



Bruksela, 18 listopada 2023 r.  
(OR. en)

15415/23

SOC 768  
EMPL 551  
ECOFIN 1178

**NOTA**

---

Od: Prezydencja  
Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

---

Dotyczy: Inwestycje społeczne  
– Debata orientacyjna  
Inwestycje społeczne a reguły fiskalne UE  
– Prezentacja przygotowana przez prezydencję

---

Delegacje otrzymują w załączeniu notę orientacyjną prezydencji dotyczącą powyższych kwestii z myślą o debacie orientacyjnej i prezentacji prezydencji, których przeprowadzenie przewidziane jest podczas posiedzenia Rady (EPSCO) 27 i 28 listopada 2023 r.

## **Inwestycje społeczne**

### **Nota dotycząca debaty orientacyjnej**

Celem niniejszej noty jest ukierunkowanie debaty orientacyjnej Rady na temat inwestycji społecznych; ma temu służyć: nakreślenie pewnych aspektów kontekstu politycznego (część I), zaproponowanie kilku zagadnień, które mają ukierunkować debatę (część II), oraz przedstawienie stanowiska prezydencji na temat kluczowych elementów dotyczących inwestycji społecznych i reguł fiskalnych UE (część III).

\* \* \*

#### **I) Kontekst polityczny**

Prezydencja hiszpańska uważa, że kwestia inwestycji społecznych ma ogromne znaczenie. To właściwy czas na przeprowadzenie debaty politycznej na ten temat na forum Rady.

Biorąc jednak pod uwagę złożoność tematu, właściwe jest, aby refleksje polityczne w tej dziedzinie mogły opierać się również na elementach technicznych, które wymagają dogłębnej analizy i mają wielowymiarowy charakter.

14 lipca 2023 r. na nieformalnym posiedzeniu ministrowie zatrudnienia i spraw społecznych wymienili poglądy na temat tego, w jaki sposób inwestycje społeczne i powiązane reformy mogą stanowić efektywne wsparcie dla odpornych gospodarek, oraz na temat roli Europejskiego filaru praw socjalnych w unijnych ramach zarządzania gospodarczego. Kilku ministrów poparło pogląd, że dobrze zaprojektowane reformy i inwestycje mające za podstawę podejście oparte na inwestycjach społecznych, zwłaszcza reformy i inwestycje, które wspierają kapitał ludzki, mogą również, oprócz realizowania celów społecznych, przynieść wzrost produktywności i wyższy wzrost gospodarczy; dlatego zaapelowali oni o przeprowadzenie dalszych refleksji w oparciu o dowody.

W następstwie tych dyskusji prezydencja hiszpańska i nadchodząca prezydencja belgijska w Radzie UE powołały nieformalną grupę roboczą ds. inwestycji społecznych (IWGSI). Głównym celem takiej nieformalnej grupy roboczej, która skupia różne podmioty instytucjonalne i krajowe, jest wsparcie – z naukowego punktu widzenia – dyskusji na temat wzajemnych zależności między inwestycjami i reformami społecznymi, wzrostem gospodarczym, stabilizacją makroekonomiczną i pozytywną konwergencją społeczną.

Do grupy roboczej dołączyły 24 państwa UE: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy. Ponadto w działaniach tej grupy roboczej uczestniczą przedstawiciele Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej, komisji EMPL Parlamentu Europejskiego, przewodniczący Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitetu Ochrony Socjalnej oraz przedstawiciele partnerów społecznych UE.

Na forum wspomnianej grupy roboczej omówiono dwa główne kierunki prac. W ramach pierwszego kierunku zgłębiano dowody empiryczne dotyczące mikro- i makroekonomicznych zwrotów z inwestycji społecznych. Drugi kierunek koncentrował się na metodach monitorowania i oceny zwrotów z inwestycji społecznych.

