



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. november 18.
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

FELJEGYZÉS

Küldi: az elnökség
Címzett: az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács

Tárgy: Szociális beruházás
– Irányadó vita
Szociális beruházás és uniós költségvetési szabályok
– Az elnökség tájékoztatója

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a fenti témákról szóló elnökségi vitaindító feljegyzést, amely a Tanács (EPSCO) 2023. november 27–28-i ülésén tartandó irányadó vitához és elnökségi beszámolóhoz készült.

Szociális beruházás

Vitaindító feljegyzés az irányadó vitához

E feljegyzés célja, hogy iránymutatást adjon a Tanács szociális beruházásokról szóló irányadó vitájához azáltal, hogy meghatározza a szakpolitikai háttér egyes elemeit (I. szakasz), néhány, a vita irányítására szolgáló kérdésre tesz javaslatot (II. szakasz), valamint ismerteti az elnökség álláspontját a szociális beruházások és az uniós költségvetési szabályok kulcsfontosságú elemeiről (III. szakasz).

* * *

I. Szakpolitikai háttér

A spanyol elnökség rendkívül fontosnak tartja a szociális beruházások kérdését. Időszerű a Tanácsban politikai vitát tartani erről a kérdésről.

Tekintettel azonban a téma összetettségére, helyénvaló, hogy az e területre vonatkozó politikai megfontolások olyan szakértői elemeken is alapulhassanak, amelyek mélyreható vizsgálatot igényelnek, és amelyek több dimenziót ötvöznek.

A foglalkoztatási és szociális miniszterek a 2023. július 14-i nem hivatalos ülésükön véleménycserét folytattak arról, hogy a szociális beruházások és a kapcsolódó reformok miként támogathatják hatékonyan a reziliens gazdaságokat, valamint hogy milyen szerepet töltsön be a szociális jogok európai pillére az uniós gazdasági kormányzási keretben. Több miniszter is támogatta azt a nézetet, hogy a szociális beruházási megközelítésen alapuló, jól megtervezett reformok és beruházások – különösen azok, amelyek a humán tőkét mozdítják elő – a szociális célkitűzések előmozdítása mellett egyben termelékenységnövekedést és nagyobb gazdasági növekedést ösztönözhetnek, és a kérdés további, tényeken alapuló megfontolására szólítottak fel.

A megbeszélést követően a spanyol elnökség és az EU Tanácsának soron következő belga elnöksége elindította a szociális beruházással foglalkozó informális munkacsoportot. A különböző intézményi és nemzeti szereplőket tömörítő munkacsoport fő célja, hogy tudományos szempontból mozdítsa elő a szociális beruházások és reformok, a gazdasági növekedés, a makrogazdasági stabilizáció és a felfelé irányuló társadalmi konvergencia kölcsönhatásáról szóló vitát.

A munkacsoporthoz 24 uniós ország csatlakozott: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia. Emellett az Európai Bizottság Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatósága, az Európai Parlament EMPL bizottsága, a Foglalkoztatási Bizottság (EMCO) és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság (SPC) elnökei, valamint az uniós szociális partnerek képviselői is részt vettek az informális munkacsoport tevékenységeiben.

A munkacsoport keretében végzendő munka tekintetében két fő irányvonalról tanácskoztak. Az első a szociális beruházások mikro- és makrogazdasági megtérülésére vonatkozó empirikus bizonyítékokat tárta fel, a második pedig a szociális beruházások megtérülésének nyomon követésére és értékelésére szolgáló módszertanokra összpontosított.

