

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne (opinia z inicjatywy własnej)**

(2014/C 226/04)

Sprawozdawca: **Wolfgang GREIF**

Dnia 19 września 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne*

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 26 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 205 do 6 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych, a zwłaszcza zadeklarowaną zmianę paradygmatu, dzięki której inwestycje społeczne nie będą postrzegane jednostronnie jako koszty, lecz jako inwestycje w przyszłość.

1.2 W związku z tym EKES zwraca uwagę na liczne pozytywne skutki inwestycji społecznych, w szczególności dla rynku pracy i budżetów publicznych, w następujących dziedzinach:

- usługi socjalne i opieka nad dziećmi,
- kształcenie i zwalczanie bezrobocia młodzieży,
- wspieranie zatrudnienia,
- promocja zdrowia i aktywne starzenie się,
- socjalne budownictwo mieszkaniowe i społeczeństwo bez barier,
- przedsiębiorczość społeczna.

1.3 Przy tym wyjaśnia się i demonstrowe pozytywne związki przyczynowo-skutkowe:

- poszerzenie usług socjalnych ma w całej Europie duży wpływ na zatrudnienie;
- dobrze zaplanowane, skuteczne i wydajne inwestycje społeczne trwale odciążają budżety publiczne i w ten sposób nie stanowią konkurencji dla konsolidacji budżetowej;
- brak działań w dziedzinie społecznej ma również swą cenę, a koszty zaniechania inwestycji społecznych są często znacznie wyższe;
- inwestycje w państwo opiekuńcze prowadzą nie tylko do postępu społecznego, lecz opłacają się również z gospodarczego i podatkowego punktu widzenia.

1.4 Korzyści socjalne, gospodarcze, podatkowe i społeczne, czyli różnorodne zyski z inwestycji społecznych są tym wyższe, im lepiej inwestycje te są zakorzenione w wiarygodnym kontekście makroekonomicznym i instytucjonalnym.

1.5 Aby szeroko zakrojony pakiet dotyczący inwestycji społecznych mógł zostać konsekwentnie i z powodzeniem wdrożony, muszą z dniem EKES-u zostać spełnione następujące kluczowe warunki:

- Wiarygodne przestawienie się na (zapobiegawcze) inwestycje społeczne wymaga odejścia od jednostronnej polityki ściśle oszczędnościowej. EKES podkreśla postulat dotyczący wprowadzenia w życie europejskiego programu naprawy gospodarczej i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB.
- Bez gwarancji finansowej i odpowiednich warunków ramowych nie można wykorzystać potencjału inwestycji społecznych. W ramach przewidzianej konsolidacji budżetowej, oprócz zwiększenia efektywności i skuteczności wydatków publicznych, niezbędne jest także poszukiwanie nowych źródeł dochodów.

- Inwestycje społeczne muszą stać się stałym elementem w strategii „Europa 2020” oraz w semestrze europejskim. Trzeba je wyraźnie uwzględnić w rocznych analizach wzrostu gospodarczego oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów.
- EKES popiera dyskusję Komisji nad tym, by zgodnie z tzw. złotą regułą budżetową także inwestycje społeczne były, w kontekście przepisów budżetowych UGW, wyłączone z obliczania publicznego deficytu netto.
- Należy starać się o metodyczne postępy i opracowanie odpowiednich instrumentów mierzenia (pozytywnych) skutków nasilonych inwestycji społecznych oraz udoskonalenie wskaźników społecznych w instytucjonalnych ramach UGW.
- EKES apeluje do Komisji o opracowanie ambitnego i długoterminowego planu działań politycznych mających na celu wdrożenie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych przynajmniej do 2020 r.

## 2. Wprowadzenie

2.1 EKES stoi na stanowisku, że zwłaszcza w czasie kryzysu istnieje olbrzymie zapotrzebowanie na inwestycje społeczne, by zaradzić rosnącemu zagrożeniu ubóstwem. W dziedzinie tej tkwi również duży potencjał zatrudnienia w całej Europie, który trzeba wykorzystać za pośrednictwem inwestycji prywatnych i publicznych <sup>(1)</sup>.

