



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. november 24.
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	Az EMCO és az SPC véleménye a szociális beruházásról – Jóváhagyás

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a fent említett véleményt annak érdekében, hogy a Tanács (EPSCO) a 2023. november 27–28-i ülésén jóváhagyhassa azt.



A Foglalkoztatási Bizottság A szociális védelemmel foglalkozó bizottság

A Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleménye a szociális beruházás hozzáadott értékéről, valamint az EPSCO Tanács előkészítő szerveinek szerepéről az európai szemeszter irányításában

Bevezetés

- 1. A foglalkoztatási és szociális miniszterek a 2023. július 14-i nem hivatalos ülésükön véleménycserét folytattak arról, hogy a szociális beruházások hogyan támogatják a reziliens gazdaságokat, valamint hogy milyen szerepet tölt be a szociális jogok európai pillére az uniós gazdasági kormányzási keretben.** Több miniszter is támogatta azt a nézetet, hogy a szociális beruházási megközelítésen alapuló, jól megtervezett reformok és beruházások – különösen azok, amelyek a humántőkét mozdítják elő – a szociális célkitűzések előmozdítása mellett egyben termelékenységnövekedést eredményezhetnek és nagyobb gazdasági növekedést ösztönözhetnek, és a kérdés további, tényeken alapuló megfontolására szólítottak fel. Ennek megfelelően a megbeszélést követően Spanyolország és Belgium – az Európai Unió Tanácsának elnökségét 2023 júliusa és 2024 júniusa között betöltő tagállamok – miniszterei felkérték a Foglalkoztatási Bizottságot (EMCO) és a szociális védelemmel foglalkozó bizottságot (SPC), hogy készítsenek véleményt a szociális beruházásokról és a kapcsolódó reformokról, valamint az EPSCO Tanács előkészítő szerveinek az uniós gazdasági kormányzási keretben betöltött szerepről.

2. **A Bizottság 2022. november 9-én iránymutatásokat terjesztett elő az uniós gazdasági kormányzás reformjára vonatkozóan. Ezeket 2023. március 14-én a Tanács (ECOFIN) által elfogadott következtetések követték, amelyekben a Tanács azonosította azokat a területeket, ahol a tagállamok álláspontjai közelednek egymáshoz¹.** Mindezek alapján a Bizottság 2023. április 26-án előterjesztette a gazdasági kormányzás felülvizsgálatára vonatkozó jogalkotási javaslatait. E bizottsági javaslatok értelmében minden tagállamnak *középtávú költségvetési-strukturális tervet* kell benyújtania, amely kiterjed a költségvetési politikára és reformokra, valamint a beruházási kötelezettségvállalásokra. A bizottsági javaslat értelmében továbbá *„a gazdasági kiigazítási időszak legfeljebb három évvel meghosszabbítható [lenne], ha a tagállam a középtávú költségvetési-strukturális tervét ellenőrizhető és időhöz kötött reformokkal és beruházásokkal támasztja alá, amelyek összességükben: ösztönzik a növekedést, támogatják a költségvetés fenntarthatóságát, érvényre juttatják az Unió közös prioritásait, kezelik az európai szemeszter keretében az adott tagállamnak címzett releváns országspecifikus ajánlásokat, valamint kezelik az országspecifikus beruházási prioritásokat anélkül, hogy a kiigazítási időszakban más nemzeti finanszírozású közberuházások csökkenését eredményeznék, ezáltal biztosítva a beruházások makrogazdasági hatását és elkerülve az egyéb beruházási prioritásokra gyakorolt kizorító hatást”*. A Bizottság a javaslataiban a következőket határozza meg az Unió közös prioritásaiként: az európai zöld megállapodás, a szociális jogok európai pillére, a Digitális évtized 2030 szakpolitikai program, valamint a biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű.

¹ [A Tanács következtetései – Iránymutatások az uniós gazdasági kormányzási keret reformjához](#) (Az ECOFIN Tanács a 2023. március 14-i ülésén fogadta el.).

3. **Ez a vélemény azon munka részét képezi, amelynek célja, hogy támogassa a minisztereket a szociális beruházásokra és a kapcsolódó reformokra, valamint az EPSCO Tanács előkészítő szervei által az európai szemeszter irányításában betöltött szerepre vonatkozó koordinált megközelítés kidolgozásában, a Bizottság által 2023. április 26-án előterjesztett jogalkotási javaslatokról folytatott intézményközi tárgyalások eredményének sérelme nélkül².** Tekintettel az EUMSZ 148. cikkére és a szociális jogok európai pillérének végrehajtására irányuló politikai kötelezettségvállalásra, a szociális beruházási politikák által a fenntartható és inkluzív növekedés, valamint a társadalmi-gazdasági reziliencia előmozdítása terén képviselt hozzáadott érték megfelelő időben elvégzett elemzése támogathatja az EPSCO Tanács előkészítő szerveit a gazdaság-, a foglalkoztatás- és a szociálpolitikák koordinációjának elmélyítésében. Ennek megfelelően indokolt lehet az átfogó foglalkoztatási és szociális kormányzásnak az európai szemeszter keretében történő megfontolása is, különös tekintettel az EPSCO Tanács előkészítő szerveinek szerepére.

