



Bruxelles, 18 noiembrie 2023  
(OR. en)

15415/23

SOC 768  
EMPL 551  
ECOFIN 1178

**NOTĂ**

---

Sursă:	Președinția
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Subiect:	Investițiile sociale - Dezbateri de orientare Investițiile sociale și normele fiscale ale UE - Prezentare din partea președinției

---

În continuare, se pune la dispoziția delegațiilor o notă de orientare din partea președinției privind subiectele sus-menționate, în vederea dezbaterii de orientare și a prezentării susținute de președinție care vor avea loc în cadrul Consiliului (EPSCO) din 27-28 noiembrie 2023.

## Investițiile sociale

### Notă de orientare în vederea dezbaterii de orientare

Scopul prezentei note este de a ghida dezbaterile de orientare organizată în cadrul Consiliului referitoare la investițiile sociale stabilind câteva elemente ale contextului de politică (secțiunea I), sugerând unele întrebări care să ghideze dezbaterile (secțiunea II) și prezentând punctul de vedere al președinției cu privire la elementele-cheie ale investițiilor sociale și ale normelor fiscale ale UE (secțiunea III).

\* \* \*

#### I) Context de politică

Președinția spaniolă acordă o importanță deosebită chestiunii investițiilor sociale. O dezbateră politică în cadrul Consiliului pe această temă este oportună.

Cu toate acestea, având în vedere complexitatea subiectului, este indicat ca reflecțiile politice din acest domeniu să se poată baza și pe elemente tehnice care necesită un studiu aprofundat și care combină mai multe dimensiuni.

La 14 iulie 2023, în cadrul unei reuniuni informale, miniștrii ocupării forței de muncă și afacerilor sociale au desfășurat un schimb de opinii cu privire la modul în care investițiile sociale și reformele conexe pot sprijini în mod eficient economiile reziliente și cu privire la rolul Pilonului european al drepturilor sociale în cadrul de guvernare economică al UE. Mai mulți miniștri au susținut opinia potrivit căreia reformele și investițiile bine concepute și având la bază o abordare axată pe investiții sociale, în special cele care stimulează capitalul uman, pot genera, de asemenea, pe lângă promovarea obiectivelor sociale, câștiguri de productivitate și o creștere economică mai mare și au solicitat continuarea reflecțiilor pe bază de dovezi.

În urma discuției, președinția spaniolă și viitoarea președinție belgiană a Consiliului UE au lansat un grup de lucru informal privind investițiile sociale (IWGSI). Principalul obiectiv al IWGSI, care reunește diferiți actori instituționali și naționali, este de a încuraja o discuție din perspectivă academică cu privire la interacțiunea dintre investițiile sociale și reforme, creșterea economică, stabilizarea macroeconomică și convergența socială ascendentă.

24 de țări ale UE s-au alăturat grupului de lucru: Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Croația, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Spania, Suedia, Țările de Jos și Ungaria. În plus, la activitățile grupului de lucru informal au participat reprezentanți ai Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune a Comisiei Europene, ai Comisiei EMPL a Parlamentului European, ai președinților Comitetului pentru ocuparea forței de muncă (EMCO) și Comitetului pentru protecție socială (CPS), precum și reprezentanți ai partenerilor sociali din UE.

În cadrul IWGSI au fost discutate două direcții principale de lucru. Prima direcție a constat în examinarea dovezilor empirice privind rentabilitatea la nivel microeconomic și macroeconomic a investițiilor sociale. A doua direcție s-a axat pe metodologiile de monitorizare și evaluare a rentabilității investițiilor sociale.

IWGSI s-a reunit de patru ori, la 5 septembrie 2023, la 28 septembrie 2023, la 19 octombrie 2023 și la 3 noiembrie 2023. La 8 noiembrie, a fost organizată o conferință la nivel înalt intitulată „Investiții sociale pentru economii și societăți reziliente: pregătirea pentru viitor a normelor fiscale ale UE” împreună cu reprezentanți ai mediului academic și ai instituțiilor naționale și ale UE pentru a discuta principalele constatări ale IWGSI. Lucrările vor continua în următoarele luni, cu scopul de a contribui la reflecțiile președinției privind pregătirea unei dezbateri de orientare comune a miniștrilor de finanțe și a miniștrilor ocupării forței de muncă și afacerilor sociale, care va avea loc la 12 martie 2024.

