



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2023 m. lapkričio 18 d.
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

PRANEŠIMAS

nuo: Pirmininkaujančios valstybės narės

kam: Nuolatinų atstovų komitetui / Tarybai

Dalykas: Socialinės investicijos

– Politiniai debatai

Socialinės investicijos ir ES fiskalinės taisyklės

– Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas

Rengiantis 2023 m. lapkričio 27–28 d. Tarybos (EPSCO) posėdyje vyksiantiems debatams ir pirmininkaujančios valstybės narės pranešimui, delegacijoms pridedamas pirmininkaujančios valstybės narės orientacinis pranešimas pirmiau nurodytais klausimais.

Socialinės investicijos

Orientacinis pranešimas politiniams debatams

Šio pranešimo tikslas – nubrėžti Tarybos politinių debatų dėl socialinių investicijų kryptį išdėstant kai kuriuos politinių aplinkybių elementus (I skirsnis), pasiūlant keletą klausimų, kuriais būtų vadovaujama debatuose (II skirsnis) ir pateikiant pirmininkaujančios valstybės narės nuomonę dėl socialinių investicijų ir ES fiskalinių taisyklių pagrindinių elementų (III skirsnis).

* * *

I) Politinės aplinkybės

Pirmininkaujanti Ispanija teikia daug svarbos socialinių investicijų klausimui. Dabar tinkamas laikas surengti Taryboje politinius debatus šiuo klausimu.

Tačiau, atsižvelgiant į klausimo sudėtingumą, tikslinga politinius svarstymus šioje srityje taip pat pagrįsti techniniais elementais, kuriuos reikia nuodugniai išnagrinėti ir kurie apima kelis aspektus.

2023 m. liepos 14 d. įvykusiame neformaliame posėdyje užimtumo ir socialinių reikalų ministrai pasikeitė nuomonėmis apie tai, kaip socialinėmis investicijomis ir susijusiomis reformomis gali būti veiksmingai remiama atspari ekonomika, ir apie Europos socialinių teisių ramsčio vaidmenį ES ekonomikos valdymo sistemoje. Keli ministrai pritarė nuomonei, kad gerai parengtos reformos ir investicijos, grindžiamos socialinių investicijų požiūriu, visų pirma tos, kuriomis puoselėjamas žmogiškasis kapitalas, gali ne tik padėti siekti socialinių tikslų, bet taip pat padidinti našumą ir ekonomikos augimą, ir paragino tęsti faktiniais duomenimis grindžiamus svarstymus.

Po šios diskusijos ES Tarybai pirmininkaujanti Ispanija ir pirmininkausianti Belgija sukūrė neformalią socialinių investicijų darbo grupę (IWGSI). Pagrindinis tokios IWGSI, į kurią suburti įvairūs instituciniai ir nacionaliniai subjektai, tikslas – skatinti akademinio pobūdžio diskusiją dėl socialinių investicijų ir reformų, ekonomikos augimo, makroekonominio stabilizavimo ir aukštynkryptės socialinės konvergencijos tarpusavio sąveikos.

Prie darbo grupės prisijungė 24 ES šalys: Airija, Austrija, Belgija, Bulgarija, Danija, Estija, Graikija, Ispanija, Italija, Kipras, Kroatija, Lenkija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Rumunija, Slovėnija, Suomija, Švedija, Vengrija ir Vokietija. Be to, neformalios darbo grupės veikloje dalyvavo Europos Komisijos užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinio direktorato, Europos Parlamento Užimtumo komiteto atstovai, Užimtumo komiteto (EMCO) ir Socialinės apsaugos komiteto (SAK) pirmininkai ir ES socialinių partnerių atstovai.

IWGSI buvo aptartos dvi pagrindinės darbo kryptys. Pagal pirmąją buvo nagrinėjami empiriniai duomenys apie socialinių investicijų mikroekonominę ir makroekonominę grąžą. Pagal antrąją dėmesys buvo sutelktas į socialinių investicijų grąžos stebėsenos ir vertinimo metodikas.

