



Bruxelles, 23. studenoga 2023.  
(OR. en)

15418/1/23  
REV 1

SOC 769  
EMPL 552  
ECOFIN 1179

#### NAPOMENA

---

Od:	Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o socijalnim ulaganjima – <i>prezentacija predsjednika Odbora za zapošljavanje i predsjednice Odbora za socijalnu zaštitu</i>

---

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeno mišljenje, koje bi predsjednik Odbora za zapošljavanje i predsjednica Odbora za socijalnu zaštitu trebali predstaviti na sastanku Vijeća (EPSCO) 27. i 28. studenoga 2023.



**Mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o dodanoj vrijednosti socijalnih ulaganja i ulozi Vijeća EPSCO u upravljanju europskim semestrom**

**Uvod**

- 1. Ministri i ministrice nadležni za zapošljavanje i socijalna pitanja na neformalnom sastanku 14. srpnja 2023. razmijenili su mišljenja o načinu na koji se socijalnim ulaganjima podupiru otporna gospodarstva, kao i o ulozi europskog stupa socijalnih prava u okviru gospodarskog upravljanja EU-a.** Nekoliko ministara i ministrica podržalo je stajalište da se dobro osmišljenim reformama i ulaganjima utemeljenima na pristupu socijalnih ulaganja, osobito onima kojima se potiče ljudski kapital, može ostvariti i povećanje produktivnosti i potaknuti veći gospodarski rast uz promicanje socijalnih ciljeva te su pozvali na daljnja razmatranja utemeljena na dokazima. U skladu s time, španjolska ministrica i belgijski ministar, kao predstavnici država članica koje predsjedaju Vijećem Europske unije u razdoblju od srpnja 2023. do lipnja 2024., pozvali u sklopu daljnjeg postupanja nakon rasprave Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC) da pripreme mišljenje o socijalnim ulaganjima i povezanim reformama te o ulozi Vijeća EPSCO u okviru gospodarskog upravljanja EU-a.

2. **Komisija je 9. studenoga 2022. predstavila smjernice za reformu gospodarskog upravljanja EU-a. Zaključci koje je usvojilo Vijeće (ECOFIN) i u kojima su utvrđena područja konvergencije stajališta među državama članicama uslijedili su 14. ožujka 2023.**<sup>1</sup> U tom kontekstu Komisija je 26. travnja 2023. iznijela zakonodavne prijedloge o preispitivanju gospodarskog upravljanja. U skladu s tim prijedlozima Komisije sve države članice trebale bi predstaviti *srednjoročne fiskalno-strukturne planove* koji obuhvaćaju fiskalnu politiku i obveze u području reformi i ulaganja. Komisija nadalje predlaže da se razdoblje fiskalne prilagodbe produlji „za najviše tri godine ako država članica svoj srednjoročni fiskalno-strukturni plan temelji na skupu provjerljivih i vremenski ograničenih reformi i ulaganja kojima se u cjelini: potiče rast, pridonosi fiskalnoj održivosti, pridonosi zajedničkim prioritetima Unije, provode relevantne preporuke upućene državama članicama u okviru europskog semestra i pridonosi ulagačkim prioritetima specifičnima za svaku pojedinu zemlju, a da se pritom u razdoblju prilagodbe ne smanje javna ulaganja koja financira država, kako bi ulaganja imala makroekonomski učinak i kako bi se izbjeglo istiskivanje drugih prioritetnih ulaganja”. Europski zeleni plan, europski stup socijalnih prava, program politike za digitalno desetljeće do 2030. i Strateški kompas za sigurnost i obranu utvrđeni su u prijedlozima Komisije kao zajednički prioriteti Unije.

---

<sup>1</sup> [Zaključci Vijeća o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a](#), koje je Vijeće ECOFIN usvojilo 14. ožujka 2023.