2.2 EKES przyjął zatem z zadowoleniem pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych <sup>(2)</sup>, w którym apeluje się do państw członkowskich, by położyły większy nacisk na inwestycje społeczne, a zwłaszcza na zadeklarowaną zmianę paradygmatu, dzięki której inwestycje społeczne nie będą postrzegane jednostronnie jako koszty, lecz jako inwestycje w przyszłość <sup>(3)</sup>.

2.3 W tym kontekście stwierdzono również, że inwestycje społeczne, które są ukierunkowane na określony skutek lub wynik i w spójny sposób wdrażane w praktyce, trwale zwiększają szanse na zatrudnienie i wnoszą istotny wkład w osiągnięcie celów polityki zatrudnienia w ramach strategii „Europa 2020”.

2.4 Dlatego też EKES wezwał Komisję do przedstawienia konkretnego planu realizacji pakietu dotyczącego inwestycji społecznych.

2.5 Stwierdził, że słabą stroną inicjatywy Komisji są pozostawione bez odpowiedzi pytania dotyczące finansowania, i odnotował, że bez zmiany dominującej polityki jednostronnego cięcia wydatków nierealistyczna jest pomyślna realizacja przedstawionych propozycji co do nasilenia inwestycji społecznych.

2.6 Na tych założeniach oparto się w niniejszej opinii, omawiając liczne pozytywne skutki inwestycji społecznych, zwłaszcza dla rynku pracy i budżetów publicznych, oraz formułując konkretne postulaty i zalecenia w odniesieniu do wdrożenia pakietu dotyczącego inwestycji społecznych.

## 3. Ogólne uwagi dotyczące różnorodnych zysków z inwestycji społecznych – korzyści socjalnych, gospodarczych, podatkowych i społecznych

3.1 Komisja przypisuje polityce społecznej trzy główne funkcje <sup>(4)</sup>: wspieranie osób w różnych sytuacjach zagrożenia, stabilizacja gospodarki oraz inwestycje społeczne. Rozróżnienia tego nie należy postrzegać jako wzajemnego rozgraniczenia elementów; wskazuje ono raczej możliwości aktywnego kształtowania polityki. Należy także pamiętać o wzajemnym uzupełnianiu się zarówno poszczególnych dziedzin polityki, jak i ogólnych uwarunkowań (instytucjonalnych), które w ostatecznym rozrachunku umożliwia spójność społeczną.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 11, z 15.1.2013, s. 8.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 83 final.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013.

<sup>(4)</sup> COM(2013) 83 final, s. 3.

3.2 Nie tylko w EKES-ie, lecz również w coraz większym stopniu w środowisku badawczym<sup>(5)</sup> i politycznym UE, uznaje się, że inwestycje w państwo opiekuńcze prowadzą nie tylko do postępu społecznego, lecz opłacają się również z gospodarczego i podatkowego punktu widzenia<sup>(6)</sup>. Jednocześnie brakuje porównywalnych standardów, które pomogłyby określić i ocenić wszystkie pozytywne zewnętrzne skutki inwestycji społecznych.

3.3 Nie ulega jednak wątpliwości, że dobrze zaplanowane, skuteczne i wydajne inwestycje społeczne – stosownie do specyficznego dla poszczególnych krajów kształtu i zasięgu podejmowanych działań – przynoszą wiele pozytywnych skutków: zaspokajają istniejące potrzeby społeczne oraz stwarzają możliwości zatrudnienia i równość szans – także pod względem płci, a wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia kompensują w znacznym stopniu koszty. Inwestycyjny charakter inwestycji społecznych przejawia się w tym, że zazwyczaj nie ma konieczności zakładania bezpośrednich dochodów, ale na przestrzeni czasu ujawniają się pozytywne skutki (np. gdy chodzi o inwestycje w edukację, opiekę nad dziećmi, promocję zdrowia, warunki pracy dostosowane odpowiednio do etapu życia pracownika).

