



Euroopan unionin  
neuvosto

**Bryssel, 18. marraskuuta 2023  
(OR. en)**

**15415/23**

**SOC 768  
EMPL 551  
ECOFIN 1178**

## **ILMOITUS**

---

Lähettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Sosiaaliset investoinnit – Periaatekeskustelu Sosiaaliset investoinnit ja EU:n finanssipoliittiset säännöt – Puheenjohtajavaltio esittelee

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena edellä mainittuja aiheita käsittelevä puheenjohtajavaltion valmisteluasiakirja neuvoston (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat) 27. ja 28. marraskuuta 2023 pidettävässä istunnossa käytävää keskustelua ja puheenjohtajavaltion esitystä varten.

## Sosiaaliset investoinnit

### Valmisteluasiakirja periaatekeskustelua varten

Tämän asiakirjan tarkoituksena on ohjata sosiaalisia investointeja koskevaa neuvoston periaatekeskustelua esittelemällä joitakin toimintapoliittisen taustan osatekijöitä (osa I), esittämällä joitakin kysymyksiä keskustelun ohjaamiseksi (osa II) ja esittämällä puheenjohtajavaltion näkemys sosiaalisten investointien keskeisistä osatekijöistä ja EU:n finanssipoliittisista säännöistä (osa III).

\* \* \*

#### **I Taustaa**

Puheenjohtajavaltio Espanja pitää sosiaalisia investointeja erittäin tärkeinä. Neuvostossa käydään asiasta oikea-aikaista keskustelua.

Aiheen monimutkaisuuden vuoksi on kuitenkin asianmukaista ottaa huomioon, että poliittiset pohdinnat tällä alalla voivat perustua myös perusteellista tutkimusta edellyttäviin ja useita ulottuvuuksia yhdistäviin teknisiin seikkoihin.

Työllisyys- ja sosiaaliministerit keskustelivat epävirallisessa kokouksessaan 14. heinäkuuta 2023 siitä, miten sosiaalisilla investoinneilla ja niihin liittyvillä uudistuksilla voidaan tehokkaasti tukea selviytymiskykyisiä talouksia, sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin roolista EU:n talouden ohjausjärjestelmässä. Useat ministerit kannattivat näkemystä, jonka mukaan sosiaalisia investointeja koskevaan lähestymistapaan perustuvat hyvin suunnitellut uudistukset ja investoinnit ja erityisesti ne, joilla edistetään inhimillistä pääomaa, voivat sosiaalisten tavoitteiden edistämisen lisäksi myös saada aikaan tuottavuuden kasvua ja nopeampaa talouskasvua, ja kehottivat jatkamaan näyttöön perustuvia pohdintoja.

Keskustelun jälkeen EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio Espanja ja tuleva puheenjohtajavaltio Belgia käynnistivät sosiaalisia investointeja käsittelevän epävirallisen työryhmän (IWGSI). Tällaisen erilaisia institutionaalisia ja kansallisia toimijoita yhteen tuovan epävirallisen työryhmän päätavoitteena on edistää akateemisen näkökulman ottavaa keskustelua sosiaalisten investointien ja uudistusten, talouskasvun, makrotalouden vakauttamisen ja ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen välisestä vuorovaikutuksesta.

Työryhmään on liittynyt 24 EU-maata: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tanska, Unkari ja Viro. Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan edustajat, työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean puheenjohtajat sekä EU:n työmarkkinaosapuolten edustajat ovat myös osallistuneet epävirallisen työryhmän toimintaan.

Epävirallisessa työryhmässä on keskusteltu kahdesta keskeisestä työlinjasta. Ensimmäinen niistä käsitteli sosiaalisten investointien mikro- ja makrotaloudellista tuottoa koskevaa empiiristä näyttöä. Toisessa keskityttiin sosiaalisten investointien tuoton seuranta- ja arviointimenetelmiin.

