

Bruselj, 24. november 2023
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

DOPIS

Pošiljatelj: Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito
Prejemnik: Odbor stalnih predstavnikov/Svet

Zadeva: Mnenje Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o socialnih
naložbah
– *potrditev*

V prilogi vam pošiljamo navedeno mnenje, da bi ga Svet (EPSCO) lahko potrdil na zasedanju
27. in 28. novembra 2023.



Mnenje Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o dodani vrednosti socialnih naložb in vlogi Sveta EPSCO pri upravljanju evropskega semestra

Uvod

- 1. Ministri in ministrice za zaposlovanje in socialne zadeve so 14. julija 2023 na neformalnem srečanju izmenjali mnenja o tem, kako socialne naložbe 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 pospešijo večjo gospodarsko rast, ter pozvalo k nadaljnjemu razmisleku na podlagi dokazov. V skladu s tem sta minister oziroma ministrica Španije in Belgije – držav članic, ki med julijem 2023 in junijem 2024 predsedujeta Svetu Evropske unije – pozvala Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito, naj pripravita mnenje o socialnih naložbah in povezanih reformah ter vlogi Sveta EPSCO pri okviru ekonomskega upravljanja EU.

2. **Komisija je 9. novembra 2022 predstavila smernice za reformo ekonomskega upravljanja EU. 14. marca 2023 so jim sledili sklepi, ki jih je sprejel Svet (ECOFIN) in v katerih so bila opredeljena področja, na katerih so države članice zbližale stališča.**¹

Komisija je glede na navedeno 26. aprila 2023 predstavila zakonodajne predloge o pregledu ekonomskega upravljanja. V skladu s temi predlogi Komisije bi morale vse države članice predložiti *srednjeročne fiskalno-strukturne načrte*, v katerih bi bili opredeljeni fiskalna politika in reforme ter naložbene zaveze. Poleg tega Komisija predlaga, da se lahko obdobje fiskalne prilagoditve podaljša za „*največ tri leta, če država članica svoj srednjeročni fiskalno-strukturni načrt podpre s sklopom preverljivih in časovno omejenih reform in naložb, ki skupaj: spodbujajo rast, podpirajo fiskalno vzdržnost, obravnavajo skupne prednostne naloge Unije, obravnavajo ustrezna specifična priporočila, naslovljena na državo članico v okviru evropskega semestra, in obravnavajo prednostne naložbe posamezne države, ne da bi privedle do zmanjšanja drugih nacionalno financiranih javnih naložb v prilagoditvenem obdobju, da se zagotovi makroekonomski učinek naložb in prepreči izrinjanje drugih prednostnih naložb*“.

V predlogih Komisije so skupne prednostne naloge Unije opredeljene kot evropski zeleni dogovor, evropski steber socialnih pravic, program politike Digitalno desetletje do leta 2030 ter strateški kompas za varnost in obrambo.

¹ [Sklepi Sveta o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU](#), ki jih je Svet ECOFIN sprejel 14. marca 2023.

3. **To mnenje je del prizadevanj v podporo ministrom in ministricam pri oblikovanju usklajenega pristopa k socialnim naložbam in povezanim reformam ter vlogi Sveta EPSCO pri upravljanju evropskega semestra, brez poseganja v izid medinstitucionalnih pogajanj o zakonodajnih predlogih, ki jih je Komisija predstavila 26. aprila 2023².** Ob upoštevanju člena 148 PDEU in politične zavezanosti izvajanju evropskega stebra socialnih pravic je lahko pravočasna analiza dodane vrednosti politik socialnih naložb za spodbujanje trajnostne in vključujoče rasti ter socialno-ekonomske odpornosti v podporo Svetu EPSCO pri izboljšanju usklajevanja ekonomskih, zaposlitvenih in socialnih politik. Zato bo morda potreben tudi razmislek o splošnem upravljanju na področju zaposlovanja in socialnih zadev v okviru evropskega semestra s posebnim poudarkom na vlogi Sveta EPSCO.