Buvo surengti keturi IWGSI posėdžiai: 2023 m. rugsėjo 5 d., 2023 m. rugsėjo 28 d., 2023 m. spalio 19 d. ir 2023 m. lapkričio 3 d. Lapkričio 8 d. kartu su akademinė bendruomene, nacionalinėmis ir ES institucijomis pagrindinėms IWGSI išvadoms aptarti buvo surengta aukšto lygio konferencija „Socialinės investicijos ekonomikos ir visuomenės atsparumui užtikrinti: ateičiai pritaikytos ES fiskalinės taisyklės“. Ateinančiais mėnesiais darbas bus tęsiamas siekiant prisidėti prie pirmininkaujančios valstybės narės svarstymų rengiantis bendriems finansų ministrų ir užimtumo bei socialinių reikalų ministrų debatams, įvyksiantiems 2023 m. kovo 12 d.

Remiantis jau atliktu darbu ir įvykusiais pasikeitimais nuomonėmis, buvo parengtas darbinis dokumentas, kuriame pasiūlyta praktinė socialinių investicijų apibrėžtis, apžvelgta literatūra ekonominės ir socialinės socialinių investicijų grąžos srityje ir pasiūlyta galimų socialinių investicijų vertinimo metodų, taip pat platus spektras metodinių priemonių šių investicijų grąžai įvertinti. Remdamasi tuo darbu, pirmininkaujanti valstybė narė parengė pagrindinių gairių rinkinį, kuriame apibendrinamos darbiniam dokumente pateiktos išvados ir nustatomos galimos veiklos kryptys. Šios gairės išdėstytos toliau.

II) Ministrų prašoma aptarti šiuos klausimus:

1. Verta atkreipti dėmesį į reikšmingą darbą plėtojant socialinių investicijų požiūrį pagal ES socialinę darbotvarkę. Gerai parengtos socialinės investicijos gali padidinti ekonomikos augimą, tokiu būdu remiant fiskalinį tvarumą, tačiau joms taip pat tenka svarbus vaidmuo skatinant aukštynkryptę socialinę konvergenciją. Kokį konkretų vaidmenį ES ekonominio valdymo sistemoje gali atlikti socialinės investicijos ir susijusios reformos? Kaip valstybės narės gali būti veiksmingai skatinamos investuoti šia linkme? Be to, kokį esminį vaidmenį šiame kontekste gali atlikti EPSCO taryba?
2. Pagrindinė faktiniais duomenimis grindžiamos socialinės politikos formavimo rėmimo sąlyga yra ekonominės ir socialinės grąžos stebėsenos ir vertinimo metodikos stiprinimas ir tobulinimas. Pastaraisiais metais imtasi įvairių su tuo susijusių iniciatyvų, pavyzdžiui, plėtojami trumpojo laikotarpio prognozės metodai, kuriais siekiama gerinti socialinių rodiklių savalaikiškumą. Daugelis valstybių narių taip pat sustiprino savo mikromodeliavimo pajėgumus arba įgyvendino kitus (*ex ante* ir (arba)) poveikio vertinimo metodus. Kokios konkrečios priemonės, jūsų manymu, yra būtinos norint jūsų šalyje trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiu įgyvendinti ir realizuoti faktiniais duomenimis grindžiamą socialinę politiką?

III) Socialinės investicijos. Pirmininkaujančios valstybės narės pagrindinės gairės

Pagrindinės gairės, pirmininkaujančios Ispanijos ir pirmininkausiančios Belgijos parengtos remiantis neformalios socialinių investicijų darbo grupės darbo rezultatais

