

solidar

 **TOGETHER FOR
SOCIAL EUROPE**

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES




PROGRESIVA

 **KALEVI
SORSA
SÄÄTIÖ**

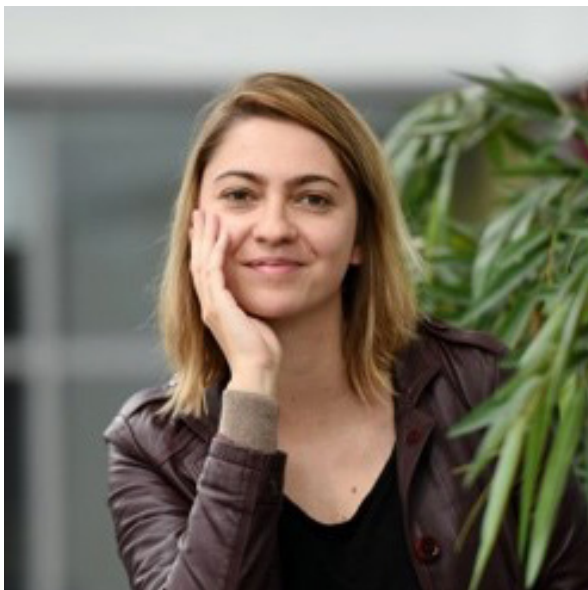

**FONDAZIONE
PIETRO NENNI**

NEENAKOSTI V EVROPSKEM SEMESTRU

Lorenza Antonucci & Francesco Corti



O AVTORJIH



Dr. **Lorenza Antonucci** je izredna profesorica na oddelku socialne politike na Univerzi Birmingham. V svojem delu se posveča vplivu evropske socialne politike na življenja ljudi ([Student Lives in Crisis](#)) s poudarkom na neenakopravnosti (primer [Brexit](#) in [neenakopravnost](#)). Trenutno raziskuje vrzeli v državi blaginje v povezavi z "gig ekonomijo" ([welfare state gaps of the gig economy](#)) in družbeno-ekonomske sprožilce populizma ([socio-economic triggers of populism](#)).

Dr. **Francesco Corti** je podoktorski raziskovalec na oddelku politologije in družbene politike na univerzi Milan in izredni raziskovalec pri Centru za študij edukacijskih politik (CEPS). V svojem delu se povečini osredotoča na evropsko socialno politiko in politiko zaposlovanja, ekonomsko upravljanje EU (posebno evropski semester) ter proračun in socialne naložbe EU. Trenutno je predan projektu EU-SOIALCIT, ki je financiran s strani programa Horizont 2020.

ZAHVALA

Avtorja in vpletene fundacije v tej raziskavi se želijo zahvaliti udeležencem seminarjev za njihove konstruktivne povratne informacije. Posebna zahvala za njihov dragocen doprinos gre tudi sledečim raziskovalcem:

Amandine Crespy, Aleksandra Maatsch, Antoine Mertzeisen, Balint Cocchioni, Björn Hacker, Christian Morabito, Erika Mezger, Estelle Göger, Fabrizio Barca, Filip Tanay, Klára Dobrev, Lieve Fransen, Massimiliano Mascherini, Olivier Bontout, Robin Huguenot-Noël, Santina Bertulesi, Silvia Rainone in Xavier Dutrenit.

Copyright © 2020 by FEPS
ISBN: 978-2-930769-43-1

S finančno podporo Evropskega parlamenta
Sledeča raziskava ne izraža mnenja Evropskega parlamenta.



Publikacija je bila proizvedena s finančno podporo Evropske unije. Podatki,
ki jih publikacija vsebuje, ne odražajo odnosa in mnenj Evropske komisije.

FUNDACIJA ZA EVROPSKE PROGRESIVNE ŠTUDIJE (THE FOUNDATION FOR EUROPEAN PROGRESSIVE STUDIES - FEPS)

Fundacija za evropske progresivne študije (FEPS) je možganski trust socialno demokratičnih političnih združenj na nivoju EU. Njen namen je razvoj inovativnih pristopov, programskih politik, izobraževanj in debat, ki navdihujejo in informirajo progresivne politike in programe širom Evrope. FEPS deluje kot središče za pomoč pri iskanju progresivnih rešitev za izzive, s katerimi se Evropa srečuje dandanes. FEPS ima solidno mrežo 68 članic organizacij. Izmed njih, je 43 polnopravnih članic, 20 organizacij s statusom opazovalca in 5 članic po uradni dolžnosti (ex-officio). Poleg mreže organizacij, ki aktivno promovirajo progresivne vrednote, ima FEPS na razpolago tudi mrežo partnerjev, kot so znane univerze, akademiki, oblikovalci politik in aktivisti.

FEPS

Avenue des Arts, 46,
1000, Bruxelles
+32 2 234 69 00
info@feps-europe.eu
www.feps-europe.eu



DRUŠTVO PROGRESIVA

Društvo Progresiva je organizacija za širjenje politične misli v Sloveniji. Prizadeva si postati centralna platforma za socialno-demokratsko misleče ljudi v Sloveniji in v bližnji prihodnosti postati progresiven "možganski trust". Progresiva, čeprav blizu idejam politične stranke Socialni demokrati (SD), je samostojno društvo, ki pooseblja nov način razmišljanja v socialno-demokratski, socialistični in laburistični sceni v Sloveniji.



KALEVI SORSA

Fundacija Kalevi Sorsa je finski možganski trust. Fundacija deluje na razpotju akademskih raziskav in oblikovanja politik. Trenutna področja raziskav vključujejo zmanjševanje neenakosti ter podnebno problematiko in podnebno pravičnost. Poleg raziskovalnega dela se fundacija ukvarja tudi s projekti podpore demokraciji.



