



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 18 ноември 2023 г.
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

БЕЛЕЖКА

От: Председателството
До: Комитета на постоянните представители/Съвета

Относно: Социалните инвестиции
– Ориентационен дебат
Социалните инвестиции и фискалните правила на ЕС
– Представяне от председателството

Приложено се изпраща на делегациите бележка с насоки от председателството по посочените по-горе въпроси с оглед на ориентационния дебат и представянето от председателството на заседанието на Съвета EPSCO на 27 и 28 ноември 2023 г.

Социални инвестиции

Бележка с насоки за ориентационния дебат

Целта на настоящата бележка е да зададе посока за ориентационния дебат на Съвета относно социалните инвестиции, като изложи някои елементи от контекста на политиката (раздел I), предложи някои въпроси, които да направляват дебата (раздел II), и представи становището на председателството по ключовите елементи на социалните инвестиции и фискалните правила на ЕС (раздел III).

* * *

I) Контекст на политиката

Испанското председателство счита, че въпросът за социалните инвестиции е много важен. Провеждането на ориентационен дебат в Съвета по този въпрос идва в подходящия момент.

Като се има предвид сложността на темата обаче, е целесъобразно политическите обсъждания в тази област да могат да се основават и на технически елементи, които изискват задълбочено проучване и съчетават няколко измерения.

На 14 юли 2023 г. по време на неформалното си заседание министрите на заетостта и социалните въпроси обмениха мнения по въпроса как социалните инвестиции и свързаните с тях реформи могат ефективно да подпомагат устойчивостта на икономиките и каква е ролята на Европейския стълб на социалните права в рамката на ЕС за икономическо управление. Някои министри подкрепиха становището, че добре планираните реформи и инвестиции, основани на подход за социални инвестиции, и по-специално тези, които стимулират човешкия капитал, могат, в допълнение към постигането на социални цели, да доведат до повишаване на производителността и до по-висок икономически растеж, и отправиха призив за по-нататъшно базирано на обективни данни обсъждане на тези въпроси.

След обсъждането испанското председателство и предстоящото белгийско председателство на Съвета на ЕС създадоха неформална работна група „Социални инвестиции“ (IWGSI). Основната цел на тази IWGSI, която обединява различни институционални и национални участници, е да стимулира дискусията от академична перспектива относно взаимодействието между социалните инвестиции и реформи, икономическия растеж, макроикономическата стабилизация и възходящата социална конвергенция.

Към работната група се присъединиха 24 държави от ЕС: Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия и Швеция. Освен това в дейностите на неформалната работна група участваха представители на генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия, комисията по заетост и социални въпроси на Европейския парламент, председателите на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила, както и представители на социалните партньори от ЕС.

В рамките на IWGSI бяха обсъдени две основни направления на работата. Първото се отнасяше до емпиричните доказателства относно микро- и макроикономическата възвръщаемост на социалните инвестиции. Второто се съсредоточи върху методиките за наблюдение и оценка на възвръщаемостта на социалните инвестиции.

IWGSI заседава четири пъти, на 5 септември 2023 г., на 28 септември 2023 г., на 19 октомври 2023 г. и на 3 ноември 2023 г. На 8 ноември беше организирана конференция на високо равнище с представители на академичните среди, националните институции и институциите на ЕС на тема „Социални инвестиции за устойчиви икономики и общества – готови за бъдещето фискални правила на ЕС“, за да се обсъдят основните констатации на IWGSI. Работата ще продължи през следващите месеци с цел да се подпомогнат обсъжданията на председателството относно подготовката на съвместен ориентационен дебат на министрите на финансите и министрите на заетостта и социалните въпроси, който ще се проведе на 12 март 2024 г.

