

Bruksela, 24 listopada 2023 r.
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

NOTA

Od:	Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Opinia Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej na temat inwestycji społecznych – <i>Zatwierdzenie</i>

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wspomnianą opinię, tak by mogła ją zatwierdzić Rada (EPSCO) na posiedzeniu w dniach 27 i 28 listopada 2023 r.



Komitet ds. Zatrudnienia Komitet Ochrony Socjalnej

Opinia Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie wartości dodanej inwestycji społecznych oraz roli Rady EPSCO w zarządzaniu europejskim semestrem

Wprowadzenie

1. **W dniu 14 lipca 2023 r. na nieformalnym posiedzeniu ministrowie zatrudnienia i spraw społecznych wymienili poglądy na temat tego, w jaki sposób inwestycje społeczne stanowią 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 sprzyjać wyższemu wzrostowi gospodarczemu; dlatego zaapelowali oni o przeprowadzenie dalszych refleksji w oparciu o dowody. W związku z tym w następstwie tej dyskusji ministrowie Hiszpanii i Belgii – państw członkowskich sprawujących prezydencję w Radzie Unii Europejskiej w okresie od lipca 2023 r. do czerwca 2024 r. – zwrócili się do Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej o przygotowanie opinii w sprawie inwestycji społecznych i powiązanych reform oraz roli Rady EPSCO w unijnych ramach zarządzania gospodarczego.

2. **W dniu 9 listopada 2022 r. Komisja przedstawiła kierunki reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego. Następnie w dniu 14 marca 2023 r. Rada (Ecofin) przyjęła konkluzje wskazujące obszary, w których poglądy państw członkowskich są zbieżne¹.** W tym kontekście w dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego. Zgodnie z tymi wnioskami Komisji wszystkie państwa członkowskie powinny przedstawić *średniookresowe plany fiskalno-strukturalne* obejmujące politykę fiskalną oraz zobowiązania w zakresie reform i inwestycji. Ponadto Komisja proponuje, by można było przedłużyć okres dostosowania fiskalnego o maksymalnie 3 lata, pod warunkiem że państwo członkowskie uzasadni swój *średniookresowy plan fiskalno-strukturalny pakietem weryfikowalnych i terminowych reform i inwestycji, które łącznie: pobudzają wzrost gospodarczy, wspierają stabilność fiskalną, uwzględniają wspólne priorytety Unii, odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów skierowane do państwa członkowskiego w ramach europejskiego semestru, jak również priorytety inwestycyjne poszczególnych krajów bez dokonywania cięć innych inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych w okresie dostosowania, aby zapewnić makroekonomiczny wpływ inwestycji i uniknąć wypierania innych priorytetów inwestycyjnych*. Jako wspólne priorytety Unii Komisja wskazała w swoich wnioskach: Europejski Zielony Ład, Europejski filar praw socjalnych, program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. oraz Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony.

¹ [Konkluzje Rady pt. „Kierunki reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego”](#), przyjęte przez Radę Ecofin w dniu 14 marca 2023 r.

3. **Niniejsza opinia jest częścią prac wspierających ministrów w opracowywaniu skoordynowanego podejścia do inwestycji społecznych i powiązanych reform oraz roli Rady EPSCO w zarządzaniu europejskim semestrem, bez uszczerbku dla wyniku negocjacji międzyinstytucjonalnych w sprawie wniosków ustawodawczych przedstawionych przez Komisję w dniu 26 kwietnia 2023 r.²** W świetle art. 148 TFUE i zobowiązania politycznego na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych przeprowadzona w odpowiednim czasie analiza wartości dodanej polityk inwestycji społecznych służących wspieraniu zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego oraz odporności społeczno-gospodarczej może pomóc Radzie EPSCO we wzmacnianiu koordynacji polityki gospodarczej, zatrudnieniowej i społecznej. W związku z tym uzasadnione może być również przeprowadzenie refleksji nad całokształtem zarządzania w kwestiach zatrudnieniowych i społecznych w ramach europejskiego semestru, ze szczególnym uwzględnieniem roli Rady EPSCO.