² O zakonodajnih predlogih trenutno potekajo pogajanja v Svetu ECOFIN ter v odborih Evropskega parlamenta za ekonomske in monetarne zadeve ter za zaposlovanje in socialne zadeve.

Dodana vrednost politik socialnih naložb

4. **V preteklem delu, ki ga je opravil Svet in bi ga bilo mogoče še nadgraditi, je bil pristop socialnih naložb opredeljen kot oblikovanje politik trga dela in spretnosti ter socialnih politik za krepitev sedanjih in prihodnjih zmogljivosti posameznikov, s poudarkom na tem, da se jim omogoči in razvija njihova sposobnost za obravnavanje socialno-ekonomskih tveganj ob vseživljenjskem pristopu.**³ Zlasti v svežnju o socialnih naložbah, ki ga je Komisija predstavila leta 2013, je bilo izpostavljeno, kako lahko politike zaposlovanja in spretnosti ter socialne politike izpolnijo potrebe po naložbah ter po zaščiti in stabilizaciji, ki se lahko vzajemno krepijo. V sedanjih socialno-ekonomskih razmerah so lahko nacionalne reforme in naložbe, ki temeljijo na pristopu socialnih naložb, če so ustrezno zasnovane, instrument za izvajanje načel evropskega stebra socialnih pravic, ki so ga Svet, Evropski parlament in Komisija razglasili leta 2017, da bi na najvišji ravni vzpostavili politično zavezanost bolj vključujočemu in trajnostnemu modelu rasti v Uniji, pri čemer sta gospodarski in socialni napredek neločljivo povezana. Maja 2021 je bil v Izjavi iz Porta ponovno potrjen cilj poglobitve izvajanja stebra ob ustreznem upoštevanju zadevnih pristojnosti ter načel subsidiarnosti in sorazmernosti, tudi glede na pospešeni zeleni in digitalni prehod. Evropski svet je junija 2021 pozdravil krovne cilje EU za leto 2030 glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjšanja revščine, ki jih je Komisija predlagala v akcijskem načrtu za evropski steber.

³ [Sklepi Sveta o socialnih naložbah za rast in kohezijo](#), ki jih je Svet EPSCO sprejel 20. in 21. junija 2013.

5. **Čeprav sta prizadevanje za socialni napredek in krepitev blaginje ljudi sama po sebi dragocena ter se nacionalni okviri in potrebe razlikujejo, je na podlagi dokazov razvidno, da lahko politike socialnih naložb – če so dobro zasnovane – znatno pozitivno vplivajo na gospodarsko rast, produktivnost in konkurenčnost, s čimer podpirajo tudi fiskalno vzdržnost, obenem pa spodbujajo navzgor usmerjeno socialno konvergenco.** Medtem ko trdna fiskalna politika zagotavlja potreben manevrski prostor za politike socialnih naložb, lahko slednje podpirajo trajnostno in vključujočo gospodarsko rast ter tako dolgoročno pozitivno vplivajo na deleže dolga, vključno z morebitnim zmanjševanjem stroškov neukrepanja. Ta dinamika je kratkoročno še očitnejša med obdobji upada gospodarske rasti, kot je kriza zaradi COVID-19, ko so ustrezni podporni ukrepi (zlasti prek shem skrajšanega delovnega časa) privedli do gospodarskega okrevanja, ki je bilo hitrejše od pričakovanega, z manjšim zmanjšanjem zaposlenosti in dohodka v primerjavi s prejšnjimi krizami.⁴ Nasprotno pa lahko prociklične politike med krizami privedejo do nenadnih proračunskih rezov, ki lahko povečajo revščino in socialne neenakosti, zmanjšajo potencial za izboljšanje produktivnosti in omejijo prihodnjo trajnostno gospodarsko rast.

