



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 23. november 2023
(OR. en)

15418/1/23
REV 1

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

NOTE

fra: Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse
til: De Faste Repræsentanters Komité/Rådet

Vedr.: Udtalelse fra EMCO og SPC om sociale investeringer
– *Forelæggelse ved de respektive formænd for Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse*

Vedlagt følger til delegationerne ovennævnte udtalelse med henblik på forelæggelse ved de respektive formænd for Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse på samlingen i EPSCO-Rådet den 27.-28. november 2023.



Beskæftigelsesudvalget Udvalget for Social Beskyttelse

Udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse om merværdien af sociale investeringer og EPSCO-Rådets rolle i styringen af det europæiske semester

Indledning

1. **Den 14. juli 2023 udvekslede beskæftigelses- og socialministrene på deres uformelle møde synspunkter om, hvordan sociale investeringer støtter 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 produktivitetsevner og fremme højere økonomisk vækst ud over at støtte sociale mål, og opfordrede til yderligere evidensbaserede overvejelser. Som opfølgning på drøftelserne opfordrede ministrene fra Spanien og Belgien – de medlemsstater, der varetager formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union mellem juli 2023 og juni 2024 – Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) til at udarbejde en udtalelse om sociale investeringer og beslægtede reformer og den rolle, som EPSCO-Rådet spiller inden for rammen for økonomisk styring i EU.

2. **Den 9. november 2022 forelagde Kommissionen retningslinjer for en reform af økonomisk styring i EU. Den 14. marts 2023 blev disse fulgt op af et sæt konklusioner vedtaget af Økofinrådet, hvori der blev peget på områder, hvor der er konvergens mellem medlemsstaternes synspunkter¹.** På denne baggrund fremsatte Kommissionen den 26. april 2023 sine lovgivningsforslag om evalueringen af den økonomiske styring. Ifølge disse forslag fra Kommissionen bør alle medlemsstater fremlægge *mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag*, der omfatter finanspolitik og reformer samt investeringstilsagn. Kommissionen foreslår desuden, at den finanspolitiske tilpasningsperiode kan forlænges "*med højst tre år, hvis medlemsstaten understøtter sin plan med et sæt verificerbare og tidsbestemte reformer og investeringer, der samlet set fremmer vækst, støtter finanspolitisk holdbarhed, understøtter Unionens generelle prioriteter, efterkommer relevante landespecifikke henstillinger, der er rettet til medlemsstaten inden for rammerne af det europæiske semester, og efterkommer de landespecifikke investeringsprioriteter, uden at føre til nedskæringer i andre nationalt finansierede offentlige udgifter under tilpasningsperioden for at sikre, at investeringerne får makroøkonomisk virkning, og undgå at udelukke andre investeringsprioriteter*". I Kommissionens forslag identificeres Unionens fælles prioriteter som den europæiske grønne pagt, den europæiske søjle for sociale rettigheder, politikprogrammet for det digitale årti 2030 og det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar.

¹ [Rådets konklusioner om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU](#), som Økofinrådet vedtog den 14. marts 2023.

3. **Denne udtalelse er en del af arbejdet til støtte for ministrene i udviklingen af en koordineret tilgang til sociale investeringer og beslægtede reformer og den rolle, som EPSCO-Rådet spiller i styringen af det europæiske semester, uden at dette berører resultatet af de interinstitutionelle forhandlinger om de lovgivningsforslag, som Kommissionen forelagde den 26. april 2023².** I lyset af artikel 148 i TEUF og det politiske engagement i gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder kan en rettidig analyse af merværdien af politikker for sociale investeringer til fremme af bæredygtig og inklusiv vækst og socioøkonomisk modstandsdygtighed støtte EPSCO-Rådet i styrkelsen af koordineringen af økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker. Det kan derfor også være berettiget at overveje den overordnede beskæftigelsesmæssige og sociale styring i det europæiske semester, navnlig med hensyn til EPSCO-Rådets rolle.

² Lovgivningsforslagene forhandles i øjeblikket i Økofinrådet og i Europa-Parlamentets ECON- og EMPL-udvalg.