În urma lucrărilor desfășurate până în prezent și a schimburilor organizate, a fost elaborat un document de lucru care propune o definiție operațională a investițiilor sociale, prezintă literatura de specialitate referitoare la beneficiile economice și sociale ale investițiilor sociale și sugerează posibile abordări pentru evaluarea investițiilor sociale, precum și o gamă largă de instrumente metodologice pentru măsurarea rentabilității acestora. Pe baza acestor lucrări, președinția a elaborat un set de mesaje-cheie care rezumă constatările prezentate în documentul de lucru și identifică câteva posibile direcții de acțiune. Mesajele sunt prezentate mai jos.

## **II) Miniștrii sunt invitați să își desfășoare discuțiile pe baza următoarelor întrebări:**

1. Merită remarcată activitatea semnificativă de promovare în cadrul agendei sociale a UE a abordării axate pe investiții sociale. Investițiile sociale bine concepute pot accelera creșterea economică, sprijinind astfel sustenabilitatea finanțelor publice, dar joacă, de asemenea, un rol esențial în promovarea convergenței sociale ascendente. Ce rol specific pot juca investițiile sociale și reformele conexe în cadrul guvernantei economice a UE? Cum pot fi încurajate în mod eficace statele membre să investească în această direcție? În plus, în acest context, ce rol esențial poate juca EPSCO?
2. Condiția esențială pentru sprijinirea elaborării unei politici sociale bazate pe date concrete este consolidarea și îmbunătățirea metodologiei de monitorizare și evaluare a beneficiilor economice și sociale. În ultimii ani, au fost întreprinse diverse inițiative în acest sens, cum ar fi dezvoltarea unor metode de prognozare pe termen foarte scurt pentru a îmbunătăți actualitatea indicatorilor sociali. Numeroase state membre și-au consolidat, de asemenea, capacitățile de microsimulare sau au pus în aplicare alte metode de evaluare (ex ante și/sau) a impactului. Ce măsuri specifice considerați că sunt necesare pentru a introduce și a pune în practică, pe termen scurt și mediu în țara dumneavoastră, politici sociale bazate pe date concrete?

### III) Investițiile sociale – mesaje-cheie ale președinției

Mesaje-cheie ale președinției spaniole și ale viitoarei președinții belgiene formulate pe baza lucrărilor din cadrul Grupului de lucru informal privind investițiile sociale

#### Mesajul 1: O perspectivă care ține seama de tot parcursul vieții pentru statele sociale moderne

- Perspectiva care ține seama de tot parcursul vieții este un element central al statelor sociale ale secolului 21. Statele sociale moderne reprezintă o combinație echilibrată între două dimensiuni:
  - o **investițiile sociale**, incluzând politicile care vizează creșterea și menținerea calității „stocului” de capital uman și de capacități umane, precum și facilitarea și îmbunătățirea „fluxului” de tranziții pe piața forței de muncă și pe tot parcursul vieții;
  - o **protecția socială**, incluzând politicile care vizează menținerea unor „amortizoare” universale puternice cu rol de plasă de siguranță care să asigure protecția împotriva implicațiilor financiare ale riscurilor sociale (cum ar fi îmbolnăvirea, îmbătrânirea, accidentele la locul de muncă și pierderea locului de muncă), precum și stabilizarea macroeconomică.
- Combinarea acestor funcții de politică, care sunt complementare și se consolidează reciproc, generează așa-numitul **multiplicator pe tot parcursul vieții**. Pe tot parcursul vieții, investițiile sociale generează un cerc virtuos de beneficii în materie de bunăstare, în ceea ce privește șansele de angajare, bunăstarea și egalitatea de gen, și contribuie la atenuarea sărăciei la nivelul unei generații și de la o generație la alta.

#### Mesajul 2: Investițiile sociale ca motor al creșterii economice

- Investițiile sociale bine concepute pot accelera **creșterea economică**, sprijinind astfel sustenabilitatea finanțelor publice și promovând în același timp convergența socială ascendentă.
- Investițiile într-o **educație de calitate**, inclusiv în educația și îngrijirea timpurie, pot avea un impact direct asupra creșterii economice, prin faptul că sporesc șansele de angajare (reducând așadar diferențele de gen în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și remunerarea), capacitatea de inovare și productivitatea, toate acestea extinzând în perspectivă baza de impozitare, în beneficiul finanțelor publice.