⁴ [Sklepi Sveta o letnem pregledu trajnostne rasti za leto 2023 in skupnem poročilu o zaposlovanju](#), ki jih je Svet EPSCO sprejel 13. marca 2023. Podrobnejše analize so predstavljene v izdajah skupnega poročila o zaposlovanju za leti 2023 in 2022.

6. **V nedavnih razpravah v Odboru za zaposlovanje in Odboru za socialno zaščito je bilo zlasti izpostavljeno, da imajo z dokazi podprte politike za krepitev spretnosti, povečanje udeležbe na trgu dela in preprečevanje izključenosti velik potencial za podporo močnejši in bolj vključujoči gospodarski rasti ter zvišanje ravni produktivnosti, so pa tudi ključne za spremljanje digitalnega in zelenega prehoda.** Take politike bi lahko vključevale reforme in naložbe, namenjene odpravljanju pomanjkanja spretnosti in neskladij v spretnostih (z izpopolnjevanjem in preusposabljanjem, izobraževanjem in vseživljenjskim učenjem), sprostitev potenciala premalo zastopanih skupin (zlasti z učinkovitimi aktivnimi politikami trga dela, dobro strukturiranimi sistemi davkov in socialnih prejemkov ter politikami dejavnega vključevanja) ter razširitvi ponudbe delovne sile (z dostopnim in cenovno sprejemljivim kakovostnim otroškim varstvom, zdravstvenimi storitvami ter storitvami dolgotrajne oskrbe). Poleg tega imajo lahko nekatere socialne politike ključno vlogo pri makroekonomski stabilizaciji, s tem da znatno blažijo socialna tveganja in zmanjšujejo morebitna povečanja prihodnjih socialnih odhodkov, povezanih z neukrepanjem (zlasti prek shem skrajšanega delovnega časa, dobro delujočih mrež socialne varnosti, kot so sheme nadomestil za brezposelnost in denarne pomoči za primer brezposelnosti, ter ustreznih sistemov minimalnega dohodka).

7. **Kljub priznavanju potenciala politik socialnih naložb in nedavnemu metodološkemu napredku pa ocenjevanje dejanskih gospodarskih in socialnih koristi⁵ reform in naložb v posameznih državah še naprej predstavlja izzive, ki bi jih bilo treba dodatno obravnavati.** Take težave so povezane z medsebojnim vplivom med značilnostmi zasnove politike in drugimi spremenljivkami, ki vplivajo na take koristi, vključno z nacionalnimi posebnostmi, pa tudi učinkom, ki se pogosto kaže srednje- do dolgoročno. Koristi socialnih naložb so odvisne od vrst zadevnih ukrepov politike in njihove zasnove, pa tudi od kontekstualnih značilnosti (v smislu časa in lokacije) ter drugih sočasnih političnih posegov, ki bi jih bilo treba upoštevati. Ocenjevanje mikroekonomskih in makroekonomskih koristi temelji na različnih analiznih metodah, ki se lahko uporabljajo v državah članicah (kot so predhodne in naknadne analize, ocene učinka na podlagi nasprotnih dejstev ter analize stroškov in koristi), odvisno tudi od različnih ravni upravne zmogljivosti za izvedbo ustreznih vrednotenj. Ker je dolgoročne učinke ali vplivne dejavnike morda težko zaznati in bi lahko privedli do nenatančnih ali nepravilnih zaključkov, je bistveno zbrati zadostne in zanesljive podatke ter uporabiti trdne metodologije, s katerimi je mogoče te elemente ustrezno zajeti. V zvezi s tem lahko krepitev izmenjave najboljših praks med državami članicami omogoči celovitejše razumevanje, kako bolje oceniti gospodarske in socialne koristi socialnih naložb ob upoštevanju skupnih izzivov EU. Vzajemno učenje v okviru dejavnosti Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito je lahko zlasti koristno za opredelitev naložb in reform, ki najbolj povečajo pozitivne učinke na gospodarsko rast, zaposlovanje, tveganja revščine ter neenakost.

