

Bruxelles, 24 noiembrie 2023
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

NOTĂ

Sursă:	Comitetul pentru ocuparea forței de muncă și Comitetul pentru protecție socială
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Subiect:	Avizul EMCO și al CPS referitor la investițiile sociale - <i>Aprobare</i>

În continuare, se pune la dispoziția delegațiilor avizul sus-menționat, în vederea aprobării acestuia în cadrul reuniunii Consiliului (EPSCO) din 27-28 noiembrie 2023.



Comitetul pentru ocuparea forței de muncă Comitetul pentru protecție socială

Avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă și al Comitetului pentru protecție socială privind valoarea adăugată a investițiilor sociale și rolul filierei Consiliului EPSCO în guvernarea semestrului european

Introducere

1. **La 14 iulie 2023, în cadrul reuniunii lor informale, miniștrii ocupării forței de muncă și ai afacerilor sociale au desfășurat un schimb de opinii cu privire la modalitățile în care investițiile sociale sprijină economiile reziliente și 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, care pornesc de la o abordare bazată pe investiții sociale și în special cele care promovează capitalul uman, pot, pe lângă susținerea obiectivelor sociale, și să genereze câștiguri de productivitate, precum și să stimuleze o creștere economică mai amplă, solicitând reflecții suplimentare bazate pe dovezi. În consecință, ca urmare a discuției, miniștrii din Spania și din Belgia – statele membre care dețin președinția Consiliului Uniunii Europene în perioada iulie 2023-iunie 2024 – au invitat Comitetul pentru ocuparea forței de muncă (EMCO) și Comitetul pentru protecție socială (CPS) să elaboreze un aviz privind investițiile sociale și reformele conexe și rolul filierei Consiliului EPSCO în cadrul de guvernare economică al UE.

2. **La 9 noiembrie 2022, Comisia a prezentat orientări privind o reformă a guvernantei economice a UE. La 14 martie 2023, acestea au fost urmate de un set de concluzii adoptate de Consiliu (ECOFIN) care au identificat domenii de convergență de opinii între statele membre**¹. În acest context, la 26 aprilie 2023 Comisia și-a prezentat propunerile legislative privind evaluarea guvernantei economice. Conform acestor propuneri ale Comisiei, toate statele membre ar trebui să prezinte *planuri bugetar-structurale pe termen mediu* care să acopere politica bugetară, reformele bugetare și angajamentele de investiții. În plus, Comisia propune ca perioada de ajustare bugetară să poată fi prelungită „*cu maximum 3 ani dacă statul membru își bazează planul bugetar-structural pe termen mediu pe un set de reforme și investiții verificabile și cu scadențe clare care, în ansamblul lor: stimulează creșterea, sprijină sustenabilitatea bugetară, răspund priorităților comune ale Uniunii, urmează recomandările relevante specifice fiecărei țări adresate statului membru în cadrul semestrului european și răspund priorităților de investiții specifice fiecărei țări fără a conduce la reduceri ale altor investiții publice finanțate la nivel național în cursul perioadei de ajustare, pentru a asigura un impact macroeconomic al investițiilor și pentru a evita excluderea altor priorități de investiții*”. În propunerile Comisiei sunt identificate drept prioritățile comune ale Uniunii următoarele: Pactul verde european, Pilonul european al drepturilor sociale, programul de politică pentru 2030 privind deceniul digital și Busola strategică pentru securitate și apărare.

¹ [Concluziile Consiliului intitulate „Orientări privind o reformă a cadrului de guvernanță economică al UE”](#), adoptate de Consiliul ECOFIN la 14 martie 2023.

3. **Prezentul aviz face parte din activitatea de sprijinire a miniștrilor în elaborarea unei abordări coordonate privind investițiile sociale și reformele conexe, precum și a rolului filierei Consiliului EPSCO în guvernanta semestrului european, fără a aduce atingere rezultatului negocierilor interinstituționale privind propunerile legislative prezentate de Comisie la 26 aprilie 2023².** Având în vedere articolul 148 din TFUE și angajamentul politic față de punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale, o analiză în timp util a valorii adăugate a politicilor de investiții sociale menite să promoveze creșterea durabilă și incluzivă și reziliența socioeconomică poate sprijini filiera Consiliului EPSCO în consolidarea coordonării politicilor economice, sociale și de ocupare a forței de muncă. În consecință, poate fi justificată și o reflecție asupra guvernantei sociale și în materie de ocupare a forței de muncă în general, în cadrul semestrului european, în special în ceea ce privește rolul filierei Consiliului EPSCO.