² Te wnioski ustawodawcze są obecnie przedmiotem negocjacji na forum Rady Ecofin oraz komisji ECON i EMPL Parlamentu Europejskiego.

Wartość dodana polityk inwestycji społecznych

4. **W poprzednich pracach prowadzonych przez Radę – na których nadal można się opierać – podejście oparte na inwestycjach społecznych zdefiniowano jako kształtowanie polityki rynku pracy, polityki dotyczącej umiejętności i polityki społecznej w celu zwiększenia obecnych i przyszłych zdolności poszczególnych osób, ze szczególnym naciskiem na ich zdolności do radzenia sobie z zagrożeniami społeczno-gospodarczymi i umożliwienie osobom rozwijania tych zdolności w perspektywie całego życia³.**

W szczególności w pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych zaproponowanym przez Komisję w 2013 r. podkreślono, w jaki sposób polityka zatrudnieniowa, polityka dotycząca umiejętności i polityka społeczna mogą zaspokajać potrzeby inwestycyjne, a także potrzeby w zakresie ochrony i stabilizacji, które to elementy mogą mieć wzajemnie wzmacniające się funkcje. W obecnym kontekście społeczno-gospodarczym krajowe reformy i inwestycje mające za podstawę podejście oparte na inwestycjach społecznych mogą, o ile są odpowiednio zaprojektowane, być narzędziami umożliwiającymi wdrażanie zasad Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Radę, Parlament Europejski i Komisję w 2017 r. w celu ustanowienia zobowiązania politycznego na najwyższym szczeblu na rzecz bardziej inkluzywnego i zrównoważonego modelu wzrostu gospodarczego w Unii, w którym to modelu postęp gospodarczy i społeczny są nierozzerwalnie powiązane. W maju 2021 r. w deklaracji z Porto potwierdzono cel, jakim jest pogłębienie wdrażania filaru, z należyтым uwzględnieniem odpowiednich kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności, w tym w świetle przyspieszonej transformacji ekologicznej i cyfrowej. W czerwcu 2021 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła główne cele UE na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa przedstawione przez Komisję w planie działania na rzecz filaru.

³ [Konkluzje Rady pt. „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności”](#), przyjęte przez Radę EPSCO w dniach 20–21 czerwca 2013 r.

5. **Chociaż dążenie do postępu społecznego i poprawa dobrostanu ludzi stanowią wartość same w sobie, a konteksty i potrzeby krajowe są zróżnicowane, dowody wskazują, że polityki inwestycji społecznych – o ile są dobrze zaprojektowane – mogą mieć znaczący pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, produktywność i konkurencyjność, a tym samym mogą również wspierać stabilność fiskalną przy jednoczesnym promowaniu pozytywnej konwergencji społecznej.** Mając na uwadze, że rozsądna polityka fiskalna zapewnia niezbędną przestrzeń dla polityk inwestycji społecznych, polityki te mogą wspierać zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, wywierając tym samym pozytywny długoterminowy wpływ na wskaźniki zadłużenia, w tym poprzez ewentualne łagodzenie kosztów bierności. Dynamika ta jest jeszcze bardziej widoczna w perspektywie krótkoterminowej w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej, tak jak w przypadku kryzysu związanego z COVID-19, kiedy odpowiednie środki wsparcia (w szczególności w postaci mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy) doprowadziły do szybszego niż przewidywano ożywienia gospodarczego przy niższym spadku zatrudnienia i dochodów w porównaniu z poprzednimi kryzysami⁴. Natomiast polityki procykliczne mogą podczas kryzysów przekładać się na nagłe cięcia budżetowe, które mogą pogłębić ubóstwo i nierówności społeczne, osłabić potencjał poprawy produktywności i ograniczyć przyszły zrównoważony wzrost gospodarczy.

⁴ [Konkluzje Rady w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2023 i wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu](#), przyjęte przez Radę EPSCO w dniu 13 marca 2023 r. Bardziej szczegółowe analizy przedstawiono w edycjach wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z lat 2023 i 2022.