1 gairė: Šiuolaikinėms gerovės valstybėms skirta viso gyvenimo ciklo perspektyva

- Viso gyvenimo ciklo perspektyva yra XXI amžiaus gerovės valstybių pagrindas. Šiuolaikinėse gerovės valstybėse subalansuotai derinami du aspektai:
 - o **socialinės investicijos**, įskaitant politiką, kuria siekiama didinti ir gerinti turimo žmogiškojo kapitalo ir gebėjimų kokybę, taip pat palengvinti ir pagerinti statuso pokyčių darbo rinkoje ir visą gyvenimą vykstančių pokyčių eigą;
 - o **socialinė apsauga**, įskaitant politiką, kuria siekiama išlaikyti patikimos visuotinės minimalios socialinės apsaugos „rezervus“, kad būtų galima apsaugoti nuo socialinės rizikos (pavyzdžiui, ligos, senatvės, nelaimingų atsitikimų darbo vietoje ir darbo praradimo) finansinio poveikio ir makroekonominio stabilizavimo.
- Derinant šias politikos funkcijas, kurios viena kitą papildo ir stiprina, gaunamas vadinamasis **viso gyvenimo ciklo daugiklis**. Per visą gyvenimo ciklą socialinėmis investicijomis užtikrinama gerovės grąža sėkmingame cikle, kiek tai susiję su užimtumo galimybėmis, gerove ir lyčių lygybe; be to, tai padeda mažinti tos pačios kartos žmonių skurdą ir iš kartos į kartą perduodamą skurdą.

2 gairė: Socialinės investicijos kaip augimo varomoji jėga

- Gerai parengtos socialinės investicijos gali padidinti **ekonomikos augimą**, tokiu būdu taip pat remiant fiskalinį tvarumą ir kartu skatinant aukštynkryptę socialinę konvergenciją.
- Investicijos į **kokybišką švietimą**, įskaitant ikimokyklinį ugdymą ir priežiūrą, gali daryti tiesioginį poveikį augimui, nes didinamos užimtumo galimybės (tokiu būdu sumažinant lyčių užimtumo ir darbo užmokesčio skirtumus), inovacinis pajėgumas ir našumas, taigi taip pat pagal ateities perspektyvą plečiama mokesčių bazė ir tai yra naudinga viešiesiems finansams.

- Investicijos į **kvalifikacijos kėlimą ir perkvalifikavimą** taip pat gali skatinti ekonomikos augimą, nes didinamas konkurencingumas ir našumas, be kita ko, stiprinami inovaciniai pajėgumai ir naujų technologijų įsisavinimas, taip pat užtikrinama geresnė įgūdžių paklausos ir pasiūlos atitiktis ir gerinamos įsidarbinimo perspektyvos.
- **Aktyvi darbo rinkos politika** ir valstybinės užimtumo tarnybos, kai jos yra gerai veikiančios ir veiksmingos, taip pat gali užtikrinti ekonominę grąžą, nes didina darbo rinkos efektyvumą, mažina kvalifikuotų darbuotojų trūkumą ir įgūdžių pasiūlos ir paklausos neatitiktį, taip pat didina nepakankamai atstovaujamų grupių dalyvavimą darbo rinkoje.
- Investicijos į **ambulatorinę ir pirminę sveikatos priežiūrą ir ilgalaikę priežiūrą** gali prisidėti prie geresnės sveikatos priežiūros, taip pat gali padėti sutaupyti lėšų (sumažinant tam tikrų paslaugų teikimo išlaidas) ir tokiu būdu prisidėti prie fiskalinio tvarumo.

3 gairė: Socialinė apsauga ir ekonomikos stabilizavimas

- Atsparumas sukrėtimams, t. y. šalies gebėjimas atlaikyti sisteminius sukrėtimus, yra glaudžiai susijęs su aukšto lygio gerai parengtomis ir įtraukiomis socialinės apsaugos sistemomis, visų pirma bedarbio pašalpomis ir sutrumpinto darbo laiko sistemomis.
- Socialinės apsaugos išlaidų ekonominės grąžos įrodymų galima rasti:
 - asmens ir namų ūkio **mikrolygmeniu**: augimą didinančio poveikio galima tikėtis daugiausia pasitelkiant pajamas ir suvartojimą, taip pat sudarant sąlygas kaupti našų turtą (įskaitant žmogiškąjį kapitalą) ir apsaugant našų kapitalą po sukrėtimo. Be to, socialinė apsauga gali skatinti verslumą ir inovacijas, nes mažinamas nenoras rizikuoti individualiu lygmeniu ir sukuriamas dauginamasis poveikis bendruomenės lygmeniu.
 - **Makrolygmeniu**: socialinė apsauga gali daryti augimą didinantį poveikį ekonomikai, nes didėja visuminis namų ūkių našumas, skatinama visuminė paklausa ir tokiu būdu didinamas užimtumas, visų pirma dėl anticiklinių išlaidų ekonominių nuosmukių metu.