² Propunerile legislative sunt în curs de negociere în cadrul filierei ECOFIN a Consiliului și al comisiilor ECON și EMPL ale Parlamentului European.

Valoarea adăugată a politicilor de investiții sociale

4. **Lucrările anterioare întreprinse de Consiliu – care ar putea servi în continuare drept bază – au definit abordarea investițiilor sociale ca fiind elaborarea politicilor sociale și în materie de forță de muncă și competențe, astfel încât să se consolideze capacitățile actuale și viitoare ale persoanelor, cu accent pe înzestrarea acestora cu capacitatea de a face față riscurilor socioeconomice și pe dezvoltarea acestei capacități, dintr-o perspectivă care înglobează tot parcursul vieții** ³. În special, pachetul privind investițiile sociale prezentat de Comisie în 2013 a subliniat modalitățile în care politicile sociale și în materie de ocupare a forței de muncă și de competențe pot răspunde nevoilor de investiții, precum și nevoilor de protecție și de stabilizare, care pot avea funcții de consolidare reciprocă. În contextul socioeconomic actual, reformele și investițiile naționale bazate pe abordarea investițiilor sociale, dacă sunt concepute în mod adecvat, pot constitui un motor al punerii în aplicare a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale proclamat de Consiliu, de Parlamentul European și de Comisie în 2017 pentru a consacra la cel mai înalt nivel angajamentul politic față de un model de creștere mai incluziv și mai durabil în Uniune, în care progresul economic să fie legat în mod indisolubil de progresul social. În mai 2021, Declarația de la Porto a reafirmat obiectivul de a aprofunda punerea în aplicare a pilonului, ținându-se seama în mod corespunzător de competențele respective și de principiile subsidiarității și proporționalității, inclusiv avându-se în vedere accelerarea tranziției verzi și a celei digitale. În iunie 2021, Consiliul European a salutat obiectivele principale ale UE pentru 2030 privind ocuparea forței de muncă, competențele și reducerea sărăciei, prezentate de Comisie în planul de acțiune privind pilonul.

³ [Concluziile Consiliului intitulate *Către investiții sociale pentru creștere economică și coeziune*](#), adoptate de Consiliul EPSCO la 20-21 iunie 2013.

5. **Deși urmărirea progresului social și îmbunătățirea bunăstării oamenilor sunt în mod inerent valoroase, iar contextele și nevoile naționale diferă, dovezile sugerează că politicile de investiții sociale – dacă sunt bine concepute – pot avea un impact pozitiv substanțial asupra creșterii economice, a productivității și a competitivității, sprijinind astfel și sustenabilitatea fiscală și promovând în același timp convergența socială ascendentă.** În timp ce o politică bugetară solidă asigură marja de manevră necesară pentru politicile de investiții sociale, acestea din urmă pot sprijini o creștere economică durabilă și incluzivă, generând astfel efecte pozitive pe termen lung asupra ratelor datoriei, inclusiv prin posibila atenuare a costurilor inacțiunii. Această dinamică este și mai evidentă pe termen scurt în perioadele de recesiune economică, cum a fost criza COVID-19, în cazul căreia o serie de măsuri de sprijin adecvate (în special prin scheme privind reducerea timpului de muncă) au condus la o redresare economică mai rapidă decât se preconizase, cu o scădere mai mică a ocupării forței de muncă și a veniturilor în comparație cu crizele anterioare⁴. În schimb, în timpul crizelor, politicile prociclice se pot traduce prin reduceri bugetare bruște care pot exacerba sărăcia și inegalitățile sociale, pot slăbi potențialul de îmbunătățire a productivității și pot limita creșterea economică durabilă în viitor.

