



Bruxelles, 18. studenoga 2023.
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

NAPOMENA

Od: Predsjedništvo
Za: Odbor stalnih predstavnika / Vijeće

Predmet: Socijalna ulaganja
– rasprava o politikama
Socijalna ulaganja i fiskalna pravila EU-a
– prezentacija predsjedništva

Za delegacije se u prilogu nalaze smjernice predsjedništva o navedenim temama s ciljem rasprave o politikama i prezentacije predsjedništva na sastanku Vijeća (EPSCO) 27. i 28. studenoga 2023.

Socijalna ulaganja

Smjernice za raspravu o politikama

Svrha je ove napomene usmjeriti raspravu o politikama u okviru Vijeća o socijalnim ulaganjima utvrđivanjem nekih elemenata konteksta politike (odjeljak I.), predlaganjem nekih pitanja za usmjeravanje rasprave (odjeljak II.) i predstavljanjem stajališta predsjedništva o ključnim elementima socijalnih ulaganja i fiskalnih pravila EU-a (odjeljak III.).

* * *

I) Kontekst politike

Španjolsko predsjedništvo smatra da je pitanje socijalnih ulaganja izrazito važno. Pravi je trenutak za raspravu o politikama u okviru Vijeća o toj temi.

Međutim, s obzirom na složenost teme, primjereno je da se politička promišljanja u tom području mogu temeljiti i na tehničkim elementima za koje je potrebno detaljno proučavanje i koji kombiniraju nekoliko dimenzija.

Ministri i ministrice zapošljavanja i socijalnih pitanja na neformalnom sastanku 14. srpnja 2023. razmijenili su mišljenja o tome kako se socijalnim ulaganjima i povezanim reformama mogu učinkovito poduprijeti otporna gospodarstva te o ulozi europskog stupa socijalnih prava u okviru gospodarskog upravljanja EU-a. Nekoliko ministara i ministrica poduprlo je stajalište da se dobro osmišljenim reformama i ulaganjima utemeljenima na pristupu socijalnim ulaganjima, a osobito onima kojima se potiče ljudski kapital, osim poticanja socijalnih ciljeva mogu ostvariti i povećanje produktivnosti i veći gospodarski rast, te je pritom pozvalo na daljnja razmatranja utemeljena na dokazima.

Nakon rasprave španjolsko predsjedništvo i predstojeće belgijsko predsjedništvo Vijeća EU-a pokrenuli su neformalnu radnu skupinu za socijalna ulaganja (IWGSI). Glavni je cilj te neformalne radne skupine koja okuplja različite institucijske i nacionalne aktere potaknuti raspravu iz akademske perspektive o međudjelovanju socijalnih ulaganja i reformi, gospodarskog rasta, makroekonomske stabilizacije i uzlazne socijalne konvergenције.

Radnoj skupini pridružile su se 24 države članice EU-a: Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Španjolska i Švedska. Osim toga, u aktivnostima neformalne radne skupine sudjelovali su predstavnici i predstavnice Glavne uprave Europske komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i odbora EMPL Europskog parlamenta, predsjednici Odbora za zapošljavanje (EMCO) i Odbora za socijalnu zaštitu (SPC) te predstavnici i predstavnice socijalnih partnera EU-a.

U okviru neformalne radne skupine raspravljalo se o dvama glavnim smjerovima rada. Prvi se bavio empirijskim dokazima o mikroekonomskim i makroekonomskim povratima socijalnih ulaganja. Drugi je bio usmjeren na metodologije za praćenje i evaluaciju povrata socijalnih ulaganja.

Neformalna radna skupina sastala se četiri puta, 5. rujna 2023., 28. rujna 2023., 19. listopada 2023. i 3. studenoga 2023. Konferencija na visokoj razini pod nazivom „Socijalna ulaganja za otporna gospodarstva i društva: fiskalna pravila EU-a prikladna za budućnost” organizirana je 8. studenoga s predstavnicima i predstavnicama iz akademske zajednice, nacionalnih institucija te institucija EU-a kako bi se raspravljalo o ključnim nalazima neformalne radne skupine. Rad će se nastaviti u sljedećim mjesecima kako bi se doprinijelo promišljanjima predsjedništva o pripremi zajedničke rasprave o politikama ministara i ministrica financija te ministara i ministrica nadležnih za zapošljavanje i socijalna pitanja koja će se održati 12. ožujka 2023.