² A jogalkotási javaslatokról jelenleg folynak a tárgyalások az ECOFIN tanácsi előkészítő szerveiben, valamint az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságában, illetve Foglalkoztatási és Szociális Bizottságában.

A szociális beruházási politikák hozzáadott értéke

4. **Korábban végzett munkája során – amely a további munka alapjául is szolgálhatna – a Tanács kimondta, hogy a szociális beruházási megközelítés alkalmazásával a munkaerőpiaci, a készségekre irányuló, valamint a szociálpolitikák úgy alakíthatók, hogy azok erősítsék az egyének jelenlegi és jövőbeli kapacitásait, hangsúlyt helyezve arra, hogy egész életükön át képesek legyenek a társadalmi-gazdasági kockázatokkal való megbirkózásra és fejlődjenek ezirányú kapacitásaik³.** A Bizottság a 2013-ban előterjesztett szociális beruházási csomagban különösen azt emelte ki, hogy a foglalkoztatás-, a készségekre irányuló, illetve a szociálpolitikák miként képesek egyaránt kielégíteni a beruházási, illetve a védelmi és stabilizációs szükségleteket, amelyek egymást kölcsönösen erősítő hatással rendelkezhetnek. A jelenlegi társadalmi-gazdasági helyzetben a szociális beruházási megközelítésen alapuló nemzeti reformok és beruházások – megfelelő kialakításuk esetén – eszközként szolgálhatnak a szociális jogok európai pillérében foglalt elvek érvényesítéséhez, melyet a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság 2017-ben azzal a céllal hirdetett ki, hogy a legmagasabb szinten jöjjön létre politikai elköteleződés egy inkluzívabb és fenntarthatóbb uniós növekedési modell mellett, amelyben a gazdasági és a társadalmi haladás elválaszthatatlanul összekapcsolódik. 2021 májusában a portói nyilatkozat ismét megerősítette – többek között a felgyorsuló zöld és digitális átállás fényében – a pillér megvalósításának elmélyítésére irányuló célt, kellően figyelembe véve a vonatkozó hatásköröket, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvét. Az Európai Tanács 2021 júniusában üdvözölte a Bizottság által a pillér megvalósítására irányuló cselekvési tervben előterjesztett, a foglalkoztatásra, a készségekre és a szegénység csökkentésére vonatkozó, 2030-ra kitűzött kiemelt uniós célokat.

³ [A Tanács következtetései – Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében](#) (Az EPSCO Tanács a 2013. június 20–21-i ülésén fogadta el.).

5. **Bár a társadalmi haladásra való törekvés és az emberek jóllétének javítása önmagában is értéket képvisel, és a nemzeti körülmények és szükségletek eltérnek egymástól, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a szociális beruházási politikák – amennyiben kialakításuk megfelelő – jelentős pozitív hatást gyakorolhatnak a gazdasági növekedésre, a termelékenységre és a versenyképességre, ezáltal egyúttal támogatják a költségvetési fenntarthatóságot is, miközben előmozdítják a felfelé irányuló társadalmi konvergenciát.** Míg a rendezett költségvetési politika biztosítja a szükséges teret a szociális beruházási politikák számára, ez utóbbiak támogathatják a fenntartható és inkluzív gazdasági növekedést, így hosszú távú pozitív hatást gyakorolnak az adósságrátákra, többek között az inaktivitás költségeinek esetleges mérséklése révén. Ez a dinamika rövid távon még nyilvánvalóbb az olyan gazdasági visszaesések idején, mint a Covid19-válság volt, amelynek során a megfelelő támogatási intézkedések (különösen a csökkentett munkaidős foglalkoztatás révén) a vártnál gyorsabb gazdasági fellendülést eredményeztek, és a korábbi válságokhoz képest kisebb mértékben csökkent a foglalkoztatás és a jövedelem⁴. Válságok idején ugyanakkor a prociklikus politikák hirtelen költségvetési megszorításokat eredményezhetnek, amelyek súlyosbíthatják a szegénységet és a társadalmi egyenlőtlenségeket, gyengíthetik a termelékenység javításának lehetőségét, és korlátozhatják a jövőbeli fenntartható gazdasági növekedést.