3.4 Różnorakie zyski z inwestycji społecznych są tym wyższe, im lepiej inwestycje te są zakorzenione w uzupełniającym, instytucjonalnym i całościowym kontekście politycznym. Niezbędne są strategiczne planowanie i ustrukturyzowane monitorowanie pod kątem celów strategii „Europa 2020”.

3.5 Ze względu na obecne dramatyczne bezrobocie, które w najbliższej przyszłości raczej się nie zmniejszy, stanowcze działania za pomocą inwestycji społecznych mogą się znacznie przyczynić do większego wzrostu i zatrudnienia. Wykorzystanie dostępnego potencjału zatrudnienia wymaga konsekwentnego stosowania polityki umożliwiającej uczestnictwo w życiu gospodarczym i społecznym. Zasadnicze znaczenie mają w tym kontekście ukierunkowane na określony skutek lub wynik przyszłościowe inwestycje społeczne, a zwłaszcza rozwój usług społecznych, któremu przypisuje się ogólnie znacznie większy wpływ na zatrudnienie niż jakiegokolwiek innej formie wydatkowania środków publicznych.

3.6 Oprócz pozytywnych skutków na rynku pracy inwestycje społeczne mogą również prowadzić do odciążenia budżetów publicznych, przy czym nie stanowią one konkurencji dla konsolidacji budżetowej. EKES stwierdził już wcześniej, że próby konsolidacji budżetów publicznych poprzez jednostronne cięcia wydatków w okresie spowolnienia gospodarczego ogólnie uznaje się za niepowodzenie<sup>(7)</sup>. Średnio- i długoterminowe wyrównanie dochodów i wydatków jest skuteczne raczej dlatego, że za pomocą inwestycji rozwiązuje się problemy strukturalne i tym samym poszerza się trwale budżetowa swoboda działania organów publicznych. Obecne analizy pokazują, że wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i zwiększenie wskaźników zatrudnienia zgodnie z celami strategii „Europa 2020” zapewniłyby dodatkowe pole manewru w budżetach państw członkowskich całej UE w wysokości nawet 1000 mld EUR<sup>(8)</sup>.

3.7 Należy ponadto zauważyć, że zwłaszcza w dziedzinie społecznej brak działań również ma swą cenę, a koszty zaniechanych inwestycji społecznych są często znacznie wyższe. Podejście, zgodnie z którym naprawa jest droższa od zapobiegania, znalazło wyraz w wielu komunikatach Komisji<sup>(9)</sup>. Inwestycje społeczne wiążą się wprawdzie w perspektywie krótkoterminowej z kosztami, jednak w perspektywie średnio- i długoterminowej przynoszą wzrost dobrobytu w społeczeństwie oraz wzrost dochodów budżetów państwowych, co ponadto prowadzi do wyraźnego zmniejszenia kosztów w przyszłości<sup>(10)</sup>.

3.8 Nie wszystkie wydatki socjalne są z założenia inwestycjami społecznymi. Niektóre inwestycje społeczne mają zasadniczo wpływ jedynie na konsumpcję (np. emerytury, świadczenia dla bezrobotnych). EKES podkreśla jednak stale znaczenie inwestycji w mocne systemy zabezpieczenia społecznego dla ożywienia konsumpcji i koniunktury (zwłaszcza w czasach kryzysu), gdyż jako automatyczne stabilizatory wspierają one dochody i popyt, a tym samym sprzyjają przezwyciężeniu kryzysu w Europie<sup>(11)</sup>.

<sup>(5)</sup> „Social and employment policies for a fair and competitive Europe – Background paper”, Foundation Forum 2013 r., Eurofound, Dublin, s. 16.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 4.

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(8)</sup> EPC Issue Paper No. 72, listopad. 2012 r.

<sup>(9)</sup> Zob. MEMO/03/58 z 19 marca 2003 r. bądź komunikat prasowy IP/13/125 z 2013 r.

<sup>(10)</sup> M.in. COM(2013) 83 final, s. 2.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44, pkt 4.4.2.

