



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 18. november 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Vedr.:	Sociale investeringer – Orienterende debat Sociale investeringer og EU's finanspolitiske regler – Forelæggelse ved formandskabet

Vedlagt følger til delegationerne en orienterende note fra formandskabet om ovennævnte emner med henblik på den orienterende debat og forelæggelse ved formandskabet på samlingen i EPSCO-Rådet den 27.-28. november 2023.

Sociale investeringer

Orienterende note med henblik på den orienterende debat

Formålet med denne note er at styre Rådets orienterende debat om sociale investeringer ved at redegøre for visse elementer i den politiske baggrund (afsnit I), foreslå spørgsmål, der kan tjene som rettesnor for debatten (afsnit II), og fremlægge formandskabets syn på centrale elementer i forbindelse med sociale investeringer og EU's finanspolitiske regler (afsnit III).

* * *

I) Politisk baggrund

Det spanske formandskab anser spørgsmålet om sociale investeringer for at være af stor betydning. Det er på tide at holde en politisk debat om dette emne i Rådet.

I betragtning af emnets kompleksitet er det dog hensigtsmæssigt, at de politiske overvejelser på dette område også kan baseres på tekniske elementer, som kræver grundige undersøgelser og kombinerer flere aspekter.

På deres uformelle møde den 14. juli 2023 udvekslede beskæftigelses- og socialministrene synspunkter om, hvordan sociale investeringer og beslægtede reformer effektivt kan støtte modstandsdygtige økonomier, og om den rolle, som den europæiske søjle for sociale rettigheder spiller inden for rammen for økonomisk styring i EU. Flere ministre støttede det synspunkt, at veludformede reformer og investeringer baseret på en tilgang med sociale investeringer, og navnlig dem, der fremmer menneskelig kapital, også kan give produktivitetstevninger og højere økonomisk vækst ud over at støtte sociale mål, og opfordrede til yderligere evidensbaserede overvejelser.

Efter drøftelsen nedsatte det spanske formandskab og det kommende belgiske formandskab for EU-Rådet en uformel arbejdsgruppe vedrørende sociale investeringer (IWGSI).

Hovedformålet med en sådan IWGSI, som samler forskellige institutionelle og nationale aktører, er at befordre en drøftelse ud fra en akademisk synsvinkel om samspillet mellem sociale investeringer og reformer, økonomisk vækst, makroøkonomisk stabilisering og opadgående social konvergens.

24 EU-lande har tilsluttet sig arbejdsgruppen: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tyskland, Ungarn og Østrig. Desuden har repræsentanter for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion, Europa-Parlamentets EMPL-udvalg, formændene for Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) og repræsentanter for arbejdsmarkedets parter i EU deltaget i den uformelle arbejdsgruppes aktiviteter.

To hovedarbejdsområder er blevet drøftet i IWGSI. Det første handlede om den empiriske dokumentation vedrørende det mikro- og makroøkonomiske udbytte af sociale investeringer. Det andet fokuserede på metoder til overvågning og evaluering af sociale investeringers udbytte.

IWGSI har holdt fire møder, henholdsvis den 5. september 2023, 28. september 2023, 19. oktober 2023 og 3. november 2023. Den 8. november blev der holdt en konference på højt plan med titlen "Social Investments for resilient economies and societies: EU fiscal rules fit for future" (sociale investeringer med henblik på modstandsdygtige økonomier og samfund: EU's finanspolitiske regler, der er klar til fremtiden) med repræsentanter fra den akademiske verden, nationale institutioner og EU-institutioner for at drøfte IWGSI's vigtigste resultater. Arbejdet vil fortsætte i de kommende måneder med henblik på at bidrage til formandskabets overvejelser om forberedelsen af en fælles orienterende debat mellem finansministrene og beskæftigelses- og socialministrene den 12. marts 2024.

Som følge af det hidtidige arbejde og de afholdte udvekslinger er der udarbejdet et arbejdsdokument med et forslag til en arbejdsdefinition af sociale investeringer, præsentation af litteraturen om det økonomiske og sociale udbytte af sociale investeringer og forslag til mulige tilgange til evaluering af sociale investeringer samt en bred vifte af metodiske værktøjer til måling af udbyttet heraf. På grundlag af dette arbejde har formandskabet udarbejdet en række nøglebudskaber, som sammenfatter arbejdsdokumentets resultater og identificerer nogle mulige indsatsområder. Budskaberne er beskrevet nedenfor.