⁴ [A Tanács következtetései a 2023. évi éves fenntartható növekedési jelentésről és együttes foglalkoztatási jelentésről](#) (Az EPSCO Tanács a 2023. március 13-i ülésén fogadta el.). Részletesebb elemzések az együttes foglalkoztatási jelentés 2023. és 2022. évi kiadásában találhatók.

6. **Az EMCO és az SPC keretében a közelmúltban folytatott megbeszélések rávilágítottak különösen arra, hogy a készségek megerősítésére, a munkaerőpiaci részvétel növelésére és a kirekesztés megelőzésére irányuló, tényeken alapuló szakpolitikákban nagy lehetőségek rejlenek az erősebb és inkluzívabb gazdasági növekedés támogatására és a termelékenységi szintek növelésére, és hogy azok kulcsfontosságúak a digitális és zöld átállás elősegítése szempontjából.** Ezen szakpolitikák magukban foglalhatnak olyan reformokat és beruházásokat, amelyek célja a szakemberhiány és a strukturális munkaerőhiány kezelése (továbbképzés és átképzés, oktatás és egész életen át tartó tanulás révén), az alulreprezentált csoportok potenciáljának felszabadítása (mindenekelőtt hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedések, jól strukturált adó- és szociális ellátórendszerek, valamint aktív befogadási intézkedések révén), valamint a munkaerő-kínálat bővítése (hozzáférhető és megfizethető, minőségi gyermekgondozási, egészségügyi és tartós ápolási-gondozási szolgáltatások révén). Emellett bizonyos szociálpolitikák döntő szerepet játszhatnak a makrogazdasági stabilizációban azáltal, hogy jelentősen csökkentik a társadalmi kockázatokat, és csökkentik az inaktivitással kapcsolatos jövőbeli szociális kiadások esetleges növekedését (elsősorban a csökkentett munkaidős foglalkoztatás, a jól működő szociális védőhálók, például munkanélküli ellátási és támogatási rendszerek, valamint megfelelő minimumjövedelem-rendszerek révén).

7. **Mindazonáltal – a szociális beruházási politikákban rejlő lehetőségek elismerése mellett és a közelmúltbeli módszertani előrelépések ellenére – az országspecifikus reformok és beruházások tényleges gazdasági és társadalmi megtérülésének⁵ értékelése továbbra is olyan kihívásokat jelent, amelyekkel tovább kell foglalkozni.** Ezek a nehézségek a szakpolitika kialakításának jellemzői és az ilyen megtérüléseket befolyásoló egyéb változók – többek között a nemzeti sajátosságok – közötti kölcsönhatáshoz, valamint a gyakran közép- és hosszú távon jelentkező hatáshoz kapcsolódnak. A szociális beruházások megtérülése a szóban forgó szakpolitikai intézkedések típusától és kialakításától függ, de ugyanígy a kontextuális jellemzőktől is (az idő és a helyszín tekintetében), valamint egyéb párhuzamos szakpolitikai beavatkozásoktól, amelyeket figyelembe kell venni. A mikro- és makrogazdasági megtérülések értékelése a tagállamokban esetlegesen alkalmazott különböző analitikai módszereken (például előzetes és utólagos elemzéseken, kontrafaktuális hatásvizsgálatokon és költség-haszon elemzéseken) alapul, a megfelelő értékelések elvégzéséhez szükséges igazgatási kapacitás különböző szintjeitől is függően. Mivel a hosszú távú hatásokat vagy befolyásoló tényezőket nehéz lehet megfigyelni, és azok pontatlan vagy helytelen következtetésekhez vezethetnek, döntő fontosságú elegendő és megbízható adatot gyűjteni, valamint robusztus módszereket alkalmazni, amelyek képesek megfelelően rögzíteni ezeket az elemeket. Ebben az összefüggésben a legjobb gyakorlatok tagállamok közötti megosztásának fokozása megkönnyítheti annak átfogóbb megértését, hogy a közös uniós kihívások fényében miként lehet jobban felmérni a szociális beruházások gazdasági és társadalmi megtérülését. Az EMCO és az SPC tevékenységei keretében folytatott kölcsönös tanulás különösen hasznos lehet az olyan beruházások és reformok azonosítása céljából, amelyek maximalizálják a gazdasági növekedésre, a foglalkoztatásra, a szegénység kockázatára és az egyenlőtlenségre gyakorolt pozitív hatásokat.

