

Bruselj, 18. november 2023  
(OR. en)

15415/23

SOC 768  
EMPL 551  
ECOFIN 1178

**DOPIS**

---

Pošiljatelj: predsedstvo  
Prejemnik: Odbor stalnih predstavnikov/Svet

---

Zadeva: Socialne naložbe  
– orientacijska razprava  
Socialne naložbe in fiskalna pravila EU  
– predstavitev s strani predsedstva

---

V prilogi vam pošiljamo usmerjevalni dopis predsedstva o navedenih zadevah za orientacijsko razpravo in predstavitev s strani predsedstva na zasedanju Sveta (EPSCO) 27. in 28. novembra 2023.

## Socialne naložbe

### Usmerjevalni dopis za orientacijsko razpravo

Namen tega dopisa je usmerjati orientacijsko razpravo Sveta o socialnih naložbah s predstavitevijo nekaterih elementov političnega ozadja (oddelek I), predlaganjem nekaterih vprašanj za usmerjanje razprave (oddelek II) in predstavitevijo stališča predsedstva o ključnih elementih socialnih naložb in fiskalnih pravilih EU (oddelek III).

\* \* \*

#### I) Ozadje politike

Špansko predsedstvo meni, da je vprašanje socialnih naložb zelo pomembno. Zdaj je pravi čas za politično razpravo o tej temi v Svetu.

Vendar je glede na kompleksnost teme primerno, da politični razmisleki na tem področju temeljijo tudi na tehničnih elementih, ki zahtevajo poglobljeno preučitev in združujejo več razsežnosti.

Ministri in ministrice za zaposlovanje in socialne zadeve so 14. julija 2023 na neformalnem srečanju izmenjali mnenja o tem, kako lahko socialne naložbe in z njimi povezane reforme učinkovito podpirajo odporna gospodarstva, ter o vlogi evropskega stebra socialnih pravic v okviru ekonomskega upravljanja EU. Več ministrov in ministric je podprlo stališče, da lahko dobro zasnovane reforme in naložbe, ki temeljijo na pristopu socialnih naložb, zlasti tiste, ki spodbujajo človeški kapital, poleg doseganja napredka pri socialnih ciljih prinesejo tudi večjo produktivnost in hitrejšo gospodarsko rast, ter pozvalo k nadaljnjemu razmisleku na podlagi dokazov.

Po razpravi sta špansko predsedstvo in prihodnje belgijsko predsedstvo Sveta EU ustanovila neformalno delovno skupino za socialne naložbe. Glavni cilj takšne neformalne delovne skupine, ki združuje različne institucionalne in nacionalne akterje, je z akademskega vidika spodbuditi razpravo o medsebojnem vplivu socialnih naložb in reform, gospodarske rasti, makroekonomske stabilizacije in navzgor usmerjene socialne konvergence.

Delovni skupini se je pridružilo 24 držav EU: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Hrvaška, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Španija in Švedska. Poleg tega so pri njenih dejavnostih sodelovali predstavniki Generalnega direktorata Evropske komisije za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje ter odbora EMPL Evropskega parlamenta, predsednik Odbora za zaposlovanje (EMCO) in predsednica Odbora za socialno zaščito (SPC) ter predstavniki socialnih partnerjev EU.

V neformalni delovni skupini za socialne naložbe sta bili obravnavani dve glavni področji dela. Prvo se je poglobilo v empirične dokaze v zvezi z mikro- in makroekonomskimi koristmi socialnih naložb. Drugo se je osredotočilo na metodologije za spremljanje in ocenjevanje koristi socialnih naložb.

Neformalna delovna skupina se je sestala štirikrat, in sicer 5. septembra 2023, 28. septembra 2023, 19. oktobra 2023 in 3. novembra 2023. Predstavniki akademskih krogov, nacionalnih institucij in institucij EU so na konferenci na visoki ravni z naslovom *Social Investments for resilient economies and societies: EU fiscal rules fit for future* (Socialne naložbe za odporno gospodarstvo in družbo: fiskalna pravila EU, pripravljena na prihodnost) 8. novembra razpravljali o ključnih ugotovitvah neformalne delovne skupine o socialnih naložbah. V naslednjih mesecih se bo delo nadaljevalo, da bi prispevali k razmisleku predsedstva o pripravi skupne orientacijske razprave finančnih ministrov in ministric ter ministrov in ministric za zaposlovanje in socialne zadeve, ki bo 12. marca 2023.