A munkacsoport négy alkalommal ülésezett: 2023. szeptember 5-én, szeptember 28-án, október 19-én és november 3-án. November 8-án „Szociális beruházások a reziliens gazdaságokért és társadalmakért: a jövő kihívásainak megfelelő uniós költségvetési szabályok” címmel magas szintű konferenciára került sor a tudományos élet és a nemzeti és uniós intézmények képviselőinek részvételével, azzal a céllal, hogy megvitassák a munkacsoport legfontosabb megállapításait. A munka az elkövetkező hónapokban is folytatódni fog annak érdekében, hogy hozzájáruljon a pénzügyminiszterek, valamint a foglalkoztatási és szociális miniszterek 2023. március 12-én tartandó közös irányadó vitájának előkészítésével kapcsolatos elnökségi megfontolásokhoz.

Az eddig elvégzett munka és a megrendezett eszmecserek eredményeként elkészült egy munkadokumentum, amely operatív fogalommeghatározást ajánl a szociális beruházásokra, ismerteti a szociális beruházások gazdasági és társadalmi megtérüléséről szóló szakirodalmat, továbbá a szociális beruházások értékelésére vonatkozó lehetséges megközelítésekre, valamint a megtérülésük mérésére szolgáló módszertani eszközök széles skálájára tesz javaslatot. E munkára építve az elnökség kidolgozott néhány főbb üzenetet, amelyek összefoglalják a munkadokumentum megállapításait, és néhány lehetséges cselekvési irányvonalat jelölnek ki. Az üzeneteket az alábbiakban közöljük.

II. Felkérjük a minisztereket, hogy vitassák meg a következő kérdéseket:

1. Figyelemre méltó az uniós szociális menetrenden belül a szociális beruházási megközelítés előmozdítása terén végzett jelentős munka. A jól megtervezett szociális beruházások fokozhatják a gazdasági növekedést, ezáltal támogatva a költségvetési fenntarthatóságot, ugyanakkor döntő szerepet játszanak a felfelé irányuló társadalmi konvergencia előmozdításában is. Milyen konkrét szerepet játszhatnak az uniós gazdasági kormányzás keretében a szociális beruházások és a kapcsolódó reformok? Hogyan lehet hatékonyan ösztönözni a tagállamokat arra, hogy ebbe az irányba fektessenek be? Továbbá milyen kulcsfontosságú szerepet játszhat e tekintetben az EPSCO Tanács?
2. A tényeken alapuló szociálpolitikai döntéshozatal támogatásának fő feltétele a gazdasági és társadalmi megtérülések nyomon követésére és értékelésére szolgáló módszertan megerősítésében és javításában rejlik. Az elmúlt években számos kezdeményezésre került sor e tekintetben, mint például a szociális mutatók időszerűségének javítását célzó, szinkronidejű becslési módszerek kidolgozása. Számos tagállam megerősítette mikroszimulációs képességeit, vagy egyéb (előzetes és/vagy) hatásvizsgálati módszereket vezetett be. Ön szerint milyen konkrét intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy az Ön országában rövid és középtávon tényeken alapuló szociálpolitikákat vezessenek be és valósítsanak meg?

III. Szociális beruházás – Az elnökség főbb üzenetei

A spanyol elnökség és a soron következő belga elnökség főbb üzenetei a szociális beruházással foglalkozó informális munkacsoport munkája alapján

Első üzenet: Az egész életre kiterjedő szemléletmód a modern jóléti államokban

- Az egész életre kiterjedő szemléletmód a 21. századi jóléti államok központi elemét képezi. A modern jóléti államok az alábbi két dimenzió kiegyensúlyozott elegyéből tevődnek össze:
 - o **Szociális beruházások**, ideértve a humán tőke és képességek „állománya” színvonalának emelését és fenntartását, valamint a munkaerőpiaci és az életút során felmerülő átmenetek „lefolyásának” megkönnyítését és javítását célzó politikákat.
 - o **Szociális védelem**, beleértve a szociális kockázatok (például betegség, időskor, munkahelyi balesetek és a munkahely elvesztése) pénzügyi következményeivel szembeni védelmet szolgáló erős, egyetemes biztonsági hálók fenntartását és a makrogazdasági stabilizációt célzó politikákat.
- Ezen egymást kiegészítő és kölcsönösen erősítő szakpolitikai funkcióknak a kombinációja ún. **életút-multiplikátorhatást** eredményez. Az ember életútja során a szociális beruházások a jólléttel kapcsolatos eredményeznek – mégpedig „angyali körben” – a foglalkoztatási lehetőségek, a jóllét és a nemek közötti egyenlőség tekintetében; továbbá segítenek enyhíteni a nemzedékeken belüli és a generációkon átívelő szegénységet.