⁴ [Concluziile Consiliului privind Analiza anuală a creșterii durabile și Raportul comun privind ocuparea forței de muncă pentru 2023](#), adoptate de Consiliul EPSCO la 13 martie 2023. În edițiile din 2023 și 2022 ale Raportului comun privind ocuparea forței de muncă sunt prezentate analize mai detaliate.

6. **În special, discuțiile recente din cadrul EMCO și al CPS au evidențiat faptul că politicile bazate pe date concrete menite să consolideze competențele, să crească participarea pe piața muncii și să prevină excluziunea au un potențial ridicat de a sprijini o creștere economică mai puternică și mai incluzivă și de a crește nivelurile de productivitate și sunt esențiale pentru a însoți tranziția digitală și tranziția verde.** Astfel de politici ar putea include reforme și investiții menite să abordeze deficitele și neconcordanțele în materie de competențe (prin perfecționare și recalificare, prin educație și prin învățare pe tot parcursul vieții), să deblocheze potențialul grupurilor subreprezentate (în special prin politici active eficiente în domeniul pieței forței de muncă, prin sisteme bine structurate de impozitare și prestații sociale și prin politici de incluziune activă) și să extindă oferta de forță de muncă (prin servicii de îngrijire a copiilor, de sănătate și de îngrijire pe termen lung accesibile și la prețuri abordabile). În plus, anumite politici sociale pot juca un rol esențial în stabilizarea macroeconomică prin atenuarea substanțială a riscurilor sociale și prin reducerea posibilelor creșteri ale cheltuielilor sociale viitoare legate de inacțiune (în special prin intermediul unor scheme privind reducerea timpului de muncă, al unor plase de siguranță socială funcționale, cum ar fi sistemele de ajutor și de asistență în caz de șomaj, precum și al unor sisteme adecvate de venit minim).

7. **Cu toate acestea, deși potențialul politicilor de investiții sociale este recunoscut și în pofida progreselor metodologice recente, evaluarea rentabilității economice și sociale reale⁵ a reformelor și investițiilor specifice fiecărei țări continuă să prezinte provocări care ar trebui abordate în mai mare detaliu.** Aceste dificultăți sunt legate de interacțiunea dintre specificitățile elaborării politicilor și alte variabile care influențează rentabilitatea respectivă, inclusiv particularitățile naționale, precum și de impactul care se manifestă adesea pe termen mediu și mai lung. Rentabilitatea investițiilor sociale depinde de tipurile de măsuri de politică în cauză și de modul în care sunt concepute, dar și de caracteristicile contextuale (legate de timp și de loc), precum și de alte intervenții simultane de politică, care ar trebui luate în considerare. Evaluarea rentabilității microeconomice și macroeconomice se bazează pe diverse metode analitice care pot fi utilizate în statele membre (cum ar fi analize *ex ante* și *ex post*, evaluări contrafactuale ale impactului și analize cost-beneficiu), în funcție, de asemenea, de diferitele niveluri ale capacității administrative de a efectua evaluări adecvate. Întrucât efectele pe termen lung sau factorii de influență pot fi dificil de observat, ceea ce ar putea conduce la concluzii imprecise sau inexacte, este esențial să se colecteze date suficiente și fiabile și să se utilizeze metodologii solide care să poată surprinde în mod adecvat aceste elemente. În acest context, intensificarea schimbului de bune practici între statele membre poate facilita o înțelegere mai cuprinzătoare a modalităților în care se poate evalua mai bine rentabilitatea economică și socială a investițiilor sociale, avându-se în vedere provocările comune la nivelul UE. Învățarea reciprocă în contextul activităților EMCO și CPS poate fi deosebit de utilă pentru a identifica investițiile și reformele care maximizează efectele pozitive asupra creșterii economice, ocupării forței de muncă, riscurilor de sărăcie și inegalității.

