



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 18 november 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

NOT

från: Ordförandeskapet
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

Ärende: Sociala investeringar
- Riktlinjedebatt
Sociala investeringar och EU:s finanspolitiska regler
- Föredragning av ordförandeskapet

För delegationerna bifogas en vägledande not från ordförandeskapet om ovannämnda frågor inför riktlinjedebatten och ordförandeskapets föredragning vid mötet i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 27–28 november 2023.

Sociala investeringar

Vägledande not inför riktlinjedebatten

Syftet med denna not är att styra rådets riktlinjedebatt om sociala investeringar genom att beskriva vissa delar av den politiska bakgrunden (avsnitt I), föreslå några frågor som vägledning i debatten (avsnitt II) och presentera ordförandeskapets syn på några viktiga aspekter av de sociala investeringarna och EU:s finanspolitiska regler (avsnitt III).

* * *

I) Politisk bakgrund

Det spanska ordförandeskapet anser att frågan om sociala investeringar är mycket viktig. Den politiska debatten i rådet om detta kommer lägligt.

Med tanke på ämnets komplexitet är det dock lämpligt att politiska reflektioner på detta område också baseras på tekniska element som kräver djupgående studier och omfattar flera dimensioner.

Vid sitt informella möte den 14 juli 2023 diskuterade sysselsättnings- och socialministrarna hur sociala investeringar och därtill hörande reformer effektivt kan stödja motståndskraftiga ekonomier och den roll som den europeiska pelaren för sociala rättigheter spelar i EU:s ram för ekonomisk styrning. Flera ministrar stödde åsikten att väl utformade reformer och investeringar som bygger på en strategi för sociala investeringar, särskilt sådana som främjar humankapital, också kan ge produktivitetsvinster och högre ekonomisk tillväxt utöver att främja sociala mål, och efterlyste ytterligare evidensbaserade reflektioner.

Efter diskussionen inrättade det spanska ordförandeskapet och det kommande belgiska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd en informell arbetsgrupp för sociala investeringar. Huvudsyftet med denna arbetsgrupp, där olika institutionella och nationella aktörer ingår, är att främja en diskussion ur ett akademiskt perspektiv om samspelet mellan sociala investeringar och reformer, ekonomisk tillväxt, makroekonomisk stabilisering och uppåtgående social konvergens.

24 EU-länder har anslutit sig till arbetsgruppen: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike. Dessutom har företrädare för Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, Europaparlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor, ordförandena för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd samt företrädare för arbetsmarknadens parter i EU deltagit i arbetsgruppens verksamhet.

Två huvudfrågor har diskuterats i arbetsgruppen. Den första handlade om de empiriska beläggen för de sociala investeringarnas mikro- och makroekonomiska avkastning. Den andra var inriktad på metoder för övervakning och utvärdering av avkastningen från sociala investeringar.

Arbetsgruppen har träffats fyra gånger, den 5 och 28 september 2023, den 19 oktober 2023 och den 3 november 2023. Den 8 november hölls en högnivåkonferens på temat ”Sociala investeringar för motståndskraftiga ekonomier och samhällen: finanspolitiska EU-regler för framtiden” med företrädare för den akademiska världen, nationella institutioner och EU-institutioner, som diskuterade arbetsgruppens viktigaste resultat. Arbetet fortsätter under de kommande månaderna med syftet att bidra till ordförandeskapets reflektioner och förberedelserna inför en gemensam riktlinjedebatt mellan finansministrarna och sysselsättnings- och socialministrarna som ska hållas den 12 mars 2024.

Som ett resultat av arbetet hittills och de diskussioner som hållits har ett arbetsdokument utarbetats, där man föreslår en operationell definition av sociala investeringar, presenterar litteraturen om de sociala investeringarnas ekonomiska och sociala avkastning och föreslår möjliga metoder för utvärdering av sociala investeringar samt ett brett spektrum av metodverktyg för mätningen av deras avkastning. Med utgångspunkt i detta arbete har ordförandeskapet utarbetat en uppsättning huvudbudskap som sammanfattar slutsatserna i arbetsdokumentet och identifierar några möjliga handlingslinjer. Dessa budskap redovisas nedan.