В резултат на извършената до момента работа и проведенния обмен на мнения беше изготвен работен документ, в който се предлага оперативно определение за социални инвестиции, представят се публикациите за икономическата и социалната възвръщаемост на социалните инвестиции и се предлагат възможни подходи за оценка на социалните инвестиции, както и широк набор от методически инструменти за измерване на тяхната възвръщаемост. Въз основа на тази работа председателството изготви поредица основни послания, в които се обобщават констатациите от работния документ и се набелязват някои възможни насоки на действие. Тези послания са изложени по-долу.

II) Министрите се приканват да обсъдят следните въпроси:

1. Заслужава да се отбележи значителната работа за постигане на напредък в подхода за социални инвестиции в рамките на социалната програма на ЕС. Добре планираните социални инвестиции могат да повишат икономическия растеж, като по този начин подкрепят фискалната устойчивост, но също така играят решаваща роля за насърчаване на възходящата социална конвергенция. Каква конкретна роля могат да играят социалните инвестиции и свързаните с тях реформи в рамките на икономическото управление на ЕС? Как държавите членки могат ефективно да бъдат насърчавани да инвестират в тази посока? Освен това каква ключова роля може да играе Съветът EPSCO в този контекст?
2. Ключовото условие за подпомагане на основаното на факти създаване на социална политика е укрепването и подобряването на методиката за наблюдение и оценка на икономическата и социалната възвръщаемост. През последните години бяха предприети различни инициативи в това отношение, като например разработването на методи за моментно прогнозиране, за да се подобри актуалността на социалните показатели. Много държави членки също са подобрили способностите си за микросимулации или са въвели други методи за (предварителни оценки и/или) оценки на въздействието. Какви конкретни мерки считате за необходими за прилагането и осъществяването на основани на факти социални политики във Вашата страна в краткосрочен и средносрочен план?

III) Социални инвестиции – основни послания на председателството

Основни послания на испанското председателство и предстоящото белгийско председателство въз основа на работата на неформалната работна група „Социални инвестиции“

Послание 1: Перспектива за обхващане на целия жизнен цикъл в модерните социални държави

- Перспективата за обхващане на целия жизнен цикъл заема централно място в социалните държави на XXI век. Модерните социални държави са балансирана комбинация от две измерения:
 - **Социални инвестиции**, включително политики, насочени към повишаване и поддържане на качеството на „запаса“ от човешки капитал и способности, както и към улесняване и подобряване на протичането на преходите на пазара на труда и през целия жизнен цикъл.
 - **Социална закрила**, включително политики, насочени към поддържане на мощни „буфери“ на универсалната защитна мрежа за закрила срещу финансовите последици от социални рискове (като заболявания, старост, трудови злополуки и загуба на работни места) и макроикономическа стабилизация.
- Комбинацията от тези функции на политиката, които се допълват и подсилват взаимно, води до т.нар. *life-course multiplier* (фактор за увеличаване на ползите през целия жизнен цикъл). Плодовете от социалните инвестиции се берат през целия живот под формата на благосъстояние в благоприятен цикъл по отношение на възможностите за заетост, благосъстоянието и равенството между половете; те спомагат и за смекчаване на бедността в рамките на поколенията и между тях.

Послание 2: Социалните инвестиции като двигател на растежа

- Добре планираните социални инвестиции могат да повишат **икономическия растеж**, като по този начин също подкрепят фискалната устойчивост, като същевременно насърчават възходящата социална конвергенция.
- Инвестициите в **качествено образование**, включително в образованието и грижите в ранна детска възраст, могат да окажат пряко въздействие върху растежа, като увеличат възможностите за заетост (като по този начин се намалят разликите в заетостта и заплащането между жените и мъжете), капацитета за иновации и производителността, което също разширява данъчната основа в бъдеще в полза на публичните финанси.