Epävirallinen työryhmä kokoontui neljä kertaa: 5. syyskuuta, 28. syyskuuta, 19. lokakuuta ja 3. marraskuuta 2023. Marraskuun 8. päivänä järjestettiin tiedemaailman, kansallisten tahojen ja EU:n toimielinten edustajien kanssa korkean tason konferenssi, jonka aiheena oli ”Sosiaaliset investoinnit selviytymiskykyisiä talouksia ja yhteiskuntia varten: tulevaisuudenkestävät EU:n finanssipoliittiset säännöt”. Tavoite oli keskustella epävirallisen työryhmän havainnoista. Työtä jatketaan tulevana kuukausina. Tarkoitus on edistää puheenjohtajavaltion pohdintoja 12. maaliskuuta 2024 käytävän valtiovarainministerien sekä työ- ja sosiaaliministerien yhteisen periaatekeskustelun valmistelusta.

Tähän mennessä tehdyn työn ja käytyjen keskustelujen tuloksena on laadittu valmisteluasiakirja. Siinä ehdotetaan toiminnallista määritelmää sosiaalisille investoinneille, esitellään sosiaalisten investointien taloudellista ja sosiaalista tuottoa koskevaa kirjallisuutta ja ehdotetaan mahdollisia lähestymistapoja sosiaalisten investointien arviointiin sekä monenlaisia metodologisia välineitä investointien tuoton mittaamiseksi. Puheenjohtajavaltio on laatinut tämän työn pohjalta joukon keskeisiä viestejä, joissa esitetään yhteenveto valmisteluasiakirjan tuloksista ja yksilöidään mahdollisia toimintalinjoja. Viestit esitetään jäljempänä.

## **II Ministereitä pyydetään pohtimaan seuraavia kysymyksiä:**

1. EU:n sosiaalisen toimintaohjelman puitteissa tehty merkittävä työ sosiaalisia investointeja koskevan lähestymistavan edistämiseksi on huomionarvoista. Hyvin suunnitellut sosiaaliset investoinnit voivat lisätä talouskasvua ja siten tukea julkisen talouden kestävyyttä. Niillä on myös ratkaiseva rooli ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen edistämässä. Millainen erityinen rooli sosiaalisilla investoinneilla ja niihin liittyvillä uudistuksilla voi olla EU:n talouden ohjausjärjestelmässä? Miten jäsenvaltioita voidaan tehokkaasti kannustaa tekemään tämän alan investointeja? Millainen rooli TSTK-neuvostolla voi olla tässä yhteydessä?
2. Näyttöön perustuvan sosiaalipolitiikan tukemisen keskeinen edellytys on taloudellisen ja sosiaalisen tuoton seuranta- ja arviointimenetelmien vahvistaminen ja parantaminen. Viime vuosina on käynnistetty useita aloitteita, kuten nykytilannetta koskevien menetelmien kehittäminen sosiaalisten indikaattoreiden ajantasaisuuden parantamiseksi. Monet jäsenvaltiot ovat myös vahvistaneet mikrosimulointivalmiuksiaan tai ottaneet käyttöön muita (ennakointi- ja/tai) vaikutustenarviointimenetelmiä. Mitä erityistoimenpiteitä pidätte tarpeellisina näyttöön perustuvien sosiaalipolitiikkojen täytäntöönpanemiseksi ja toteuttamiseksi maassanne lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä?

### III Sosiaaliset investoinnit – Puheenjohtajavaltion keskeiset viestit

Puheenjohtajavaltio Espanjan ja tulevan puheenjohtajavaltion Belgian keskeiset viestit sosiaalisia investointeja käsittelevän epävirallisen työryhmän työn pohjalta

