



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 24 ноември 2023 г.
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

БЕЛЕЖКА

От:	Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Становище на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила относно социалните инвестиции – Одобряване

Приложено, на делегациите се изпраща посоченото по-горе становище с оглед на неговото одобрение от Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (EPSCO) на заседанието му на 27 и 28 ноември 2023 г.



Комитет по заетостта Комитет за социална закрила

Становище на Комитета по заетостта и на Комитета за социална закрила относно добавената стойност на социалните инвестиции и ролята на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (EPSCO) в управлението на европейския семестър

Въведение

1. На 14 юли 2023 г. по време на неформалното си заседание министрите на заетостта и социалните въпроси обмениха мнения по въпроса как социалните инвестиции 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. Съответно, като последващо действие във връзка с обсъждането, министрите на Испания и Белгия – държавите членки, председателстващи Съвета на Европейския съюз в периода юли 2023 г. – юни 2024 г. – приканиха Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила да изготвят становище относно социалните инвестиции и свързаните с тях реформи и ролята на Съвета EPSCO в рамката на ЕС за икономическо управление.

2. **На 9 ноември 2022 г. Комисията представи насоки за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС. На 14 март 2023 г. Съветът по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) прие заключения във връзка с насоките, в които бяха набелязани области на сближаване на позициите на държавите членки¹.** В този контекст на 26 април 2023 г. Комисията представи законодателните си предложения относно прегледа на икономическото управление. Съгласно предложенията на Комисията всички държави членки следва да представят *средносрочни структурни планове във фискалната област*, които да обхващат фискалната политика и реформи, както и инвестиционните ангажименти. Освен това Комисията предлага периодът на фискална корекция да може да бъде удължен *„с най-много 3 години, ако държавата членка подкрепи своя средносрочен структурен план във фискалната област с набор от подлежащи на проверка и обвързани със срокове реформи и инвестиции, които, взети заедно: насърчават растежа, подкрепят фискалната устойчивост, насочени са към постигане на общите приоритети на Съюза, съобразени са със съответните специфични за страната препоръки, отправени към държавата членка в рамките на европейския семестър, и са насочени към постигане на специфичните за държавата инвестиционни приоритети, без това да доведе до орязвания на други финансирани на национално равнище публични инвестиции през периода на корекция, за да се гарантира въздействие на инвестициите на макроикономическо равнище и да се избегне изместване на други инвестиционни приоритети“*. В предложенията на Комисията са набелязани следните общи приоритети на Съюза: Европейският зелен пакт, Европейският стълб на социалните права, политическата програма „Цифрово десетилетие“ до 2030 г. и Стратегическият компас за сигурност и отбрана.

¹ [Заключения на Съвета „Насоки за реформа на рамката на ЕС за икономическо управление“](#), приети от Съвета п ECOFIN на 14 март 2023 г.

3. **Настоящото становище е част от работата, целяща да помогне на министрите да разработят координиран подход по отношение на социалните инвестиции и свързаните с тях реформи и ролята на Съвета EPSCO в управлението на европейския семестър, без да се засяга резултатът от междуинституционалните преговори по законодателните предложения, представени от Комисията на 26 април 2023 г.²** В съответствие с член 148 от ДФЕС и политическия ангажимент за прилагане на Европейския стълб на социалните права, един навременен анализ на добавената стойност на политиките за социални инвестиции по отношение на насърчаването на устойчив и приобщаващ растеж и социално-икономическа устойчивост може да помогне на Съвета EPSCO да засили координацията на политиките в областта на икономиката, заетостта и социалната сфера. В този контекст може да се окаже целесъобразно да се обсъди цялостното управление на заетостта и социалната сфера в рамките на европейския семестър, като се обърне специално внимание на ролята на Съвета EPSCO.

² Законодателните предложения се разглеждат в момента в Съвета ECOFIN и в комисиите на Европейския парламент по икономически и парични въпроси (ECON) и по заетост и социални въпроси (EMPL).