Merværdien af politikker for sociale investeringer

4. **Det arbejde, som Rådet allerede har udført – som der fortsat kan bygges på – fastlagde tilgangen med sociale investeringer som udformning af arbejdsmarkeds-, færdigheds- og socialpolitikker med henblik på at styrke enkeltpersoners nuværende og fremtidige kompetencer med fokus på at sætte dem i stand til og at udvikle deres evne til at håndtere socioøkonomiske risici i et livsforløbsperspektiv³.** Navnlig understregedes i den sociale investeringspakke, som Kommissionen forelagde i 2013, hvordan beskæftigelses-, færdigheds- og socialpolitikker kan opfylde investeringsbehov samt beskyttelses- og stabiliseringsbehov, som kan have funktioner, der styrker hinanden gensidigt. I den aktuelle socioøkonomiske situation kan nationale reformer og investeringer baseret på tilgangen med sociale investeringer, hvis de udformes hensigtsmæssigt, være redskaber til gennemførelse af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, der blev proklameret af Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen i 2017 for på højeste plan at etablere det politiske engagement i en mere inklusiv og bæredygtig vækstmodel i Unionen, hvor økonomiske og sociale fremskridt hænger uløseligt sammen. I maj 2021 bekræftede Portoerklæringen på ny målet om at udbygge gennemførelsen af søjlen under behørig hensyntagen til de respektive kompetencer og nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, herunder med henblik på at fremskynde den grønne og den digitale omstilling. I juni 2021 hilste Det Europæiske Råd EU's overordnede mål for beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse for 2030, som Kommissionen havde foreslået i søjlehandlingsplanen, velkommen.

³ [Rådets konklusioner om social investering i vækst og samhørighed](#), som EPSCO-Rådet vedtog den 20.-21. juni 2013.

5. **Samtidig med at det i sig selv er værdifuldt at forfølge sociale fremskridt og forbedre menneskers trivsel, og de nationale forhold og behov er forskellige, er der tegn på, at politikker for sociale investeringer – hvis de er veludformede – kan have en betydelig positiv indvirkning på den økonomiske vækst, produktiviteten og konkurrenceevnen og dermed også støtte den finanspolitiske holdbarhed og samtidig fremme opadgående social konvergens.** En sund finanspolitik skaber den nødvendige plads til politikker for sociale investeringer, men sidstnævnte kan støtte bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst og dermed få positive langsigtede virkninger for gældskvoterne, herunder ved muligvis at mindske omkostningerne ved ikke at gøre noget. Denne dynamik er endnu tydeligere på kort sigt i økonomiske nedgangstider såsom covid-19-krisen, hvor passende støtteforanstaltninger (navnlig via arbejdsfordelingsordninger) førte til en hurtigere end forventet økonomisk genopretning med en lavere nedgang i beskæftigelsen og indkomsten i forhold til tidligere kriser⁴. Omvendt kan procykliske politikker under kriser føre til pludselige budgetnedskæringer, der kan forværre fattigdommen og sociale uligheder, svække potentialet for produktivetsforbedringer og begrænse den fremtidige bæredygtige økonomiske vækst.

⁴ [Rådets konklusioner om den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2023 og den fælles beskæftigelsesrapport](#), der blev vedtaget af EPSCO-Rådet den 13. marts 2023. Der findes mere tilbundsgående analyser i 2023- og 2022-udgaven af den fælles beskæftigelsesrapport.

6. **De seneste drøftelser i EMCO og SPC fremhævede navnlig, at evidensbaserede politikker, der styrker færdigheder, øger arbejdsmarkedsdeltagelsen og forebygger udstødelse, har et stort potentiale til at støtte en stærkere og mere inklusiv økonomisk vækst og øge produktivetsniveauerne og er afgørende for at ledsage den digitale og den grønne omstilling.** Sådanne politikker kan omfatte reformer og investeringer, der har til formål at afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og det manglende match mellem udbudte og efterspurgte færdigheder og kompetencer (gennem opkvalificering og omskoling, uddannelse og livslang læring), frigøre underrepræsenterede grupperes potentiale (navnlig gennem effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker, velstrukturerede skatte- og socialsikringssystemer og aktive inklusionspolitikker) og forøge arbejdskraftudbuddet (gennem tilgængelige og økonomisk overkommelige børnepasningstilbud og sundheds- og langtidsplejeydelser af høj kvalitet). Desuden kan visse socialpolitikker spille en afgørende rolle i den makroøkonomiske stabilisering ved i væsentlig grad at afbøde sociale risici og reducere eventuelle stigninger i fremtidige sociale udgifter forbundet med ikke at gøre noget (navnlig via arbejdsfordelingsordninger, velfungerende sociale sikkerhedsnet såsom arbejdsløshedsunderstøttelses- og kontanthjælpsordninger og passende mindsteindkomstordninger).