Második üzenet: A szociális beruházások mint a növekedés motorjai

- A jól megtervezett szociális beruházások fokozhatják a **gazdasági növekedést**, ezáltal támogatva a költségvetési fenntarthatóságot, ugyanakkor előmozdítva a felfelé irányuló társadalmi konvergenciát.
- A **minőségi oktatásba** – többek között a kisgyermekkorai nevelésbe és gondozásba – történő beruházások közvetlen hatást gyakorolhatnak a növekedésre azáltal, hogy bővítik a foglalkoztatási lehetőségeket (ezáltal csökkentve a nemek közötti foglalkoztatási és bérkülönbségeket), valamint növelik az innovációs kapacitást és a termelékenységet, ezáltal a jövőre nézve bővítve az adóalapot is, az államháztartás javára.

- A **továbbképzésbe és az átképzésbe** történő beruházások a versenyképesség és a termelékenység növelésével – többek között az innovációs kapacitás megerősítésével és az új technológiák beépítésével –, a készségekkel kapcsolatos kereslet és kínálat jobb összehangolásának biztosításával, valamint a foglalkoztathatósági kilátások javításával is előmozdíthatják a gazdasági növekedést.
- A jól működő és hatékony **aktív munkaerőpiaci szakpolitikák** és az állami foglalkoztatási szolgálatok gazdasági megtérülést is biztosíthatnak azáltal, hogy növelik a munkaerőpiac hatékonyságát, enyhítik a szakemberhiányt és a strukturális munkaerőhiányt, valamint megerősítik az alulreprezentált csoportok munkaerőpiaci részvételét.
- A **járóbeteg- és alapellátásba, valamint a tartós ápolásba-gondozásba** történő beruházások hozzájárulhatnak a jobb egészségügyi ellátáshoz, és megtakarításokat is eredményezhetnek (bizonyos szolgáltatásnyújtások költségeinek csökkentése révén), ezáltal pedig támogathatják a költségvetés fenntarthatóságát.

Harmadik üzenet: Szociális védelem és gazdasági stabilizáció

- A reziliencia – azaz egy adott ország képessége arra, hogy a rendszerszintű sokkhatásokat csillapítsa – szorosan összefügg a magas színvonalon kialakított és inkluzív szociális védelmi rendszerekkel, különös tekintettel a munkanélküli ellátásra és a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra.
- A szociális védelmi kiadások gazdasági megtérülése több szinten is tapasztalható:
 - az egyének és a háztartások szintjén, azaz **mikroszinten**: a növekedést fokozó hatásokra elsősorban a jövedelmek és a fogyasztás csatornáján keresztül lehet számítani, valamint előidézhetők a termelőeszközök (köztük a humán tőke) felhalmozásának lehetővé tételével és a sokkhatásokat követően a termelőtőke megóvásával is. Ezen túlmenően a szociális védelem ösztönözheti a vállalkozói készséget és az innovációt azáltal, hogy az egyének szintjén mérsékli a kockázatkerülést, a közösség szintjén pedig multiplikátorhatást fejt ki.
 - **Makroszinten**: a gazdaságra a szociális védelem úgy gyakorolhat növekedésösztönző hatást, hogy fokozza az aggregált termelékenységet, serkenti az aggregált keresletet, ezáltal pedig növeli a foglalkoztatottságot – gazdasági megtorpanások idején különösen az anticiklikus kiadások révén.