Добавената стойност на политиките за социални инвестиции

4. **В рамките на вече свършената от Съвета работа, която може да бъде задълбочена, подходът за социални инвестиции беше дефиниран като разработване на политики в областта на пазара на труда, уменията и социалната сфера за подобряване на способностите на хората понастоящем и в бъдеще, с акцент върху осигуряването на възможности и развиване на техния капацитет да се справят със социално-икономическите рискове през целия живот³.** По-специално в пакета за социални инвестиции, представен от Комисията през 2013 г., се очертава начинът, по който политиките в областта на заетостта, уменията и социалната сфера могат да удовлетворят потребностите от инвестиции, както и нуждите от защита и стабилизиране, които могат да имат взаимно подсилващи се функции. В настоящия социално-икономически контекст националните реформи и инвестиции, основани на подхода за социални инвестиции, ако са адекватно планирани, могат да бъдат инструменти за прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Съвета, Европейския парламент и Комисията през 2017 г., с цел установяване на най-високо равнище на политическия ангажимент за по-приобщаващ и устойчив модел на растеж в Съюза, при който икономическият и социалният напредък са неразривно свързани. През май 2021 г. в Декларацията от Порто отново беше потвърдена целта за по-задълбочено прилагане на стълба при надлежно зачитане на съответните области на компетентност и принципите на субсидиарност и пропорционалност, включително с оглед на ускоряването на екологичния и цифровия преход. През юни 2021 г. Европейският съвет приветства водещите цели на ЕС за 2030 г. в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, предложени от Комисията в Плана за действие на Европейския стълб на социалните права.

³ [Заклучения на Съвета „Социални инвестиции за растеж и сближаване“](#), приети от Съвета EPSCO на 20 – 21 юни 2013 г.

5. **Въпреки че стремежът към социален напредък и повишаване на благосъстоянието на хората поначало е ценен сам по себе си и че националните условия и потребности се различават, данните сочат, че политиките за социални инвестиции, ако са добре разработени, могат да окажат значително положително въздействие върху икономическия растеж, производителността и конкурентоспособността, като по този начин способстват за фискална устойчивост, от една страна, и насърчават възходяща социална конвергенция, от друга.** Като се има предвид, че стабилната фискална политика предоставя необходимите възможности за политики за социални инвестиции, тези политики може да подпомагат устойчивия и приобщаващ икономически растеж, като по този начин оказват положително дългосрочно въздействие върху съотношенията на дълга, включително чрез евентуално намаляване на цената на бездействието. Тази динамика е още по-очевидна в краткосрочен план по време на икономически спадове, като например кризата с COVID-19, когато подходящите мерки за подкрепа (по-специално чрез схеми за подпомагане на работата на непълно работно време) доведоха до по-бързо от очакваното икономическо възстановяване с по-нисък спад на заетостта и доходите в сравнение с предишни кризи⁴. Обратно, по време на кризи процикличните политики могат да доведат до резки бюджетни съкращения, които могат да задълбочат бедността и социалните неравенства, да отслабят потенциала за подобряване на производителността и да ограничат бъдещия устойчив икономически растеж.

⁴ [Заклучения на Съвета относно годишния обзор на устойчивия растеж и съвместния доклад за заетостта за 2023 г.](#), приети от Съвета EPSCO на 13 март 2023 г. По-подробни анализи са представени в изданията на Съвместния доклад за заетостта за 2023 г. и 2022 г.

6. **По-специално, неотдавна проведените обсъждания в Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила подчертаха, че основаните на факти политики за укрепване на уменията, увеличаване на участието на пазара на труда и предотвратяване на изключването имат голям потенциал за подпомагане на по-силен и по-приобщаващ икономически растеж и повишаване на равнищата на производителност и са ключов елемент, съпътстващ цифровия и екологичния преход.** Тези политики могат да включват реформи и инвестиции, насочени към преодоляване на недостига и несъответствията по отношение на уменията (чрез повишаване на квалификацията и преквалификация, образование и учене през целия живот), мобилизиране на потенциала на по-слабо представените групи (по-специално чрез ефективни активни политики на пазара на труда, добре структурирани данъчни и социалноосигурителни системи и политики за активно приобщаване) и разширяване на предлагането на работна ръка (чрез достъпни и финансово приемливи качествени грижи за деца, здравни услуги и услуги за дългосрочни грижи). Освен това някои социални политики могат да играят решаваща роля за макроикономическото стабилизиране чрез значително смекчаване на социалните рискове и намаляване на възможните увеличения на бъдещите социални разходи, свързани с бездействието (по-специално чрез схеми за работа при непълно работно време, добре функциониращи мрежи за социална сигурност, като например схеми за обезщетения и подпомагане при безработица, и схеми за адекватен минимален доход).