II) Ministrene opfordres til at drøfte følgende spørgsmål:

1. Det betydelige arbejde med at fremme tilgangen med sociale investeringer inden for EU's sociale dagsorden er bemærkelsesværdigt. Veludformede sociale investeringer kan øge den økonomiske vækst og dermed støtte den finanspolitiske holdbarhed, men spiller også en afgørende rolle med hensyn til at fremme opadgående social konvergens. Hvilken specifik rolle kan sociale investeringer og beslægtede reformer spille inden for rammerne af den økonomiske styring i EU? Hvordan kan medlemsstaterne effektivt tilskyndes til at investere i denne kurs? Hvilken central rolle kan EPSCO spille i denne forbindelse?
2. Den vigtigste forudsætning for at støtte evidensbaseret udformning af socialpolitik er at styrke og forbedre metoden til overvågning og evaluering af økonomisk og socialt udbytte. I de senere år er der iværksat forskellige initiativer i denne henseende såsom udvikling af metoder til korttidsprognoser med henblik på at forbedre aktualiteten af sociale indikatorer. Mange medlemsstater har også styrket deres mikrosimuleringskapacitet eller gennemført andre metoder til (forudgående analyser og/eller) konsekvensanalyser. Hvilke specifikke foranstaltninger anser du for nødvendige for at gennemføre og realisere evidensbaserede socialpolitikker på kort og mellemlang sigt i dit land?

III) Sociale investeringer – formandskabets nøglebudskaber

Nøglebudskaber fra det spanske formandskab og det kommende belgiske formandskab på grundlag af arbejdet i den uformelle arbejdsgruppe vedrørende sociale investeringer

Budskab 1: Et livsforløbsperspektiv for moderne velfærdsstater

- Livsforløbsperspektivet er kernen i velfærdsstaterne i det 21. århundrede. Moderne velfærdsstater er en afbalanceret blanding af to aspekter:
 - **Sociale investeringer**, herunder politikker, der tager sigte på at højne og opretholde kvaliteten af "beholdningen" af menneskelig kapital og kapacitet samt lette og forbedre "gennemstrømningen" på arbejdsmarkedet og overgange i livet.
 - **Social beskyttelse**, herunder politikker, der tager sigte på at opretholde stærke universelle "sikkerhedsnetbuffere" til beskyttelse mod de finansielle følger af sociale risici (såsom sygdom, alderdom, arbejdsulykker og jobtab) og makroøkonomisk stabilisering.
- Kombinationen af disse politikkers funktioner, som er komplementære og gensidigt forstærkende, udgør den såkaldte **livsforløbsmultiplikator**. I livsforløbet giver sociale investeringer velfærdsudbytte i en god cirkel med hensyn til beskæftigelsesmuligheder, velfærd og ligestilling mellem kønnene, og de bidrager til at mindske fattigdom inden for og mellem generationerne.

Budskab 2: Sociale investeringer som drivkraft for vækst

- Veludformede sociale investeringer kan øge **den økonomiske vækst** og dermed også støtte den finanspolitiske holdbarhed og samtidig fremme opadgående social konvergens.
- Investeringer i **kvalitetsuddannelse**, herunder førskoleundervisning og børnepasning (ECEC), kan have direkte indvirkning på væksten ved at øge beskæftigelsesmulighederne (og dermed mindske de kønsbestemte beskæftigelses- og lønforskelle), innovationskapaciteten og produktiviteten og dermed også udvide skattegrundlaget i fremtiden til gavn for de offentlige finanser.