- Socialinės apsaugos išlaidų ekonominė grąža sulaukė palyginti nedidelio tyrėjų dėmesio. Reikia daugiau empirinių duomenų apie šią grąžą ir skatinamąjį vaidmenį, kurį šiame kontekste gali atlikti investicijos.
- Keletas tyrimų patvirtina nuomonę, kad nelygybė stabdo ekonomikos augimą ilgesniu laikotarpiu. Literatūroje taip pat minimas galima teigiamas nelygybės poveikis augimui dėl neigiamų paskatų (inovacijų ir verslumo), taip pat dėl santaupų ir investicijų.

4 gairė: Socialinių investicijų grąžos vertinimo metodai

- Kaip ir bet kurios kategorijos ekonominių sprendimų atveju, reikia atsižvelgti į socialinių investicijų alternatyvias sąnaudas. Ekonomistai siekia spręsti šį klausimą apsvarstydami su kiekviena galimybe susijusias sąnaudas ir naudą; sąnaudų ir naudos analizei būdinga tai, kad bandoma pinigine išraiška įvertinti visą politikos galimybės poveikį.
- Socialinių išlaidų srityje sąnaudas, ir ypač naudą, itin sunku išreikšti pinigais. Kai kurių rūšių poveikis paprastai neturi piniginės vertės (pavyzdžiui, skurdo sumažėjimas arba didesnė socialinė įtrauktis, geresni sveikatos priežiūros rezultatai), nors ekonominis poveikis ir yra. Daugeliu kriterijų pagrįsta sprendimų analizė sudaro sąlygas apsvarstyti platų vertinimo kriterijų spektrą.
- Tam tikrą socialinių investicijų grąžą galima pamatyti tik ilguoju laikotarpiu. Todėl svarbu turėti ilgus laikotarpius apimančių išilginio pjūvio duomenų iš tyrimų ir (arba) administracinių šaltinių.
- Sąnaudų ir naudos analizę papildantis metodas yra poveikio pasiskirstymui vertinimas. Tai apima kiekybinę analizę, kurioje įvertinamas reformų ir investicijų paskirstomasis poveikis, taigi jų poveikis skirtingų grupių pajamoms ir galiausiai pajamų nelygybei ir skurdui.

- Pasirenkant atitinkamą požiūrį ir veiksnius, kurie turi būti įtraukti atliekant modeliavimą, esama apribojimų ir iššūkių, kurie yra konkrečiai susiję su socialinių investicijų sritimi. Nors jokiame modelyje neįmanoma vienu metu atsižvelgti į visus šiuos elementus, svarbu, kad prielaidos būtų pasirenkamos skaidriai, o metodai būtų grindžiami informacija pagrįsta analize.
- ES lygmeniu galėtų būti parengtos bendros gairės, kaip nustatyti aiškius ryšius, skatinti ir užtikrinti socialinių investicijų ir jų ekonominių bei socialinių rezultatų aukštos kokybės analizę ir toliau nagrinėti pagrindinius priežastinius veiksnius.
- Todėl socialinių investicijų gražai įvertinti tiek mikrolygmeniu, tiek makrolygmeniu, gali būti naudojami skirtingi metodai, pavyzdžiui:
 - mikrolygmeniu: mikromodeliavimas, atsitiktinių imčių tyrimai, grupavimo metodai, netolydumų analizės metodas, skirtumų metodas, kokybiniai metodai (tikslinės grupės ir nuodugnios apklausos);
 - makrolygmeniu: sistemos apibendrintas momentų metodas, ribinė efektyvumo analizė, socialinės apskaitos matrica ir apskaičiuojamos bendrosios pusiausvyros modeliai.

