

V Bruseli 24. novembra 2023
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

POZNÁMKA

Od: Výbor pre zamestnanosť a Výbor pre sociálnu ochranu
Komu: Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Predmet: Stanovisko výborov EMCO a SPC k sociálnym investíciám
– *schválenie*

Delegáciám v prílohe zasielame uvedené stanovisko na účely jeho schválenia na zasadnutí Rady (EPSCO) 27. a 28. novembra 2023.



Výbor pre zamestnanosť Výbor pre sociálnu ochranu

Stanovisko Výboru pre zamestnanosť a Výboru pre sociálnu ochranu k pridanej hodnote sociálnych investícií a úlohe prípravných orgánov Rady EPSCO pri riadení európskeho semestra

Úvod

- Ministri pre zamestnanosť a sociálne veci si na neformálnom zasadnutí 14. júla 2023 vymenili názory na to, ako sociálne investície podporujú odolné hospodárstva, a na úlohu Európskeho piliera sociálnych práv v rámci správy hospodárskych záležitostí EÚ.** Viacerí ministri podporili názor, že dobre koncipované reformy a investície na základe prístupu zameraného na sociálne investície, a to najmä tie, ktorými sa podporuje ľudský kapitál, môžu okrem pokroku v dosahovaní sociálnych cieľov priniesť aj nárast produktivity a podporiť vyšší hospodársky rast, a vyzvali na ďalšie úvahy založené na dôkazoch. Ministri Španielska a Belgicka – členských štátov, ktoré v období od júla 2023 do júna 2024 predsedajú Rade Európskej únie – preto v nadväznosti na tieto rokovania vyzvali Výbor pre zamestnanosť (EMCO) a Výbor pre sociálnu ochranu (SPC), aby vypracovali stanovisko k sociálnym investíciám a súvisiacim reformám a k úlohe prípravných orgánov Rady EPSCO v rámci správy hospodárskych záležitostí EÚ.

2. **Komisia 9. novembra 2022 predložila usmernenia týkajúce sa reformy správy hospodárskych záležitostí EÚ. Po nich 14. marca 2023 nasledovali závery, ktoré prijala Rada (ECOFIN) a v ktorých sa identifikovali oblasti, v ktorých medzi členskými štátmi dochádza k zblížovaniu názorov¹.** Komisia v tejto súvislosti 26. apríla 2023 predložila legislatívne návrhy týkajúce sa preskúmania správy hospodárskych záležitostí. Podľa týchto návrhov Komisie by všetky členské štáty mali predložiť *strednodobé fiškálno-štrukturálne plány* týkajúce sa fiškálnej politiky a reformných a investičných záväzkov. Komisia okrem toho navrhuje, aby sa obdobie fiškálnych úprav mohlo predĺžiť „*najviac o tri roky, ak je strednodobý fiškálno-štrukturálny plán členského štátu podporený súborom overiteľných a časovo ohraničených reforiem a investícií, ktoré spolu posilňujú rast, podporujú fiškálnu udržateľnosť, riešia spoločné priority Únie, riešia príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny adresované dotknutému členskému štátu v rámci európskeho semestra a venujú sa investičným prioritám jednotlivých krajín bez toho, aby viedli k škrtom v iných verejných investíciách financovaných z vnútroštátnych zdrojov počas obdobia úprav, aby sa zabezpečil makroekonomický vplyv investícií a zabránilo sa vytláčaniu iných investičných priorit*“. V návrhoch Komisie sa ako spoločné priority Únie identifikujú Európska zelená dohoda, Európsky pilier sociálnych práv, politický program Digitálne desaťročie do roku 2030 a Strategický kompas pre bezpečnosť a obranu.

¹ [Závery Rady o usmerneniach pre reformu rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ](#), prijaté Radou ECOFIN 14. marca 2023.