- Investeringer i **opkvalificering og omskoling** kan også fremme økonomisk vækst ved at øge konkurrenceevnen og produktiviteten, herunder gennem stærkere innovationskapacitet og overtagelse af nye teknologier, og også ved at sikre en bedre matchning mellem udbud af og efterspørgsel efter færdigheder og forbedre beskæftigelsesudsigterne.
- Velfungerende og effektive **aktive arbejdsmarkedspolitikker** og offentlige arbejdsformidlinger kan også give økonomisk udbytte ved at øge arbejdsmarkedets effektivitet, mindske manglen på færdigheder og misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og styrke de underrepræsenterede gruppers deltagelse på arbejdsmarkedet.
- Investeringer i **ambulante behandling og primær sundhedspleje og langtidspæje** kan bidrage til bedre sundhedspleje og kan også give mulighed for besparelser (gennem reducerede omkostninger til levering af visse tjenester) og dermed støtte den finanspolitiske holdbarhed.

Budskab 3: Social beskyttelse og økonomisk stabilisering

- Modstandsdygtighed, dvs. landets evne til at absorbere systemiske chok, er tæt forbundet med veludformede og inklusive systemer med et højt niveau af social beskyttelse, navnlig arbejdsløshedsunderstøttelse og arbejdsfordelingsordninger.
- Der kan ses tegn på det økonomiske udbytte af udgifterne til social beskyttelse:
 - på **mikroniveau** for enkeltpersoner og husholdninger: Der kan forventes vækstfremmende virkninger hovedsagelig via indkomster og forbrug samt ved at muliggøre akkumulering af produktionsmidler (herunder menneskelig kapital) og beskytte produktiv kapital efter et chok. Desuden kan social beskyttelse fremme iværksætterier og innovation ved at mindske risikoaversion på individuelt plan og skabe multiplikatoreffekter på samfundsplan
 - på **makroniveau**: Social beskyttelse kan have vækstfremmende virkninger på økonomien ved at øge husholdningers samlede produktivitet, stimulere den samlede efterspørgsel og dermed øge beskæftigelsen, navnlig via kontracykliske udgifter i økonomiske nedgangstider.

- Det økonomiske udbytte af udgifterne til social beskyttelse har tiltrukket sig relativt begrænset opmærksomhed fra forskernes side. Der er behov for mere empirisk dokumentation for dette udbytte og den stimulerende rolle, som sociale investeringer kan spille i denne forbindelse.
- En række undersøgelser underbygger det synspunkt, at ulighed hæmmer væksten på længere sigt. Litteraturen henviser også til en mulig positiv virkning af ulighed for væksten gennem modsatrettede incitamenter (med hensyn til innovation og iværksætter) samt gennem opsparing og investeringer.

Budskab 4: Tilgange til måling af udbytte af sociale investeringer

- Som i alle kategorier af økonomiske beslutninger skal offeromkostningerne ved sociale investeringer tages i betragtning. Økonomer søger at behandle dette spørgsmål ved at tage hensyn til de omkostninger og fordele, der er forbundet med hver enkelt løsningsmodel. Cost-benefit-analysen er kendetegnet ved, at man forsøger at måle alle virkninger af en politisk løsningsmodel i monetære enheder.
- I forbindelse med sociale investeringer er det særlig udfordrende at udtrykke omkostninger og især fordele i penge. Nogle af virkningerne har typisk ikke en pengeværdi (f.eks. reduktion af fattigdom, øget social inklusion eller bedre resultater på sundhedsområdet), selv om der er økonomiske virkninger. En beslutningsanalyse med flere kriterier (MCDA) gør det muligt at tage hensyn til en bred vifte af vurderingskriterier.
- Noget af udbyttet af sociale investeringer kan kun ses på længere sigt. Det er derfor vigtigt at have forløbsdata fra undersøgelser og/eller administrative kilder, der dækker lange perioder.
- En analyse af fordelingsvirkninger er en supplerende tilgang til cost-benefit-analysen. Denne indebærer en kvantitativ analyse med en vurdering af fordelingsvirkningerne af reformer og investeringer og dermed af deres indvirkning på forskellige gruppers indkomst og i sidste ende på indkomstulighed og fattigdom.