#### Viesti 1: Elämänkaarinäkökulma nykyaikaisiin hyvinvointivaltioihin

- Elämänkaarinäkökulma on 2000-luvun hyvinvointivaltioiden ytimessä. Nykyaikaiset hyvinvointivaltiot tasapainottavat kahta ulottuvuutta, joita ovat
  - **sosiaaliset investoinnit**, mukaan lukien politiikat, joiden tarkoituksena on parantaa ja ylläpitää inhimillisen pääoman ja valmiuksien laatua sekä helpottaa ja parantaa työmarkkinoiden sujuvuutta ja elämänvaiheiden siirtymiä;
  - **sosiaalinen suojele**, mukaan lukien politiikat, joilla pyritään säilyttämään vahva yleinen turvaverkko, joka suojaa sosiaalisten riskien (kuten sairauksien, vanhuuden, työtaturmien ja työpaikan menetyksen) taloudellisilta vaikutuksilta, ja vakauttamaan makrotaloutta.
- Näiden toisiaan täydentävien ja toisiaan vahvistavien poliittisten toimintojen yhdistelmä tuottaa niin sanotun **elämänkaaren kerrannaisvaikutuksen**. Sosiaaliset investoinnit tuottavat koko elämän ajan hyvinvointia positiivisessa kiertessä lisäämällä työllistymismahdollisuuksia, hyvinvointia ja sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi ne auttavat lieventämään sukupolvien sisäistä ja niiden välistä köyhyyttä.

#### Viesti 2: Sosiaaliset investoinnit kasvun veturina

- Hyvin suunnitellut sosiaaliset investoinnit voivat lisätä **talouskasvua** ja siten tukea julkisen talouden kestävyttä samalla kun niillä edistetään ylöspäin tapahtuvaa sosiaalista lähentymistä.
- Investoinnit **laadukkaaseen koulutukseen**, myös varhaiskasvatukseen, voivat vaikuttaa suoraan kasvuun lisäämällä työllistymismahdollisuuksia (kaventamalla sukupuolten välisiä työllisyys- ja palkkaeroja), innovaatiokapasiteettia ja tuottavuutta, mikä myös laajentaa veropohjaa tulevaisuutta ajatellen julkisen talouden hyödyksi.

- **Uudelleen- ja täydennyskoulutukseen** tehtävillä investoinneilla voidaan myös edistää talouskasvua lisäämällä kilpailukykyä ja tuottavuutta, muun muassa vahvistamalla innovaatiokapasiteettia ja ottamalla käyttöön uusia teknologioita, sekä varmistaa osaamisen kysynnän ja tarjonnan parempi yhteensovittaminen ja parantaa työllistymisnäkymiä.
- Hyvin toimiva ja tehokas **aktiivinen työvoimapolitiikka** ja julkiset työvoimapolitiset palvelut voivat myös saada aikaan taloudellista tuottoa lisäämällä työmarkkinoiden tehokkuutta, lieventämällä osaamisvajetta ja osaamisen kohtaanto-ongelmaa sekä tehostamalla aliedustettujen ryhmien osallistumista työmarkkinoille.
- **Avohoitoon, perussairaanhoidon ja pitkäaikaishoiton** tehtävillä investoinneilla voidaan parantaa terveydenhuoltoa ja saada aikaan säästöjä (tiettyjen palvelujen tarjoamisen kustannuksia pienentämällä) ja siten tukea julkisen talouden kestävyyttä.

### **Viesti 3: Sosiaalinen suojele ja talouden vakauttaminen**

- Häiriönsietokyky eli maan kyky selviytyä systeemisistä häiriöistä liittyy läheisesti hyvin suunniteltuihin ja osallistaviin sosiaalisen suojelelun järjestelmiin, erityisesti työttömyysetuuksiin ja työajan lyhentämijärjestelyihin.
- Näyttöä sosiaaliseen suojeleluun käytettyjen varojen aikaansaamasta taloudellisesta tuotosta on nähtävissä
  - yksilöiden ja kotitalouksien muodostamalla **mikrotasolla**: kasvua lisääviä vaikutuksia voidaan odottaa nähtävän pääasiassa tulo- ja kulutuspuolen kautta sekä siten, että ne mahdollistavat tuotantohyödykkeiden (myös inhimillisen pääoman) kertymisen ja suojaavat tuotantopääomaa mahdollisen häiriön vaikutuksilta. Lisäksi sosiaalinen suojelele voi edistää yrittäjyyttä ja innovointia lieventämällä riskiaversiota yksilötasolla ja saamalla aikaan kerrannaisvaikutuksia yhteisön tasolla.
  - **makrotasolla**: sosiaalisella suojelelulla voi olla kasvua lisääviä vaikutuksia talouteen, sillä se voi lisätä kotitalouksien kokonaistuottavuutta, elvyttää kokonaiskysyntää ja lisätä siten työllisyyttä erityisesti suhdanteita tasaavan menopolitiikan avulla talouden laskusuhdanteiden aikana.

