeskyttelsesniveau er en altafgørende investering, da de ofte er mere omkostningseffektive end efterfølgende behandling af de dermed forbundne helbredsproblemer. Foranstaltninger, der bidrager til at forbedre den mentale sundhed bør også prioriteres politisk**, f.eks. udvikling af mere systematiske diagnostiske programmer og støtteprogrammer (særligt i skolen og under graviditeten og i perioden omkring fødslen), fremme af ikkeforskelsbehandling på arbejdspladsen og nedbringelse af stress på arbejdspladsen. Tilsvarende **viser en undersøgelse af 36 OECD-lande, EU28-landene og G20-landene, at kommunikationsstrategier og politiske indgreb over for hele befolkningen med henblik på at forbedre kosten og den fysiske aktivitet kan bidrage til at spare op til 58 mia. EUR på det samlede sundhedsbudget inden 2050**. Det er også afgørende at reducere ulighederne med hensyn til adgang for at fremme bedre sundhedsresultater, da andelen af personer med dårligt helbred vejer tungt i vigtige sundhedsindikatorer. Endvidere er de sundhedsmæssige uligheder ofte opdelt efter økonomi, uddannelse og beskæftigelse. For eksempel **er uopfyldte plejebehov betydeligt højere inden for lavindkomstgrupperne**.

Social sikring og omfordeling

Social sikring og omfordeling påvirker velfærd og økonomisk vækst gennem to hovedmekanismer. For det første beskytter sociale overførsler folk mod økonomisk volatilitet og hjælper dem med at komme sig hurtigere oven på negative chok. For det andet kan de forhindre ulighed i aktuelle resultater i at blive omsat til chanceulighed for den næste generation, især inden for sundhed og uddannelse og på arbejdsmarkedet. Herved **bidrager social sikring til at øge den samfundsøkonomiske modstandsdygtighed og fremmer investering i fysisk og menneskelig kapital samt højere økonomisk vækst**. Ny forskning fra OECD bekræfter, at mere inklusive sociale sikrings- og omfordelingssystemer kan være forbundet med øget vækst i BNP, mens højere indkomstulighed virker som bremse på de økonomiske resultater. Indvirkningen af social sikring og omfordeling på velfærd er ikke begrænset til deres effekt på indkomsten. Der foreligger dokumentation for, at social sikring og en vis omfordeling er forbundet med højere subjektiv velfærd.

Politik kan forbedre velfærden og øge de økonomiske resultater ved at fremme mere inklusive sociale sikringssystemer og mindske chance- og resultatulighederne. *OECD's nye jobstrategi* understreger, at **veludformede socialforsikrings- og bistandsordninger kan være meget effektive til at beskytte enkeltpersoner, hvis de kombineres med aktive arbejdsmarkedspolitikker og politikker til fremme af efterspørgslen efter arbejdskraft, og samtidig leverer bedre arbejdsmarkedsresultater**. Effekterne kan være vigtige, navnlig for middelklassefamilier, der er i større risiko for nedadgående mobilitet. **OECD-lande, der bruger mere på aktive arbejdsmarkedsprogrammer (ALMP), har en tendens til at have en lavere andel af husstande med middelindkomst, der glider ned ad indkomstskalaen**. For at støtte disse mål er der i mange lande plads til at gøre indkomstskattesystemet mere progressivt – navnlig for personer med de højeste indkomster – og mere retfærdigt for middelklassen.

Ligestilling mellem kønnene

Ud over den iboende værdi gavner fremme af *ligestilling mellem kønnene* samfund og økonomier på en række forskellige måder. **Hvis kvinders erhvervsfrekvens og arbejdstid øges, vil det give produktivitetsforbedringer og højere vækst i BNP.** Det kan også mindske indkomstuligheden, understøtte husstandes indkomst under økonomisk tilbagegang og konsolidere middelklassen. **For EU kan en forbedring af ligestilling mellem kønnene medføre en stigning i samlet BNP på op til 9,6,% inden 2050.** De nuværende tendenser inden for forventet levetid og fødselshyppighed taler for at øge kvinders deltagelse i arbejdsstyrken. Desuden er kønsskævheder for så vidt angår adgang til kvalitetsjob fortsat betydelige på trods af en stigning i kvinders erhvervsfrekvens. Kvinder i job er mere tilbøjelige til at arbejde på deltid, for en lavere løn og i mindre lukrative sektorer.

Politik kan forbedre velfærden og øge de økonomiske resultater ved at bidrage til at nedbringe den kønsbestemte kløft i adgangen til kvalitetsjob. Dette kræver, at der sættes ind over for kønsskævheden på arbejdsmarkedet, men også inden for uddannelse og ulønnet omsorgsarbejde. **Kønsspørgsmål er uløseligt forbundet med familievenlige politikker – vedrørende betalt orlov, støtte til omsorg og fleksible arbejdsformer** – der hjælper både mænd og kvinder med at opnå en bedre balance mellem arbejdsliv og privatliv og større velfærd. Politikker, der forener arbejdsliv med familieliv, især gennem førskoleundervisning og pasningsydelse af høj kvalitet, kan skabe lige vilkår ved at kompensere for dårligere vilkår i hjemmet, og give kvinder mulighed for at avancere i deres karriere og undgå, at de dårligere vilkår overføres til børnene. Navnlig **er forbedring af adgangen til pasnings- og førskoleprogrammer af god kvalitet for børn afgørende for ligestilling mellem kønnene, og for at børn får den bedst mulige start på livet.** Der er også behov for en yderligere indsats for at bekæmpe vold mod kvinder. I hele EU **siger kun 14 % af de kvinder, der fortæller, at de har været offer for partnervold, at de har kontaktet politiet** om den alvorligste episode.

En velfærdsstrategi for EU

Generelt viser den dokumentation, som fremlægges i papiret, at velfærd ikke længere er en interessant marginnote. Den fortjener snarere at indtage en mere central plads i den økonomiske beslutningstagning. Dette har væsentlige implikationer for politikken:

- **Investeringerne bør omprioriteres for at tage højde for forbindelserne mellem velfærdsresultater og langsigtet økonomisk vækst**, således at den gode cirkel, der karakteriserer "velfærdsøkonomien", opretholdes.
- **Virkningerne af politikkerne skal vurderes ordentligt for at minimere deres skadelige indvirkning på velfærd og langsigtet vækst**, især i forbindelse med finanspolitisk tilpasning.
- **Uligheder i velfærdsresultater bør være et centralt politisk anliggende. At sætte ind over for disse vil kræve en sammenhængende og integreret tilgang, hvor hele den statslige forvaltning mobiliseres**, da uligheder har en tendens til at hænge sammen på tværs af forskellige dimensioner, og da en række politikker bidrager til dem.
- **Skabelse af en velfærdsøkonomi er ikke kun en mission for den statslige forvaltning. Den private sektor kan også bidrage til dette mål på forskellige måder.** Etablering af effektive offentlig-private partnerskaber for at fremme velfærd og mobilisering af privat finansiering med henblik på investeringer med social indvirkning kan være en innovativ måde at håndtere finansieringsudfordringer på.

Som et næste skridt kan politikanbefalingerne i baggrundspapiret videreudvikles med det mål at bidrage med input til en handlingsorienteret *velfærds- og bæredygtighedsstrategi for EU*.