3. **Toto stanovisko je súčasťou činnosti, ktorá má ministrom pomôcť rozvíjať koordinovaný prístup k sociálnym investíciám a súvisiacim reformám a k úlohe prípravných orgánov Rady EPSCO pri riadení európskeho semestra bez toho, aby bol dotknutý výsledok medziinštitucionálnych rokovaní o legislatívnych návrhoch, ktoré Komisia predložila 26. apríla 2023.**² Vzhľadom na článok 148 ZFEÚ a politický záväzok vykonávať Európsky pilier sociálnych práv možno včasnou analýzou pridanej hodnoty politík v oblasti sociálnych investícií zameraných na podporu udržateľného a inkluzívneho rastu a sociálno-ekonomickej odolnosti podporiť prípravné orgány Rady EPSCO pri zlepšovaní koordinácie hospodárskych politík, politík zamestnanosti a sociálnych politík. Opodstatnená preto môže byť aj úvaha o celkovom riadení aspektov zamestnanosti a sociálnych aspektov v rámci európskeho semestra, najmä pokiaľ ide o úlohu prípravných orgánov Rady EPSCO.

² O legislatívnych návrhoch sa v súčasnosti rokuje v prípravných orgánoch Rady ECOFIN a vo výboroch ECON a EMPL Európskeho parlamentu.

Pridaná hodnota politík v oblasti sociálnych investícií

4. **V rámci predchádzajúcej činnosti Rady – na ktorej by sa mohlo ďalej stavať –, sa prístup zameraný na sociálne investície definoval ako koncipovanie politík v oblasti trhu práce a zručností a sociálnych politík tak, aby sa nimi posilnili súčasné a budúce schopnosti jednotlivcov, s cieľom umožniť im rozvíjať svoje schopnosti riešiť sociálno-ekonomické riziká v priebehu celého života³.** Konkrétne v balíku o sociálnych investíciách, ktorý Komisia predložila v roku 2013, sa poukázalo na to, ako môžu politiky v oblasti zamestnanosti a zručností a sociálne politiky napĺňať potreby v oblasti investícií, ako aj v oblasti ochrany a stabilizácie, ktoré sa môžu vzájomne posilňovať. V súčasnom sociálno-ekonomickom kontexte môžu byť vnútroštátne reformy a investície na základe prístupu zameraného na sociálne investície – ak budú vhodne koncipované – prostriedkom na plnenie zásad Európskeho piliera sociálnych práv vyhláseného Radou, Európskym parlamentom a Komisiou v roku 2017 s cieľom stanoviť na najvyššej úrovni politický záväzok k inkluzívnejšiemu a udržateľnejšiemu modelu rastu v Únii, v ktorom sú hospodársky a sociálny pokrok neoddeliteľne spojené. V máji 2021 sa v Portskom vyhlásení opätovne potvrdil cieľ prehĺbiť vykonávanie piliera s náležitým ohľadom na príslušné právomoci a zásady subsidiarity a proporcionality, a to aj vzhľadom na urýchlenie zelenej a digitálnej transformácie. Európska rada v júni 2021 uvítala hlavné ciele EÚ do roku 2030 v oblasti zamestnanosti, zručností a znižovania chudoby, ktoré Komisia predložila v akčnom pláne na realizáciu piliera.

³ [Záver Rady – K sociálnym investíciám do rastu a súdržnosti](#), prijaté Radou EPSCO 20. – 21. júna 2013.

5. **Hoci je úsilie o dosiahnutie sociálneho pokroku a zvyšovanie blahobytu ľudí vo svojej podstate samo osebe cenné a vnútroštátne kontexty a potreby sa líšia, z dôkazov vyplýva, že ak sú politiky v oblasti sociálnych investícií dobre koncipované, môžu mať významný pozitívny vplyv na hospodársky rast, produktivitu a konkurencieschopnosť, a tak podporovať fiškálnu udržateľnosť a zároveň presadzovať vzostupnú sociálnu konvergenciu.** Zatiaľ čo zdravá fiškálna politika poskytuje potrebný priestor pre politiky v oblasti sociálnych investícií, tieto politiky môžu zase podporovať udržateľný a inkluzívny hospodársky rast, a viesť tak k pozitívnym dlhodobým účinkom na mieru zadlženosti, a to aj prípadným zmierňovaním nákladov spojených s nečinnosťou. Táto dynamika je ešte viditeľnejšia v krátkodobom horizonte počas hospodárskych poklesov, ako bola kríza spôsobená pandemiou COVID-19, keď primerané podporné opatrenia (najmä prostredníctvom režimov skráteného pracovného času) viedli k rýchlejšiemu hospodárskemu oživeniu, než sa očakávalo, s nižším poklesom zamestnanosti a príjmov v porovnaní s predchádzajúcimi krízami⁴. Naopak procyklické politiky sa počas kríz môžu premietnuť do náhlych rozpočtových škrtov, ktoré môžu prehĺbiť chudobu a sociálne nerovnosti, oslabiť potenciál na zlepšenie produktivity a obmedziť budúci udržateľný hospodársky rast.