7. **Selv om potentialet i politikker for sociale investeringer anerkendes, og på trods af de seneste metodemæssige fremskridt, udgør evalueringen af det faktiske økonomiske og sociale udbytte⁵ af landespecifikke reformer og investeringer dog stadig udfordringer, som der bør tages yderligere hånd om.** Sådanne vanskeligheder vedrører samspillet mellem elementerne i politikudformningen og andre variabler, der påvirker et sådant udbytte, herunder særlige nationale forhold, samt de virkninger, der ofte kommer til udtryk på mellemlang og lang sigt. Udbyttet af sociale investeringer afhænger af de pågældende typer af politiske foranstaltninger og deres udformning, men også af kontekstuelle forhold (med hensyn til tid og sted) samt andre samtidige politiske indgreb, som der bør tages hensyn til. Evalueringen af mikro- og makroøkonomisk udbytte afhænger af forskellige analytiske metoder, der muligvis anvendes i medlemsstaterne (såsom forudgående og efterfølgende analyser, kontrafaktiske konsekvensanalyser og cost-benefit-analyser), også afhængigt af de forskellige niveauer af administrativ kapacitet til at foretage passende evalueringer. Da langsigtede virkninger eller indflydelsesfaktorer kan være vanskelige at observere og kan føre til upræcise eller unøjagtige konklusioner, er det afgørende at indsamle tilstrækkelige og pålidelige data og anvende robuste metoder, der på passende vis kan tage disse elementer i betragtning. I den forbindelse kan en øget udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne fremme en mere omfattende forståelse af, hvordan man bedre kan vurdere det økonomiske og sociale udbytte af sociale investeringer i lyset af de fælles EU-udfordringer. Gensidig læring i forbindelse med EMCO's og SPC's aktiviteter kan være særlig nyttig med hensyn til at identificere investeringer og reformer, der maksimerer de positive virkninger for økonomisk vækst, beskæftigelse, fattigdomsrisici og ulighed.

⁵ Økonomisk udbytte henviser til finansielle fordele eller gevinster på individuelt niveau, virksomhedsniveau eller markedsniveau (på mikroniveau) samt ændringer i et lands samlede økonomiske vækst, inflationsrater eller beskæftigelsesfrekvens (på makroniveau). Socialt udbytte omfatter ikkefinansielle fordele med fokus på trivsel, livskvalitet og samfundsmæssige forbedringer, herunder forbedrede sundheds- og uddannelsesresultater for enkeltpersoner eller grupper.

EPSCO-Rådets rolle i det europæiske semester

8. **Selv om det europæiske semester også fortsat forventes at være EU's ramme for koordinering af de finanspolitiske, økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker – under hensyntagen til nationale kompetencer og med et klart mandat til EPSCO-Rådet i henhold til artikel 148 i TEUF – kan evalueringen af den økonomiske styring afhængigt af resultatet heraf påvirke den måde, hvorpå EPSCO-Rådet støtter denne proces.** For det første foreslår Kommissionen et stærkere samspil mellem finanspolitik og reformer og investeringer, hvorved arbejdsmarkeds-, færdigheds- og socialpolitiske foranstaltninger – der samordnes og overvåges af Rådet i det europæiske semester i henhold til artikel 148 i TEUF⁶ – bør tages i betragtning ved udarbejdelsen af de nationale *mellemlistede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag* og overvåges via de *årlige situationsrapporter*, som medlemsstaterne derefter forelægger (og som således skal erstatte de *nationale reformprogrammer*, der i øjeblikket anvendes som medlemsstaternes rapporteringsredskaber for gennemførelsen af principperne i søjlen). For det andet foreslår Kommissionen, at visse reform- og investeringstilsagn, som medlemsstaterne har afgivet i deres *mellemlistede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag*, vil kunne berettige til en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode, forudsat at de samlet set opfylder visse kriterier⁷.

⁶ Artikel 148 i TEUF omfatter navnlig den årlige vedtagelse af retningslinjerne for beskæftigelse, den fælles beskæftigelsesrapport og de landespecifikke henstillinger. EPSCO-Rådet godkender også de beskæftigelsesmæssige og sociale aspekter af henstillingen til euroområdet (i december), sine konklusioner om den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst (i marts) og godkender en årlig horisontal udtalelse om det europæiske semester udarbejdet af EMCO og SPC med resultaterne af deres multilaterale overvågnings- og revisionsaktiviteter (i juni).

⁷ Som beskrevet i punkt 2 er det værd at bemærke, at den europæiske søjle for sociale rettigheder er blandt de fælles EU-prioriteter i Kommissionens forslag af 26. april.