⁵ Gospodarske koristi se nanašajo na finančne koristi ali dobičke na ravni posameznika, podjetja ali trga (na mikro ravni), pa tudi na spremembe splošne gospodarske rasti, stopenj inflacije ali stopenj zaposlenosti v državi (na makro ravni). Socialne koristi zajemajo nefinančne koristi, osredotočene na dobro počutje, kakovost življenja in družbene izboljšave, vključno z boljšimi rezultati posameznikov ali skupin na področju zdravja in izobraževanja.

Vloga Sveta EPSCO v evropskem semestru

8. **Čeprav naj bi evropski semester ostal okvir EU za usklajevanje fiskalnih, ekonomskih, zaposlitvenih in socialnih politik – ob spoštovanju nacionalnih pristojnosti in z jasnimi nalogami Sveta EPSCO v skladu s členom 148 PDEU – odvisno od njegovega izida, lahko pregled ekonomskega upravljanja vpliva na to, kako Svet EPSCO podpira ta proces.** Prvič, Komisija predlaga tesnejše sodelovanje med fiskalno politiko ter reformami in naložbami, pri čemer bi bilo treba ukrepe na področju trga dela, spretnosti in socialne politike, ki jih usklajuje in spremlja Svet v okviru evropskega semestra v skladu s členom 148 PDEU⁶, upoštevati pri pripravi nacionalnih *srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov* in jih spremljati z *letnimi poročili o napredku*, ki bi jih države članice predložile po tem (s čimer bi nadomestili *nacionalne reformne programe*, ki se trenutno uporabljajo kot instrumenti za poročanje držav članic o izvajanju načel stebra). Drugič, Komisija predlaga, da se nekatere reformne in naložbene zaveze držav članic, ki so jih predložile v svojih *srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih*, lahko štejejo za upravičene do podaljšanja obdobja fiskalne prilagoditve, če v celoti gledano izpolnjujejo nekatera merila⁷.

⁶ V členu 148 PDEU je zajeto zlasti vsakoletno sprejetje smernic za zaposlovanje, skupnega poročila o zaposlovanju in specifičnih priporočil za države. Svet EPSCO odobrava tudi zaposlitvene in socialne vidike priporočila za euroobmočje (decembra) in sklepe o letnem pregledu trajnostne rasti (marca) ter potrjuje letno horizontalno mnenje o evropskem semestru, ki ga pripravita Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito ter vključuje ugotovitve njunih dejavnosti večstranskega nadzora in pregleda (junija).

⁷ Kot je obrazloženo v točki 2, je treba opozoriti, da je evropski steber socialnih pravic v predlogih Komisije z dne 26. aprila naveden med skupnimi prednostnimi nalogami EU.

9. **Svet EPSCO bi moral ohraniti svojo usklajevalno in nadzorno vlogo pri vseh zadevah, povezanih s politikami trga dela in spretnosti ter socialnimi politikami, tudi v zvezi z ustrežno vsebino vseh dokumentov v okviru evropskega semestra, v skladu z ustreznimi določbami Pogodb.** V skladu z načeloma sorazmernosti in subsidiarnosti je treba v celoti ohraniti večstransko naravo evropskega semestra, še naprej pa morata biti vključeni ustrezni sestavi Sveta.
10. **V skladu s ključnimi sporočili o vključitvi okvira za socialno konvergenco v evropski semester, ki sta jih Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito sprejela maja 2023⁸, pri čemer se ugotavlja, da se raven podpore, kar zadeva njegovo uvedbo, med državami članicami razlikuje, bi bil morebiten novi okvir za socialno konvergenco skladen s celostnim pristopom k nadzoru politik v okviru semestra ter bi prispeval k trdnejšemu in učinkovitejšemu usklajevanju politik.**
11. **Pomembna sta učinkovito sodelovanje in skupni razmislek o prihodnosti evropskega semestra s Svetom ECOFIN.** Takšen skupni razmislek bi lahko vključeval praktične ureditve za upravljanje letnega cikla semestra med obema sestavama, njegov letni časovni raspored in delovne metode svetovalnih odborov, pa tudi, kako zagotoviti učinkovito interakcijo med fiskalno politiko ter strukturnimi reformami in naložbami, namenjenimi obravnavi medsektorskih vprašanj, vključno s podporo izvajanju načel evropskega stebra socialnih pravic, ob hkratnem spodbujanju zdravih javnih financ.