- Investițiile în **perfecționare și recalificare** pot stimula, de asemenea, creșterea economică prin sporirea competitivității și a productivității, inclusiv prin consolidarea capacității de inovare și integrarea noilor tehnologii, precum și prin asigurarea unei mai bune corelări între cererea și oferta de competențe și prin îmbunătățirea perspectivelor de angajare.
- Buna funcționare și eficacitatea **politicilor active în domeniul pieței forței de muncă** (ALMP) și a serviciilor publice de ocupare a forței de muncă pot genera, de asemenea, beneficii economice prin sporirea eficienței pieței forței de muncă, prin atenuarea deficitelor de personal calificat și a neconcordanțelor în materie de competențe și prin consolidarea participării pe piața forței de muncă a grupurilor subreprezentate.
- Investițiile în **asistența medicală ambulatorie și primară și în îngrijirea pe termen lung** pot contribui la îmbunătățirea îngrijirilor de sănătate și, de asemenea, pot permite realizarea de economii (prin costuri reduse la furnizarea anumitor servicii), sprijinind astfel sustenabilitatea fiscală.

### **Mesajul 3: Protecția socială și stabilizarea economică**

- Reziliența la impact, și anume capacitatea unei țări de a absorbi șocurile sistemice, este strâns legată de existența unor sisteme de protecție socială foarte bine concepute și foarte incluzive, care presupun în special indemnizații de șomaj și scheme de reducere a timpului de muncă.
- Dovezile beneficiilor economice ale cheltuielilor cu protecția socială pot fi observate:
  - o la nivel **micro** – individual sau al gospodăriei: se pot preconiza efecte de stimulare a creșterii economice în principal prin intermediul canalului veniturilor și al consumului, precum și prin permiterea acumulării de active productive (inclusiv capital uman) și prin protejarea capitalului productiv după un șoc. În plus, protecția socială poate stimula spiritul antreprenorial și inovarea, atenuând aversiunea față de risc la nivel individual, și poate genera efecte multiplicatoare la nivelul comunității.
  - o la nivel **macro**: protecția socială poate avea efecte de stimulare a creșterii economice sporind productivitatea agregată a gospodăriilor, stimulând cererea agregată și sporind, astfel, ocuparea forței de muncă, în special prin cheltuieli anticiclice în perioadele de încetinire a creșterii economice.

- Beneficiile economice ale cheltuielilor cu protecția socială au atras o atenție relativ limitată din partea cercetătorilor. Sunt necesare mai multe dovezi empirice cu privire la aceste beneficii și la rolul stimulator pe care investițiile sociale îl pot juca în acest context.
- O serie de studii susțin opinia potrivit căreia inegalitatea împiedică creșterea pe termen lung. Literatura de specialitate menționează și un posibil efect pozitiv al inegalității asupra creșterii economice prin intermediul stimulentei negative (pentru inovare și antreprenoriat), precum și prin economii și investiții.

#### **Mesajul 4: Abordări privind măsurarea rentabilității investițiilor sociale**

- La fel ca în cazul oricărei categorii de decizii economice, trebuie luat în considerare costul de oportunitate al investițiilor sociale. Economii încearcă să abordeze această chestiune luând în considerare costurile și beneficiile aferente fiecărei opțiuni; analiza cost-beneficiu (ACB) se caracterizează prin încercarea de a măsura toate efectele unei opțiuni de politică în unități monetare.
- În domeniul investițiilor sociale, este deosebit de dificil să se exprime costurile și mai ales beneficiile în termeni monetari. Unele dintre efecte nu au, de regulă, o valoare monetară (de exemplu, reducerea sărăciei sau sporirea incluziunii sociale, rezultate mai bune în materie de sănătate), chiar dacă există un impact economic. O analiză decizională multicriterială (MCDA) permite luarea în considerare a unei game largi de criterii de evaluare.
- O parte din beneficiile investițiilor sociale pot fi observate doar pe termen lung. Prin urmare, este important să existe date longitudinale, provenite din anchete și/sau surse administrative, care să acopere perioade lungi de timp.
- O abordare complementară ACB este evaluarea impactului distributiv (DIA). Aceasta implică o analiză cantitativă care oferă o evaluare a efectelor distributive ale reformelor și ale investițiilor, așadar a impactului acestora asupra veniturilor diferitelor grupuri și, în cele din urmă, asupra inegalității veniturilor și a sărăciei.