#### 4. Przykłady oddziaływania inwestycji społecznych

4.1 **Inwestycje w usługi socjalne:** większe inwestycje w zapewnienie i wspieranie infrastruktury społecznej (m.in. opieki, opieki nad osobami starszymi, opieki zdrowotnej, usług dla osób niepełnosprawnych, asysty domowej, punktów doradztwa itp.) tworzą miejsca pracy, wnoszą istotny wkład w większe uczestnictwo w rynku pracy<sup>(12)</sup>, a w perspektywie średnio- i długoterminowej przyczyniają się do odciążenia budżetów publicznych<sup>(13)</sup> oraz do ożywienia regionalnej gospodarki. Zgodnie z szacunkami Komisji przy rocznej stopie wzrostu zatrudnienia w sektorze zdrowia wynoszącej 0,5 % do 2020 r. można oczekiwać sektorowego wzrostu zatrudnienia w postaci co najmniej 1 mln nowych miejsc pracy<sup>(14)</sup>. EKES wielokrotnie wskazywał, że zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym muszą to być miejsca pracy zapewniające korzystne formy zatrudnienia i godziwe wynagrodzenie<sup>(15)</sup>.

4.2 **Inwestycje w opiekę nad dziećmi:** wiele badań pokazuje na przykładzie opieki nad dziećmi, że właściwie ukierunkowane inwestycje umożliwiają pogodzenie postępu społecznego ze wzrostem konkurencyjności<sup>(16)</sup>. Nowe szacunki wskazują, że inwestycje publiczne w realizację celów barcelońskich w dziedzinie opieki nad dziećmi przynoszą nie tylko widoczne skutki dla zatrudnienia, lecz również znaczne dochody dla organów publicznych. Na przykład studium przypadku<sup>(17)</sup> na temat Austrii pokazuje, że koszty inwestycji, nawet z uwzględnieniem gorszych perspektyw gospodarczych, są po 4 latach niższe od uzyskanych dochodów. Budżety publiczne odnoszą przy tym dodatkowe korzyści, m.in. z ożywienia koniunktury i polityki regionalnej, wzrostu zatrudnienia bezpośredniego, a także malejących kosztów świadczeń dla bezrobotnych. EKES przyjąłby z zadowoleniem rozwój działalności badawczej i intensywniejszą wymianę najlepszych praktyk także w tej dziedzinie.

4.3 **Inwestycje w dzieci:** Komisja apeluje o środki zapobiegawcze w postaci wcześniejszych inwestycji, by poprawić możliwości rozwoju i uczestnictwa dzieci (nie tylko tych ze środowisk mniej uprzywilejowanych pod względem społeczno-ekonomicznym)<sup>(18)</sup>. W zaleceniu „Inwestowanie w dzieci” Komisja pokazuje, że inwestycje zapobiegające ubóstwu dzieci można przeprowadzić za pomocą szerokiej gamy środków. Jednocześnie wyjaśnia, jakie są pozytywne skutki tworzenia wysokiej jakości placówek opieki: rozwój talentów, mniejsze ryzyko wczesnego kończenia nauki, większe szanse zatrudnienia zwłaszcza dla kobiet, a także ożywienie wzrostu na szczeblu regionalnym<sup>(19)</sup>.

4.4 **Inwestycje w kształcenie oraz w walkę z bezrobociem młodzieży:** pozytywna przyszłość Europy może stać się rzeczywistością tylko dzięki wyższemu poziomowi kształcenia oraz zmniejszeniu braków w kształceniu ogólnym i zawodowym. Inwestycje w kształcenie, odpowiadające potrzebom ludzi i gospodarki, prowadzą do wzrostu wydajności, wpływów podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne. Szacunki OECD dotyczące oprocentowania wydatków publicznych na kształcenie wskazują na dochody wysokości średnio 7,8 %<sup>(20)</sup>. Promowanie zatrudnienia młodzieży musi stanowić główny element krajowych strategii na rzecz inwestycji społecznych. Słusznie nakłania się państwa członkowskie, by opracowywały zdecydowane środki na rzecz osób młodych, zwłaszcza tych, które ani nie pracują, ani się nie kształcą (NEET). Eurofound szacuje, że straty gospodarcze wynikające z wykluczenia młodzieży z rynku pracy lub systemu kształcenia wynoszą rocznie ponad 150 mld EUR, czyli 1,2 % europejskiego PKB<sup>(21)</sup>.