Grupa robocza spotkała się czterokrotnie: 5 i 28 września, 19 października i 3 listopada 2023 r. Następnie 8 listopada w celu omówienia kluczowych ustaleń grupy roboczej zorganizowano konferencję wysokiego szczebla pod hasłem „Inwestycje społeczne na rzecz odpornych gospodarek i społeczeństw: unijne reguły fiskalne dostosowane do wymogów przyszłości” z udziałem przedstawicieli środowisk akademickich oraz krajowych i unijnych instytucji. Prace będą kontynuowane w najbliższych miesiącach, po to by opracować wkład w refleksje prezydencji dotyczące przygotowania wspólnej debaty orientacyjnej ministrów finansów oraz ministrów zatrudnienia i spraw społecznych, która odbędzie się 12 marca 2024 r.

W wyniku dotychczasowych prac i przeprowadzonych wymian poglądów sporządzono dokument roboczy, w którym zaproponowano operacyjną definicję inwestycji społecznych, przedstawiono literaturę poświęconą ekonomicznym i społecznym zwrotom z inwestycji społecznych oraz zaproponowano możliwe podejścia do oceny inwestycji społecznych, a także szeroki wachlarz narzędzi metodycznych służących do pomiaru zwrotu z takich inwestycji. Na podstawie tych prac prezydencja sporządziła zestaw kluczowych przesłań, które stanowią podsumowanie ustaleń zawartych we wspomnianym dokumencie roboczym i wskazują pewne możliwe kierunki działania. Przesłania te przedstawiono poniżej.

## **II) Ministrowie są proszeni o omówienie następujących kwestii:**

1. Istotne prace nad rozwijaniem podejścia opartego na inwestycjach społecznych w ramach agendy społecznej UE są godne uwagi. Dobrze zaprojektowane inwestycje społeczne mogą zwiększyć wzrost gospodarczy, wspierając tym samym stabilność fiskalną, a przy tym odgrywać kluczową rolę w promowaniu pozytywnej konwergencji społecznej. Jaką szczególną rolę w ramach unijnego zarządzania gospodarczego mogą odegrać inwestycje społeczne i powiązane reformy? W jaki sposób można skutecznie zachęcić państwa członkowskie do inwestowania w tym kierunku? Ponadto, jaką zasadniczą rolę w tym kontekście może odegrać EPSCO?
2. Kluczowym warunkiem dla wspierania kształtowania polityki społecznej w oparciu o dowody jest wzmocnienie i udoskonalenie metod monitorowania i oceny zwrotów ekonomicznych i społecznych. W ostatnich latach podjęto różne inicjatywy w tym zakresie, takie jak opracowanie metod prognozowania terażniejszości w celu udoskonalenia terminowości wskaźników społecznych. Wiele państw członkowskich wzmocniło również swoje zdolności w zakresie mikrosymulacji lub wdrożyło inne metody dotyczące (ocen *ex ante* lub) ocen skutków. Jakie konkretne środki uważają Państwo za konieczne w celu wdrożenia i urzeczywistnienia polityk społecznych opartych na dowodach – w perspektywie krótko- i średnioterminowej – w Państwa kraju?

### III) Inwestycje społeczne – główne przesłania prezydencji

Główne przesłania prezydencji hiszpańskiej i nadchodzącej prezydencji belgijskiej sporządzone na podstawie prac nieformalnej grupy roboczej ds. inwestycji społecznych