SOLIDAR

Solidar je evropska mreža progresivnih civilno-družbenih organizacij, ki delujejo za izboljšanje družbene pravičnosti in trajnostnega razvoja v Evropi in svetu. Skupaj s 50 organizacijami v 29 državah (24 držav od tega je članic EU) tvori močno in pomembno zavezništvo, ki temelji na vrednotah solidarnosti, enakosti, svobode in participacije.



PIETRO NENNI FONDAZIONE

Fundacija Pietro Nenni je bila ustanovljena leta 1985 in je poimenovala po znanemu vodju italijanske socialistične stranke Pietro Nenniju (1891-1980). Ta neprofitni raziskovalni inštitut se ukvarja s preučevanjem na področjih politike, zgodovine in sindikatov. Poleg raziskav, fundacija izvaja tudi širok spekter kulturnih aktivnosti, kot so razstave, izobraževanja, konference, projekti ter izdajanje historičnih in političnih publikacij. Namen fundacije je negovati in poglobljati znanje o problematikah na družbenem, političnem, kulturnem in gospodarskem razvoju moderne družbe.



VSEBINA

PREDGOVOR	3
POVZETEK	5
UVOD	9
1. NAPRAM DELOVNI DEFINICIJI NASLAVLJANJA NEENAKOSTI V EVROPSKEM SEMESTRU	12
1.1 Naslavljanje naraščajočih družbeno-ekonomskih negotovosti v evropski družbi, ki presegajo revščino in socialno izključenosti	13
1.2 Premislek o povratni zanki ekonomskih in družbenih politik	15
1.3 Kdo financira javne storitve in komu najbolj koristijo?	17
2. ZAKAJ TRENUTNI EVROPSKI SEMESTER NE NASLAVLJA NEENAKOSTI: ANALIZA KAZALNIKOV IN PRIPOROČIL POSAMEZNYM DRŽAVAM	18
2.1 Preseganje revščine in socialne izključenosti v semestru: manjkajoči fokus na socialno in zaposlitveno neenakost	20
2.2 Vplivi makroekonomskih priporočil na neenakost	24
2.3 Priporočila o obdavčitvi in njihovi vpliv na neenakost: zamujena priložnost?	26
3. PRIPOROČILA: KAKO NASLOVITI NEENAKOSTI PREKO EVROPSKEGA SEMESTRA	29
Priporočila 1: Socialna politika, ki presega revščino in socialno izključenost	29
Priporočila 2: Premislek o vplivu makroekonomske politike na socialno politiko	31
Priporočila 3: Prioritiziranje obdavčitve	33
PRILOGA I	35
PRILOGA II	44
PRILOGA III	47
PRILOGA IV	49
SEZNAM LITERATURE	51

PREDGOVOR

László Andor, generalni sekretar FEPS-a
Romano Bellissima, predsednik Fundacije Pietro Nenni
Mojca Kleva Kekuš, predsednica Društva Progresiva
Mikael Leyi, generalni sekretar Solidarja
Maria João Rodrigues, predsednica FEPS-a
Kaisa Vatanen, direktorica fundacije Kalevi Sorsa.

V zadnjem desetletju je bila ekonomska struktura Evropske unije izpostavljena velikim izzivom, kar pomeni, da se je mogla hitro spremeniti in prilagoditi, da je lahko zagotovila pravočasne odzive in rešitve za različne krize, ki so znižale prihodke in oslabile občutek varnosti mnogih Evropejcev. Evropski semester, ki je bil predstavljen točno pred desetimi leti, je kaj hitro postal ključen za ekonomsko koordinacijo v Evropi. V bistvu semestrski sistem predstavlja način kako ekonomske doktrine usmeriti preko EU, od Evropske komisije in evropskega sveta do vlad in proračunov držav.

Na začetku je bil evropski semester tesno povezan s prej sprejetimi cilji strategije Evropa 2020, vendar se je fokus kmalu obrnil k prioritetam, ki jih je zastavila prva "politična" komisija. Prva leta je bil tako sistem uporabljen skoraj izključno za namene fiskalne konsolidacije. Ni potrebno poudariti, kako je tak pristop ogrozil zmožnost evropskega javnega sektorja, da se odzove na različne družbeno-ekonomska izredna stanja in le še prilil olje na ogenj nezadovoljstev proti evropskemu projektu in politiki.

Vsekakor se je semester razvil in zahvaljujoč se politični agendi in socialnim kazalnikom, ki so del Evropskega stebra socialnih pravic, zdaj vidimo priporočila posameznih držav, ki spodbujajo socialne naložbe in dialog. Končno je okoljska problematika postala ključna za letni pregled rasti, ki sedaj trajnost vidi kot sestavni del strategije rasti.

Vseeno to ni dovolj, še posebej s strahotnimi posledicami pandemije. Zaradi ocenjene 13% izgube delovnih ur v Evropi in 20% mladih brezposelnih zaradi Covid-19 (glej [ILO Monitor](#)) in skoraj 6 milijonov na novo brezposelnih ljudi (glej [Eurostat NewsRelease](#)), bodo morale evropske inštitucije iti preko zagotovljenih sredstev. Iniciativa Nova generacija EU in Sistem podpore za blažitev brezposelnosti v izrednih razmerah (SURE) sta dobri novosti, vendar si moramo upati ekonomsko paradigmo spremeniti enkrat za vedno, da ne bodo investicije v prihodnost, zaščita dohodkov in kvalitete v javnih dejavnostih, kot je zdravstvo, samo takojšen ukrep kot odgovor na krizo, ampak vsakdan. Cilj Evropskega javnega sektorja.

Kot nedvomno kaže že zgodovina, je EU lahko primer blaginje in uspeha za ta kontinent. Vodilni pa morajo ta pričakovanja izpolniti. V tem pogledu je evropski semester srednja politika skozi katero bo vzpostavljen nova pot EU.