7. **Независимо от това, макар да се отчита потенциалът на политиките за социални инвестиции и въпреки актуалното развитие на методологията, оценяването на действителната икономическа и социална възвръщаемост⁵ на специфичните за отделните държави реформи и инвестиции продължава да представлява предизвикателство, във връзка с което следва да се вземат допълнителни мерки.** Тези трудности са свързани с взаимодействието между елементите, присъщи на разработването на политиката, и други променливи, които оказват влияние върху тази възвръщаемост, включително националните особености, както и въздействието, което често се проявява в средносрочен до дългосрочен план. Възвръщаемостта на социалните инвестиции зависи от вида на въпросните мерки на политиката и тяхното разработване, но също и от контекстуалните характеристики (по отношение на време и местоположение), както и от други паралелни политически интервенции, които следва да бъдат отчитани. Оценката на микро- и макроикономическата възвръщаемост се основава на различни аналитични методи, които вероятно се използват в държавите членки (например предварителни и последващи анализи, съпоставителни оценки на въздействието и анализи на разходите и ползите), което зависи също от различните равнища на административен капацитет за извършване на подходящи оценки. Тъй като може да е трудно да се наблюдават дългосрочните последици или факторите на въздействие, което евентуално да доведе до неточни или неправилни заключения, събирането на достатъчно надеждни данни и използването на надеждни методики, които могат адекватно да обхванат тези елементи, е от решаващо значение. В този контекст активизирането на обмена на най-добри практики между държавите членки може да способства за постигането на по-цялостно разбиране на начините за по-добра оценка на икономическата и социалната възвръщаемост на социалните инвестиции с оглед на общите предизвикателства пред ЕС. Взаимното обучение в контекста на дейностите на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила може да бъде особено полезно за набелязването на инвестиции и реформи, които увеличават максимално положителното въздействие върху икономическия растеж, заетостта, рисковете от бедност и неравенство.

⁵ Икономическата възвръщаемост се отнася до финансовите ползи или печалби на индивидуално, фирмено или пазарно равнище (на микроравнище), както и до промените в цялостния икономически растеж, темповете на инфлация или равнищата на заетост в дадена държава (на макроравнище). Социалната възвръщаемост обхваща нефинансовите ползи, насочени към благосъстоянието, качеството на живот и социални подобрения, включително подобряването на здравните и образователните резултати на отделни лица или групи.

Ролята на Съвета EPSCO в европейския семестър

8. **Въпреки че се предвижда европейският семестър да продължи да бъде рамката на ЕС за координиране на фискалните, икономическите и социалните политики и политиките в областта на заетостта – при зачитане на националните области на компетентност и с ясни правомощия за Съвета EPSCO съгласно член 148 от ДФЕС – прегледът на икономическото управление, в зависимост от постигнатия резултат, може да окаже въздействие върху начина, по който Съветът EPSCO подпомага този процес.** Първо, Комисията предлага по-тясно взаимодействие между фискалната политика, реформите и инвестициите, при което мерките, свързани с пазара на труда, уменията и социалната политика – координирани и наблюдавани от Съвета в рамките на европейския семестър съгласно член 148 от ДФЕС⁶ – следва да се отчитат при изготвянето на националните *средносрочни структурни планове във фискалната област* и да се наблюдават чрез годишните доклади за напредъка, които държавите членки ще представят след това (предназначени да заменят *националните програми за реформи*, които понастоящем се използват като инструменти за докладване на държавите членки относно прилагането на принципите на стълба). Второ, Комисията предлага някои ангажименти за реформи и инвестиции на държавите членки, предвидени в техните *средносрочни структурни планове във фискалната област*, да могат да се считат за отговарящи на условията за удължаване на периода на фискална корекция, при условие че те отговарят, взети заедно, на определени критерии⁷.

⁶ Член 148 от ДФЕС обхваща по-специално ежегодното приемане на насоките за заетостта, съвместния доклад за заетостта и специфичните за всяка държава препоръки. Съветът EPSCO одобрява също свързаните със заетостта и социалните въпроси аспекти на препоръката за еврозоната (през декември), заключенията си относно годишния обзор на устойчивия растеж (през март), както и хоризонталното становище относно европейския семестър, изготвяно ежегодно от Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила и съдържащо констатациите от дейностите им по многостранно наблюдение и преглед (през юни).

⁷ Съгласно посоченото в точка 2, следва да се отбележи, че в предложенията на Комисията от 26 април Европейският стълб на социалните права е един от общите приоритети на ЕС.