#### Przesłanie 1: Współczesne państwa opiekuńcze w perspektywie cyklu życia

- Perspektywa cyklu życia leży u podstaw państw opiekuńczych XXI wieku. Nowoczesne państwa opiekuńcze to zrównoważone połączenie dwóch wymiarów, którymi są:
  - o **inwestycje społeczne**, w tym polityki mające na celu podniesienie i utrzymanie jakości „zasobów” kapitału ludzkiego i zdolności, a także ułatwienie i poprawę „płynności” zmian w obrębie rynku pracy i w ciągu cyklu życia;
  - o **ochrona socjalna**, w tym polityki ukierunkowane na utrzymanie silnych uniwersalnych „buforów” siatki bezpieczeństwa do celów ochrony przed skutkami finansowymi ryzyk społecznych (takich jak choroba, starość, wypadki przy pracy i utrata pracy) i do celów stabilizacji makroekonomicznej.
- Połączenie tych funkcji politycznych, które się uzupełniają i wzajemnie wzmacniają, daje tzw. **mnożnik cyklu życia**. W całym cyklu życia inwestycje społeczne przynoszą zwrot w postaci dobrostanu w ramach efektu narastających korzyści – pod względem możliwości zatrudnienia, dobrostanu i równości płci; pomagają też w łagodzeniu ubóstwa wewnątrzpokoleniowego i międzypokoleniowego.

#### Przesłanie 2: Inwestycje społeczne jako siła napędowa wzrostu

- Dobrze zaprojektowane inwestycje społeczne mogą zwiększać **wzrost gospodarczy**, tym samym wspierając także stabilność fiskalną, a jednocześnie promując pozytywną konwergencję społeczną.
- Inwestycje w **wysokiej jakości edukację**, w tym we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem, mogą mieć bezpośredni wpływ na wzrost poprzez zwiększenie możliwości zatrudnienia (a tym samym zmniejszenie luki zatrudnieniowej i płacowej między kobietami i mężczyznami), zdolności innowacyjnych i produktywności, a co za tym idzie – rozszerzenie bazy podatkowej w przyszłości z korzyścią dla finansów publicznych.

- Inwestycje w **podnoszenie i zmianę kwalifikacji** mogą również sprzyjać wzrostowi gospodarczemu poprzez zwiększenie konkurencyjności i produktywności, w tym poprzez większe zdolności innowacyjne i absorpcję nowych technologii, a także poprzez zapewnienie lepszego dopasowania zapotrzebowania na umiejętności i podaży umiejętności oraz poprawę szans na zatrudnienie.
- Dobrze funkcjonujące i skuteczne **aktywne polityki rynku pracy** oraz publiczne służby zatrudnienia mogą również przynieść zwroty ekonomiczne poprzez zwiększenie efektywności rynku pracy, łagodzenie niedoboru pracowników i niedopasowania umiejętności oraz zwiększenie udziału w rynku pracy grup niedostatecznie reprezentowanych.
- Inwestycje w **opiekę ambulatoryjną, podstawową opiekę zdrowotną oraz opiekę długoterminową** mogą przyczyniać się do poprawy opieki zdrowotnej, a także umożliwiać oszczędności (poprzez zmniejszenie kosztów świadczenia niektórych usług) i w ten sposób wspierać stabilność fiskalną.

### **Przesłanie 3: Ochrona socjalna i stabilizacja gospodarcza**

- Odporność na skutki, tj. zdolność kraju do absorpcji wstrząsów systemowych, jest ściśle powiązana z dobrze zaprojektowanymi i włączającymi systemami ochrony socjalnej, w szczególności z zasiłkami dla bezrobotnych i mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy.
- Dowody na zwroty ekonomiczne z wydatków na ochronę socjalną można dostrzec:
  - o na poziomie **mikro** – czyli na poziomie indywidualnym i na poziomie gospodarstw domowych: skutków pro wzrostowych można oczekiwać głównie za pośrednictwem kanału dochodów i konsumpcji, a także poprzez umożliwienie akumulacji aktywów produkcyjnych (w tym kapitału ludzkiego) i ochrony kapitału produkcyjnego po wstrząsie. Ponadto ochrona socjalna może sprzyjać przedsiębiorczości i innowacjom, zmniejszając niechęć do ryzyka na poziomie indywidualnym, i generować efekt mnożnikowy na poziomie społeczności;
  - o na poziomie **makro** – ochrona socjalna może mieć skutki pro wzrostowe dla gospodarki poprzez zwiększenie łącznej produktywności gospodarstw domowych, stymulowanie popytu zagregowanego i zwiększenie w ten sposób zatrudnienia, w szczególności poprzez antycykliczne wydatki w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej.