Skladno s poročilom o boju proti neenakostim kot vzvodu za spodbujanje ustvarjanja delovnih mest in rasti ([Report on Combating Inequalities as a lever to boost job creation and growth](#)) verjamemo, da "neenakosti ogrožajo prihodnost evropskega projekta, spodbijajo njegovo legitimnost in lahko povzročijo pomanjkanje zaupanja

Prepogosto je Evropa dala prednost makro-ekonomski stabilnosti in ji ni uspelo razumeti, da sta družbena stabilnost in kohezija ključni za politično in ekonomsko stabilnost, ki lahko pripelje do makroekonomske solidnosti. Ne moremo več zanemarjati porazdelitvenih vplivov makroekonomskih politik in priporočil EU.

Obstajajo izjemni dokazi, da je družbeno-ekonomska blaginja predpogoj za trajnostno in vključujočo rast in politično stabilnost. Naučili smo se priznati, da je preveč neenakosti slabo za rast; sedaj moramo stopiti korak naprej in spoznati, da je enakost temelj tistega tipa rasti kakršnega si želimo za Evropo in Evropejce.

Ni presenetljivo, da so bile države in skupnosti neenakomerno prizadete zaradi izbruha virusa Covid-19. Pandemija, in gospodarske posledice, ki jih le-ta povzroča, ogrožajo ranljive skupine in ljudi, ki živijo v revščini ali so podvrženi socialni izključenosti. Posebno se moramo potruditi, če nočemo, da bi Evropa iz te krize izplavala bolj neenaka kot prej.

V ta namen priporočamo preusmeritev evropskega semestra napram boju proti neenakostim; za boljšo družbo, ki prinaša boljše gospodarske rezultate.

Kot izpostavljata Antonucci in Corti v svoji raziskavi, mora prvi korak biti natančnejša razložitev kaj neenakost v povezavi z evropsko notranjo politiko sploh je. Veliko se je govorilo o povezavi ukrepov Evropske unije z dolgoročnimi cilji za trajnostni razvoj, vendar je bilo bore malo narejeno, da bi te cilje spravili v prakso znotraj Evropske Unije. Ta raziskava o neenakosti znotraj evropskega sistema ponuja delovno definicijo neenakosti, ki lahko in mora služiti za ogledalo, ki ga nastavimo evropskemu semestru.

Prvi korak takšnega pristopa bo pregled kazalnikov semestra, skozi katere nadzorujemo neenakost. To bi pomenilo, da v obzir vzamemo kazalnike prekarne delo, negotove zaposlitve in finančne negotovosti ter dostopa do priložnosti – kot je varstvo otrok in družbene ter zdravstvene storitve.

Drugi korak bo začetek uporabe okvirja evropskega semestra za usmerjanje drugega dela javnih financ – to je prihodke, ne pa potrošnje. Priporočila za posamezne države se redko osredotočajo na davke: ko se, so to večinoma priporočila namenjena višanju učinkovitosti na trgu dela z rahlo dvoumnim povabilom k "preureditvi sistema obdavčitve". Obdavčitev dohodka, obdavčitev dohodkov pravnih oseb, davek na premoženje in dediščino ter okoljski davki bi tako bili osrednji mehanizmi za naslavljanje neenakosti in zagotavljanja priložnosti za vse.

Kot avtorja izpostavljata, bi z razširitvijo fokusa iz revščine na neenakost, iz samega dna porazdelitve dohodkov na celotno porazdelitev dohodkov in priložnosti, naša unija bila boljše pripravljena za naslavljanje močnega upada kvalitete v družbeno-ekonomskih okoliščinah srednjega sloja Evropejcev.

Gospodarsko upravljanje Evropske unije se je hitro spremenilo, da se je lahko prilagodilo nepričakovani pandemiji in njenim posledicam. Zdaj moramo resno razmisliti o ponovni opredelitvi ciljev intervencionizma in koordinacije, ki ju EU izvaja preko evropskega semestra. Če res želimo sledečim generacijam Evropejcev pustiti bolj trajnostno, pravično in gospodarsko močnejšo unijo, je dobro razvita strategija boja proti neenakostim tista, ki nas bo tam popeljala.

POVZETEK

Z vzpostavitev Evropskega stebra socialnih pravic, je Evropska komisija sprejela nov ambiciozen načrt družbene politike. Cilj je podpora pravičnega in funkcionalnega trga dela in sistemov socialnega skrbstva za prenovljen proces izboljšanja konvergence za boljše pogoje za delo in življenje v Evropi. Čeprav je boj proti neenakostim eden od pomembnejših ciljev socialnega stebra, evropskemu semestru, kot mehanizmu koordinacije družbeno-ekonomskih politik, še vedno manjka razumljiv načrt za nadzor družbeno-ekonomskih neenakosti znotraj držav članic. V našem predlogu novega načrta za spopadanje z neenakostmi naslavljamo te pomanjkljivosti znotraj semestra.

V [prvem poglavju](#) tega dokumenta, ponujamo delovno definicijo neenakosti v semestru, ki služi kot orodje za ocenjevanje do katere stopnje so priporočila za posamezne države "dokaz neenakosti". To delovno definicijo uporabljamo pri izpraševanju treh glavnih delov te politike: 1) socialna politika in politika zaposlovanja ([poglavje 1.1](#)); 2) javne finance in gospodarska politika ([poglavje 1.2](#)); 3) davčna politika (vključuje davek na delo, dohodke podjetij in kapital, davke na nepremičnine, neto premoženje in dediščino; davek na dodano vrednost in okoljski davki) ([poglavje 1.3](#)).

Za vsako od teh politik, ta dokument ponuja oceno pomembnosti in zmožnosti kazalnikov, ki jih evropska komisija trenutno uporablja za opis dimenzije neenakosti na prej navedenih treh področjih. Temelječ na zgoraj navedeni definiciji, ta dokument ponuja analizo priporočil posameznim državam članicam iz leta 2019 z namenom razumevanja porazdelitvenega vpliva reform, ki temeljijo na trenutnem naboru kazalnikov.