<sup>(12)</sup> „Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 145, OECD Publishing, Thévenon Olivier (2013).

<sup>(13)</sup> „Wynik badania: każde euro zainwestowane w 2010 r. w usługi mobilne tworzy ekwiwalent 3,70 EUR”. Badanie dotyczące społecznych i gospodarczych korzyści wynikających z mobilnych usług pielęgnarskich i opiekuńczych w Wiedniu na podstawie analizy SROI, Schober, C. et al, Wiedeń (2012), s. 9.

<sup>(14)</sup> SWD(2012) 95 final.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 11 z 15.1.2013, pkt 4.7.5.

<sup>(16)</sup> Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaates, WIFO, Famira-Mühlberger, U (2014), Wiedeń.

<sup>(17)</sup> „Social Investment, Growth, Employment and Financial Sustainability, Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria”, AK Europa (2013), Bruksela lub Eurofound (ref.: EF1344).

<sup>(18)</sup> Zob. „The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, Journal of Public Economics”, Heckman, J.J., et al. (2010), tom 94 (1–2), ss. 114–128.

<sup>(19)</sup> COM(2013) 778 final.

<sup>(20)</sup> Zob. przypis 18.

<sup>(21)</sup> „Young people and NEETs in Europe: First findings” (EF1172EN).

**4.5 Inwestycje we wspieranie zatrudnienia:** Wysokie bezrobocie, zwłaszcza bezrobocie młodzieży i bezrobocie długotrwałe, jest dużym obciążeniem nie tylko dla danej osoby i jej bliskich. Także dla budżetów publicznych utrwalenie się bezrobocia stanowi duże wyzwanie, któremu trzeba zaradzić poprzez działania na rzecz podnoszenia umiejętności i wspieranie zatrudnienia<sup>(22)</sup>. Im dłużej utrzymuje się bezrobocie, tym trudniej jest odpowiednio dostosować podaż i popyt na rynku pracy. Zwłaszcza w gospodarce opartej na wiedzy i technologiach niedostateczne kwalifikacje i brak doświadczenia zawodowego stanowią decydującą przeszkodę dla trwałego sukcesu na rynku pracy.

**4.6 Inwestycje w reagowanie na zmiany demograficzne i zwiększenie szans zatrudnienia osób starszych:** EKES wielokrotnie wskazywał, że rynek pracy jest kluczem do zaradzenia problemom związanym ze zmianami demograficznymi. Jeżeli istniejący potencjał zatrudnienia będzie lepiej wykorzystywany, uda się utrzymać na stałym poziomie stosunek liczby płatników składek do liczby świadczeniobiorców, mimo rosnącej liczby osób starszych<sup>(23)</sup>. Pomimo dającej się przewidzieć zmiany struktury wiekowej w wielu państwach członkowskich UE niewystarczająco inwestowano do tej pory w tworzenie takiego środowiska pracy, które dostosowuje się do potrzeb starzejących się pracowników (warunki pracy dostosowane do etapu życia pracownika) i w zwiększenie ich uczestnictwa w rynku pracy.

**4.7 Inwestycje w profilaktykę i rehabilitację zdrowotną:** pozytywne oddziaływanie daje się również zauważyć w dziedzinie zakładowej i pozazakładowej promocji zdrowia, gdyż szanse zatrudnienia i ryzyko bezrobocia są ściśle związane ze zdrowiem fizycznym i psychicznym. Jeśli nie rozpozna się we właściwym czasie sytuacji zagrożenia i nie interweniuje skutecznie, powoduje to nie tylko indywidualne cierpienia, lecz również wysokie koszty społeczne. By zapewnić stabilność budżetową, trzeba dokonywać większych inwestycji w profilaktykę.