⁴ [Záver Rady o ročnom prieskume udržateľného rastu a spoločnej správe o zamestnanosti na rok 2023](#), prijaté Radou EPSCO 13. marca 2023. Podrobnejšie analýzy sú uvedené v spoločných správach o zamestnanosti na roky 2023 a 2022.

6. **V nedávnych diskusiách v rámci výborov EMCO a SPC sa konkrétne zdôraznilo, že politiky založené na dôkazoch, ktorými sa posilňujú zručnosti, zvyšuje účasť na trhu práce a predchádza vylúčeniu, majú veľký potenciál podporovať silnejší a inkluzívnejší hospodársky rast a zvyšovať úroveň produktivity a majú zásadný význam pre digitálnu a zelenú transformáciu.** Takéto politiky by mohli zahŕňať reformy a investície zamerané na riešenie nedostatku zručností a nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami (prostredníctvom zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikácie, vzdelávania a celoživotného vzdelávania), uvoľnenie potenciálu nedostatočne zastúpených skupín (najmä prostredníctvom účinných aktívnych politík trhu práce, dobre štruktúrovaných daňových a dávkových systémov a politík aktívneho začleňovania) a rozšírenie ponuky pracovnej sily (prostredníctvom prístupnej a cenovo dostupnej kvalitnej starostlivosti o deti a služieb zdravotnej a dlhodobej starostlivosti). Niektoré sociálne politiky môžu okrem toho zohrávať kľúčovú úlohu pri makroekonomickej stabilizácii tým, že podstatne zmiernia sociálne riziká a obmedzia možné zvýšenie budúcich sociálnych výdavkov súvisiacich s nečinnosťou (najmä prostredníctvom režimov skráteného pracovného času, dobre fungujúcich záchranných sociálnych sietí, ako sú systémy dávok a pomoci v nezamestnanosti a primeraných systémov minimálneho príjmu).

7. **Napriek tomu, že sa potenciál politik v oblasti sociálnych investícií uznáva, i napriek nedávnomu pokroku v oblasti metodiky, predstavuje hodnotenie skutočnej hospodárskej a sociálnej návratnosti⁵ reforiem a investícií špecifických pre jednotlivé krajiny nad'alej výzvy, ktoré by sa mali ďalej riešiť.** Takéto ťažkosti súvisia so vzájomným pôsobením medzi prvkami koncepcie danej politiky a inými premennými ovplyvňujúcimi túto návratnosť vrátane vnútroštátnych špecifik, ako aj s vplyvom, ktorý sa často prejavuje v strednodobom až dlhodobom horizonte. Návratnosť sociálnych investícií závisí od typov príslušných politických opatrení a ich koncepcie, ale aj od kontextových prvkov (pokiaľ ide o čas a miesto) či iných súbežných politických zásahov, ktoré by sa mali zohľadniť. Hodnotenie mikroekonomickej a makroekonomickej návratnosti sa opiera o rôzne analytické metódy, ktoré sa v členských štátoch môžu používať (ako sú analýzy *ex ante* a *ex post*, kontrafaktuálne hodnotenia vplyvu a analýzy nákladov a prínosov), a to aj v závislosti od rôznych úrovní administratívnej kapacity na vykonávanie primeraných hodnotení. Keďže dlhodobé účinky alebo ovplyvňujúce faktory môžu byť ťažko pozorovateľné a mohli by viesť k nepresným alebo chybným záverom, je nevyhnutné zhromaždiť dostatočné a spoľahlivé údaje a používať spoľahlivé metodiky, ktoré tieto prvky dokážu adekvátne zachytiť. V tejto súvislosti môže zlepšenie výmeny najlepších postupov medzi členskými štátmi uľahčiť komplexnejšie pochopenie toho, ako lepšie posudzovať hospodársku a sociálnu návratnosť sociálnych investícií vzhľadom na spoločné výzvy EÚ. Vzájomné učenie v kontexte činností výborov EMCO a SPC môže byť obzvlášť užitočné, aby sa identifikovali investície a reformy, ktoré maximalizujú pozitívne účinky na hospodársky rast, zamestnanosť, riziká chudoby a nerovnosť.