- Selectarea abordării relevante și a factorilor care trebuie incluși în modelare prezintă limitări și provocări care sunt legate în mod specific de domeniul investițiilor sociale. Deși niciun model nu poate lua în considerare toate aceste elemente în același timp, este important ca alegerea ipotezelor să fie transparentă, iar metodele să se bazeze pe o analiză documentată.
- Ar putea fi elaborate orientări comune la nivelul UE pentru a identifica legături clare, pentru a promova și a asigura o analiză de înaltă calitate a investițiilor sociale și a rezultatelor lor economice și sociale și pentru a explora în continuare legăturile de cauzalitate subiacente.
- Prin urmare, pot fi utilizate diferite metode pentru a măsura rentabilitatea investițiilor sociale, atât la nivel micro, cât și la nivel macro, cum ar fi:
  - la nivel micro: microsimulări, studii controlate randomizate, metode de corelare, modelul discontinuității regresiei, metoda diferenței-în-diferențe, metode calitative (grupuri tematice și interviuri aprofundate)
  - la nivel macro: metoda generalizată a momentelor, analiza frontierei de eficiență, matricea de contabilitate socială și modelele de echilibru general calculabil

Ar putea fi utilă luarea în considerare a unor lucrări exploratorii pentru a evalua interacțiunile dintre datele economice și cele sociale, cu scopul de a oferi o imagine mai cuprinzătoare și multifuncțională a relațiilor dintre economie și bunăstarea societății, luând ca exemplu cele mai recente lucrări pe marginea Sistemului de conturi economice și de mediu (SEEA).

#### **Mesajul 5: Capacitatea statistică de a evalua investițiile sociale**

- În domeniul investițiilor sociale, gestionarea și accesarea datelor, precum și instrumentele și capacitățile statistice joacă un rol esențial în procesul decizional, făcând posibile evaluări ale impactului și o mai bună concepere a politicilor. Investițiile sociale cuprind o gamă largă de politici, iar accesul la date adecvate este esențial pentru evaluarea acestora.

- Chestiunea datelor este strâns legată de **formularea și evaluarea politicilor publice** și a investițiilor sociale. Acuratețea și calitatea rezultatelor furnizate de diferitele instrumente de evaluare disponibile (indiferent dacă acestea sunt la nivel macro sau micro, ex ante sau ex post) depind, într-adevăr, în mare măsură de datele disponibile. De asemenea, chestiunea datelor este legată de **transparență și responsabilitate**.
- Pentru a extinde și mai mult gama de evaluări ale impactului, sunt necesare adesea date mai detaliate. O analiză cuprinzătoare necesită un eșantion considerabil și reprezentativ care să acopere componentele necesare ale diferitelor politici examinate. Prin urmare, asigurarea unei mai mari disponibilități a **datelor administrative** pentru evaluările ex ante și ex post ale impactului politicilor ar trebui să constituie o prioritate, alături de consolidarea complementarităților cu date comparabile din anchete la nivel național și la nivelul UE.
- Pentru a realiza acest lucru, este important să se abordeze în mod adecvat preocupările legate de **viața privată, securitatea datelor, birocratie**, precum și **lipsa stimulentei pentru transparență**, concurența dintre instituții etc. Regulamentul general privind protecția datelor (RGPD) adaugă un nivel de complexitate la chestiunea accesibilității datelor, reprezentând o provocare notabilă, în special în context european.
- Este esențial să se ajungă la un echilibru între protecția vieții private și a securității datelor și necesitatea unei evaluări mai eficiente a politicilor publice. Trebuie stabilite cadre juridice și reglementări clare care să ghideze schimbul de date și trebuie create stimulente pentru a încuraja transparența și colaborarea. În acest context, ar trebui să se utilizeze pe deplin Regulamentul european privind guvernanța datelor, aplicabil din septembrie 2023.
- S-au înregistrat progrese considerabile în ceea ce privește actualitatea indicatorilor sociali ai UE. Cu toate acestea, este important ca **actualitatea indicatorilor** să fie îmbunătățită în continuare, **atât prin furnizarea mai promptă a datelor, cât și prin consolidarea capacităților de prognozare pe termen foarte scurt**. Estimările-semnal calculate de Eurostat reprezintă o opțiune foarte promițătoare în această privință.

Documentul de lucru elaborat în comun de Spania și Belgia în cadrul IWGSI este disponibil accesând următorul link: <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> Acest document cuprinde o definiție operațională a investițiilor sociale, analizează în mod cuprinzător beneficiile economice și sociale asociate investițiilor sociale și sugerează diverse abordări pentru evaluarea unor astfel de investiții. În plus, introduce o gamă largă de instrumente metodologice concepute pentru a măsura în mod eficace aceste beneficii.

---