**4.8 Inwestycje w budownictwo socjalne:** podobnie jak Parlament Europejski i Komitet Regionów, EKES dostrzega w budownictwie socjalnym klucz do spójności społecznej i apeluje o stworzenie europejskich ram w tym zakresie<sup>(24)</sup>. Niemniej w tym zakresie zasada pomocniczości musi gwarantować, że państwa członkowskie będą nadal mogły same określać kryteria dotyczące budownictwa socjalnego. Tego rodzaju inwestycje zaspokajają pilne potrzeby społeczne (przede wszystkim w zakresie walki z ubóstwem i włączenia społecznego), a jednocześnie przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy w regionie, co stabilizuje gospodarkę, a także, np. poprzez inwestycje w termomodernizację, wnoszą wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz ubóstwu energetycznemu<sup>(25)</sup>.

**4.9 Inwestycje w społeczeństwo bez barier:** EKES już niejednokrotnie podkreślał konieczność wspierania społeczeństwa bez barier<sup>(26)</sup>. Punktem ciężkości w inwestycjach społecznych powinny zatem być inwestycje w tworzenie dostosowanych do wieku i niepełnosprawności przestrzeni publicznych i mieszkań oraz odpowiedniej infrastruktury wspierającej mobilność, a także łatwo dostępnych i przystępnych cenowo wysokiej jakości usług społecznych dla defaworyzowanych grup społecznych.

**4.10 Inwestycje w przedsiębiorczość społeczną:** EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja uznaje istotną rolę gospodarki społecznej w realizacji pakietu dotyczącego inwestycji społecznych. Przedsiębiorstwa społeczne często bezpośrednio uczestniczą we wdrażaniu. Aby wesprzeć wykonywanie tych zadań, trzeba zapewnić łatwiejszy dostęp do środków publicznych i kapitału prywatnego, odpowiedni dla modeli biznesowych przedsiębiorstw społecznych. Państwa członkowskie mogłyby szerzej wykorzystywać innowacyjne sposoby finansowania, np. poprzez udział sektora prywatnego, co może prowadzić także do oszczędności budżetowych<sup>(27)</sup>. EKES ponownie podkreśla jednak, że nie może to w żadnym razie prowadzić do komercjalizacji polityki społecznej czy do przyjęcia fragmentarycznego podejścia do niej. Państwo nie może unikać odpowiedzialności społeczno-politycznej<sup>(28)</sup>.

## 5. Zalecenia polityczne

5.1 *Przystawienie się na zapobiegawcze inwestycje społeczne wymaga odejścia od jednostronnej polityki ściśle oszczędnościowej.*

5.1.1 Zdaniem EKES-u poszerzenie usług społecznych ma większy wpływ na zatrudnienie niż jakiegokolwiek inne formy wydatków publicznych. Dlatego też nalega, by w Europie w sposób sukcesywny i zrównoważony rozbudowywano państwo opiekuńcze, by móc rozwinąć jego potencjał jako dodatkowej siły produkcyjnej europejskiej gospodarki.

<sup>(22)</sup> „Why invest in employment? A study on the cost of unemployment”, Bruksela, Idea Consult (2012).

<sup>(23)</sup> Dz.U C 376 z 22.12.2011, s. 74.

<sup>(24)</sup> Rezolucja PE z 11 czerwca 2013 r. (2012/2293(INI)), Dz. U. C 9 z 11.1.2012, s. 4.

<sup>(25)</sup> Rezolucja PE w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego inwestycji społecznych (PE508.296v01-00).

<sup>(26)</sup> Zob. m.in. TEN/515 „Dostępność jako prawo człowieka” (jeszcze nieopublikowana) i Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 28.

<sup>(27)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91.

5.1.2 Pomyślne wdrożenie szerokiego pakietu dotyczącego inwestycji społecznych wymaga wiarygodnej podstawy makroekonomicznej i instytucjonalnej. Bez zmiany polityki jednostronnych cięć wydatków nie można doprowadzić zwłaszcza do pomyślnej integracji na rynku pracy, ani też do sprawiedliwego udziału jak najszerzej części społeczeństwa w życiu społecznym i gospodarczym.