Z obzirom na tradicionalno socialno in zaposlovalno politiko ([poglavje 2.1](#)), pokažemo da pozornost ostaja na merjenju pomanjkljivosti na dnu porazdelitve dohodkov. Večina kazalnikov in priporočil je osredotočenih na revščino in socialno izključenost, tj. na posameznike na dnu porazdelitve dohodkov. V nasprotju, slabšanju stanja srednjega segmenta populacije (tako imenovana "stisnjena sredina") ne namenjamo pozornosti. Kazalniki o temah, ki se tičejo vse večjega števila Evropejcev, kot so negotovost zaposlovanja, finančna negotovost in negotovost o stalni zaposlitvi manjkajo.

Priporočila za obravnavo neenakosti

Intervencijska politika, ki naslavlja vplive družbeno-ekonomske polarizacije družbe (slabšanje položaja srednjega sloja), neposredno (preko jasnih mehanizmov socialne politike) in posredno (preko vplivov gospodarske politike na družbeno sfero in glede na neto učinek obdavčitve).

Družbeno-ekonomska problematika, ki presega samo revščino in socialno izključenost

Sistem "povratne zanke" med ekonomski in socialnim

Neto stanje med 'vplačevanjem' in 'prejemanjem nagrad'

Končno, čeprav namenjamo pozornost neenakostim pri priložnostih, nam manjka fokus na socialnih naložbah, kot so varstvo otrok in dostopnost javnih storitev.

Glede makroekonomskih priporočil ([poglavje 2.2](#)) je naša analiza razkrila vztrajen fokus na proračunski stabilnosti in zmanjševanju dolga, še posebej v zdravstvu in pri penzijah, kar bi lahko imelo regresivni vpliv na neenakosti nasploh, kot tudi omejenost javnih naložb. Trenutni pregled postopkov v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji ne vsebuje makroekonomskih kazalnikov, ki bi vključevali dimenzijo neenakosti. Pri priporočilih za posamezne države moramo poudariti, da čeprav makroekonomski program semestra ne direktno poziva k rezanju in zmanjševanju v javni potrošnji, le-ta posredno vpliva na kapacitete držav članic pri uporabi javnih sredstev za porazdelitev in izvajanje javnih naložb s postavljanjem tesnih omejitev in postavljanjem meja vladnim pobudam.

Končno, z obzirom na davčno politiko ([poglavje 2.3](#)), pokažemo da so kazalniki, ki jih uporablja komisija, zadostni za progresivnost sistema obdavčitev. Vendar naša analiza kaže, da priporočila državam pri progresivnosti obdavčitev osebnih dohodkov pozornost namenjajo bolj učinkovitosti in produktivnosti dela trga dela, kot pa porazdelitvi sredstev (posebno srednjemu in nižje-srednjemu sloju). Večina priporočil nima direktnega fokusa na progresivno obdavčevanje in predlaga nedefinirano "preureditev sistema obdavčevanja". Poleg tega, odkrivamo nedoslednosti med težavami, prepoznanimi iz poročil držav (npr. davek na dediščino in visoka davčna stopnja), in dejansko vsebino priporočil posameznim državam.

Da bi lahko naslovili te pomanjkljivosti, podajamo devet priporočil o tem kako lahko semester učinkovito nadzoruje in naslavlja neenakosti.

SKUPINA PRIPOROČIL 1



Integracija fokusa na socialno izključenost preko obravnave višajoče se družbeno-ekonomske negotovosti, ki vpliva na večino populacije, še posebej na šibak nižje-srednji sloj v Evropi.

SKUPINA PRIPOROČIL 2



Upoštevanje porazdelitvenih vplivov gospodarskih politik z ustvaritvijo povezave med gospodarskim in socialnim aspektom.

SKUPINA PRIPOROČIL 3



Povezava med potrošnjo in financiranjem porazdelitvenih mehanizmov s premislekom o porazdelitvenih vplivih obdavčitev.

V prvi skupini priporočil (št. 1-2-3) predlagamo dodatek novih kazalnikov v semester, da bi: a) zaobjeli upad kakovosti dela pri večini delavcev (negotovost o zaposlitvi, kvaliteta zaposlitve in zastopanost dela); b) ocenili finančne sposobnosti in finančno šibkost gospodinjstev in c) izmerili neenakost dohodkov in premoženja pred in po obdavčitvi.

V drugi skupini priporočil (št. 4-5-6) predlagamo: a) integracijo novih pomožnih kazalnikov v postopke v zvezi z makroekonomskimi ravnovesji za nadzor finančnih šibkosti gospodinjstev; b) pregled fiskalnega okvirja EU in podrobnejše pravila o izdatkih pakta o stabilnosti in rasti;

c) na formalen način vključiti družbene akterje v pripravo osnutkov makroekonomskih priporočil.

In na koncu, kar se tiče tretje skupine priporočil (št. 7-8-9), predlagamo: a) razširitev in konsistentno uporabo priporočil o progresivnem sistemu obdavčevanja, ki so trenutno narejeni samo za države z regresivnimi sistemi obdavčevanja; b) usklajen pristop k zmanjšanju davkov in davčnemu dampingu v EU in c) razširitev davčne podlage z vpeljavo novih področij (npr. okoljski davki) na progresiven način.

UVOD

Že od začetka je evropski semester pritegnil zanimanje o učinkih priporočil (priporočila za posamezne države in letni pregled rasti) na družbene rezultate v EU. V zadnjem času vse več političnih pobud predlaga uporabo evropskega semestra kot mehanizma za manjšanje neenakosti (glej resolucijo Evropskega parlamenta iz 16. novembra 2017 o "boju proti neenakostim kot vzvodu za spodbujanje ustvarjanja delovnih mest in rasti").