Na podlagi dosedanjega dela in izmenjav je bil pripravljen delovni dokument, v katerem je predlagana operativna opredelitev socialnih naložb, predstavljena literatura o gospodarskih in socialnih koristih socialnih naložb ter predlagani možni pristopi k ocenjevanju socialnih naložb in širok nabor metodoloških orodij za merjenje njihovih koristi. Predsedstvo je na podlagi tega dela pripravilo sklop ključnih sporočil, v katerih povzema ugotovitve delovnega dokumenta in opredeljuje možne smernice za ukrepanje. Sporočila so navedena v nadaljevanju.

## **II) Ministri in ministrice naj razpravljajo o naslednjih vprašanjih:**

1. Poudariti je treba pomembno delo za spodbujanje pristopa k socialnim naložbam v okviru socialne agende EU. Dobro zasnovane socialne naložbe lahko povečajo gospodarsko rast in tako podpirajo fiskalno vzdržnost, imajo pa tudi ključno vlogo pri spodbujanju navzgor usmerjene socialne konvergenca. Kakšno posebno vlogo imajo lahko v okviru ekonomskega upravljanja EU socialne naložbe in z njimi povezane reforme? Kako bi lahko države članice učinkovito spodbudili k naložbam v to smer? Kakšno ključno vlogo ima lahko v tem kontekstu Svet EPSCO?
2. Ključni pogoj za podpiranje oblikovanja socialne politike na podlagi dokazov je krepitev in izboljšanje metodologije za spremljanje in ocenjevanje gospodarskih in socialnih koristi. V zadnjih letih so bile v zvezi s tem sprejete različne pobude, kot je razvoj metod kratkoročnega napovedovanja za izboljšanje pravočasnosti socialnih kazalnikov. Številne države članice so tudi okrepile svoje mikrosimulacijske zmogljivosti ali izvedle druge metode za (predhodne in/ali) ocene učinka. Kateri posebni ukrepi so po vašem mnenju potrebni za kratkoročno in srednjeročno izvajanje z dokazi podprtih socialnih politik v vaši državi?

### III) Socialne naložbe – ključna sporočila predsedstva

Ključna sporočila španskega predsedstva in prihodnjega belgijskega predsedstva na podlagi dela neformalne delovne skupine za socialne naložbe

#### Sporočilo 1: Vseživljenjski pristop sodobnih socialnih držav

- Vseživljenjski pristop je v srcu socialnih držav 21. stoletja. Sodobne socialne države so uravnotežena kombinacija dveh razsežnosti:
  - o **Socialne naložbe**, vključno s politikami za povečanje in ohranjanje kakovosti „razpoložljivega“ človeškega kapitala in zmogljivosti ter olajšanje in izboljšanje „toka“ prehodov na trgu dela in skozi celo življenje.
  - o **Socialna zaščita**, vključno s politikami, usmerjenimi v ohranjanje močnih splošnih varnostnih mrež za zaščito pred finančnimi posledicami socialnih tveganj (kot so bolezen, starost, nesreče pri delu in izguba delovnih mest) in makroekonomske stabilizacijo.
- Kombinacija teh funkcij politike, ki se dopolnjujejo in vzajemno krepijo, daje t. i. **vseživljenjski multiplikator**. Socialne naložbe skozi vse življenje prinašajo dobro počutje v pozitivnem ciklu v smislu zaposlitvenih možnosti, dobrega počutja in enakosti spolov, ter pomagajo ublažiti revščino znotraj generacij in med generacijami.

#### Sporočilo 2: Socialne naložbe kot gonilo rasti

- Dobro zasnovane socialne naložbe lahko povečajo **gospodarsko rast** in tako podprejo fiskalno vzdržnost, hkrati pa spodbujajo navzgor usmerjeno socialno konvergenco.
- Naložbe v **kakovostno izobraževanje**, med drugim v vzgojo in varstvo predšolskih otrok, lahko neposredno vplivajo na rast, in sicer s povečanjem zaposlitvenih možnosti (s tem se zmanjšajo razlike v zaposlenosti in plačah med spoloma), inovacijske zmogljivosti in produktivnosti, s čimer se v prihodnosti tudi razširi davčna osnova, kar koristi javnim financam.