5.1.3 W świetle pakietu dotyczącego inwestycji społecznych i powiązanych z nim wyzwań EKES powtarza swój postulat realizacji europejskiego programu naprawy gospodarczej i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB<sup>(29)</sup>.

5.2 *Bez gwarancji finansowej nie można wykorzystać potencjału społecznego i gospodarczego inwestycji społecznych.*

5.2.1 Wiarygodna zmiana podejścia w kierunku strategii opartej na inwestycjach i zapobieganiu w głównych dziedzinach działania (m.in. polityce edukacyjnej, społecznej i zdrowotnej, a także polityce rynku pracy) następuje dopiero wówczas, gdy zagwarantowane jest finansowanie, zarówno z budżetu UE, jak i z budżetów krajowych państw członkowskich.

5.2.2 EKES wyraża ponownie przekonanie, że w ramach zbliżającej się konsolidacji budżetowej nie można zatem zwracać uwagi wyłącznie na stronę wydatków, lecz że w powiązaniu ze zwiększeniem wydajności i skuteczności wydatków publicznych niezbędne jest również znalezienie nowych źródeł dochodów<sup>(30)</sup>. W tym kontekście Komitet uważa, że konieczne jest wzmocnienie wpływów podatkowych państw członkowskich, m.in. poprzez pobieranie podatku od transakcji finansowych, zlikwidowanie rajów podatkowych, zakończenie konkurencji podatkowej, jak też zwalczanie oszustw podatkowych. Ponadto wskazana jest ogólna refleksja nad systemem podatkowym, w której trzeba uwzględnić kwestie opodatkowania różnych rodzajów dochodów i majątku<sup>(31)</sup>.

5.2.3 EKES popiera pogląd Komisji, że Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powinien być głównym instrumentem wspierania inwestycji społecznych i że 20 % jego środków w każdym państwie członkowskim należy przeznaczyć na włączenie społeczne i zwalczanie ubóstwa. Uważa jednak, że inne fundusze UE są tu również konieczne. Domaga się na przykład, by zarówno z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), jak i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przeznaczono znaczne środki na usługi społeczne, takie jak opieka nad dziećmi i innymi osobami czy też mobilność na obszarach wiejskich, a także by zostało to zapisane w porozumieniach krajowych.

5.2.4 EKES postrzega bardzo krytycznie warunkowość w ramach zarządzania gospodarczego, która przewiduje cięcia środków na spójność jako karę za nieprzestrzeganie wytycznych UE w dziedzinie makroekonomicznej. Nie tylko działa to procyklicznie i hamująco na rozwój gospodarczy, lecz również utrudnia dodatkowo niezbędne inwestycje właśnie w krajach objętych programem pomocowym. Należy zamiast tego zapewnić impulsy do rozwoju i udzielić wsparcia, by jeszcze zwiększyć współfinansowanie ze strony UE przede wszystkim w krajach w szczególnym stopniu dotkniętych kryzysem gospodarczym.

5.3 *Inwestycje społeczne muszą stać się stałym elementem w strategii „Europa 2020” oraz w semestrze europejskim.*

5.3.1 EKES apeluje, by położono silniejszy nacisk na inwestycje społeczne w procesie koordynacji europejskiego semestru. Należy wyraźnie uwzględnić ten nowy rozkład priorytetów w przyszłej rocznej analizie wzrostu gospodarczego oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Należy przy tym jasno stwierdzić, że wzmocnienie inwestycji społecznych jest zgodne z konsolidacją budżetową sprzyjającą wzrostowi.

5.3.2 Mając na względzie ten cel, EKES popiera prowadzoną obecnie w obrębie Komisji Europejskiej dyskusję nad stosowaniem tzw. złotej reguły budżetowej, by w kontekście przepisów budżetowych UGW przyszłościowe inwestycje organów publicznych wyłączyć z obliczania publicznego deficytu netto. Dzięki temu uda się uniknąć zaniechania inwestycji przynoszących zyski netto w długim okresie. EKES zachęca do dyskusji na temat tego, czy złota reguła budżetowa mogłaby być stosowana także do inwestycji społecznych wspieranych z funduszy strukturalnych.