6. **W szczególności w niedawnych dyskusjach na forum Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej podkreślono, że oparte na dowodach polityki zwiększające umiejętności, poprawiające uczestnictwo w rynku pracy i zapobiegające wykluczeniu mają duży potencjał w zakresie wspierania silniejszego i bardziej inkluzywnego wzrostu gospodarczego oraz podniesienia poziomów produktywności, a także mają kluczowe znaczenie dla wspierania transformacji cyfrowej i ekologicznej.** Takie polityki mogą obejmować reformy i inwestycje mające na celu rozwiązanie problemu niedoboru pracowników i niedopasowania umiejętności (poprzez podnoszenie i zmianę kwalifikacji, edukację i uczenie się przez całe życie), uwolnienie potencjału grup niedostatecznie reprezentowanych (zwłaszcza poprzez skuteczne aktywne polityki rynku pracy, dobrze zorganizowane systemy podatkowo-świadczeniowe oraz polityki aktywnego włączenia) oraz zwiększenie podaży pracy (poprzez dostępne i przystępne cenowo wysokiej jakości usługi opieki nad dziećmi, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej). Ponadto niektóre polityki społeczne mogą odegrać kluczową rolę w stabilizacji makroekonomicznej poprzez znaczne złagodzenie ryzyk społecznych i ograniczenie ewentualnego wzrostu przyszłych wydatków socjalnych związanych z biernością (w szczególności poprzez mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, dobrze funkcjonujące siatki bezpieczeństwa socjalnego, takie jak świadczenia dla bezrobotnych i systemy pomocy dla bezrobotnych, oraz odpowiednie systemy dochodu minimalnego).

7. **Niemniej jednak, pomimo uznania potencjału polityk inwestycji społecznych i pomimo ostatnich postępów metodycznych, ocena rzeczywistych zwrotów ekonomicznych i społecznych⁵ wynikających z reform i inwestycji w poszczególnych krajach nadal stanowi wyzwanie, którym należy się zająć.** Trudności te związane są ze współzależnością między cechami projektu polityki a innymi zmiennymi mającymi wpływ na takie zwroty, w tym specyfiką krajową, a także ze skutkami, które często są widoczne w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zwrot z inwestycji społecznych zależy od rodzajów środków z zakresu polityki i ich struktury, ale także od cech kontekstowych (pod względem czasu i lokalizacji), a także od innych podejmowanych równolegle interwencji politycznych, które należy brać pod uwagę. Ocena zwrotów mikro- i makroekonomicznych opiera się na różnych metodach analitycznych, które mogą być stosowane w państwach członkowskich (takich jak analizy *ex ante* i *ex post*, ewaluacje wpływu oparte na metodach kontrfaktycznych oraz analizy kosztów i korzyści), a także jest uzależniona od poszczególnych poziomów zdolności administracyjnych do przeprowadzania odpowiednich ocen. Ponieważ długoterminowe skutki lub współczynniki wpływu mogą być trudne do zaobserwowania i mogą prowadzić do nieprecyzyjnych lub niedokładnych wniosków, kluczowe znaczenie ma gromadzenie wystarczających i wiarygodnych danych oraz stosowanie solidnych metod umożliwiających odpowiednie uwzględnienie tych elementów. W tym kontekście intensywniejsza wymiana najlepszych praktyk między państwami członkowskimi może ułatwić bardziej dogłębne zrozumienie, w jaki sposób skutecznie ocenić ekonomiczny i społeczny zwrot z inwestycji społecznych, w świetle wspólnych wyzwań stojących przed UE. Szczególnie przydatne przy wskazywaniu inwestycji i reform, które maksymalizują pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, zatrudnienie, zagrożenia ubóstwem i nierówność, może być wzajemne uczenie się w kontekście działań Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej.

⁵ Zwrot ekonomiczny odnosi się do korzyści lub zysków finansowych na poziomie indywidualnym, przedsiębiorstwa lub rynku (na poziomie mikro), a także do zmian w ogólnym wzroście gospodarczym, stopach inflacji lub wskaźnikach zatrudnienia w danym kraju (na poziomie makro). Zwrot społeczny obejmuje korzyści niefinansowe koncentrujące się na dobrostanie, jakości życia i postępach w dziedzinie społecznej, w tym lepsze wyniki w zakresie zdrowia i edukacji poszczególnych osób lub grup.