- Naložbe v **izpopolnjevanje in preusposabljanje** lahko tudi spodbudijo gospodarsko rast s povečanjem konkurenčnosti in produktivnosti, vključno z večjo inovacijsko zmogljivostjo in prevzemom novih tehnologij, pa tudi z zagotavljanjem boljšega ujemanja med povpraševanjem po spretnostih in njihovo ponudbo ter z izboljšanjem zaposlitvenih možnosti.
- Dobro delujoče in učinkovite **aktivne politike trga dela** in javne službe za zaposlovanje lahko zagotovijo tudi gospodarske koristi s povečanjem učinkovitosti trga dela, odpravljanjem pomanjkanja spretnosti in neskladij v zvezi z njimi ter povečanjem udeležbe premalo zastopanih skupin na trgu dela.
- Naložbe v **ambulantno oskrbo in primarno zdravstveno varstvo ter dolgotrajno oskrbo** lahko prispevajo k boljšemu zdravstvenemu varstvu in tudi omogočijo prihranke (z nižjimi stroški zagotavljanja nekaterih storitev) ter tako podprejo vzdržnost javnih financ.

### **Sporočilo 3: Socialna zaščita in ekonomska stabilizacija**

- Odpornost na učinke, tj. sposobnost države, da ublaži sistemske pretrese, je tesno povezana z dobro zasnovanimi in vključujočimi sistemi visoke socialne zaščite, zlasti z nadomestili za brezposelnost in shemami skrajšanega delovnega časa.
- Dokazi o gospodarski koristi odhodkov za socialno zaščito se lahko zaznajo:
  - o na **mikroravni** posameznika in gospodinjstev – učinke, ki spodbujajo rast, je mogoče pričakovati predvsem na podlagi vplivanja na prihodek in potrošnjo ter omogočanja kopičenja proizvodnih sredstev (vključno s človeškim kapitalom) in zaščite produktivnega kapitala po pretresu. Poleg tega lahko socialna zaščita spodbuja podjetništvo in inovacije z zmanjševanjem nenaklonjenosti tveganju na ravni posameznika in ustvarja multiplikacijske učinke na ravni skupnosti.
  - o na **makroravni** – socialna zaščita lahko spodbuja rast gospodarstva s povečevanjem skupne produktivnosti gospodinjstev in spodbujanjem skupnega povpraševanja, s čimer se zvišuje zaposlenost predvsem prek proticiklične porabe med obdobji upada gospodarske rasti.

- Raziskovalci so gospodarskim koristim odhodkov za socialno zaščito namenili razmeroma majhno pozornost. Potrebni bi bilo več empiričnih dokazov o teh koristih in o tem, kako spodbudne so lahko socialne naložbe v tem kontekstu.
- Številne študije podpirajo stališče, da neenakost dolgoročno ovira rast. V literaturi je omenjen tudi možen pozitiven učinek neenakosti na rast, dosežen z uporabo negativnih spodbud (za inovacije in podjetništvo) ter s prihranki in naložbami.

#### **Sporočilo 4: Pristopi k merjenju koristi socialnih naložb**

- Upoštevati je treba oportunitetne stroške socialnih naložb, tako kot pri kateri koli kategoriji gospodarskih odločitev. Ekonomisti si prizadevajo, da bi to vprašanje rešili z upoštevanjem stroškov in koristi, povezanih z vsako možnostjo; značilnost analize stroškov in koristi je, da se poizkuša izmeriti vse učinke možne politike v denarnih enotah.
- Na področju socialnih naložb je še posebej težko izraziti stroške in predvsem koristi v denarnem smislu. Nekateri učinki običajno nimajo denarne vrednosti (na primer zmanjšanje revščine ali večja socialna vključenost, boljši rezultati na področju zdravja), čeprav obstajajo gospodarski učinki. Odločitvena analiza na podlagi več meril omogoča upoštevanje širokega spektra meril za ocenjevanje.
- Nekateri koristi socialnih naložb je mogoče opaziti le v dolgoročnejšem obdobju. Zato je pomembno imeti longitudinalne podatke iz raziskav in/ali administrativnih virov, ki zajemajo dolga časovna obdobja.
- Dopolnilni pristop k analizi stroškov in koristi je ocena porazdelitvenega učinka. To vključuje kvantitativno analizo, ki daje oceno porazdelitvenih učinkov reform in naložb in s tem njihovih učinkov na dohodke različnih skupin ter nazadnje na dohodkovno neenakost in revščino.