5.3.3 Promowanie inwestycji społecznych musi być także głównym elementem przeglądu zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu i zatrudnienia podczas śródkresowej oceny strategii „Europa 2020” przeprowadzanej w 2014 r.

<sup>(29)</sup> Zob. Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 77, pkt 3.2.4.

<sup>(30)</sup> Zob. Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 94, pkt. 4.3.

<sup>(31)</sup> Zob. Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23, pkt 6.1.3.1.

5.3.4 Dlatego też zdaniem EKES-u konieczne jest prowadzenie na wszystkich szczeblach intensywniejszych konsultacji ze wszystkimi podmiotami, w których gestii leży realizacja inwestycji społecznych, a także ich informowanie i włączenie do podejmowania decyzji i monitorowania.

5.4 *Lepsze metody i skuteczniejsze instrumenty mierzenia powodzenia strategii na rzecz większych inwestycji społecznych.*

5.4.1 Podstawy decyzyjne przyszłego kierunku polityki muszą być bardziej kompleksowe i mieć lepszą jakość. Ogólnie rzecz biorąc, należy dążyć do dynamicznego, a także opartego na koncepcji cyklu życiowego i zapobieganiu podejścia w kontekście inwestycji społecznych, które w odniesieniu do kosztów rzeczywistych oferowałyby więcej niż jedynie statyczna analiza kosztów i korzyści<sup>(32)</sup>.

5.4.2 Ze względu na złożone powiązania między różnymi obszarami polityki pożądana byłaby lepsza metoda pomiaru skuteczności i większa przejrzystość, na przykład w formie relacji korzyści i kosztów z punktu widzenia korzyści całego społeczeństwa lub scenariuszy zastosowania różnych środków politycznych na przestrzeni czasu z uwzględnieniem średnio- i długoterminowej perspektywy.

5.4.3 Pierwszym krokiem mogłoby być metodyczne rozwinięcie już istniejących standardowych prognoz długoterminowych w poszczególnych dziedzinach wydatków, również związanych ze zmianami demograficznymi (np. kształcenie, opieka, zdrowie, emerytury). Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa w roku 2015 byłoby odpowiednią okazją, by przedstawić korzyści z inwestycji społecznych niezbędnych i finansowanych w zależności od specyfiki danego kraju. Dotychczas tego nie zrobiono i prowadziło to stale do zniekształconego przedstawiania i zawyżania kosztów.

5.4.4 Kwestią otwartą jest również to, jakie znaczenie powinny mieć wskaźniki socjalne w istniejących ramach instytucjonalnych UGW. Jeżeli miałyby one mieć realną wagę w podejściu do polityki, należałoby dążyć do ich udoskonalenia.

5.4.5 W tym kontekście ciekawy jest zdaniem EKES-u apel Parlamentu Europejskiego<sup>(33)</sup> do Komisji, by opracować tabelę wyników obejmującą wspólne wskaźniki dotyczące inwestycji społecznych, która obejmowałaby mechanizm ostrzegania monitorujący postępy dokonane w państwach członkowskich. Interesujący jest także skierowany do państw członkowskich postulat, by zbadały możliwość podpisania paktu na rzecz inwestycji społecznych, w którym wytyczono cele inwestycyjne i ustanowiono mechanizm kontroli.

5.5 *Przegląd i doprecyzowanie planu działań politycznych mających na celu wdrożenie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych*

5.5.1 EKES uważa, że zaproponowany przez Komisję plan działań politycznych mających na celu wdrożenie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych jest zbyt mało ambitny, wobec czego wzywa ją do przedłożenia planu działań, który byłby bardziej konkretny i opracowany na dłuższą perspektywę czasową (przynajmniej do 2020 r.).

Bruksela, 26 marca 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(32)</sup> Zob. Komisja Europejska, „Social Agenda”, maj 2013 r., s. 15.

<sup>(33)</sup> Zob. przypis 27.