- Tutkijat ovat kiinnittäneet suhteellisen vähän huomiota sosiaaliseen suojeluun käytettyjen varojen aikaansaamaan taloudelliseen tuottoon. Näistä tuotoista ja sosiaalisten investointien mahdollisesta tuottoja tehostavasta roolista tarvitaan empiiristä näyttöä.
- Useat tutkimukset tukevat näkemystä siitä, että eriarvoisuus haittaa kasvua pitkällä aikavälillä. Kirjallisuudessa viitataan myös siihen, että eriarvoisuudella saattaa olla myönteinen vaikutus kasvuun kielteisten kannustimien (innovoinnin ja yrittäjyyden osalta) sekä säästöjen ja investointien muodossa.

#### **Viesti 4: Sosiaalisten investointien tuoton mittaamista koskevat lähestymistavat**

- Kuten kaikissa taloudellisissa päätöksissä, vaihtoehtokustannukset on otettava huomioon myös sosiaalisissa investoinneissa. Taloustieteilijät pyrkivät käsittelemään tätä asiaa tarkastelemalla kuhunkin vaihtoehtoon liittyviä kustannuksia ja hyötyjä. Kustannus-hyötyanalyysille on ominaista pyrkimys mitata toimintavaihtoehdon kaikki mahdolliset vaikutukset rahayksikköinä.
- Sosiaalisten investointien osalta on erityisen haastavaa ilmaista kustannukset ja erityisesti hyödyt rahallisesti. Joillakin vaikutuksilla ei yleensä ole määriteltävissä olevaa rahallista arvoa (esimerkiksi köyhyyden väheneminen tai sosiaalisen osallisuuden lisääntyminen, terveystulosten paraneminen), vaikka ne vaikuttavat talouteen. Monikriteerisessä päätöksentekokoanalyysissä otetaan huomioon monenlaisia arviointiperusteita.
- Osa sosiaalisten investointien tuotosta on nähtävissä vasta pidemmällä aikavälillä. Siksi on tärkeää, että tutkimuksista ja/tai hallinnollisista lähteistä peräisin olevat pitkittäistutkimuksiin perustuvat tiedot kattavat pitkät ajanjaksot.
- Kustannus-hyötyanalyysia täydentävä lähestymistapa on jakaumavaikutusten arviointi. Tähän sisältyy määrällinen analyysi, jossa arvioidaan uudistusten ja investointien jakaumavaikutuksia ja siten niiden vaikutuksia eri ryhmien tuloihin ja viime kädessä tuloeroihin ja köyhyyteen.

- Mallinnukseen sisällytettävien merkityksellisten lähestymistapojen ja tekijöiden valinnassa on rajoituksia ja haasteita, jotka liittyvät erityisesti sosiaalisten investointien alaan. Vaikka mikään malli ei voi ottaa huomioon kaikkia mainittuja tekijöitä kerralla, on tärkeää, että oletuksia koskevat valinnat ovat läpinäkyviä ja menetelmät perustuvat tietopohjaiseen analyysiin.
- EU:n tasolla voitaisiin laatia yhteiset suuntaviivat selkeiden yhteyksien määrittämiseksi, sosiaalisten investointien ja niiden taloudellisten ja sosiaalisten tulosten laadukkaan analyysin edistämiseksi ja varmistamiseksi sekä taustalla olevien syy-seuraussuhteiden tutkimiseksi tarkemmin.
- Sosiaalisten investointien tuoton mittaamiseen voidaan näin ollen käyttää sekä mikro- että makrotasolla muun muassa seuraavia erilaisia menetelmiä:
  - Mikrotaso: mikrosimulaatiot, satunnaistetut kontrollikokeet, kohtaamismenetelmät, regressioepäjatkuvuussuunnittelu, erot eroissa -menetelmä, kvalitatiiviset menetelmät (kohderyhmät ja perusteelliset haastattelut)
  - Makrotaso: yleinen momenttimenetelmä, tehokkuusraja-analyysi, sosiaalitalinpitomatriisi ja numeerinen yleisen tasapainon malli

Selvitystyötä voitaisiin harkita taloudellisten ja sosiaalisten tietojen vuorovaikutuksen arvioimiseksi, jotta talouden ja yhteiskunnallisen hyvinvoinnin välisistä suhteista saataisiin kattavampi ja monikäyttöisempi kuva. Esimerkkinä voidaan mainita viimeaikainen työ ympäristötilinpitojärjestelmän (SEEA) parissa.