- Pri izbiranju ustreznega pristopa in dejavnikov, ki jih je treba vključiti v modeliranje, obstajajo omejitve in izzivi, ki so posebej povezani s področjem socialnih naložb. Noben model sicer ne more upoštevati vseh teh elementov hkrati, pomembno pa je, da so izbire predpostavk pregledne in da metode temeljijo na utemeljeni analizi.
- Na ravni EU bi lahko oblikovali skupne smernice, s katerimi bi opredelili jasne povezave, spodbujali in zagotovili visokokakovostno analizo socialnih naložb ter njihovih ekonomskih in socialnih izidov ter nadalje preučili temeljne vzročne zveze.
- Uporabijo se lahko torej različne metode za merjenje koristi socialnih naložb, tako na mikro- kot na makroravni, kot so:
  - na mikroravni: mikrosimulacije, randomizirani kontrolirani preskusi, metode ujemanja, metode regresijske prekinitev (*Regression Discontinuity Design*), metode „razlika v razliki“ (*Difference in Difference*), kvalitativne metode (ciljne skupine in poglobljeni razgovori);
  - na makroravni: generalizirana metoda momenta sistema (*System Generalized Method of Moments*), analiza učinkovitosti meja (*Frontier Efficiency Analysis*), matrika družbenega računovodstva (*Social Accounting Matrix*) in izračunljivi modeli splošnega ravnotežja.

Koristno bi bilo razmisliti o raziskovalnem delu, s katerim bi ocenili medsebojne vplive ekonomskih in socialnih podatkov, zato da bi imeli celovitejši in večnamenski pogled na medsebojne odnose med gospodarstvom in družbeno blaginjo, kot je na primer najnovejše delo na področju sistema za integrirano okoljsko in ekonomsko računovodstvo.

#### **Sporočilo 5: Statistična zmogljivost za ocenjevanje socialnih naložb.**

- Upravljanje in dostop do podatkov ter statističnih orodij in zmogljivosti imata na področju socialnih naložb ključno vlogo pri odločanju, omogočanju ocen učinka in boljšem oblikovanju politik. Socialne naložbe zajemajo širok nabor politik, dostop do ustreznih podatkov pa je ključnega pomena za njihovo ocenjevanje.

- Vprašanje podatkov je tesno povezano z vprašanjem **oblikovanja in ocenjevanja javne politike** in socialnih naložb. Točnost in kakovost rezultatov, ki jih zagotavljajo različna razpoložljiva orodja za ocenjevanje (ne glede na to, ali so makro ali mikro, predhodna ali naknadna), sta v veliki meri odvisni od razpoložljivih podatkov. To je povezano tudi s **preglednostjo in odgovornostjo**.
- Za nadaljnjo razširitev obsega ocen učinka so pogosto potrebni podrobnejši podatki. Za celovito analizo je potreben obsežen in reprezentativen vzorec, ki zajema potrebne sestavne dele različnih politik, ki se preučujejo. Zato bi morala biti prednostna naloga večja razpoložljivost **administrativnih podatkov** za predhodne in naknadne ocene učinka politike ter krepitev dopolnjevanja s primerljivimi podatki raziskav na nacionalni ravni in ravni EU.
- Da bi to dosegli, je treba ustrezno obravnavati pomisleke glede **zasebnosti, varnosti podatkov, birokracije in pomanjkanja spodbud za preglednost**, konkurence med institucijami itd. Splošna uredba o varstvu podatkov (GDPR) povečuje zapletenost dostopnosti podatkov in predstavlja velik izziv, zlasti v evropskem kontekstu.
- Nujno je treba najti ravnovesje med varstvom zasebnosti in varnostjo podatkov ter potrebo po učinkovitejšem ocenjevanju javnih politik. Vzpostaviti je treba jasne pravne okvire in predpise za usmerjanje izmenjave podatkov ter uvesti spodbude za več preglednosti in sodelovanja. V tem kontekstu bi bilo treba celovito uporabiti evropski Akt o upravljanju podatkov, ki se uporablja od septembra 2023.
- Dosežen je bil znaten napredek glede pravočasnosti socialnih kazalnikov EU. Vendar je pomembno, da se ta **pravočasnost** še izboljša, **tako z bolj pravočasnimi podatki kot z izboljšanjem zmogljivosti za kratkoročne napovedi**. Hitre ocene, ki jih je izračunal Eurostat, so v zvezi s tem zelo obetavne.

Na navedeni povezavi <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> je na voljo delovni dokument, ki sta ga skupaj pripravili Španija in Belgija v okviru neformalne delovne skupine za socialne naložbe. Ta dokument vsebuje operativno opredelitev socialnih naložb, celovito preučuje gospodarske in socialne koristi, povezane s socialnimi naložbami, ter predlaga različne pristope k ocenjevanju takih naložb. Poleg tega uvaja širok nabor metodoloških orodij za učinkovito merjenje teh koristi.

---