Ta dokument predlaga nov okvir za naslavljanje neenakosti skozi evropski semester z upoštevanjem treh elementov, ki so trenutno spregledani:

1. integracija fokusa na socialno izključenost preko obravnave rastoče družbeno-ekonomske negotovosti, ki vpliva na večino populacije, še posebej na šibek nižje-srednji sloj v Evropi;
2. upoštevanje porazdelitvenih učinkov gospodarskih politik z vzpostavitvijo povezave med gospodarskim in socialnim aspektom;
3. povezava med potrošnjo in financiranjem porazdelitvenih mehanizmov s premislekom o porazdelitvenih vplivih obdavčitev.

Navkljub razhajanju pri kvalitativnih učinkih evropskega semestra (Crespy in Menz, 2015 proti Zeitlin in Vanherke, 2018), se strokovnjaki strinjajo, da je semester kot orodje utrdil vplive politik EU na države članice v primerjavi s prej obstoječimi mehkiimi mehanizmi, kot so odprta metoda sodelovanja in v nekaterih primerih evropski socialni dialog (de la Porte in Heins, 2014).

V kontekstu trenutne Covid-19 krize je semester postal potencialno močen inštrument za

usmerjanje nacionalnih reform držav članic, še posebno po sprejetju programa povrnitve in vzdržnosti kot del iniciative Nova generacija EU. Vsekakor lahko posledice izbruha pandemije vidimo v poslabšanju obstoječih dinamik neenakosti z upadom kakovosti dela in povečani negotovosti o stalnosti zaposlitve in obliki zaposlitve; pojav "nevidnih" oblik izkoriščanja (npr. migranti in delavci v "gig ekonomiji") (Forum on Inequality and Diversity, 2020) in delnem opuščanju prejšnjih makroekonomskih paradigem, ki imajo, kot lahko vidimo spodaj, regresivni vpliv na družbeno-ekonomske neenakosti.

Naš doprinos bo predstavljen kot sledeče: po krajši razpravi konteksta našega predloga, prvi del predstavlja delovno definicijo naslavljanja neenakosti znotraj evropskega semestra; drugi del ponuja analizo evropskega semestra in njegovih priporočil skozi naslavljanje družbeno-ekonomskih neenakosti; tretji del predlaga devet priporočil v skladu z novim okvirjem, kar vključuje tudi nov sklop kazalnikov.

Kontekst: premik k neenakosti in Evropski steber socialnih pravic

Že od sredine 90ih let prejšnjega stoletja se agenda socialne politike EU, ki jo je navdihnila paradigma socialnih naložb, osredotoča na razvoj človeškega kapitala in cilja na socialno varstvo delavcev, ki niso del trga dela in socialno izključenih posameznikov. V tem okvirju je bilo socialno varstvo mehanizem ponovnega vključevanja posameznikov v trg dela (Begg in Bergham, 2002:185). Strategija Evropa 2020 in še posebno, ko je Evropska komisija sprejela sveženj za socialne naložbe, poudarja pomembnost naložb v človeški kapital, da trg dela naredimo fleksibilnejši in s programi vključujemo delavce, ki niso del trga (European Commission, 2013). Posledično, delno tudi zaradi pritiska EU, so evropske države

blaginje na različne načine in po različnih poteh začele z progresivno preureditvijo svojih sistemov socialne podpore z namenom večanja socialnih naložb (npr. usposabljanja; naložbe v človeški kapital) (Vanderbroucke in Vleminckx, 2011; Nikolai, 2012; Vaalavuo, 2013; Hemerjick, 2013; van Vliet in Wang, 2015; Kuitto, 2016), tudi po krizi leta 2008 (van Kersbergen et al, 2014; Kvist 2013). V mnogih državah članicah je bilo sprejetje programov socialnih naložb obarvano s sočasnim zmanjšanjem direktne denarne porazdelitve – to je: vse oblike denarne pomoči, ki jih državljeni prejmejo iz naslova socialnega zavarovanja in socialne pomoči – in označeno za "pasivne" programe socialnih politik (Marx, 2013).

V tem kontekstu je evropski semester vse od svojega začetka v veliki meri spodbujal premik napram paradigmi socialnih naložb. V prvem desetletju semestrskih priporočil o socialnih naložbah so bili le-ti del agende, ki je prednostno obravnavala restriktivne makroekonomske politike, mobilnost delovne sile in fleksibilnost trga dela, kar je le pripomoglo k vzpostavitvi okolja, ki je zelo neugodno za neposredne ukrepe univerzalne razporeditve denarja.

Čeprav se je med samim pisanjem tega dokumenta zgodila precejšnja sprememba semestrskih priporočil na področju socialne in zaposlitvene politike, sam semester še vedno ostaja brez fokusa na neenakosti. To ne pre-

seneča, saj sta se obe glavni vodili evropske socialne strategije med leti 2011 in 2017, in sicer program Evropa 2020 in sveženj za socialne naložbe, osredotočali na revščino, socialno izključenost in naložbe v človeški kapital.

Sprejetje programa evropskega stebra socialnih pravic pa je po drugi strani očitno odprlo vrata priložnostim za EU, da le-ta sprejme novo konkretno strategijo boja proti neenakostim. V primerjavi s svežnjem za socialne naložbe evropski steber socialnih pravic vključuje nekatere elemente, ki so bližje širši viziji socialnih politik: izboljšava delovnih pogojev delavcev znotraj trga dela; ponovna vzpostavitev močnih univerzalnih varnostnih mrež minimalnega prihodka; olajšanje in izboljšanje toka sodobnega trga dela in (spolno pogojeni) življenjski prehodi¹. Poleg tega je evropski steber socialnih pravic deloma več kot le pristop "socialna politika kot produktivni dejavniki", kot je to na primer sveženj za socialne naložbe. S tem evropski steber na novo vzpostavi socialno politiko kot politiko, ki je neodvisna od tega, koliko prispeva h gospodarskim ciljem. Analiza priporočil posameznim državam, ki so bila državam namenjena med letoma 2018 in 2019, potrjuje, da gre vse več pozornosti socialnemu varstvu in vključenosti, še posebej pa progresivnemu opuščanju prejšnjega pristopa k socialni politiki, ki je temeljil na fleksibilnosti dela in plač ter kolektivnem pogajanju o decentralizaciji, kot je bilo značilno za prve semestrskc cikle (Corti, 2020).