⁵ Rentabilitatea economică se referă la câștigurile sau beneficiile financiare la nivel individual, de întreprindere sau de piață (la nivel micro), precum și la modificările în ceea ce privește creșterea economică globală, ratele inflației sau ratele de ocupare a forței de muncă dintr-o țară (la nivel macro). Rentabilitatea socială include beneficii nefinanciare axate pe bunăstare, calitatea vieții și îmbunătățiri societale, inclusiv îmbunătățirea rezultatelor în materie de sănătate și educație pentru persoane sau grupuri.

Rolul filierei Consiliului EPSCO în semestrul european

8. **Deși semestrul european este prevăzut să rămână cadrul UE pentru coordonarea politicilor fiscale, economice, de ocupare a forței de muncă și sociale – cu respectarea competențelor naționale și cu un mandat clar pentru filiera Consiliului EPSCO în temeiul articolului 148 din TFUE – în funcție de rezultatul său, evaluarea guvernantei economice poate avea un impact asupra modului în care filiera EPSCO sprijină acest proces.** În primul rând, Comisia propune o interacțiune mai puternică între politica bugetară, reforme și investiții, prin care măsurile privind politicile sociale și cele referitoare la piața forței de muncă și la competențe – coordonate și monitorizate de Consiliu în cadrul semestrului european în temeiul articolului 148 din TFUE⁶ – ar trebui să fie luate în considerare la elaborarea *planurilor bugetar-structurale* naționale *pe termen mediu* și să fie monitorizate prin intermediul *rapoartelor anuale privind progresele înregistrate* pe care statele membre le-ar prezenta ulterior (menite astfel să înlocuiască *programele naționale de reformă*, care sunt utilizate în prezent ca instrumente de raportare de către statele membre cu privire la punerea în aplicare a principiilor pilonului). În al doilea rând, Comisia propune ca anumite angajamente în materie de reformă și investiții ale statelor membre prezentate în *planurile lor bugetar-structurale pe termen mediu* să poată fi considerate eligibile pentru o prelungire a perioadei de ajustare bugetară, cu condiția ca acestea, considerate în ansamblu, să îndeplinească anumite criterii⁷.

⁶ Articolul 148 din TFUE se referă, în special, la adoptarea anuală a liniilor directoare privind ocuparea forței de muncă, a raportului comun privind situația ocupării forței de muncă și a recomandărilor specifice fiecărei țări. Consiliul EPSCO aprobă, de asemenea, aspectele legate de ocuparea forței de muncă și aspectele sociale ale Recomandării privind zona euro (în decembrie), concluziile sale privind analiza anuală a creșterii durabile (în martie) și își exprimă acordul față de un aviz orizontal anual privind semestrul european elaborat de EMCO și CPS care include constatările asupra activităților multilaterale de supraveghere și evaluare ale acestora (în iunie).

⁷ Astfel cum se detaliază la punctul 2, trebuie remarcat faptul că, în propunerile Comisiei din 26 aprilie, Pilonul european al drepturilor sociale se numără printre prioritățile comune ale UE.

9. **Filiera Consiliului EPSCO ar trebui să își păstreze rolul de coordonare și monitorizare cu privire la toate aspectele legate de piața forței de muncă, competențe și politicile sociale, inclusiv în ceea ce privește conținutul relevant al tuturor documentelor din cadrul semestrului european, în conformitate cu dispozițiile relevante din tratate.** În conformitate cu principiile proporționalității și subsidiarității, trebuie menținut pe deplin caracterul multilateral al semestrului european, iar filierele relevante ale Consiliului trebuie să fie implicate în continuare.
10. **În conformitate cu *mesajele principale* privind introducerea în semestrul european a unui cadru de convergență socială (SCF), adoptate de EMCO și CPS în mai 2023⁸, recunoscând în același timp diferitele grade de sprijin în rândul statelor membre în ceea ce privește introducerea acestuia, un posibil nou SCF ar fi în concordanță cu o abordare integrată a supravegherii politicilor în cadrul semestrului european și ar contribui la o coordonare mai solidă și mai eficace a politicilor.**
11. **Este importantă existența unei cooperări eficace și a unor reflecții comune cu filiera Consiliului ECOFIN în ceea ce privește viitorul semestrului european.** Astfel de reflecții comune ar putea include modalități practice pentru gestionarea ciclului anual al semestrului european între cele două filiere, a calendarului său anual, a metodelor de lucru ale comitetelor consultative, precum și modalități de asigurare a unei interacțiuni eficace între politica bugetară și investițiile și reformele structurale care vizează abordarea aspectelor transversale, inclusiv sprijinirea punerii în aplicare a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale, promovând în același timp finanțe publice solide.