9. **EPSCO-Rådet bør bevare sin samordnings- og overvågningsrolle i alle spørgsmål vedrørende arbejdsmarkeds-, færdigheds- og socialpolitikker , herunder i forbindelse med det relevante indhold af alle dokumenter inden for rammerne af det europæiske semester, i overensstemmelse med de relevante traktatbestemmelser.** I overensstemmelse med proportionalitets- og nærhedsprincippet skal det europæiske semesters multilaterale karakter bevares fuldt ud, og de relevante rådssammensætninger skal fortsat inddrages.
10. **I henhold til nøglebudskaberne om indførelse af en ramme for social konvergens i det europæiske semester, der blev vedtaget af EMCO og SPC i maj 2023⁸, vil en eventuel ny ramme for social konvergens være i overensstemmelse med en integreret tilgang til politisk overvågning i semestret og bidrage til stærkere og mere effektiv politiksamordning, samtidig med at det anerkendes, at der er forskellige grader af støtte blandt medlemsstaterne med hensyn til dens indførelse.**
11. **Det er vigtigt med effektivt samarbejde og fælles overvejelser med Økofinrådet om fremtiden for det europæiske semester.** Sådanne fælles overvejelser kan omfatte praktiske ordninger for den årlige semestercyklus mellem de to rådssammensætninger, den årlige tidsplan herfor, de rådgivende udvalgs arbejdsmetoder, samt hvordan der kan sikres et effektivt samspil mellem finanspolitikken og strukturreformer og investeringer, der har til formål at løse tværgående spørgsmål, herunder støtte gennemførelsen af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, og samtidig fremme sunde offentlige finanser.

⁸ [Nøglebudskaber fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse](#), drøftet på EPSCO-Rådets samling den 12. juni 2023.

Indbydelse fra det spanske og det belgiske formandskab (juli 2023)

Kære Emiliano, kære Rute

Kære medlemmer af EMCO og SPC

Formandskabet så med tilfredshed på den udbytterige debat om relevansen af sociale investeringer for evalueringen af den økonomiske styring i EU, der fandt sted på det seneste uformelle møde i EPSCO-Rådet den 14. juli i Madrid. Drøftelserne viste, at ministrene for beskæftigelse og sociale anliggender har stor interesse i at understrege betydningen af sociale investeringer og fastlægge behandlingen heraf i henhold til nye mulige finanspolitiske EU-regler. De synspunkter, der kom frem, er overordentligt interessante.

På grundlag af konklusionerne fra disse første overvejelser mener det spanske formandskab – i tæt samarbejde med det kommende belgiske formandskab – ikke, at debatten bør stoppe, men snarere fortsætte. Med henblik herpå afholder det spanske formandskab en konference på højt plan den 15.-16. oktober i Aranjuez og endnu en konference – i partnerskab med det kommende belgiske formandskab – med eksperter fra den akademiske verden mellem slutningen af oktober og begyndelsen af november i Bruxelles for at drøfte: 1) mikro- og makroøkonomisk udbytte af sociale investeringer og 2) eksisterende parametre til overvågning og evaluering af resultaterne af sociale investeringer.

På næste samling i EPSCO-Rådet, der er berammet til slutningen af november 2023, vil der blive lejlighed til at gøre status i Rådet over de fremskridt, der er opnået på både teknisk og politisk plan. Det overordnede mål er, at beskæftigelses- og socialministrene kan anlægge en koordineret tilgang til sociale investeringers rolle i den reformerede økonomiske styring i EU. Endemålet for denne øvelse er den fælles samling i EPSCO-Økofin-rådet, der finder sted under det belgiske formandskab.

Med henblik herpå vil det spanske formandskab i lyset af den forventede status på samlingen i EPSCO-Rådet i november 2023 – i samråd med det kommende belgiske formandskab – gerne opfordre Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse til at udarbejde en udtalelse om behandlingen af sociale investeringer og beslægtede reformer inden for rammerne af den evaluerede økonomiske styring og – på grundlag af rammen for social konvergens – om den rolle, som EPSCO-Rådet og dets udvalg skal spille i den nye finanspolitiske ramme. Formandskabet opfordrer endvidere udvalgene til at overveje potentialet i sociale investeringer for økonomisk vækst, makroøkonomisk stabilisering og opadgående social konvergens i betragtning af de strukturelle ændringer, som den grønne og den digitale omstilling medfører.

I er som formænd for EMCO og SPC bedst i stand til at foreslå konkrete skridt og arbejdsmetoder med henblik på et sådant arbejde under hensyntagen til jeres udvalgs arbejdsprogrammer og erfaringerne fra tidligere drøftelser om dette emne. Det spanske formandskab vil på grundlag af det rapporterede resultat af udtalelsen søge at præcisere omfanget af medlemsstaternes støtte til EPSCO-Rådets holdning til den igangværende evaluering af den økonomiske styring.

Det spanske formandskab og det kommende belgiske formandskab står fortsat fuldt ud til jeres rådighed for at samarbejde.