- Zwroty ekonomiczne z wydatków na ochronę socjalną przyciągają stosunkowo niewielką uwagę naukowców. Istnieje zapotrzebowanie na większą liczbę dowodów empirycznych dotyczących tych zwrotów i stymulującej roli, jaką w omawianym kontekście mogą odegrać inwestycje społeczne.
- Z szeregu badań wynika, że nierówności hamują wzrost w dłuższej perspektywie. Literatura odnosi się również do możliwego pozytywnego wpływu nierówności na wzrost poprzez niekorzystne zachęty (dotyczące innowacji i przedsiębiorczości), a także poprzez oszczędności i inwestowanie.

#### **Przesłanie 4: Podejścia do pomiaru zwrotów z inwestycji społecznych**

- Podobnie jak w przypadku każdego rodzaju decyzji gospodarczych, należy uwzględnić koszt alternatywny inwestycji społecznych. Ekonomiści starają się mierzyć z tą kwestią, biorąc pod uwagę koszty i korzyści związane z każdą opcją; analiza kosztów i korzyści (CBA) charakteryzuje się próbą zmierzenia wszystkich skutków danego wariantu politycznego w jednostkach monetarnych.
- W dziedzinie inwestycji społecznych wyrażenie kosztów, a tym bardziej korzyści, w ujęciu monetarnym jest szczególnie trudne. Niektóre skutki (np. ograniczenie ubóstwa lub większe włączenie społeczne, lepsze wyniki zdrowotne) nie mają zwykle wartości monetarnej, nawet jeśli mają wpływ na gospodarkę. Wielokryterialna analiza decyzji (MCDA) pozwala wziąć pod uwagę szeroki zakres kryteriów oceny.
- Niektóre zwroty z inwestycji społecznych można dostrzec dopiero w dłuższej perspektywie. Ważne jest zatem, by dysponować danymi wzdłużnymi, pochodzącymi z badań lub ze źródeł administracyjnych, obejmującymi długie okresy.
- Uzupełniającym podejściem do analizy kosztów i korzyści jest ocena skutków dystrybucyjnych (DIA). Wiąże się to z analizą ilościową zapewniającą ocenę dystrybucyjnych efektów reform i inwestycji, a tym samym ocenę ich wpływu na dochody różnych grup, a ostatecznie na nierówności dochodowe i ubóstwo.

- Wybór odpowiedniego podejścia i czynników, które należy uwzględnić w modelowaniu, wiąże się z ograniczeniami i wyzwaniami, które są szczególnie charakterystyczne dla dziedziny inwestycji społecznych. Chociaż żaden model nie jest w stanie jednocześnie uwzględniać wszystkich tych elementów, ważne jest, aby wybór założeń był przejrzysty, a metody były oparte na dogłębnej analizie.
- Na szczeblu UE można by opracować wspólne wytyczne w celu określenia wyraźnych powiązań, promowania i zapewnienia wysokiej jakości analizy inwestycji społecznych oraz ich wyników ekonomicznych i społecznych, a także dalszego zbadania podstawowych związków przyczynowych.
- Można w tym celu stosować różne metody pomiaru zwrotu z inwestycji społecznych, zarówno na poziomie mikro, jak i makro. Są to m.in.:
  - poziom mikro: mikrosymulacje, badania randomizowane z grupą kontrolną, metody dopasowania, metoda regresji nieciągłej, metoda różnic w różnicach, metody jakościowe (wywiady fokusowe i wywiady pogłębione);
  - poziom makro: systemowa uogólniona metoda momentów, analiza graniczna efektywności, macierz rachunków społecznych i obliczeniowe modele równowagi ogólnej.