- Valget af den relevante tilgang og de relevante faktorer, der skal indgå i modelleringen, har begrænsninger og udfordringer, som er specifikt knyttet til området sociale investeringer. Til trods for at ingen model kan tage højde for alle disse elementer på én gang, er det vigtigt, at valget af antagelser er gennemsigtige, og at metoderne er baseret på en informeret analyse.
- Der kan udarbejdes fælles retningslinjer på EU-plan for at identificere klare forbindelser, fremme og sikre en analyse af høj kvalitet af sociale investeringer og deres økonomiske og sociale resultater og yderligere undersøge underliggende årsagssammenhænge.
- Der kan således anvendes forskellige metoder til at måle sociale investeringers udbytte, både på mikroniveau og makroniveau, såsom:
 - På mikroniveau: mikrosimuleringer, randomiserede kontrolforsøg, matchningsmetoder, regressionsdiskontinuitetsdesign, difference-in-difference-metoder og kvalitative metoder (fokusgrupper og dybdegående interviews)
 - På makroniveau: systemgeneraliserede momentmetoder, grænseeffektivitetsanalyser, samfundsmæssige regnskabsmatrixer og beregnelige generelle ligevægtsmodeller.

Der kan med fordel overvejes sonderende arbejde med henblik på at vurdere samspillet mellem økonomiske og sociale data for at få et mere omfattende og multifunktionelt overblik over de indbyrdes forbindelser mellem økonomien og samfundets velfærd med udgangspunkt i f.eks. det seneste arbejde med det integrerede miljøøkonomiske regnskabssystem (SEEA).

Budskab 5: Statistisk kapacitet til evaluering af sociale investeringer

- I forbindelse med sociale investeringer spiller forvaltning af og adgang til data samt statistiske værktøjer og statistisk kapacitet en central rolle i beslutningstagningen og muliggør konsekvensanalyser og bedre politikudformning. Sociale investeringer omfatter en bred vifte af politikker, og adgang til relevante data er afgørende for evalueringen heraf.

- Spørgsmålet om data hænger tæt sammen med spørgsmålet om **udformning og evaluering af den offentlige politik** og sociale investeringer. 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. Det hænger også sammen med **gennemsigtighed og ansvarlighed**.
- For yderligere at udvide konsekvensanalysens rækkevidde er der ofte behov for mere detaljerede data. En omfattende analyse kræver en betydelig og repræsentativ stikprøve, der indeholder de nødvendige elementer i de forskellige politikker, der undersøges. Øget tilgængelighed af **administrative data** til forudgående og efterfølgende politiske konsekvensanalyser bør derfor være en prioritet sammen med en forbedring af komplementariteten med sammenlignelige undersøgelsesdata på nationalt plan og EU-plan.
- For at opnå dette er det vigtigt på passende vis at tage hånd om bekymringer vedrørende **privatlivets fred, datasikkerhed, bureaukrati og manglende incitament til gennemsigtighed**, konkurrence mellem institutionerne osv. Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) tilføjer et lag af kompleksitet til datatilgængelighed, hvilket udgør en betydelig udfordring, navnlig i en europæisk sammenhæng.
- Det er vigtigt at finde en balance mellem beskyttelse af privatlivets fred og datasikkerheden og behovet for at evaluere de offentlige politikker mere effektivt. Der skal fastlægges klare retlige rammer og regler med henblik på at styre datadelingen, og der skal skabes incitament til at fremme gennemsigtighed og samarbejde. I den forbindelse bør man fuldt ud gøre brug af den europæiske forordning om datastyring, der har været gældende siden september 2023.
- Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til aktualiteten af EU's sociale indikatorer. Det er dog vigtigt at forbedre denne **aktualitet** yderligere, **både gennem mere aktuelle data og ved at forbedre kapaciteten til korttidsprognoser**. Flashestimaterne, som beregnes af Eurostat, er en meget lovende mulighed i denne henseende.

På linket <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> findes det arbejdsdokument, der er udarbejdet i fællesskab af Spanien og Belgien inden for rammerne af IWGSI. Dette dokument indeholder en arbejdsdefinition af sociale investeringer, en omfattende behandling af det økonomiske og sociale udbytte, der er forbundet med sociale investeringer, og forslag til forskellige tilgange til evaluering af sådanne investeringer. Desuden præsenterer det en bred vifte af metodiske værktøjer, der er udformet til effektivt at måle dette udbytte.