3. **Ovo mišljenje dio je rada u okviru pružanja potpore ministrima i ministricama u razradi koordiniranog pristupa socijalnim ulaganjima i povezanim reformama te ulozi Vijeća EPSCO u upravljanju europskim semestrom, ne dovodeći u pitanje ishod međuinstitucijskih pregovora o zakonodavnim prijedlozima koje je Komisija predstavila 26. travnja 2023.<sup>2</sup>** S obzirom na članak 148. UFEU-a i političku predanost provedbi europskog stupa socijalnih prava, pravodobnom analizom dodane vrijednosti politika socijalnih ulaganja za poticanje održivog i uključivog rasta i socioekonomske otpornosti može se poduprijeti Vijeće EPSCO u poboljšanju koordinacije gospodarskih i socijalnih politika te politika u području zapošljavanja. U skladu s time može biti opravdano razmotriti i ukupno upravljanje zapošljavanjem i socijalno upravljanje, s posebnim osvrtom na ulogu Vijeća EPSCO.

---

<sup>2</sup> O navedenim se zakonodavnim prijedlozima trenutačno pregovara u okviru Vijeća ECOFIN te u okviru Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON) i Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja (EMPL) Europskog parlamenta.

## **Dodana vrijednost politika u području socijalnih ulaganja**

4. **U prethodnom radu Vijeća, koji bi se mogao nastaviti nadograđivati, pristup socijalnih ulaganja definiran je kao osmišljavanje politike tržišta rada, politike u području vještina i socijalne politike kako bi se poboljšale postojeće i buduće sposobnosti pojedinaca, uz naglasak na njihovu poticanju i razvoju njihovih kapaciteta za prevladavanje socioekonomskih rizika iz perspektive životnog vijeka<sup>3</sup>.** U Paketu mjera za socijalno ulaganje koji je Komisija predstavila 2013. osobito je istaknuto je kako politika zapošljavanja, politika u području vještina i socijalna politika mogu ispuniti potrebe za ulaganjima te zaštitom i stabilizacijom, koje mogu imati funkcije koje se međusobno podupiru. U aktualnom socioekonomskom kontekstu nacionalne reforme i ulaganja utemeljeni na pristupu socijalnih ulaganja mogu, ako su prikladno osmišljeni, biti pokretači provedbe načelâ europskog stupa socijalnih prava koji su Vijeće, Europski parlament i Komisija proglasili 2017. kako bi se na najvišoj razini uspostavila politička predanost uključivijem i održivijem modelu rasta u Uniji, pri čemu su gospodarski i socijalni napredak neodvojivo povezani. U Izjavi iz Porta iz svibnja 2021. ponovno je potvrđen cilj produblivanja provedbe stupa, uz uzimanje u obzir odgovarajućih nadležnosti i načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, među ostalim s obzirom na ubrzavanje zelene i digitalne tranzicije. Europsko vijeće u lipnju 2021. pozdravilo je glavne ciljeve EU-a za 2030. u pogledu zapošljavanja, vještina i smanjenja siromaštva, koje je Komisija iznijela u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava.

---

<sup>3</sup> [Zaključci Vijeća naslovljeni „Ususret socijalnom ulaganju za rast i koheziju”](#), koje je Vijeće EPSCO usvojilo 20. i 21. lipnja 2013.

5. **Iako su ostvarivanje društvenog napretka i poboljšanje dobrobiti ljudi sami po sebi vrijedni ciljevi, a nacionalni konteksti i potrebe razlikuju se, dokazi upućuju na to da politike socijalnih ulaganja, ako su dobro osmišljene, mogu imati znatan pozitivan učinak na gospodarski rast, produktivnost i konkurentnost te time ujedno podupirati fiskalnu održivost i promicati uzlaznu socijalnu konvergenciju.** Dok dobra fiskalna politika pruža potreban prostor za politike socijalnih ulaganja, te politike mogu podupirati održiv i uključiv gospodarski rast te time ostvariti pozitivne dugoročne učinke na udjele duga, među ostalim mogućim ublažavanjem troškova nedjelovanja. Ta je dinamika još očitija u kratkoročnom razdoblju tijekom gospodarskih padova poput krize uzrokovane bolešću COVID-19 kada su odgovarajuće mjere potpore (posebno putem programa skraćenog radnog vremena) dovele do gospodarskog oporavka koji je bio brži od očekivanoga, uz manji pad zaposlenosti i prihoda u usporedbi s prethodnim krizama<sup>4</sup>. S druge strane, procikličke politike mogu tijekom kriza dovesti do naglih proračunskih rezova koji mogu izazvati pogoršanje siromaštva i socijalnih nejednakosti, oslabiti potencijal za poboljšanje produktivnosti i ograničiti budući održivi gospodarski rast.