II) Ministrarna uppmanas att diskutera följande frågor:

1. Det betydande arbete som gjorts för att främja strategin för sociala investeringar inom EU:s sociala agenda är värt att notera. Väl utformade sociala investeringar kan öka den ekonomiska tillväxten och därigenom stödja finanspolitisk hållbarhet, men de spelar också en avgörande roll för främjandet av uppåtgående social konvergens. Vilken särskild roll kan sociala investeringar och därtill hörande reformer spela inom EU:s ram för ekonomisk styrning? Hur kan medlemsstaterna på ett effektivt sätt stimuleras till investeringar i denna riktning? Och vilken avgörande roll kan rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) spela i detta sammanhang?
2. Den viktigaste förutsättningen för stödet till ett evidensbaserat socialpolitiskt beslutsfattande handlar om att stärka och förbättra metoderna för övervakning och utvärdering av den ekonomiska och sociala avkastningen. Under de senaste åren har olika initiativ tagits i detta avseende, med utvecklingen av metoder för nutidsprognoser för att förbättra aktualiteten i de sociala indikatorerna som ett exempel. Många medlemsstater har också stärkt sin förmåga till mikrosimulering eller infört andra metoder för (ex-ante- och/eller) konsekvensbedömningar. Vilka särskilda åtgärder anser du vara nödvändiga för att genomföra och förverkliga evidensbaserad socialpolitik på kort och medellång sikt i ditt land?

III) Sociala investeringar – ordförandeskapets huvudbudskap

Huvudbudskap från det spanska ordförandeskapet och det kommande belgiska ordförandeskapet baserade på arbetet i den informella arbetsgruppen för sociala investeringar.

Meddelande 1: Ett livscykelperspektiv för moderna välfärdsstater

- Livscykelperspektivet utgör kärnan i 2000-talets välfärdsstater. Moderna välfärdsstater förenar två dimensioner i en välavvägd blandning:
 - **Sociala investeringar**, inbegripet politik som syftar till att höja och upprätthålla kvaliteten i ”beståndet” av humankapital och mänsklig kompetens, och underlätta och förbättra ”flödet” av övergångar på arbetsmarknaden och genom livet.
 - **Socialt skydd**, inbegripet politik som syftar till upprätthållandet av starka universella ”buffertar” till skydd mot de ekonomiska konsekvenserna av sociala risker (t.ex. sjukdom, ålderdom, olycksfall i arbetet och förlust av arbetstillfällen) och makroekonomisk stabilisering.
- Kombinationen av dessa politiska funktioner, som kompletterar och ömsesidigt förstärker varandra, resulterar i den så kallade **livscykelmultiplikatorn**. Under hela livscykeln leder sociala investeringar till välbefinnande i termer av sysselsättningsmöjligheter, välbefinnande och jämställdhet, som i en god cirkel, och bidrar till att minska fattigdomen inom och mellan generationerna.

Meddelande 2: Sociala investeringar som tillväxtmotor

- Väl utformade sociala investeringar kan öka den **ekonomiska tillväxten** och därigenom stödja finanspolitisk hållbarhet, samtidigt som de främjar en uppåtgående social konvergens.
- Investeringar i **utbildning av god kvalitet**, bland annat i förskoleverksamhet och barnomsorg, kan direkt påverka tillväxten genom att öka sysselsättningsmöjligheterna (och därmed minska skillnaderna i sysselsättning och löner mellan kvinnor och män), innovationsförmågan och produktiviteten, och därmed även utvidga skattebasen i framtiden till fördel för de offentliga finanserna.