⁵ Ekonomická návratnosť znamená finančný prospech alebo zisky na úrovni jednotlivcov, podnikov alebo trhu (na mikroúrovni), ako aj zmeny celkového hospodárskeho rastu, miery inflácie alebo miery zamestnanosti krajiny (na makroúrovni). Sociálna návratnosť zahŕňa nefinančný prospech so zameraním na blahobyt, kvalitu života a spoločenské zlepšenia vrátane lepších výsledkov jednotlivcov alebo skupín v oblasti zdravia a vzdelávania.

Úloha prípravných orgánov Rady EPSCO v európskom semestri

8. **Hoci má európsky semester zostať rámcom EÚ na koordináciu fiškálnych, hospodárskych a sociálnych politík a politík zamestnanosti – pri rešpektovaní vnútroštátnych právomocí a s jasnými právomocami prípravných orgánov Rady EPSCO podľa článku 148 ZFEÚ – môže mať preskúmanie správy hospodárskych záležitostí v závislosti od jeho výsledku vplyv na spôsob, akým prípravne orgány Rady EPSCO tento proces podporujú.** Po prvé, Komisia navrhuje silnejšiu interakciu medzi fiškálnou politikou a reformami a investíciami, pričom opatrenia v oblasti trhu práce, zručností a sociálnej politiky – koordinované a monitorované Radou v rámci európskeho semestra podľa článku 148 ZFEÚ⁶ – by sa mali zohľadňovať pri príprave národných *strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov* a monitorovať prostredníctvom *výročných správ o pokroku*, ktoré by členské štáty následne predložili (čím sa majú nahradiť *národné programy reforiem*, ktoré sa v súčasnosti používajú ako nástroje členských štátov na podávanie správ o plnení zásad piliera). Po druhé, Komisia navrhuje, aby sa určité reformné a investičné záväzky, ktoré členské štáty uvedú vo svojich *strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánoch*, mohli považovať za oprávnené na predĺženie obdobia fiškálnej úpravy za predpokladu, že ako celok spĺňajú určité kritériá⁷.

⁶ Článok 148 ZFEÚ sa týka najmä každoročného prijímania usmernení pre politiky zamestnanosti, spoločnej správy o zamestnanosti a odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Rada EPSCO tiež schvaľuje aspekty zamestnanosti a sociálne aspekty odporúčania pre eurozónu (v decembri), závery o ročnom prieskume udržateľného rastu (v marci) a každoročné horizontálne stanovisko k európskemu semestru, ktoré vypracúvajú výbory EMCO a SPC, vrátane zistení vyplývajúcich z ich činností mnohostranného dohľadu a preskúmania (v júni).

⁷ Ako sa podrobne uvádza v odseku 2, treba poznamenať, že v návrhoch Komisie z 26. apríla sa Európsky pilier sociálnych práv uvádza ako jedna zo spoločných priorít EÚ.

9. **Prípravné orgány Rady EPSCO by si v súlade s príslušnými ustanoveniami zmlúv mali zachovať svoju koordinačnú a monitorovaciu úlohu vo všetkých záležitostiach týkajúcich sa politik v oblasti trhu práce a zručností a sociálnych politik, a to aj v súvislosti s príslušným obsahom všetkých dokumentov v rámci európskeho semestra.** V súlade so zásadami proporcionality a subsidiarity sa mnohostranný charakter európskeho semestra musí v plnej miere zachovať a prípravné orgány Rady sa doň musia naďalej zapájať.
10. **Podľa kľúčových posolstiev k zavedeniu rámca sociálnej konvergenzie do európskeho semestra, ktoré prijali výbory EMCO a SPC v máji 2023⁸ a v ktorých sa uznáva rôzna miera podpory jeho zavedenia medzi členskými štátmi, by prípadný nový rámec sociálnej konvergenzie bol v súlade s integrovaným prístupom k dohľadu nad politikami v rámci semestra a prispel by k ich silnejšej a efektívnejšej koordinácii.**
11. **Je dôležité účinne spolupracovať a spoločne uvažovať o budúcnosti európskeho semestra spolu s prípravnými orgánmi Rady ECOFIN.** Takéto spoločné úvahy by mohli zahŕňať praktické opatrenia na riadenie ročného cyklu semestra medzi prípravnými orgánmi oboch Rád, jeho ročný harmonogram, pracovné metódy poradných výborov, ako aj spôsob, ako zabezpečiť účinnú interakciu medzi fiškálnou politikou a štrukturálnymi reformami a investíciami zameranými na riešenie prierezových otázok, a to aj v záujme podpory plnenia zásad Európskeho piliera sociálnych práv a pri súčasnom presadzovaní zdravých verejných financií.