Sprejetje evropskega stebra socialnih pravic je očitno odprlo vrata raznim priložnostim za EU, da le-ta sprejme dobro razvite strategije boja proti neenakostim.

¹ Taksonomija stock, buffer and flow (zaloga, varnostna mreža in tok) se nanaša na funkcijo države blaginje, kot je opredelil Hemerjick (2013). Funkcija "flow" je razporeditev dela in zaposlitve skozi življenjsko obdobje, ki služi kot zagotovilo, da se osebe, ki so zaključile obvezno šolanje, starši (posebno matere), nezaposleni delavci, starejši delavci ali invalidni delavci lahko čim hitreje vrnejo na delo preko politike aktivnega trga dela, usklajevanja ponudb in povpraševanja na trgu dela, storitev, ki skrbijo za uravnoteženost poklicnega in zasebnega življenja ter podpore med obdobji tranzicij. Funkcija "buffer" se nanaša na zagotavljanje primerne in inkluzivne zaščite prihodkov. Osnovni primer tega je sistem zavarovanja za primer brezposelnosti. Funkcija "stock" se nanaša na programe namenjene izboljšanju in ohranjanju človeškega kapitala ali sposobnosti skozi življenjsko obdobje v starosti se družbi. To počne tako, da združuje pod eno streho strokovno pomoč, kot sta varstvo otrok in skrb za starejše, in vključuje izboljšanje veščin in izobraževalne storitve v primeru brezposelnosti, kot tudi storitve zdravstvene, družinske in nastanitvene podpore.

Takojšni fiskalni odziv, ki so ga vzpostavile države članice, da bi ublažile vplive pandemije, je pod vprašaj postavil fiskalni okvir EU, še posebej pa fiskalno pravilo.

Kot je poudarilo več avtorjev (Galgóczi et al, 2017; Saba et al, 2018), vseeno vsi principi socialnega stebra niso bili spremenjeni v izmerljive kazalnike v semestru, kot tudi ni bila prevzeta jasna strategija, ki bi presegala strategijo Evropa 2020 in sveženj za nacionalne naložbe. Opažajo dosledno pomanjkanje jasnega pristopa do neenakosti. Kot kaže poročilo o trajnosti, ki ga je naročil Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve v Evropskem parlamentu (McGuinn, 2020), lahko znotraj evropskega stebra socialnih pravic najdemo omejitve, kot sta pomanjkanje določenih ciljev na opredeljenem področju in pristranskost uporabljenih kazalnikov.

V tem pogledu je kriza, ki jo je povzročila pandemija virusa Covid-19, podala več vzvodov za pregled spremljanja in priporočil znotraj semestra. Po eni strani so družbeno-ekonomski vplivi trenutne krize dodatno poudarili potrebo po razširitvi področja, ki ga pokrivajo sistemi socialne zaščite in potrebo po zaščiti več segmentov populacije (nove skupine, kot tudi tradicionalno šibke). Na drugi strani je takojšni fiskalni odziv, ki so ga vzpostavile države članice, da bi ublažile vplive pandemije, pod vprašaj postavil fiskalni okvir EU, še posebej pa fiskalno pravilo. Tako veliko število priporočil o razširitvi področij, ki jih pokrivajo sistemi socialne zaščite, aktivacija avtomatskih stabilizatorjev, okrepitev zdravstva, ponovna vzpostavitev socialnega dialoga in ponovno usposabljanje delavce, vsi nakazujejo delen premik v prioritetah komisije (Rainone, 2020).

Obenem aktivacija splošne odstopne klavzule, ki omogoča kratkočasno deviacijo od srednjeročnih finančnih ciljev držav članic v namen soočanja s krizo, pod vprašaj postavlja upravljanje ekonomske in monetarne unije in odpira prostor za možnost dolgoročne spremembe fiskalnega okvirja.

Z obzirom na fiskalno politiko komisija poudarja, še bolj kot prej, pomen javnih naložb. Komisija pomen pripisuje "produktivnim" javnim odhodkom za »močnejše in učinkovitejše države blaginje, politiko aktivnega trga dela in razvoj sposobnosti« (European Commission, 2020c: 5) z namenom zagotavljanja nujnih storitev, primerne nadomestila prihodka in lažje dostopnosti do socialnega varstva. Navkljub delnim izboljšavam zadnjega cikla zdaj Covid-19 agendi primanjkuje nekaj osnovnih elementov, ki bi naslavljali neenakost: večinoma ostaja fokus na produktivnih elementih družbe; manjka razumevanje ekonomsko-socialne povezave (tj. razumevanje dolgoročnih makroekonomskih implikacij razširitve socialnega varstva v makroekonomskem okvirju, ki je vzpostavljen le začasno) in manjka jasen fokus na neenakosti (ki je omenjena le v povezavi z obdavčitvijo) ter na porazdelitvenih vplivih socialnih politik. Agenda, ki smo jo spodaj izpostavili za naslavljanje neenakosti znotraj evropskega semestra, postavlja okvir za nadaljnji premik fokusa v to smer

1. NAPRAM DELOVNI DEFINICIJI NASLAVLJANJA NEENAKOSTI V EVROPSKEM SEMESTRU

Tematika neenakosti je prežeta z definicijami. Za potrebe tega dokumenta bomo uporabili delovno definicijo neenakosti, ki je lahko uporabljena za preureditev evropskega semestra in je povezana z že obstoječimi definicijami. Politike, ki naslavlajo neenakost v okvirju evropskega semestra definiramo, kot sledi:

Intervencijska politika, ki naslavlja vplive družbeno-ekonomske polarizacije družbe (slabšanje položaja srednjega sloja), neposredno (preko jasnih mehanizmov socialne politike) in posredno (preko vplivov gospodarske politike na družbeno sfero). V posrednem elementu je alokacija sredstev za državno porazdelitev, da ima država neto pozitivno bilanco med obdavčitvijo in socialnim varstvom tako znotraj generacije kot med generacijami.