#### **Viesti 5: Tilastolliset valmiudet arvioida sosiaalisia investointeja**

- Sosiaalisten investointien alalla tietojen hallinnalla ja saatavuudella sekä tilastovälineillä ja valmiuksilla on keskeinen rooli päätöksenteossa, mikä mahdollistaa vaikutustenarvioinnit ja toimintapolitiikan paremman suunnittelun. Sosiaaliset investoinnit kattavat laajan valikoiman toimintapolitiikkoja, joiden arvioinnin kannalta asianmukaisten tietojen saatavuus on ratkaisevan tärkeää.

- Tietoa koskeva kysymys liittyy läheisesti **julkisen toimintapolitiikan** ja sosiaalisten investointien **kehittämiseen ja arviointiin**. Nykyisten (makro- tai mikrotasolla taikka ennakko- tai jälkiarviointeihin käytettävien) eri arviointivälineiden tuottamien tulosten tarkkuus ja laatu riippuu suurelta osin saatavilla olevista tiedoista. Tähän liittyy myös **avoimuus ja vastuuvollisuus**.
- Vaikutustenarviointien soveltamisalan laajentaminen edellyttää usein yksityiskohtaisempia tietoja. Kattava analyysi edellyttää mittavaa ja edustavaa otosta, joka kattaa tarkasteltavina olevien eri toimintapolitiikkojen vaadittavat osat. Sen vuoksi ensisijaisena tavoitteena olisi oltava se, että **hallinnolliset tiedot** asetetaan paremmin saataville toimintapolitiikan vaikutusten ennakko- ja jälkiarviointeja varten sekä parannetaan vertailukelpoisten tutkimustietojen täydentävyyttä kansallisella ja EU:n tasolla.
- Tämän saavuttamiseksi on tärkeää käsitellä asianmukaisesti huolenaiheita, jotka koskevat **yksityisyyttä, tietoturvaa, byrokratiaa ja avoimuuden kannustimien puutetta**, laitosten välistä kilpailua jne. Yleinen tietosuoja-asetus monimutkaistaa tietojen saatavuutta, mikä on merkittävä haaste erityisesti EU:n kohdalla.
- On olennaisen tärkeää löytää tasapaino, kun on kyse yksityisyyden ja tietoturvan suojelusta ja tarpeesta arvioida julkista toimintapolitiikkaa tehokkaammin. Tietojen yhteiskäytön ohjaamiseksi on laadittava selkeät oikeudelliset kehykset ja säännöt, ja avoimuuden ja yhteistyön edistämiseksi on luotava kannustimia. Tässä yhteydessä olisi hyödynnettävä täysimääräisesti syyskuusta 2023 alkaen sovellettua eurooppalaista datanhallinta-asetusta.
- EU:n sosiaalisten indikaattoreiden oikea-aikaisuuden suhteen on edistytty huomattavasti. On kuitenkin tärkeää edelleen parantaa tätä **oikea-aikaisuutta sekä oikea-aikaisemman tiedon avulla että parantamalla tämänhetkisiä valmiuksia**. Eurostatin alustavat arviot ovat tältä osin erittäin lupaava keino.

Espanjan ja Belgian yhdessä epävirallisen työryhmän puitteissa laatima valmisteluasiakirja on saatavilla osoitteessa <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf>. Asiakirjassa esitetään toiminnallinen määritelmä sosiaalisille investoinneille, tarkastellaan kattavasti sosiaaliin investointeihin liittyvää taloudellista ja sosiaalista tuottoa ja ehdotetaan erilaisia lähestymistapoja tällaisten investointien arviointia varten. Lisäksi siinä esitellään monenlaisia menetelmiä, joiden avulla näitä tuottoja voidaan mitata tehokkaasti.

---