Rola Rady EPSCO w europejskim semestrze

8. **Chociaż europejski semestr ma nadal stanowić unijne ramy koordynacji polityki fiskalnej, gospodarczej, zatrudnieniowej i społecznej – z poszanowaniem kompetencji krajowych i z wyraźnymi kompetencjami Rady EPSCO na mocy art. 148 TFUE – przegląd zarządzania gospodarczego, w zależności od jego wyników, może mieć wpływ na sposób wspierania tego procesu przez Radę EPSCO.** Po pierwsze, Komisja proponuje silniejszą interakcję między polityką fiskalną a reformami i inwestycjami, dzięki czemu środki dotyczące rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej – koordynowane i monitorowane przez Radę w ramach europejskiego semestru na mocy art. 148 TFUE⁶ – powinny być brane pod uwagę przy opracowywaniu krajowych *średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych* i monitorowane za pomocą przedkładanych następnie przez państwa członkowskie *rocznych sprawozdań z postępów* (mających zastąpić *krajowe programy reform* wykorzystywane obecnie jako narzędzia sprawozdawcze państw członkowskich w zakresie wdrażania zasad filaru). Po drugie, Komisja proponuje, aby niektóre zobowiązania państw członkowskich w zakresie reform i inwestycji przedstawione w ich *średniookresowych planach fiskalno-strukturalnych* mogły zostać uznane za kwalifikujące się do przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego, pod warunkiem że łącznie spełniają pewne kryteria⁷.

⁶ Art. 148 TFUE odnosi się w szczególności do corocznego przyjmowania wytycznych dotyczących zatrudnienia, wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu oraz zaleceń dla poszczególnych krajów. Rada EPSCO zatwierdza również zatrudnieniowe i społeczne aspekty zalecenia dla strefy euro (w grudniu) i swoje konkluzje w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego (w marcu) oraz zatwierdza coroczną opinię horyzontalną w sprawie europejskiego semestru przygotowaną przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej, zawierającą ustalenia z ich działań w zakresie wielostronnego nadzoru i przeglądu (w czerwcu).

⁷ Jak wskazano w pkt 2, warto zauważyć, że we wnioskach Komisji z dnia 26 kwietnia Europejski filar praw socjalnych jest wymieniony wśród wspólnych priorytetów UE.

9. **Rada EPSCO powinna zachować swoją rolę koordynującą i monitorującą we wszystkich kwestiach związanych z polityką rynku pracy, polityką dotyczącą umiejętności i polityką społeczną, w tym względem odnośnej treści wszystkich dokumentów w ramach europejskiego semestru, w myśl odpowiednich postanowień Traktatów.** Zgodnie z zasadami proporcjonalności i pomocniczości wielostronny charakter europejskiego semestru musi zostać w pełni zachowany, a odnośne składy Rady muszą być nadal zaangażowane w ten proces.
10. **Zgodnie z najważniejszymi przesłaniami dotyczącymi „Wprowadzenia ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru” przyjętymi przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej w maju 2023 r.⁸, przy uznaniu zróżnicowanego stopnia poparcia państw członkowskich dla wprowadzenia tych ram, ewentualne nowe ramy konwergencji społecznej byłyby spójne ze zintegrowanym podejściem do nadzoru polityki w ramach semestru i przyczyniłyby się do silniejszej i skuteczniejszej koordynacji polityki.**
11. **Ważne są skuteczna współpraca i wspólne refleksje na temat przyszłości europejskiego semestru prowadzone z Radą Ecofin.** Takie wspólne refleksje mogłyby obejmować praktyczne ustalenia dotyczące zarządzania rocznym cyklem semestru przez oba składy, roczny harmonogram semestru, metody pracy komitetów doradczych, a także sposoby zapewnienia skutecznej interakcji między polityką fiskalną a reformami strukturalnymi i inwestycjami mającymi na celu rozwiązanie kwestii przekrojowych, w tym wspieranie wdrażania zasad Europejskiego filaru praw socjalnych przy jednoczesnym promowaniu zdrowych finansów publicznych.