9. **Съветът EPSCO следва да запази своята роля за координация и наблюдение по всички въпроси, свързани с пазара на труда, уменията и социалните политики, включително по отношение на съответното съдържание на всички документи в рамките на европейския семестър, съгласно приложимите разпоредби на Договорите.** В съответствие с принципите на пропорционалност и субсидиарност многостранният характер на европейския семестър трябва да бъде напълно запазен и компетентният състав на Съвета трябва да продължи да участва.
10. **В Основните послания** относно въвеждането на рамка за социална конвергенция в европейския семестър, приети от Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила през май 2023 г.⁸, се посочва, като същевременно се отчита различната степен на подкрепа в държавите членки, че евентуална нова рамка за социална конвергенция би била съгласувана с интегриран подход към наблюдението на политиките в рамките на семестъра и би допринесла за по-силна и ефективна координация на политиките.
11. **Важно е провеждането на ефективно сътрудничество и съвместни обсъждания относно бъдещето на европейския семестър със Съвета ECOFIN.** Тези съвместни обсъждания могат да включват практически договорености между двата състава на Съвета за управление на годишния цикъл на семестъра, годишния график, методите на работа на консултативните комитети и начините за осигуряване на ефективно взаимодействие между фискалната политика и структурните реформи и инвестициите с оглед на разрешаването на хоризонтални въпроси, включително в подкрепа на прилагането на принципите в Европейския стълб на социалните права, като същевременно се насърчават стабилни публични финанси.

⁸ [Основни послания относно въвеждането на рамка за социална конвергенция в европейския семестър](#), обсъдени от Съвета EPSCO на 12 юни 2023 г.

Покана от испанското и белгийското председателство (юли 2023 г.)

Уважаеми г-н председател, уважаема г-жо председател,

уважаеми членове на Комитета по заетостта и на Комитета за социална закрила,

Председателството приветства ползотворния дебат относно значението на социалните инвестиции за прегледа на икономическото управление на ЕС, проведен по време на последното неформално заседание на Съвета EPSCO на 14 юли в Мадрид. В хода на обсъжданията министрите на заетостта и социалните въпроси демонстрираха силен интерес към открояване на значението на социалните инвестиции и определянето на тяхното третиране съгласно възможните нови фискални правила на ЕС. Бяха изразени изключително интересни становища.

Въз основа на заключенията от тези първоначални обсъждания испанското председателство – в тясно сътрудничество с предстоящото белгийско председателство – счита, че дебатът по този въпрос не трябва да приключи, а да продължи. С оглед на това испанското председателство организира конференция на високо равнище на 15 – 16 октомври в Аранхуес и последваща конференция – в партньорство с предстоящото белгийско председателство – с участието на експерти от академичните среди между края на октомври и началото на ноември в Брюксел за обсъждане на следните въпроси: 1) микро- и макроикономическа възвръщаемост на социалните инвестиции; и 2) съществуващи показатели за мониторинг и оценка на резултатите от социалните инвестиции.

Заседанието на EPSCO, насрочено за края на ноември 2023 г., ще бъде следващият повод за преглед в рамките на Съвета на постигнатия напредък както на техническо, така и на политическо равнище. Общата цел е да се даде възможност на министрите на заетостта и социалните въпроси да възприемат координиран подход по отношение на ролята на социалните инвестиции в реформираното икономическо управление на ЕС. Последният етап от този процес ще бъде съвместното заседание на Съвета EPSCO и Съвета ECOFIN, което ще се проведе по време на белгийското председателство.

За целта и в контекста на прегледа, предвиден за заседанието на Съвета EPSCO през ноември 2023 г., испанското председателство – в координация с предстоящото белгийско председателство – би желало да прикани Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила да изготвят становище относно третирането на социалните инвестиции и свързаните с тях реформи в рамките на преразгледаното икономическо управление и – въз основа на рамката за социално сближаване – относно ролята на Съвета EPSCO и неговите комитети в новата фискална рамка. Председателството приканва комитетите да обмислят и въпроса какъв е потенциалът на социалните инвестиции за икономическия растеж, макроикономическата стабилност и възходящата социална конвергенция, като се имат предвид структурните промени, предизвикани от екологичния и цифровия преход.

Вие, в качеството си на председатели на Комитета по заетостта и на Комитета за социална закрила, сте в най-добра позиция да предложите конкретни стъпки и работни методи по тези въпроси, като се имат предвид работните програми на комитетите и изводите, направени при предишни обсъждания на тази тема. Въз основа на представените в становището резултати, испанското председателство ще се опита да изясни равнището на подкрепа от страна на държавите членки с оглед на изготвянето на позиция на Съвета EPSCO относно текущия преглед на икономическото управление.

Испанското председателство и предстоящото белгийско председателство остават изцяло на Ваше разположение за съдействие.