- Investeringar i **kompetenshöjning och omskolning** kan också främja ekonomisk tillväxt genom att öka konkurrenskraften och produktiviteten, bland annat genom starkare innovationskapacitet och tillvaratagande av ny teknik, och även genom att säkerställa bättre matchning mellan efterfrågan och utbud av kompetens och genom förbättrade anställbarhetsutsikter.
- En välfungerande och effektiv **aktiv arbetsmarknadspolitik** och offentliga arbetsförmedlingar kan också ge ekonomisk avkastning genom att öka effektiviteten på arbetsmarknaden, minska kompetensbristen och kompetensglappet och stärka underrepresenterade gruppers deltagande på arbetsmarknaden.
- Investeringar i **öppenvård, primärvård och långvarig vård och omsorg** kan bidra till bättre hälso- och sjukvård och också möjliggöra besparingar (genom minskade kostnader för tillhandahållandet av vissa tjänster) och därigenom stödja finanspolitisk hållbarhet.

Meddelande 3: Socialt skydd och ekonomisk stabilisering

- Effektresiliensen, dvs. landets förmåga att absorbera systemchocker, är nära förknippad med väl utformade och inkluderande system för en hög nivå av socialt skydd, särskilt arbetslöshetsförmåner och system för korttidsarbete.
- Det finns belägg för ekonomisk avkastning på utgifter för socialt skydd
 - på individnivå och hushålls- eller **mikronivå**: tillväxtfrämjande effekter kan förväntas huvudsakligen genom inkomst- och konsumtionskanalen samt genom att en ackumulering av produktiva tillgångar (inklusive humankapital) möjliggörs och genom att produktivt kapital skyddas efter en chock; dessutom kan socialt skydd främja entreprenörskap och innovation, genom att minska riskaversionen på individnivå och skapa multiplikatoreffekter på gemenskapsnivå,
 - på **makronivå**: socialt skydd kan ha tillväxtfrämjande effekter på ekonomin genom att öka hushållens aggregerade produktivitet och stimulera den aggregerade efterfrågan och därmed öka sysselsättningen, framför allt genom kontracykliska utgifter under ekonomisk nedgång.

- Den ekonomiska avkastningen på utgifter för socialt skydd har fått relativt begränsad uppmärksamhet från forskarnas sida. Det behövs mer empiriska belägg för denna avkastning och den främjande roll som sociala investeringar kan spela i detta sammanhang.
- Ett antal studier stöder uppfattningen att ojämlikhet hämmar tillväxten på längre sikt. I litteraturen hänvisas också till en möjlig positiv effekt av ojämlikhet på tillväxten genom negativa incitament (för innovation och entreprenörskap) samt genom besparingar och investeringar.

Meddelande 4: Metoder för att mäta avkastningen från sociala investeringar

- Liksom för alla kategorier av ekonomiska beslut måste alternativkostnaden för sociala investeringar beaktas. Ekonomerna försöker behandla denna fråga genom att överväga de kostnader och fördelar som är förknippade med varje alternativ; kostnads-nyttanalyser kännetecknas av försöket att mäta alla effekter av ett alternativ i monetära enheter.
- När det gäller sociala investeringar är det särskilt svårt att uttrycka kostnader, och särskilt fördelar, i monetära termer. Vissa av effekterna har vanligtvis inte något monetärt värde (t.ex. minskad fattigdom, ökad social delaktighet, bättre hälsoreultat), även om de har en ekonomisk inverkan. En analys grundad på flera kriterier gör det möjligt att beakta ett brett spektrum av bedömningskriterier.
- En del av avkastningen från sociala investeringar kan endast ses på längre sikt. Det är därför viktigt att ha longitudinella data från undersökningar och/eller administrativa källor, som täcker långa tidsperioder.
- En strategi som kompletterar kostnads-nyttanalyser är bedömningen av de fördelningspolitiska effekterna. En sådan innefattar en kvantitativ analys som ger en bedömning av fördelningseffekterna av reformer och investeringar, och därmed också deras inverkan på inkomsterna i olika grupper, och i slutändan på inkomstskillnader och fattigdom.