To je definicija neenakosti, ki sloni na kontekstu slabšanja položaja posameznikov v srednjem premoženjskem in prihodkovnem sloju (Piketty, 2014; Milanovic, 2016) in razmišlja o tem, kako evropski semester posreduje neposredno (preko jasnih socialnih politik) in posredno (preko vplivov ekonomskih politik). Naša definicija upošteva tako vertikalno neenakost (razlike v posledicah med posamezniki ali gospodinjstvi

znotraj vsake države članice Evropske unije) in horizontalno neenakost (načeloma neenakosti, ki presegajo nacionalne meje z delitvijo jedro-periferija, kar je dobro reprezentirano znotraj literature evropskih študij; glej Antonucci in Varriale, 2020; Magone et al; 2016).

Naša delovna definicija naslavljanja neenakosti znotraj evropskega semestra ni le ločitev neenakosti na socialne in ekonomske, ampak vzame v obzir medsebojno interakcijo med njima, kar je družbeno-ekonomski aspekt neenakosti. Znotraj tega okvirja so neenakosti ekonomskih posledic (porazdelitev prihodkov, premoženja ...) tesno povezane z neenakostmi v smislu priložnosti, ki so načeloma zaobjete v družbenem (dostopnost do izobrazbe, tveganje revščine ...). Obenem imajo neenake priložnosti pri pogojih na trgu dela očitne ekonomske implikacije, saj vsebujejo povezave med delavci in delodajalci, se pravi povezava med delom in kapitalom. In končno se naša definicija navezuje tudi na obnovljeno debato o mehanizmih doprinosov in na to, kako so lahko (preko obdavčitve premoženja in prihodkov) znotraj generacijske in medgeneracijske neenakosti naslovljene ali reproducirane skozi javne politike (glej Atkinson, 2014). Naš okvir naslavljanja neenakosti znotraj semestra ima tri specifične predloge:

1.1 NASLAVLJANJE NARAŠČAJOČIH DRUŽBENO-EKONOMSKIH NEGOTOVOSTI V EVROPSKI DRUŽBI, KI PRESEGAJO REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLJUČENOSTI

Kot že prej omenjeno, je naslavljanje socialne izključenosti priljubljena paradigma v socialni politiki EU. Prvič je bila omenjena z uporabo odprte metode sodelovanja (Begg in Berghman, 2002) in potem integrirana v evropski semester, vsaj v "socializirani" verziji (Zeitlin in Vanherke, 2018). Kvantitativni cilji manjšanja revščine in socialne izključenosti so bili sprejeti kot del strategije Evropa 2020 (zmanjšanje števila posameznikov, ki sta jih prizadeli revščina in socialna izključenost na 20 milijonov do leta 2020) in ti cilji so postali del evropskega semestra kot del upravljanega procesa strategije Evropa 2020 (Copeland in Daly, 2018). Socialna izključenost in revščina sta tako pomembni za okvir socialne politike EU, da ju tako pozitivne (Jessoula, 2015; Zeitlin in Vanherke, 2018) in bolj skeptične (Copeland in Daly, 2018) analize evropskega semestra označujejo za osrednji element evropske socialne politike.

Zakaj bi EU morala razširiti svojo strategijo, da bi le-ta naslavljala tudi družbeno-ekonomsko neenakost?

Paradigma socialne vključenosti je produkt drugačnega družbenega okolja – tistega iz 1990ih in 2000ih let, ki je imelo drugačne stopnje zaposlenosti in, nad vsem drugim, veliko višje kapacitete za zaposlovanje, kar je vodilo v socialno integracijo. Še posebej je bilo možno opaziti naraščajočo negotovost zaposlovanja in negotovost pri stalnosti zaposlitve, kar je povezano z difuzijo kratkotrajnih zaposlitev ali zaposlitev za določen čas. Z izjemo Španije in Grčije so bile stopnje zaposlenosti v Evropi tik pred izbruhom Covid-19 virusa višje, kot pa so bile pred krizo leta 2008. Vendar je kvaliteta in sestava trga dela in delovnih pogojev zdaj

zelo drugačna. Med ustvarjenimi zaposlitvami znotraj vsake države je več kratkotrajnih zaposlitev ali zaposlitev za določen čas.

Najvišjo stopnjo pogodb o zaposlitvi za določen čas najdemo na Nizozemskem, Poljskem, Portugalskem in v Španiji: od 21 do 27 odstotkov delovno sposobne populacije (kar je višje od OECD povprečja 11,5 odstotkov) (ter Weel, 2018). Vse več pogodb o zaposlitvi za določen čas lahko zasledimo tudi v Franciji in Italiji (ibid.). Poleg tega, kot opiše Gallie (2017), je čas krize leta 2008 spremenil kakovost dela, kar je vodilo v večjo intenziteto dela, manj avtonomije pri delu in spremenjene odnose med delavci in delodajalci. Obstaja tudi bolj skrita, in škodljiva, stran negotovosti navadnega delavca: negotovost o stalnosti zaposlitve oziroma naraščajoča grožnja delovnim pogojem zaposlenih posameznikov. Le-ta se nanaša na vse aspekte dela, ki na posameznika vplivajo pri stalni zaposlitvi, kot so padajoče nadomestilo v primeru bolezni, slabšajoči se odnosi z upravo, nezdravo ravnanje med poklicnim in zasebnim življenjem in tako naprej. Ta "skrita oblika" zaposlitvene negotovosti postaja prevladujoča med delovno silo (Gallie et al, 2017).