Kao rezultat dosadašnjeg rada i održanih razmjena izrađen je radni dokument u kojem se predlaže operativna definicija socijalnih ulaganja, predstavlja literatura o gospodarskim i socijalnim povratima socijalnih ulaganja te predlažu mogući pristupi evaluaciji socijalnih ulaganja, kao i širok raspon metodoloških alata za mjerenje njihova povrata. Na temelju tog rada predsjedništvo je sastavilo niz ključnih poruka u kojima se sažimaju nalazi iz radnog dokumenta i utvrđuju mogući smjerovi djelovanja. O porukama se izvješćuje u nastavku.

II) Ministri i ministrice pozivaju se da razmotre sljedeća pitanja:

1. Važno je istaknuti znatan rad na unapređenju pristupa socijalnih ulaganja u okviru socijalnog programa EU-a. Dobro osmišljena socijalna ulaganja mogu povećati gospodarski rast, čime se podupire fiskalna održivost, ali imaju i ključnu ulogu u promicanju uzlazne socijalne konvergencije. U okviru gospodarskog upravljanja EU-a, koju posebnu ulogu mogu imati socijalna ulaganja i povezane reforme? Kako se države članice može učinkovito potaknuti da ulažu u tom smjeru? Nadalje, u tom kontekstu, koju ključnu ulogu može imati EPSCO?
2. Ključni je uvjet za podupiranje oblikovanja socijalnih politika utemeljenih na dokazima jačanje i poboljšanje metodologije za praćenje i evaluaciju gospodarskog i socijalnog povrata. Posljednjih su godina u tom pogledu poduzete razne inicijative, kao što je razvoj metoda kratkoročnog prognoziranja kako bi se poboljšala pravodobnost socijalnih pokazatelja. Mnoge države članice ojačale su i svoje sposobnosti mikrosimulacije ili primijenile druge metode za (*ex ante* i/ili) procjene učinka. Koje konkretne mjere smatrate potrebnima u svojoj zemlji za kratkoročnu i srednjoročnu provedbu i ostvarivanje socijalnih politika utemeljenih na dokazima?

III) Socijalna ulaganja – ključne poruke predsjedništva

Ključne poruke španjolskog predsjedništva i predstojećeg belgijskog predsjedništva na temelju rada neformalne radne skupine za socijalna ulaganja

Poruka 1: Perspektiva životnog vijeka modernih socijalnih država

- Perspektiva životnog vijeka u središtu je socijalne države 21. stoljeća. Moderne socijalne države uravnotežena su kombinacija dviju dimenzija, a one su:
 - **socijalna ulaganja**, uključujući politike usmjerene na podizanje i održavanje kvalitete raspoloživog ljudskog kapitala i sposobnosti te olakšavanje i poboljšanje „toka” promjena na tržištu rada i životnih promjena;
 - **socijalna zaštita**, uključujući politike usmjerene na održavanje snažnih univerzalnih sigurnosnih „pričuva” za zaštitu od financijskih posljedica socijalnih rizika (kao što su bolest, starost, nesreće na radu i gubitak radnih mjesta) i makroekonomsku stabilizaciju.
- Kombinacija tih funkcija politike, koje se nadopunjuju i međusobno osnažuju, dovodi do takozvanog **multiplikatora životnog vijeka**. Socijalna ulaganja tijekom cijelog životnog vijeka donose sukcesivne pozitivne koristi u smislu mogućnosti zapošljavanja, dobiti i rodne ravnopravnosti, te doprinose ublažavanju unutargeneracijskog i međugeneracijskog siromaštva.

Poruka 2: Socijalna ulaganja kao pokretač rasta

- Dobro osmišljena socijalna ulaganja mogu povećati **gospodarski rast**, čime se podupire i fiskalna održivost, te istodobno promiču uzlaznu socijalnu konvergenciju.
- Ulaganja u **kvalitetno obrazovanje**, među ostalim u rani i predškolski odgoj i obrazovanje, mogu izravno utjecati na rast povećanjem mogućnosti zapošljavanja (čime se smanjuju rodno uvjetovane razlike u zaposlenosti i plaćama), na inovacijski kapacitet i produktivnost, čime se ujedno porezna osnovica u budućnosti proširuje u korist javnih financija.