- Valet av relevant metod och relevanta faktorer som ska ingå i modelleringen har begränsningar och utmaningar som är specifikt kopplade till området sociala investeringar. Ingen modell kan ta hänsyn till alla dessa faktorer samtidigt, men det är viktigt att antagandena är transparenta och att metoderna bygger på välgrundade analyser.
- Gemensamma riktlinjer skulle kunna utarbetas på EU-nivå för att identifiera tydliga kopplingar, främja och säkerställa en högkvalitativ analys av sociala investeringar och deras ekonomiska och sociala resultat och ytterligare undersöka underliggande orsakssamband.
- Olika metoder kan därför användas för att mäta avkastningen från sociala investeringar, på både mikronivå och makronivå, såsom
 - Mikronivå: mikrosimuleringar, randomiserade kontrollförsök, matchningsmetoder, regressionsdiskontinuitetsdesign, difference-in-difference-modeller, kvalitativa metoder (fokusgrupper och djupintervjuer)
 - Makronivå: system av generaliserade momentmetoder, gränseffektivitetsanalys, socialräkenskapsmatris och beräkningsbara allmänna jämviktsmodeller

Undersökande arbete skulle med fördel kunna övervägas för att bedöma samspelet mellan ekonomiska och sociala data i syfte att ge en mer heltäckande och mångsidig bild av sambanden mellan ekonomin och samhällets välbefinnande, med utgångspunkt i det senaste arbetet med systemet för integrerade miljöräkenskaper.

Meddelande 5: Statistisk kapacitet att utvärdera sociala investeringar

- När det gäller sociala investeringar spelar förvaltningen av och tillgången till data samt statistiska verktyg och statistisk kapacitet en avgörande roll i beslutsfattandet, genom att möjliggöra konsekvensbedömningar och en bättre utformning av politiken. Sociala investeringar omfattar ett brett spektrum av politikområden, och tillgången till lämpliga data är avgörande för politiken ska kunna utvärderas.

- Frågan om data är nära kopplad till **fastställandet och utvärderingen av offentlig politik** och sociala investeringar. 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. Den är också kopplad till **öppenhet** och **ansvarsskyldighet**.
- För att ytterligare utöka antalet konsekvensbedömningar krävs ofta mer detaljerade data. En omfattande analys kräver ett stort och representativt urval som omfattar de nödvändiga delarna av de olika politikområden som är under behandling. Ökad tillgång till **administrativa data** för ex-ante- och ex-post-bedömningar bör därför prioriteras, tillsammans med ökad komplementaritet med jämförbara undersökningsdata på nationell nivå och EU-nivå.
- För att uppnå detta är det viktigt att på lämpligt sätt ta itu med frågor som rör **integritet, datasäkerhet, byråkrati och brist på incitament för öppenhet**, konkurrens mellan institutioner osv. Den allmänna dataskyddsförordningen innebär att tillgången till data blivit mer komplex och utgör en betydande utmaning, särskilt i ett EU-sammanhang.
- Det är viktigt att hitta en balans mellan skyddet av privatlivet och datasäkerheten och behovet av att utvärdera den offentliga politiken på ett effektivare sätt. Tydliga rättsliga ramar och förordningar måste fastställas till vägledning för datadelningen, och incitament måste skapas för att främja öppenhet och samarbete. I detta sammanhang bör den europeiska dataförvaltningsakt som är tillämplig sedan september 2023 utnyttjas fullständigt.
- Betydande framsteg har gjorts när det gäller aktualiteten i EU:s sociala indikatorer. Det är dock viktigt att ytterligare förbättra denna **aktualitet, både genom mer aktuella uppgifter och genom förbättrad kapacitet för nutidsprognoser**. Den snabbstatistik som beräknats av Eurostat erbjuder en mycket lovande väg i detta avseende.

På den tillhandahållna länken <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSII+-+Working+Document+14112023.pdf> finns ett arbetsdokument som har utarbetats gemensamt av Spanien och Belgien inom ramen för den informella arbetsgruppen för sociala investeringar. I detta dokument ges en operativ definition av sociala investeringar, en omfattande undersökning av den ekonomiska och sociala avkastningen i samband med sociala investeringar och föreslås olika metoder för utvärderingen av sådana investeringar. Dessutom införs ett brett spektrum av metodverktyg som utformats för att effektivt mäta denna avkastning.