- A szociális védelmi kiadások gazdasági megtérülésével eddig viszonylag kevés kutatás foglalkozott: a jelenleginél több empirikus bizonyítékra van szükség az ilyen megtérüléssel, valamint azzal kapcsolatban, hogy a szociális beruházás milyen ösztönző szerepet játszhat ebben az összefüggésben.
- Számos tanulmány támasztja alá azt a nézetet, hogy az egyenlőtlenség hosszabb távon akadályozza a növekedést. A szakirodalom azt is megemlíti, hogy az egyenlőtlenségnek pozitív hatása is lehet a növekedésre, mégpedig (az innovációra és a vállalkozói szellemre irányuló) ellentétes ösztönzők, valamint megtakarítások és beruházások révén.

Negyedik üzenet: A szociális beruházások megtérülésének mérésére vonatkozó megközelítések

- Mint a gazdasági döntések bármely kategóriája esetében, a szociális beruházásoknál is figyelembe kell venni az alternatív költségeket. A közgazdászok e kérdést úgy igyekeznek megközelíteni, hogy az egyes lehetőségek mentén mérlegelik a kapcsolódó költségeket és hasznot; a költség-haszon elemzés célja az, hogy az egyes szakpolitikai alternatívák valamennyi hatását monetáris egységekben számszerűsítsék.
- A szociális beruházások területén különösen nagy kihívást jelent a költségek és különösen a haszon pénzben való kifejezése. Néhány hatásnak jellemzően nincs pénzben kifejezett értéke (ilyen például a szegénység csökkentése, a társadalmi befogadás fokozása, jobb egészségügyi eredmények), noha a gazdaságra befolyással vannak. A többkritériumos döntéselemzés az értékelési kritériumok széles skálájának figyelembevételét teszi lehetővé.
- A szociális beruházások megtérülésének egy része csak hosszabb távon érzékelhető. Ezért fontos, hogy e célból felmérésekből és/vagy adminisztratív forrásokból származó, hosszú időszakokra vonatkozó – azaz longitudinális – adatok álljanak rendelkezésre.
- A költség-haszon elemzést kiegészítő megközelítés az elosztási hatások vizsgálata. Ehhez kvantitatív elemzésre van szükség, amely értékeli a reformok és beruházások elosztási hatásait – így a különböző csoportok jövedelmére gyakorolt, végső soron pedig a jövedelmi egyenlőtlenség és a szegénység terén kifejtett hatásokat.

- A modellezés szempontjából releváns megközelítés és a bevonandó tényezők kiválasztása olyan korlátokkal és kihívásokkal jár, amelyek kifejezetten a szociális beruházások területéhez kapcsolódnak. Bár egyetlen modell sem képes a fenti elemek mindegyikét egyszerre leképezni, fontos, hogy a feltételezések kiválasztása átlátható legyen, és a módszerek megalapozott elemzésen alapuljanak.
- Uniós szinten közös iránymutatásokat lehetne kidolgozni az egyértelmű összefüggések feltárása, a szociális beruházások és gazdasági és társadalmi eredményeik magas színvonalú elemzésének előmozdítása és biztosítása, valamint a mögöttes ok-okozati összefüggések további vizsgálata érdekében.
- A szociális beruházások megtérülésének mérésére tehát mind mikro-, mind makroszinten különböző módszerek használhatók, így például:
 - Mikroszinten: mikroszimulációk, randomizált kontrollált vizsgálatok, megfeleltetési módszerek, szakadós regresszió, „difference-in-difference”, kvalitatív módszerek (fókuszcsoporthoz és mélyinterjúk)
 - Makroszinten: a momentumok általánosított módszerrendszere, határ- és hatékonyságelemzés, társadalmi elszámolási mátrix és számszerűsített általános egyensúlyi modellek

Hasznos lenne fontolóra venni a gazdasági és társadalmi adatok közötti kölcsönhatások értékelését célzó feltáró munkát, hogy átfogóbb és sokoldalúbb képet lehessen alkotni a gazdaság és a társadalmi jóllét közötti kölcsönös kapcsolatokról, példaként tekintve a környezeti-gazdasági számlarendszerrel (SEEA) kapcsolatos legutóbbi munkára.