⁵ A gazdasági megtérülés (mikroszinten) az egyéni, vállalati vagy piaci szinten jelentkező pénzügyi előnyöket vagy nyereségeket, valamint (makroszinten) egy adott ország általános gazdasági növekedésének, inflációs rátáinak vagy foglalkoztatási rátáinak a változásait jelenti. A társadalmi megtérülés a jóllétre, az életminőségre és a társadalmi fejlődésre összpontosuló nem pénzügyi előnyöket foglalja magában, beleértve az egyének vagy csoportok esetében tapasztalt egészségügyi és oktatási eredmények javulását is.

Az EPSCO Tanács előkészítő szerveinek szerepe az európai szemeszterben

8. **Noha az európai szemeszter a tervek szerint továbbra is a költségvetési, gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitikák koordinálásának uniós kerete marad – tiszteletben tartva a nemzeti hatásköröket és az EPSCO Tanács előkészítő szerveinek EUMSZ 148. cikkében meghatározott egyértelmű hatáskörét –, a gazdasági kormányzás felülvizsgálata az eredményétől függően hatással lehet arra, ahogyan az EPSCO Tanács előkészítő szervei támogatják ezt a folyamatot.** Először is, a Bizottság szorosabb kölcsönhatást javasol a költségvetési politika, valamint a reformok és beruházások között, amelynek során – a Tanács által az EUMSZ 148. cikke alapján az európai szemeszter keretében koordinált és nyomon követett⁶ – munkaerőpiaci, készségfejlesztési és szociálpolitikai intézkedéseket figyelembe kellene venni a *középtávú nemzeti költségvetési-strukturális tervek* elkészítésekor, majd nyomon kellene azokat követni a tagállamok által ezt követően benyújtandó, az *elért eredményekről* szóló éves *jelentések* révén (ez a *nemzeti reformprogramokat* lesz hivatott felváltani, amelyeket jelenleg a tagállamok a pillérben foglalt elvek érvényesítéséről szóló jelentési eszközöként használnak). Másodsorban a Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok által a *középtávú költségvetési-strukturális terveikben* előterjesztett bizonyos reform- és beruházási kötelezettségvállalásokat jogosultnak lehessen tekinteni a költségvetési kiigazítási időszak meghosszabbítására, feltéve hogy azok összességükben megfelelnek bizonyos kritériumoknak⁷.

⁶ Az EUMSZ 148. cikke különösen a foglalkoztatási iránymutatások, az együttes foglalkoztatási jelentés és az országspecifikus ajánlások éves elfogadására vonatkozik. Az EPSCO Tanács hagyja jóvá továbbá az euroövezeti ajánlás foglalkoztatási és szociális vonatkozásait (decemberben), az éves fenntartható növekedési jelentésről szóló következtetéseit (márciusban), és jóváhagyja az EMCO és az SPC által készített, az európai szemeszterről szóló éves horizontális véleményt, amely tartalmazza az e bizottságok többoldalú felügyeleti és vizsgálati tevékenységei keretében tett megállapításokat (júniusban).

⁷ Amint azt a 2. pont részletezi, érdemes megjegyezni, hogy az április 26-i bizottsági javaslatokban a szociális jogok európai pillére a közös uniós prioritások között szerepel.

9. **Helyénvaló, hogy az EPSCO Tanács előkészítő szervei a munkaerőpiacsal, a készségekkel és a szociálpolitikákkal kapcsolatos minden kérdésben megőrizték koordinációs és nyomonkövetési szerepüket, többek az európai szemeszter keretébe illeszkedő valamennyi dokumentum vonatkozó tartalmával kapcsolatban is, a Szerződések releváns rendelkezéseinek megfelelően.** Az arányosság és a szubszidiaritás elvével összhangban teljes mértékben meg kell őrizni az európai szemeszter multilaterális jellegét, és továbbra is be kell vonni a Tanács megfelelő előkészítő szerveit.
10. **A Foglalkoztatási Bizottságnak és a szociális védelemmel foglalkozó bizottságnak a társadalmi konvergenciával kapcsolatos keretnek az európai szemeszterbe történő beillesztéséről szóló, 2023 májusában elfogadott legfőbb üzenetei⁸ szerint – annak elismerése mellett, hogy a tagállamok körében eltérő a keret beillesztésének támogatottsága – a társadalmi konvergenciával kapcsolatos esetleges új keret összhangban állna a szemeszter során végzett szakpolitikai felügyelet integrált megközelítésével, és hozzájárulna az erősebb és hatékonyabb szakpolitikai koordinációhoz.**
11. **Fontos hatékonyan együttműködni és közösen reflektálni az ECOFIN Tanács előkészítő szerveivel az európai szemeszter jövőjével kapcsolatban.** Az ilyen közös reflexiók kiterjedhetnek a szemeszter éves ciklusának irányítására vonatkozóan a két formáció előkészítő szervei közötti gyakorlati egyezségekre, a ciklus éves ütemtervére, a tanácsadó bizottságok munkamódszereire, valamint arra, hogy miként biztosítható a hatékony interakció a költségvetési politika, valamint a horizontális kérdések kezelését célzó strukturális reformok és beruházások között, többek között a szociális jogok európai pillérében foglalt elvek érvényesítésének támogatása érdekében, a rendezett államháztartás előmozdítása mellett.