---

<sup>4</sup> [Zaključci Vijeća o Godišnjem pregledu održivog rasta 2023. i Zajedničkom izvješću o zapošljavanju](#), koje je Vijeće EPSCO usvojilo 13. ožujka 2023. Detaljnije analize predstavljene su u izdanjima Zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023. i 2022.

6. **U nedavnim raspravama u okviru Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu osobito je istaknuto da politike utemeljene na dokazima kojima se jačaju vještine, povećava sudjelovanje na tržištu rada i sprečava isključenost imaju velik potencijal za podupiranje snažnijeg i uključivijeg gospodarskog rasta i povećanje razina produktivnosti te da su ključne za potporu digitalne i zelene tranzicije.** Takve bi politike mogle uključivati reforme i ulaganja usmjerene na rješavanje pitanja nedostatka i neusklađenosti vještina (putem usavršavanja i prekvalifikacije, obrazovanja i cjeloživotnog učenja), oslobađanje potencijala nedovoljno zastupljenih skupina (posebno putem učinkovitih aktivnih politika tržišta rada, dobro strukturiranih sustava poreza i poreznih olakšica i aktivnih politika uključivanja) te povećanje ponude radne snage (putem dostupne i cjenovno pristupačne kvalitetne skrbi za djecu, zdravstvenih usluga i usluga dugotrajne skrbi). Osim toga, određene socijalne politike mogu imati ključnu ulogu u makroekonomskoj stabilizaciji znatnim ublažavanjem socijalnih rizika i smanjenjem mogućih povećanja budućih socijalnih izdataka povezanih s nedjelovanjem (posebno putem programa skraćenog radnog vremena, mreža socijalne sigurnosti koje dobro funkcioniraju, kao što su programi naknade i pomoći za nezaposlenost, i odgovarajućih programa minimalnog dohotka).

7. **Međutim, uz uvažavanje potencijala politika socijalnih ulaganja i unatoč nedavnom metodološkom napretku, evaluacija stvarnih gospodarskih i socijalnih povrata<sup>5</sup> od reformi i ulaganja u pojedinačnim zemljama i dalje uključuje izazove na koje bi trebalo dodatno odgovoriti.** Takve su poteškoće povezane s međudjelovanjem značajki oblikovanja politike i drugih varijabli koje utječu na takve povrate, uključujući nacionalne posebnosti, kao i s učinkom koji se često očituje u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Povrati od socijalnih ulaganja ovise o vrstama dotičnih mjera politike i njihovoj izradi, ali i o kontekstualnim značajkama (u smislu vremena i mjesta), kao i o drugim istodobnim intervencijama politike koje bi trebalo uzeti u obzir. Evaluacija mikroekonomskih i makroekonomskih povrata temelji se na različitim analitičkim metodama koje se potencijalno primjenjuju u državama članicama (kao što su *ex ante* i *ex post* analiza, evaluacije protučinjeničnog učinka i analize troškova i koristi), a ovisi i o različitim razinama administrativnih kapaciteta za provedbu odgovarajućih evaluacija. S obzirom na moguće poteškoće u promatranju dugoročnih učinaka ili faktora utjecaja, koje bi mogle dovesti do nepreciznih ili netočnih zaključaka, od presudne je važnosti prikupiti dostatnu količinu pouzdanih podataka i primijeniti postojeće metodologije kojima se ti elementi mogu na odgovarajući način obuhvatiti. U tom kontekstu, poboljšanjem razmjene primjera najbolje prakse među državama članicama može se olakšati sveobuhvatnije razumijevanje načina za bolju procjenu gospodarskih i socijalnih povrata od socijalnih ulaganja s obzirom na zajedničke izazove EU-a. Uzajamno učenje u kontekstu aktivnosti Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu može biti posebno korisno za utvrđivanje ulaganja i reformi kojima se maksimalno povećavaju pozitivni učinci na gospodarski rast i zapošljavanje te smanjenje rizika od siromaštva i nejednakosti.