Warto byłoby rozważyć prace rozpoznawcze służące ocenie interakcji między danymi ekonomicznymi i społecznymi w celu zapewnienia bardziej kompleksowego i wielofunkcyjnego spojrzenia na wzajemne powiązania między gospodarką a dobrostanem społecznym, przyjmując za przykład najnowsze prace nad systemem rachunków ekonomicznych środowiska (SEEA).

#### **Przesłanie 5: Zdolności statystyczne do oceny inwestycji społecznych**

- W dziedzinie inwestycji społecznych zarządzanie danymi i dostęp do nich, a także narzędzia i zdolności statystyczne odgrywają kluczową rolę w podejmowaniu decyzji, umożliwiając ocenę skutków i lepsze projektowanie polityki. Inwestycje społeczne obejmują szeroki zakres polityk, dlatego dostęp do odpowiednich danych ma zasadnicze znaczenie dla ich oceny.

- Kwestia danych jest ściśle powiązana z kwestią **formułowania i oceny polityki publicznej** i inwestycji społecznych. Dokładność i jakość wyników uzyskiwanych dzięki różnym dostępnym narzędziom oceny (niezależnie od tego, czy są to narzędzia makro, mikro, *ex ante* czy *ex post*) w dużej mierze zależą bowiem od danych, które są dostępne. Wiąże się to również z **przejrzystością i rozliczalnością**.
- Aby jeszcze bardziej rozszerzyć zakres ocen skutków, często potrzebne są dane charakteryzujące się większą szczegółowością. Aby analiza była kompleksowa, konieczna jest duża i reprezentatywna próba obejmująca niezbędne elementy różnych badanych polityk. Jednym z priorytetów powinna być zatem większa dostępność **danych administracyjnych** na potrzeby ocen skutków polityki dokonywanych *ex ante* i *ex post*, a także poprawa komplementarności z porównywalnymi danymi z badań zebranych na szczeblu krajowym i unijnym.
- Dążąc do tego, należy odpowiednio uwzględnić obawy dotyczące **prywatności, bezpieczeństwa danych, biurokracji oraz braku zachęt do przejrzystości**, konkurencji między instytucjami itp. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO) dodatkowo komplikuje kwestię dostępności danych, co stanowi istotne wyzwanie, zwłaszcza w kontekście europejskim.
- Zasadnicze znaczenie ma znalezienie równowagi między ochroną prywatności i bezpieczeństwem danych a potrzebą skuteczniejszej oceny polityk publicznych. Konieczne jest ustanowienie jasnych ram prawnych i regulacji w celu ukierunkowania wymiany danych; należy też stworzyć zachęty sprzyjające przejrzystości i współpracy. W tym kontekście należy w pełni wykorzystać europejski akt w sprawie zarządzania danymi mający zastosowanie od września 2023 r.
- Poczyniono znaczne postępy w zakresie terminowości opracowywania wskaźników społecznych UE. Ważne jest jednak, aby w dalszym ciągu poprawiać **terminowość, zarówno poprzez bardziej aktualne dane, jak i poprzez zwiększanie zdolności do prognozowania teraźniejszości**. Wstępne szacunki Eurostatu (Flash Estimates) obliczone przez ten urząd stanowią bardzo obiecującą drogę w tym zakresie.

Pod poniższym linkiem dostępny jest dokument roboczy przygotowany wspólnie przez Hiszpanię i Belgię w ramach nieformalnej grupy roboczej ds. inwestycji społecznych

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

[+Working+Document+14112023.pdf](#). Dokument ten zawiera definicję operacyjną inwestycji społecznych, kompleksowo analizuje zwroty ekonomiczne i społeczne związane z inwestycjami społecznymi oraz proponuje różne podejścia do oceny takich inwestycji. Ponadto wprowadza szeroki wachlarz narzędzi metodycznych zaprojektowanych do celów skutecznego pomiaru tych zwrotów.

---