- Инвестициите в **повишаване на квалификацията и преквалификация** могат също така да стимулират икономическия растеж, като повишат конкурентоспособността и производителността, включително чрез повишаване на способността за иновации и възприемане на нови технологии, както и чрез осигуряване на по-добро съответствие между търсенето и предлагането на умения и подобряване на перспективите за пригодност за заетост.
- Добре функциониращите и ефективни **активни политики по заетостта** и публичните служби по заетостта също могат да осигурят икономическа възвръщаемост чрез повишаване на ефективността на пазара на труда, смекчаване на недостига на умения и несъответствията между търсените и предлаганите умения и засилване на участието на пазара на труда на по-слабо представените групи.
- Инвестициите в **амбулаторни и първични грижи и дългосрочни грижи** могат да допринесат за по-добро здравеопазване, а също така да създадат условия за икономии (чрез намаляване на разходите за предоставяне на определени услуги) и по този начин да подпомогнат фискалната устойчивост.

Послание 3: Социална закрила и икономическа стабилизация

- Устойчивостта на въздействие, т.е. способността на държавата да поема системни сътресения, е тясно свързана с добре проектирани и приобщаващи системи за социална закрила, по-специално обезщетения за безработица и схеми за подпомагане на работата на непълно работно време.
- Доказателства за икономическата възвръщаемост на разходите за социална закрила могат да се видят:
 - На **микроравнище** индивид и домакинство: ефект на стимулиране на растежа може да се очаква главно по линия на приходите и потреблението, както и чрез създаването на условия за натрупване на производствени активи (включително човешки капитал) и защита на производствения капитал след сътресение. Освен това социалната закрила може да насърчи предприемачеството и иновациите, като намали нежеланието за поемане на риск на индивидуално равнище и може да генерира мултиплициращ ефект на равнище общност.
 - На **макроравнище**: социалната закрила може да има стимулиращо растежа въздействие върху икономиката, като увеличи съвкупната производителност на домакинствата, стимулира съвкупното търсене и по този начин повиши заетостта, по-специално чрез антициклични разходи по време на икономически спад.

- Икономическата възвръщаемост на разходите за социална закрила се ползва със сравнително ограничен интерес от страна на изследователите. Необходими са повече емпирични доказателства за тази възвръщаемост и за стимулиращата роля, която социалните инвестиции могат да играят в този контекст.
- Няколко проучвания подкрепят виждането, че неравенството възпрепятства растежа в дългосрочен план. В публикациите се споменава и възможно положително въздействие на неравенството върху растежа чрез отрицателни стимули (за иновации и предприемачество), както и чрез спестявания и инвестиции.

Послание 4: Подходи за измерване на възвръщаемостта на социалните инвестиции

- Както при всяка друга категория икономически решения, трябва да се вземе предвид алтернативната цена на социалните инвестиции. Икономистите се стремят да решат този въпрос, като вземат предвид разходите и ползите, свързани с всеки вариант; анализът на разходите и ползите (АРП) се изразява в опит за измерване на всички ефекти от даден вариант на политиката в парично изражение.
- В областта на социалните инвестиции е много трудно да се припише парична стойност на разходите и особено на ползите. Някои от ефектите обикновено нямат парична стойност (например намаляването на бедността или повишаването на социалното приобщаване, по-добрите здравни резултати), въпреки че икономическото въздействие е налице. Анализът на решенията въз основа на множество критерии (MCDA) позволява да се вземе предвид широк спектър от критерии за оценка.
- Някои видове възвръщаемост на социалните инвестиции могат да се видят само в дългосрочен план. Поради това е важно да има данни от повторени във времето изследвания, които да идват от проучвания и/или административни източници и да обхващат дълги периоди от време.
- Допълнителен подход към АРП е оценката на разпределителното въздействие (ОРВ). Това включва количествен анализ, който дава оценка на разпределителните ефекти от реформите и инвестициите, а оттам и на тяхното въздействие върху доходите на различните групи, и в крайна сметка върху неравенството по отношение на доходите и бедността.