---

<sup>5</sup> Gospodarski povrat odnosi se na financijske koristi ili dobitke na razini pojedinca, poduzeća ili tržišta (na mikrorazini), kao i na promjene u ukupnom gospodarskom rastu, stopama inflacije ili stopama zaposlenosti u zemlji (na makrorazini). Socijalni povrat obuhvaća nefinancijske koristi usmjerene na dobrobit, kvalitetu života i društvena poboljšanja, uključujući bolje zdravstvene i obrazovne ishode pojedinaca ili skupina.

## Uloga Vijeća EPSCO u europskom semestru

8. **Iako će europski semestar ostati okvir EU-a za koordinaciju fiskalnih, ekonomskih i socijalnih politika te politika u području zapošljavanja, uz poštovanje nacionalnih nadležnosti i s jasno definiranom nadležnošću Vijeća EPSCO na temelju članka 148. UFEU-a, preispitivanje gospodarskog upravljanja možda će, ovisno o ishodu koji poluči, utjecati na način na koji Vijeće EPSCO podupire taj proces.** Prvo, Komisija predlaže snažniju interakciju između fiskalne politike i reformi i ulaganja, pri čemu bi pri pripremi nacionalnih *srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova* trebalo uzeti u obzir mjere politike tržišta rada, mjere politike u području vještina i mjere socijalne politike, koje Vijeće koordinira i prati u okviru europskog semestra na temelju čl. 148. UFEU-a<sup>6</sup>, i pratiti te aspekte putem *godišnjih izvješća o napretku* koja bi države članice naknadno dostavile (time bi oni zamijenili *nacionalne programe reformi*, kojima se države članice trenutačno služe za izvješćivanje o provedbi načela iz stupa). Kao drugo, Komisija predlaže da se određene obveze država članica u pogledu reformi i ulaganja iznesene u njihovim *srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima* mogu smatrati prihvatljivima za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe pod uvjetom da, promatrani u cjelini, ispunjavaju određene kriterije<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Članak 148. obuhvaća, prije svega, godišnje donošenje smjernica za zapošljavanje, Zajedničkog izvješća o zapošljavanju i preporuka za pojedine zemlje. Vijeće EPSCO također odobrava aspekte zapošljavanja i socijalne aspekte Preporuke za europodručje (u prosincu) i zaključke o Godišnjem pregledu održivog rasta (u ožujku) te potvrđuje godišnje horizontalno mišljenje o europskom semestru koje pripremaju Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu, a uključuje nalaze njihovih aktivnosti multilateralnog nadzora i preispitivanja (u lipnju).

<sup>7</sup> Kao što se navodi u drugom odlomku, valja napomenuti da je u prijedlozima Komisije od 26. travnja europski stup socijalnih prava uvršten među zajedničke prioritete EU-a.

9. **Vijeće EPSCO trebalo bi zadržati svoju ulogu kad su posrijedi koordinacija i praćenje svih pitanja povezanih s politikom tržišta rada, politikom u području vještina i socijalnom politikom, među ostalim u vezi s relevantnim sadržajem svih dokumenata u okviru europskog semestra, u skladu s relevantnim odredbama Ugovorâ.** U skladu s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti potrebno je u potpunosti očuvati multilateralnu prirodu europskog semestra, a relevantni sastavi Vijeća moraju i dalje biti uključeni.
10. **Prema *Ključnim porukama o uvođenju okvira za socijalnu konvergenciju u europski semestar*, koje su Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu donijeli u svibnju 2023.<sup>8</sup>, i uz uvažavanje različitog stupnja potpore za njegovo uvođenje među državama članicama, mogući novi okvir za socijalnu konvergenciju bio bi usklađen s integriranim pristupom nadzoru politike u semestru i doprinio bi snažnijoj i učinkovitijoj koordinaciji politika.**
11. **Učinkovita suradnja i zajednička razmatranja budućnosti europskog semestra s Vijećem ECOFIN imaju važnu ulogu.** Takva zajednička razmatranja mogla bi uključivati praktične aranžmane za upravljanje godišnjim ciklusom semestra između dvaju sastava Vijeća, godišnji vremenski raspored, radne metode savjetodavnih odbora te načine osiguravanja učinkovite interakcije između fiskalne politike i strukturnih reformi i ulaganja usmjerenih na rješavanje međusektorskih pitanja, među ostalim u cilju pružanja potpore provedbi načela europskog stupa socijalnih prava, uz promicanje dobrih javnih financija.