Ötödik üzenet: Statisztikai kapacitás a szociális beruházások értékelésére

- A szociális beruházások területén az adatok kezelése és azok hozzáférhetősége, valamint a statisztikai eszközök és kapacitás kulcsfontosságú szerepet játszanak a döntéshozatalban, lehetővé téve a hatásvizsgálatokat és a szakpolitikák jobb kialakítását. A szociális beruházások a szakpolitikák széles körét foglalják magukban, és értékelésükhöz elengedhetetlen a megfelelő adatokhoz való hozzáférés.

- Az adatok kérdése szorosan kapcsolódik a **közpolitikák** és szociális beruházások **kialakításához és értékeléséhez**: a rendelkezésre álló különféle (makro- vagy mikroszintű, előzetes vagy utólagos) értékelőszközök által szolgáltatott eredmények pontossága és minősége ugyanis nagymértékben függ a rendelkezésre álló adatoktól, valamint összefügg az **átláthatósággal** és az **elszámoltathatósággal** is.
- A hatásvizsgálatok körének további bővítéséhez gyakran részletesebb adatokra van szükség. Az átfogó elemzés megfelelő nagyságú és reprezentatív mintát igényel, amely magában foglalja a különböző vizsgált politikák szükséges elemeit. Ezért prioritásként kell kezelni az előzetes és utólagos szakpolitikai hatásvizsgálatokhoz szükséges **adminisztratív adatok** elérhetőségének javítását, valamint a nemzeti és uniós szintű összehasonlítható felmérési adatokkal való kiegészítő jelleg fokozását.
- Ennek eléréséhez fontos megfelelően kezelni a **magánélet védelmével**, az **adatbiztonsággal**, a **bürokráciával**, valamint az **átláthatóságra irányuló ösztönzők hiányával**, az intézmények közötti versennyel stb. kapcsolatos aggályokat. Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) még bonyolultabbá teszi az adatok hozzáférhetőségét, ami – különösen európai összefüggésben – jelentős kihívást jelent.
- Alapvetően fontos, hogy egyensúlyt teremtsünk a magánélet védelme és az adatbiztonság, valamint a közpolitikák hatékonyabb értékelésének szükségessége között. Egyértelmű jogi kereteket és szabályokat kell meghatározni az adatmegosztás irányítása érdekében, és ösztönzőket kell létrehozni az átláthatóság és az együttműködés fokozására. Ezzel összefüggésben teljes mértékben ki kell használni a 2023 szeptembere óta alkalmazandó európai adatkormányzási rendeletet.
- Jelentős előrelépés történt az uniós szociális mutatók időszerűsége tekintetében. Fontos azonban tovább javítani ezt az **időszerűséget**, **egyrészt az időszerűbb adatok**, **másrészt a szinkronidejű becslési kapacitás növelése** révén. E tekintetben igen ígéretes lehetőséget kínálnak az Eurostat gyorsbecslés-számításai.

A Spanyolország és Belgium által a szociális beruházásokkal foglalkozó informális munkacsoport (IWGSI) keretében közösen készített munkadokumentum a

<https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+->

[+Working+Document+14112023.pdf](#) linken érhető el. Ez a dokumentum tartalmazza a szociális beruházás fogalmának operatív meghatározását, átfogóan vizsgálja a szociális beruházásokhoz kapcsolódó gazdasági és társadalmi megtérüléseket, és különböző megközelítéseket javasol az ilyen beruházások értékelésére. Mindezek mellett az e megtérülések hatékony mérésére kifejlesztett módszertani eszközök széles körét is ismerteti.