⁸ [A társadalmi konvergenciával kapcsolatos keret beillesztése az európai szemeszterbe – Legfőbb üzenetek](#) (Az EPSCO Tanács 2023. június 12-én vitatta meg.)

A spanyol és a belga elnökség meghívója (2023. július)

Kedves Emiliano, kedves Rute!

Tisztelt EMCO- és SPC-tagok!

Az elnökség üdvözlí, hogy az EPSCO Tanács legutóbbi, július 14-i madridi nem hivatalos ülésén eredményes vitára került sor arról, hogy a szociális beruházások milyen jelentőséggel bírnak az EU gazdasági kormányzásának felülvizsgálata szempontjából. A megbeszélés rávilágított arra, hogy a foglalkoztatási és szociális miniszterek nagy érdeklődést mutatnak a szociális beruházások fontosságának hangsúlyozása és azok lehetséges új uniós költségvetési szabályok szerinti kezelésének meghatározása iránt. Az elhangzott álláspontok rendkívül érdekesek.

Az első ilyen reflexió következtetései alapján a spanyol elnökség – a soron következő belga elnökséggel szoros együttműködésben – úgy véli, hogy a vitát nem leállítani, hanem inkább folytatni kellene. E célból a spanyol elnökség magas szintű konferenciát szervez október 15–16-án Aranjuezben, majd – a soron következő belga elnökséggel partnerségben – október vége és november eleje között Brüsszelben egy további konferenciát szervez a következő témák megvitatására: 1. a szociális beruházások mikro- és makrogazdasági megtérülése; és 2. meglévő mérési módszerek a szociális beruházások eredményeinek nyomon követésére és értékelésére.

Az EPSCO Tanács 2023. november végére tervezett ülése lesz a következő alkalom arra, hogy a Tanácsban áttekintsük a szakértői és politikai szinten elért eredményeket. Az általános cél az, hogy a foglalkoztatási és szociális miniszterek koordinált megközelítést alkalmazhassanak a szociális beruházásoknak a megreformált uniós gazdasági kormányzásban betöltött szerepére vonatkozóan. E munka végpontja az EPSCO és az ECOFIN Tanács együttes ülése lesz, amelyre a belga elnökség alatt kerül majd sor.

E célból az EPSCO Tanács 2023. novemberi ülésén tervezett helyzetfelmérésre tekintettel a spanyol elnökség – a soron következő belga elnökséggel egyetértésben – fel kívánja kérni a Foglalkoztatási Bizottságot és a szociális védelemmel foglalkozó bizottságot, hogy készítsen véleményt a szociális beruházásoknak és a kapcsolódó reformoknak a felülvizsgált gazdasági kormányzás keretében történő kezeléséről, valamint – a társadalmi konvergenciával kapcsolatos keretre építve – az EPSCO Tanács és bizottságai által az új költségvetési keretben betöltött szerepről. Az elnökség felkéri továbbá a bizottságokat, hogy mérlegeljék a szociális beruházásokban rejlő lehetőségeket a gazdasági növekedés, a makrogazdasági stabilizáció és a felfelé irányuló társadalmi konvergencia terén, figyelembe véve a zöld és a digitális átállás által előidézett strukturális változásokat.

A Foglalkoztatási Bizottság és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság elnökeiként Önök vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy konkrét lépéseket és munkamódszereket javasoljanak ehhez a munkához, figyelembe véve bizottságaik munkaprogramját és az e tárgyban folytatott korábbi megbeszélésekből levont tanulságokat. A spanyol elnökség – a vélemény eredményéről szóló beszámoló alapján – annak tisztázására fog törekedni, hogy a tagállamok milyen mértékben támogatják az EPSCO-nak a gazdasági kormányzás folyamatban lévő felülvizsgálatával kapcsolatos álláspontját.

A spanyol elnökség és a soron következő belga elnökség továbbra is teljes mértékben készen áll az Önökkel való együttműködésre.