---

<sup>8</sup> [Ključne poruke o uvođenju okvira za socijalnu konvergenciju u europski semestar](#), o kojima je Vijeće EPSCO raspravljalo 12. lipnja 2023.

**Poziv španjolskog i belgijskog predsjedništva (srpanj 2023.)**

*Poštovani Emiliano i poštovana Rute,*

*poštovani članovi i članice Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu,*

predsjedništvo je pozdravilo uspješnu raspravu o važnosti socijalnih ulaganja za preispitivanje gospodarskog upravljanja EU-a, održanu 14. srpnja u Madridu, tijekom posljednjeg neformalnog sastanka Vijeća EPSCO. Rasprava je ukazala na veliko zanimanje ministara i ministrica nadležnih za zapošljavanje i socijalna pitanja da se istakne važnost socijalnih ulaganja i utvrdi njihov tretman u okviru novih mogućih fiskalnih pravila EU-a. Iznesena stajališta izuzetno su zanimljiva.

Na temelju zaključaka takvog prvog razmatranja španjolsko predsjedništvo, u uskoj suradnji s predstojećim belgijskim predsjedništvom, smatra da bi se rasprava trebala nastaviti. U tu svrhu španjolsko predsjedništvo 15. i 16. listopada organizira konferenciju na visokoj razini u Aranjuezu i još jednu konferenciju, u partnerstvu s predstojećim belgijskim predsjedništvom i uz sudjelovanje stručnjaka iz akademske zajednice, u razdoblju između kraja listopada i početka studenoga u Bruxellesu kako bi se raspravljalo o sljedećem: 1. mikroekonomskim i makroekonomskim povratima od socijalnih ulaganja i 2. postojećim pokazateljima za praćenje i evaluaciju rezultata socijalnih ulaganja.

Sastanak Vijeća EPSCO zakazan za kraj studenoga 2023. bit će iduća prilika u okviru Vijeća za analizu napretka koji je ostvaren na tehničkoj i političkoj razini. Opći je cilj da ministri i ministrice nadležni za zapošljavanje i socijalna pitanja mogu zauzeti koordiniran pristup ulozi socijalnih ulaganja u reformiranom gospodarskom upravljanju EU-a. Navedeni će postupak biti zaključen zajedničkim sastankom Vijeća EPSCO i Vijeća ECOFIN, koji će se održati tijekom belgijskog predsjedanja.

U tu svrhu i s obzirom na analizu stanja koja bi se trebala provesti na sastanku Vijeća EPSCO u studenome 2023., španjolsko predsjedništvo, u dogovoru s predstojećim belgijskim predsjedništvom, poziva Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu da dostave mišljenje o tretmanu socijalnih ulaganja i povezanih reformi u okviru preispitanog gospodarskog upravljanja i, polazeći od okvira za socijalnu konvergenciju, o ulozi Vijeća EPSCO i njegovih odbora u novom fiskalnom okviru. Nadalje, predsjedništvo poziva odbore da razmotre potencijal socijalnih ulaganja kad su posrijedi gospodarski rast, makroekonomska stabilizacija i uzlazna socijalna konvergencija, uzimajući u obzir strukturne promjene uzrokovane zelenom i digitalnom tranzicijom.

Kao predsjednik Odbora za zapošljavanje i predsjednica Odbora za socijalnu zaštitu, u najboljem ste položaju za predlaganje konkretnih koraka i metoda za provedbu takvog rada, uzimajući u obzir programe rada svojih odbora i iskustva stečena u prethodnim raspravama o toj temi. Španjolsko predsjedništvo nastojat će, na temelju ishoda tog zaprimljenog mišljenja, razjasniti razinu potpore država članica u pogledu stajališta Vijeća EPSCO o preispitivanju gospodarskog upravljanja koje je u tijeku.

Španjolsko predsjedništvo i predstojeće belgijsko predsjedništvo u potpunosti vam pritom stoje na raspolaganju za suradnju.