⁸ [Najważniejsze przesłania dotyczące „Wprowadzenia ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru”](#), omówione przez Radę EPSCO w dniu 12 czerwca 2023 r.

Zaproszenie wystosowane przez prezydencje hiszpańską i belgijską (lipiec 2023 r.)

Drogi Emiliano! Droga Rute!

Szanowne członkinie i szanowni członkowie Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej!

Prezydencja z zadowoleniem przyjęła owocną debatę na temat znaczenia inwestycji społecznych dla przeglądu zarządzania gospodarczego w UE, która to debata odbyła się na ostatnim nieformalnym posiedzeniu Rady EPSCO w Madrycie w dniu 14 lipca. Dyskusja pokazała, że ministrom zatrudnienia i spraw społecznych bardzo zależy na uwypukleniu znaczenia inwestycji społecznych i określeniu sposobu ich traktowania w świetle ewentualnych nowych reguł fiskalnych UE. Poglądy zaprezentowane w toku debaty są niezmiernie interesujące.

Opierając się na wnioskach z tej pierwszej refleksji, prezydencja hiszpańska – w ścisłej współpracy z nadchodzącą prezydencją belgijską – wyraża przekonanie, że ta debata nie powinna się zakończyć, lecz że należy ją kontynuować. W tym celu prezydencja hiszpańska zorganizuje konferencję wysokiego szczebla w dniach 15–16 października w Aranjuez, a następnie kolejną konferencję – z ekspertami akademickimi i we współpracy z nadchodzącą prezydencją belgijską – między końcem października a początkiem listopada w Brukseli; przewidziane tematy dyskusji to: 1) mikro- i makroekonomiczne zwroty z inwestycji społecznych; oraz 2) istniejące wskaźniki monitorowania i oceny wyników inwestycji społecznych.

Zaplanowane na koniec listopada 2023 r. posiedzenie Rady EPSCO będzie kolejną okazją do podsumowania w Radzie postępów osiągniętych zarówno na szczeblu technicznym, jak i politycznym. Ogólnym celem jest przyjęcie przez ministrów zatrudnienia i spraw społecznych skoordynowanego podejścia do roli inwestycji społecznych w zreformowanym unijnym zarządzaniu gospodarczym. Punktem końcowym tego procesu będzie wspólne posiedzenie Rady EPSCO i Ecofin podczas prezydencji belgijskiej.

W tym celu, mając na względzie podsumowanie postępów, które ma się odbyć na posiedzeniu Rady EPSCO w listopadzie 2023 r., prezydencja hiszpańska – w porozumieniu z nadchodzącą prezydencją belgijską – chciałaby zwrócić się do Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej o sporządzenie opinii w sprawie sposobu traktowania inwestycji społecznych i powiązanych reform w ramach przeglądu zarządzania gospodarczego oraz – w oparciu o ramy konwergencji społecznej – w sprawie roli Rady EPSCO i jej komitetów w nowych ramach fiskalnych. Prezydencja zwraca się ponadto do komitetów o refleksję nad potencjałem inwestycji społecznych, jeśli chodzi o wzrost gospodarczy, stabilizację makroekonomiczną i pozytywną konwergencję społeczną, w świetle zmian strukturalnych wynikających z transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Jako osoby przewodniczące Komitetowi ds. Zatrudnienia i Komitetowi Ochrony Socjalnej najlepiej będą potrafili Państwo zaproponować konkretne kroki i metody pracy w tym zakresie, biorąc pod uwagę programy prac Państwa komitetów oraz wnioski wyciągnięte z poprzednich dyskusji na ten temat. Prezydencja hiszpańska, opierając się na wynikach sporządzonej opinii, postara się zorientować, jaki jest poziom poparcia ze strony państw członkowskich, jeśli chodzi o stanowisko Rady EPSCO w sprawie trwającego przeglądu zarządzania gospodarczego.

Prezydencja hiszpańska i nadchodząca prezydencja belgijska są w dalszym ciągu gotowe w pełni z Państwem współpracować.