- При избора на съответния подход и фактори, които да бъдат включени в моделирането, има ограничения и предизвикателства, които са конкретно свързани с областта на социалните инвестиции. Въпреки че нито един модел не може да отчита всички тези елементи едновременно, важно е изборът какви допускания да се правят да бъде прозрачен, а методите да се основават на информиран анализ.
- На равнището на ЕС би могло да се разработят общи насоки за установяване на ясни връзки, насърчаване и осигуряване на висококачествен анализ на социалните инвестиции и икономическите и социалните резултати от тях, както и за допълнително проучване на причинно-следствените връзки.
- Така може да се използват различни методи за измерване на възвръщаемостта на социалните инвестиции както на микро-, така и на макроравнище, като например:
 - Микроравнище: Микросимулации, рандомизирани контролни изпитвания, методи за намиране на съответствие, RDD, DID, качествени методи (фокус групи и подробни интервюта)
 - Макроравнище: SGMM, анализ на границата на ефективност, социална матрица (SAM) и модели на изчислимо общо равновесие

Би било полезно да се обмисли извършването на проучвателна работа за оценка на взаимодействията между икономическите и социалните данни, за да се осигури всеобхватен и многостранен поглед върху взаимовръзките между икономиката и общественото благосъстояние, като за пример се вземе разработената наскоро Система от интегрирани икономически сметки за околната среда (SEEA).

Послание 5: Статистически капацитет за оценка на социалните инвестиции

- В областта на социалните инвестиции управлението и достъпът до данни, както и статистическите инструменти и капацитет играят ключова роля в процеса на вземане на решения, като дават възможност за оценки на въздействието и по-добро разработване на политики. Социалните инвестиции обхващат широк спектър от политики и достъпът до подходящи данни е от основно значение за тяхната оценка.

- Въпросът за данните е тясно свързан с въпроса за **формулирането и оценката на публичните политики** и социалните инвестиции. Точността и качеството на резултатите, предоставяни от различните налични инструменти за оценка (независимо дали са макро- или микро-, предварителни или последващи) действително зависят до голяма степен от наличните данни. Значение имат и **прозрачността и отчетността**.
- За допълнително разширяване на обхвата на оценките на въздействието често са необходими по-подробни данни. Цялостният анализ изисква достатъчно голяма и представителна извадка, която обхваща необходимите компоненти на различните разглеждани политики. Поради това подобряването на наличието на **административни данни** за предварителни и последващи оценки на въздействието на политиката следва да бъде приоритет, заедно с подобряването на взаимното допълване със съпоставими данни от проучвания на национално равнище и на равнище ЕС.
- За да се постигне това, е важно да се обърне достатъчно внимание на опасенията относно **неприкосновеността на личния живот, сигурността на данните, бюрокрацията и липсата на стимули за прозрачност**, конкуренцията между институциите и др. Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД) усложнява достъпността на данните, което представлява значително предизвикателство, особено в европейски контекст.
- Особено важно е да се постигне баланс между защитата на неприкосновеността на личния живот и сигурността на данните и необходимостта от по-ефективна оценка на публичните политики. Трябва да се установят ясни правни рамки и разпоредби, които да направляват обмена на данни, и трябва да се създадат стимули за насърчаване на прозрачността и сътрудничеството. В този контекст следва да се използва пълноценно Европейският акт за управление на данните, който се прилага от септември 2023 г.
- Постигнат е значителен напредък по отношение на актуалността на социалните показатели на ЕС. Все пак е важно тази **актуалност да се подобри допълнително както чрез по-навременни данни, така и чрез увеличаване на капацитета за моментно прогнозиране**. Експресните оценки, изчислявани от Евростат, предлагат много обещаваща възможност в това отношение.

На следния линк <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSII+-Working+Document+14112023.pdf> е наличен работният документ, изготвен съвместно от Испания и Белгия в рамките на IWGSI. Този документ дава оперативно определение за социални инвестиции, разглежда изчерпателно икономическата и социалната възвръщаемост, свързана със социалните инвестиции, и предлага различни подходи за оценка на тези инвестиции. Освен това документът представя широк набор от методически инструменти, предназначени да измерват ефективно тази възвръщаемост.