⁸ [Kľúčové posolstvá k zavedeniu rámca sociálnej konvergenzie do európskeho semestra](#), prerokované Radou EPSCO 12. júna 2023.

Pozvanie španielskeho a belgického predsedníctva (júl 2023)

Vážený Emiliano, vážená Rute,

vážení členovia Výboru pre zamestnanosť a Výboru pre sociálnu ochranu,

predsedníctvo uvítalo plodnú diskusiu o význame sociálnych investícií pre preskúmanie správy hospodárskych záležitostí EÚ, ktorá sa uskutočnila počas posledného neformálneho zasadnutia Rady EPSCO 14. júla v Madride. Z rokovaní vyplynulo, že ministri pre zamestnanosť a sociálne veci majú veľký záujem zdôrazniť význam sociálnych investícií a určiť, ako sa s nimi bude zaobchádzať podľa prípadných nových fiškálnych pravidiel EÚ. Názory, ktoré odzneli, sú mimoriadne zaujímavé.

Na základe záverov z tejto prvej reflexie sa španielske predsedníctvo – v úzkej spolupráci s nadchádzajúcim belgickým predsedníctvom – domnieva, že táto diskusia by nemala skončiť, ale naopak pokračovať. Španielske predsedníctvo na tento účel organizuje konferenciu na vysokej úrovni, ktorá sa uskutoční 15. – 16. októbra v Aranjeze, a ďalšiu konferenciu – v spolupráci s nadchádzajúcim belgickým predsedníctvom – za účasti odborníkov z oblasti akadémie od konca októbra do začiatku novembra v Bruseli s cieľom diskutovať o: 1) mikroekonomickej a makroekonomickej návratnosti sociálnych investícií a 2) existujúcich spôsoboch merania a monitorovania a hodnotenia výsledkov sociálnych investícií.

Zasadnutie Rady EPSCO naplánované na koniec novembra 2023 bude ďalšou príležitosťou na to, aby sa v Rade zhodnotil pokrok dosiahnutý na technickej aj politickej úrovni. Celkovým cieľom je, aby ministri pre zamestnanosť a sociálne veci mohli zaujať koordinovaný prístup k úlohe sociálnych investícií v reformovanej správe hospodárskych záležitostí EÚ. Na záver tohto postupu sa počas belgického predsedníctva uskutoční spoločné zasadnutie Rady EPSCO a ECOFIN.

Na tento účel a vzhľadom na hodnotenie plánované na zasadnutí Rady EPSCO v novembri 2023 by španielske predsedníctvo – po dohode s nadchádzajúcim belgickým predsedníctvom – chcelo vyzvať Výbor pre zamestnanosť a Výbor pre sociálnu ochranu, aby vypracovali stanovisko k zaobchádzaniu so sociálnymi investíciami a súvisiacimi reformami v rámci preskúmanej správy hospodárskych záležitostí a – vychádzajúc z rámca sociálnej konvergenencie – k úlohe Rady EPSCO a jej výborov v novom fiškálnom rámci. Predsedníctvo ďalej tieto výbory vyzýva, aby vzhľadom na štrukturálne zmeny spôsobené zelenou a digitálnou transformáciou zvažili potenciál sociálnych investícií z hľadiska hospodárskeho rastu, makroekonomickej stabilizácie a vzostupnej sociálnej konvergenencie.

Ako predseda výboru EMCO a predsedníčka výboru SPC máte najlepšie predpoklady na to, aby ste navrhli konkrétne kroky a pracovné metódy pre túto prácu a zároveň zohľadnili pracovné programy Vašich výborov a poznatky získané z predchádzajúcich diskusií na túto tému. Španielske predsedníctvo sa na základe výsledkov oznámených v tomto stanovisku bude snažiť zistiť mieru podpory členských štátov, pokiaľ ide o pozíciu Rady EPSCO k prebiehajúcemu preskúmaniu správy hospodárskych záležitostí.

Španielske predsedníctvo aj nadchádzajúce belgické predsedníctvo sú Vám naďalej plne k dispozícii a pripravené spolupracovať.