- Ulaganjima u **usavršavanje i prekvalifikaciju** može se potaknuti i gospodarski rast povećanjem konkurentnosti i produktivnosti, među ostalim jačim inovacijskim kapacitetom i apsorpcijom novih tehnologija, kao i osiguravanjem boljeg usklađivanja ponude i potražnje za vještinama te poboljšanjem izgleda za zapošljavanje.
- Učinkovite **aktivne politike tržišta rada** i javne službe za zapošljavanje koje dobro funkcioniraju također mogu donijeti gospodarski povrat povećanjem učinkovitosti tržišta rada, ublažavanjem nedostatka i neusklađenosti vještina te jačanjem sudjelovanja nedovoljno zastupljenih skupina na tržištu rada.
- Ulaganja u **izvanbolničku i primarnu skrb te dugotrajnu skrb** mogu doprinijeti boljoj zdravstvenoj skrbi i omogućiti uštede (s pomoću smanjenih troškova pružanja određenih usluga) i time poduprijeti fiskalnu održivost.

Poruka 3: Socijalna zaštita i gospodarska stabilizacija

- Otpornost na posljedice, odnosno sposobnost zemlje da apsorbira sistemske šokove, usko je povezana s vrlo dobro osmišljenim i uključivim sustavima socijalne zaštite, posebno naknadama za nezaposlene i programima skraćenog radnog vremena.
- Dokazi o gospodarskom povratu od potrošnje za socijalnu zaštitu mogu se vidjeti:
 - na **mikrorazini** pojedinaca i kućanstava: učinci kojima se potiče rast mogu se očekivati uglavnom kroz kanal prihoda i potrošnje, kao i omogućavanjem akumulacije produktivne imovine (uključujući ljudski kapital) i zaštitom produktivnog kapitala nakon šoka. Nadalje, socijalna zaštita može potaknuti poduzetništvo i inovacije ublažavanjem nesklonosti riziku na razini pojedinca i stvoriti multiplikacijske učinke na razini zajednice;
 - na **makrorazini**: socijalna zaštita može imati učinke na gospodarstvo kojima se potiče rast povećanjem ukupne produktivnosti kućanstava i poticanjem ukupne potražnje, a time i povećanjem zaposlenosti, posebno protucikličkom potrošnjom tijekom gospodarske krize.

- Gospodarski povrat od izdataka za socijalnu zaštitu privukao je relativno ograničenu pozornost istraživača. Postoji potreba za više empirijskih dokaza o tom povratu i o jačanju uloge koju socijalna ulaganja mogu imati u tom kontekstu.
- Niz studija ide u prilog stajalištu da nejednakost dugoročno koči rast. U literaturi se upućuje i na mogući pozitivan učinak nejednakosti na rast putem negativnih poticaja (za inovacije i poduzetništvo) te putem ušteda i ulaganja.

Poruka 4: Pristupi mjerenju povrata socijalnih ulaganja

- Kao i u svim kategorijama gospodarskih odluka, mora se uzeti u obzir oportunitetni trošak socijalnih ulaganja. Ekonomisti nastoje riješiti to pitanje razmatranjem troškova i koristi povezanih sa svakom opcijom; analizu troškova i koristi karakterizira pokušaj mjerenja svih učinaka opcije politike u monetarnim jedinicama.
- U području socijalnih ulaganja osobito je teško iskazati troškove, a posebno koristi, u novčanom smislu. Neki učinci obično nemaju novčanu vrijednost (na primjer smanjenje siromaštva ili veća socijalna uključenost, bolji zdravstveni ishodi) iako postoji gospodarski učinak. Analiza odluka na temelju više kriterija omogućuje razmatranje širokog raspona kriterija za procjenu.
- Dio povrata socijalnih ulaganja vidljiv je samo dugoročno. Stoga je važno imati longitudinalne podatke iz anketa i/ili administrativnih izvora koji obuhvaćaju duga vremenska razdoblja.
- Komplementarni pristup analizi troškova i koristi procjena je distribucijskog učinka. To obuhvaća kvantitativnu analizu kojom se pruža procjena distribucijskih učinaka reformi i ulaganja, a time i njihovih utjecaja na prihode različitih skupina, a u konačnici i na dohodovnu nejednakost i siromaštvo.