⁸ [Mesajele principale privind introducerea în semestrul european a unui cadru de convergență socială](#), discutate de Consiliul EPSCO la 12 iunie 2023.

Invitație din partea președințiilor spaniolă și belgiană (iulie 2023)

Stimate Emiliano, stimată Rute,

Stimați membri ai EMCO și ai CPS,

Președinția a salutat dezbateră fructuoasă privind relevanța investițiilor sociale pentru revizuirea guvernantei economice a UE, care a avut loc la 14 iulie, în cadrul celei mai recente reuniuni informale a Consiliului EPSCO de la Madrid. Discuția a arătat interesul ridicat al miniștrilor ocupării forței de muncă și ai afacerilor sociale de a sublinia importanța investițiilor sociale și de a stabili tratamentul acestora în cadrul unor eventuale noi norme bugetare ale UE. Opiniile exprimate sunt de un deosebit interes.

Pe baza concluziilor acestui prim proces de reflecție, președinția spaniolă – în strânsă cooperare cu viitoarea președinție belgiană – consideră că dezbateră nu ar trebui să se oprească, ci, dimpotrivă, aceasta ar trebui continuată. În acest scop, președinția spaniolă organizează o conferință la nivel înalt în perioada 15-16 octombrie, la Aranjuez și o altă conferință – în parteneriat cu viitoarea președinție belgiană – cu experți din mediul academic în perioada cuprinsă între sfârșitul lunii octombrie și începutul lunii noiembrie, la Bruxelles, pentru a discuta: 1) rentabilitatea microeconomică și macroeconomică a investițiilor sociale și 2) parametri existenți pentru monitorizarea și evaluarea rezultatelor investițiilor sociale.

Reuniunea Consiliului EPSCO programată la sfârșitul lunii noiembrie 2023 va fi următoarea ocazie pentru a face un bilanț în cadrul Consiliului cu privire la progresele înregistrate atât la nivel tehnic, cât și la nivel politic. Obiectivul general este ca miniștrii ocupării forței de muncă și ai afacerilor sociale să poată ajunge la o abordare coordonată cu privire la rolul investițiilor sociale în reforma guvernantei economice a UE. Punctul final al acestui exercițiu va fi reuniunea comună EPSCO-ECOFIN a Consiliului care va avea loc în cursul președinției belgiene.

În acest scop, pentru realizarea bilanțului avut în vedere în cadrul reuniunii Consiliului EPSCO din noiembrie 2023, președinția spaniolă – în acord cu viitoarea președinție belgiană – ar dori să invite Comitetul pentru ocuparea forței de muncă și Comitetul pentru protecție socială să elaboreze un aviz privind tratamentul investițiilor sociale și al reformelor conexe în cadrul guvernantei economice revizuite și – pe baza cadrului de convergență socială – privind rolul Consiliului EPSCO și al comitetelor sale în noul cadru fiscal. De asemenea, președinția invită comitetele să reflecteze asupra potențialului investițiilor sociale în ceea ce privește creșterea economică, stabilizarea macroeconomică și convergența socială ascendentă, având în vedere schimbările structurale generate de tranziția verde și cea digitală.

Ca președinți ai EMCO și CPS, sunteți persoanele cele mai în măsură să propună măsuri concrete și metode de lucru pentru astfel de activități, luând în considerare programele de lucru ale comitetelor dumneavoastră și lecțiile învățate din discuțiile anterioare pe această temă. Pe baza rezultatelor raportate ale avizului, președinția spaniolă va încerca să clarifice nivelul de sprijin din partea statelor membre în ceea ce privește poziția EPSCO cu privire la evaluarea în curs a guvernantei economice.

Președinția spaniolă și viitoarea președinție belgiană rămân pe deplin la dispoziția dumneavoastră în vederea cooperării.