Būtų naudinga apsvarstyti galimybę atlikti tiriamąjį darbą siekiant įvertinti ekonominių ir socialinių duomenų tarpusavio sąveiką, kad būtų galima susidaryti visapusiškesnį ir daugialypį ekonomikos ir visuomenės gerovės tarpusavio ryšių vaizdą, pavyzdžiui, remiantis naujausiu su aplinkos ekonominių sąskaitų sistema (SEEA) susijusiu darbu.

5 gairė: Statistinis pajėgumas įvertinti socialines investicijas

- Socialinių investicijų srityje vienas iš pagrindinių vaidmenų priimant sprendimus tenka duomenų valdymui ir prieigai prie jų, taip pat statistinėms priemonėms ir pajėgumui, nes jie sudaro sąlygas atlikti poveikio vertinimus ir geriau formuoti politiką. Socialinės investicijos apima įvairias politikos sritis, o joms vertinti svarbu turėti prieigą prie tinkamų duomenų.

- Duomenų klausimas yra glaudžiai susijęs su **viešosios politikos** ir socialinių investicijų **formavimu ir vertinimu**. Iš tiesų, rezultatų, gaunamų naudojantis įvairiomis turimomis vertinimo priemonėmis (nesvarbu, ar jos būtų makrolygmens ar mikrolygmens, *ex ante* ar *ex post*), tikslumas ir kokybė labai priklauso nuo turimų duomenų. Tai taip pat susiję su **skaidrumu ir atskaitomybe**.
- Norint dar labiau išplėsti poveikio vertinimų spektrą, dažnai reikia išsamesnių duomenų. Kad būtų galima atlikti išsamią analizę, reikia didelės ir reprezentatyvios imties, apimančios reikiamus įvairių nagrinėjamų politikos sričių komponentus. Todėl pirmenybė turėtų būti teikiama didesniai **administracinių duomenų** prieinamumui atliekant *ex ante* ir *ex post* politikos poveikio vertinimus, taip pat reikėtų didinti papildomumą su palyginamais nacionalinio ir ES lygmens tyrimų duomenimis.
- Norint pasiekti šį tikslą svarbu tinkamai spręsti susirūpinimą keliančius klausimus, susijusius su **privatumu, duomenų saugumu, biurokratija ir skaidrumo paskatų trūkumu**, institucijų tarpusavio konkurencija ir kt. Bendroju duomenų apsaugos reglamentu (BDAR) nustatomas papildomas sudėtingumo lygmuo duomenų prieinamumo srityje; dėl to kyla nemažas iššūkis, ypač Europos kontekste.
- Labai svarbu rasti poreikio užtikrinti privatumo apsaugą ir duomenų saugumą ir poreikio veiksmingiau vertinti viešąją politiką pusiausvyrą. Turi būti nustatytos aiškios teisinės sistemos ir taisyklės, kuriomis būtų vadovaujama dalijantis duomenimis, taip pat turi būti sukurta paskatų skaidrumui ir bendradarbiavimui. Šiame kontekste reikėtų visapusiškai naudotis nuo 2023 m. rugsėjo mėn. taikomu Europos duomenų valdymo aktu.
- Padaryta nemaža pažanga, susijusi su ES socialinių rodiklių savalaikiškumu. Vis dėlto svarbu toliau gerinti šį **savalaikiškumą, tiek teikiant daugiau duomenų reikiamu laiku, tiek gerinant trumpojo laikotarpio prognozės metodus**. Eurostato apskaičiuojami išankstiniai įverčiai yra daug žadanti kryptis šioje srityje.

Ispanijos ir Belgijos IWGSI bendrai parengtą dokumentą galima rasti šiuo adresu:

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

[+Working+Document+14112023.pdf](https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf) Šiame dokumente pateikiama praktinė socialinių investicijų apibrėžtis, išsamiai nagrinėjama su socialinėmis investicijomis susijusi ekonominė ir socialinė grąža ir siūloma įvairių tokių investicijų vertinimo būdų. Be to, jame pristatomos įvairios metodinės priemonės, pritaikytos šiai grąžai veiksmingai įvertinti.