- Odabir relevantnog pristupa i čimbenika koje treba uključiti u modeliranje ima ograničenja i izazove koji su posebno povezani s područjem socijalnih ulaganja. Iako nijedan model ne može uzeti u obzir sve te elemente odjednom, važno je da odabir pretpostavki bude transparentan i da se metode temelje na utemeljenoj analizi.
- Na razini EU-a mogle bi se izraditi zajedničke smjernice kako bi se utvrdile jasne poveznice, promicala i osigurala visokokvalitetna analiza socijalnih ulaganja i njihovih gospodarskih i socijalnih ishoda te dodatno istražile temeljne uzročno-posljedične veze.
- Stoga se za mjerenje povrata socijalnih ulaganja mogu primijeniti različite metode, na mikrorazini i na makrorazini, kao što su:
 - mikrorazina: mikrosimulacije, nasumična kontrolna ispitivanja, metode uparivanja, dizajn diskontinuiteta regresije, razlika u razlikama, kvalitativne metode (fokusne skupine i detaljni razgovori)
 - makrorazina: sistemska generalizirana metoda momenata, analiza granice efikasnosti, matrica društvenog računovodstva i računalni modeli opće ravnoteže.

Moglo bi biti korisno razmotriti istraživački rad kako bi se procijenile interakcije između gospodarskih i socijalnih podataka s ciljem pružanja sveobuhvatnijeg i višenamjenskog pregleda međusobnih odnosa između gospodarstva i društvene dobrobiti, uzimajući kao primjer najnoviji rad na sustavu okolišno-ekonomskih računa.

Poruka 5: Statistički kapacitet za evaluaciju socijalnih ulaganja

- U području socijalnih ulaganja upravljanje i pristup podacima te statistički alati i kapaciteti imaju ključnu ulogu u donošenju odluka, omogućavanju procjena učinka i boljem oblikovanju politika. Socijalna ulaganja obuhvaćaju širok raspon politika, a pristup odgovarajućim podacima ključan je za njihovu evaluaciju.

- Pitanje podataka usko je povezano s **oblikovanjem i evaluacijom javne politike** i socijalnih ulaganja. Točnost i kvaliteta rezultata dobivenih različitim dostupnim alatima za procjenu (bez obzira na to jesu li u pitanju makroalati ili mikroalati, *ex ante* ili *ex post*) doista uvelike ovise o dostupnim podacima. Povezano je i s **transparentnošću i odgovornošću**.
- Kako bi se dodatno proširio raspon procjena učinka, često su potrebni detaljniji podaci. Sveobuhvatna analiza zahtijeva velik i reprezentativan uzorak koji obuhvaća potrebne sastavnice različitih politika koje se ispituju. Poboljšana dostupnost **administrativnih podataka** za *ex ante* i *ex post* procjene učinka politike trebala bi stoga biti prioritet, zajedno s povećanjem komplementarnosti s usporedivim podacima iz istraživanja na nacionalnoj razini i razini EU-a.
- Kako bi se to ostvarilo, važno je na odgovarajući način riješiti bojazni u vezi s **privatnošću, sigurnošću podataka, birokracijom i nedostatkom poticaja za transparentnost**, tržišno natjecanje među institucijama itd. Općom uredbom o zaštiti podataka povećava se složenost dostupnosti podataka, što predstavlja znatan izazov, posebno u europskom kontekstu.
- Ključno je uspostaviti ravnotežu između zaštite privatnosti i sigurnosti podataka te potrebe za učinkovitijom evaluacijom javnih politika. Potrebno je uspostaviti jasne pravne okvire i propise za usmjeravanje razmjene podataka te stvoriti poticaje za promicanje transparentnosti i suradnje. U tom kontekstu trebalo bi u potpunosti iskoristiti Akt o europskom upravljanju podataka koji se primjenjuje od rujna 2023.
- Ostvaren je znatan napredak u pogledu pravodobnosti socijalnih pokazatelja EU-a. Međutim, važno je dodatno poboljšati tu **pravodobnost, putem pravodobnijih podataka i jačanjem kapaciteta za kratkoročno prognoziranje**. Brze procjene koje je izračunao Eurostat nude vrlo obećavajući put u tom pogledu.

Na navedenoj poveznici <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> dostupan je radni dokument koji su u okviru neformalne radne skupine za socijalna ulaganja zajednički pripremile Španjolska i Belgija. U tom se dokumentu daje operativna definicija socijalnih ulaganja, sveobuhvatno se istražuju gospodarski i socijalni povrati povezani sa socijalnim ulaganjima te se predlažu različiti pristupi za evaluaciju takvih ulaganja. Osim toga, u njemu se uvodi širok raspon metodoloških alata osmišljenih za učinkovito mjerenje tih povrata.