⁸ [Ključna sporočila o vključitvi okvira za socialno konvergenco v evropski semester](#), o katerih je Svet EPSCO razpravljal 12. junija 2023.

Vabilo španskega in belgijskega predsedstva (julij 2023)

Dragi Emiliano, draga Rute,

dragi člani in članice Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito,

predsedstvo je pozdravilo plodno razpravo o pomenu socialnih naložb za pregled ekonomskega upravljanja EU, ki je potekala na zadnji neformalni seji Sveta EPSCO 14. julija v Madridu. V razpravi se je pokazalo, da se ministri in ministrice za zaposlovanje in socialne zadeve močno zanimajo za pomen socialnih naložb in opredelitev njihove obravnave v okviru morebitnih novih fiskalnih pravil EU. Mnenja, ki so bila izpostavljena, so izjemno zanimiva.

Na podlagi sklepov prvega tovrstnega razmisleka špansko predsedstvo v tesnem sodelovanju s prihodnjim belgijskim predsedstvom meni, da se razprava ne bi smela ustaviti, temveč nadaljevati. Špansko predsedstvo bo v ta namen 15. in 16. oktobra v Aranjuezu organiziralo konferenco na visoki ravni, v sodelovanju s prihodnjim belgijskim predsedstvom pa še eno konferenco s strokovnjaki akademiki in strokovnjakinjami akademičarkami med koncem oktobra in začetkom novembra v Bruslju, na katerih bodo razpravljali o: 1) mikroekonomskih in makroekonomskih koristih socialnih naložb ter 2) obstoječih merilih za spremljanje in ocenjevanje rezultatov socialnih naložb.

Zasedanje Sveta EPSCO, predvideno za konec novembra 2023, bo naslednja priložnost, da se v Svetu oceni napredek, dosežen tako na tehnični kot na politični ravni. Splošni cilj je, da lahko ministri in ministrice za zaposlovanje in socialne zadeve zavzamejo usklajen pristop k vlogi socialnih naložb v reformiranem ekonomskem upravljanju EU. Končni cilj tega procesa bo skupna seja Sveta EPSCO in Sveta ECOFIN, ki bo potekala v času belgijskega predsedovanja.

Špansko predsedstvo želi v ta namen glede na pregled stanja, predviden na zasedanju Sveta EPSCO novembra 2023, v dogovoru s prihodnjim belgijskim predsedstvom pozvati Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito, naj pripravita mnenje o obravnavi socialnih naložb in z njimi povezanih reform v okviru pregledanega ekonomskega upravljanja ter – na podlagi okvira za socialno konvergenco – o vlogi Sveta EPSCO in njegovih odborov v novem fiskalnem okviru. Predsedstvo nadalje poziva odbora, naj razmislita o potencialu socialnih naložb za gospodarsko rast, makroekonomsko stabilizacijo in navzgor usmerjeno socialno konvergenco ob upoštevanju strukturnih sprememb, ki jih prinašata zeleni in digitalni prehod.

Kot predsednik oziroma predsednica Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito sta najprimernejši osebi za predlaganje konkretnih korakov in delovnih metod za takšno delo, pri čemer bosta upoštevala delovne programe svojih odborov in izkušnje, pridobljene v prejšnjih razpravah o tej temi. Špansko predsedstvo si bo na podlagi posredovanega mnenja prizadevalo pojasniti raven podpore držav članic v zvezi s stališčem Sveta EPSCO o trenutnem pregledu ekonomskega upravljanja.

Špansko in prihodnje belgijsko predsedstvo sta vam še naprej na voljo za sodelovanje.