Poleg tega smo priča hitremu razvoju novega sivega območja trga dela, to so neformalno delo, samozaposlitev in "gig ekonomija". Delavci v "gig ekonomiji" opravljajo dela na zahtevo za stranke (gigi), pogosto preko digitalnih spletnih platform, ki delujejo kot posrednik. Delavci v "gig ekonomiji" so najpogosteje klasificirani kot samozaposleni in tako, poleg izpostavljenosti zgoraj navedenim tveganjem, ne morejo dostopati mnogim mehanizmom varstva pri delu, ki so na voljo zaposlenim posameznikom (Colin in Palier, 2015). Čeprav je težko točno izmeriti velikost sektorja "gig ekonomije" (Healy et al, 2017; Office of National Statistics, 2017), je po ocenah prve širše evropske raziskave okoli 8-10% delavcev v Evropi del tega sektorja (Huws et al, 2017). Kot je nakazano v poročilu možganskega

Skupen učinek zaposlitvene in finančne negotovosti ni vplival samo na delavce zunaj trga dela, ampak tudi na delavce znotraj trga.

Trusta Center za vprašanja o delu in socialne študije (CLASS) je Covid-19 kriza še dodatno vplivala (in bo vplivala) na samozaposlene delavce, delavce s pogodbami brez določene delovnega časa, delavce, zaposlene preko agencij in druge občasne delavce (Shaheen in Jesse, 2020).

Porast samozaposlitve je prispevala k splošni polarizaciji prihodka, saj so samozaposleni delavci preveč zastopani na dnu in na vrhu porazdelitve prihodka (Schneek, 2018). Dodatno škodo povzroča tudi dejstvo, da ne da so bili samozaposleni delavci najbolj prizadeti zaradi Covid-19 krize, ampak se venomer soočajo z nedostopnostjo socialnega varstva, ki je zagotovljeno za zaposlene delavce (Anderson, 2020).

Skupen učinek zaposlitvene in finančne negotovosti ni vplival samo na delavce zunaj trga dela, ampak tudi na delavce znotraj trga in s tem premostil ločitev med delavci znotraj in zunaj trga v agendi socialnih naložb. Odločilno pa je to pripomoglo k upadu srednjega sloja in pojavu tako imenovane "stisnjene sredine". Sedaj imamo trdne dokaze, da se premoženje srednjega sloja v Evropi manjša, zlasti zaradi izgube skupnih prihodkov gospodinjstev srednjega sloja med letoma 1991 in 2010 v večini evropskih držav, kot posledica padajočih plač, rent in pokojnin, do katerih dostopa ta del populacije (Kochar, 2017; OECD, 2019).

Premoženje nižje-dohodkovnih skupin je prav tako upadlo med letoma 1991 in 2010 v mnogih državah, vendar je relativna izguba večja pri srednjemu sloju v Evropi, kar potrjuje Milanovičevo (2016) globalno analizo evolucije prihodka (Kochar, 2017). To je avtorja pripeljalo do teorije o izginotju oz. dramatičnemu upadu srednjega sloja v Evropi, kar je posledica erozije prihodka in socialnih transferjev, ki je najboljše razložena z razvojem plač (Vaughan-Whitehead, 2016). Šibka sredina je bila definirana kot "stisnjena sredina", termin, ki se uporablja za opis srednje socialne pozicije "navadnih" družin s srednjo/višje-srednjo stopnjo izobrazbe in zanesljivo zaposlitvijo, ki pa se spopadajo z vedno večjimi izzivi pri ohranjanju svojega načina življenja (Parket, 2013). Skupine s srednjim prihodkom so bile še posebno prizadete zaradi financiranja evropskega gospodarstva po krizi leta 2008 (Deutschmann, 2011), kar je razvidno iz trenutnih ukrepov o finančni sposobnosti, kot je upravljanje z dnevnimi finančnimi transakcijami preko bančnega računa; varčevanje za enkratne stroške; investiranje v pokojnino; ter izogibanje in manjšanje dolgov (Kempson in Collard; 2012). Kot je pred kratkim izpostavil Demertzis et al (2020), so evropske družbe posebno občutljive, ko pride do "finančne šibkosti", posebno zaradi finančnih šokov, ki jim bomo priča med pandemijo.

Poziv k integraciji socialnih naložb in neenakosti potrebuje preučitev tega, kako bi lahko politike socialnih naložb potencialno razširili na večino populacije, kar pomeni na tiste, ki jim grozi revščina in "stisnjeno sredino".

Integracija gospodarske in socialne dimenzije semestra je nujna za neto razmerje prvega na drugo.

Razpad srednjega sloja ima tudi pomembne politične učinke: kot kaže več publikacij (Antonucci et al, 2017; Kurer, 2020), nevarnost ekonomskega upada (ne samo materialna stiska) pri večini populacije pomeni večjo podporo populističnim in evroskeptičnim skupinam z negativnim odnosom do vzpostavljenih inštitucij in avtoritet.

Stagnacija premoženja skupin z nizkimi prihodki in slabšajoče se stanje skupin s srednjimi prihodki, oboje kliče po politiki, ki je drugačna od obstoječe. "Integrirani" fokus na skupine z "nizkimi" in "srednjimi" prihodki, ki ga predlagamo tukaj, odraža obnovljeno zanimanje za progresivne učinke univerzalnega socialnega varstva. Ta razvoj presega pristop, ki je osredotočen na targetiranje in merjenje prihodkov posameznikov v revščini in socialno izključenih, ki mu ni uspelo doseči ciljev manjšanja revščine postavljenih v strategiji Evropa 2020. Kot je izpostavilo več strokovnjakov, je pri pristopu targetiranja prišlo do dveh glavnih kompromisov: prvi, kompromis med naložbami v človeški kapital in manjšanjem neenakosti preko denarnih prenosov in mehanizmov nadomestilo, drugi kompromis med targetiranjem/pogojenostjo in porazdelitveno politiko (Cantillon, 2011; Cantillon in Van Lancker, 2013). Pozivu po integraciji med socialnimi naložbami in neenakostmi (Pintelon et al; 2013) manjka premislek o potencialni razširitvi socialnih naložb na večino populacije, kar pomeni na tiste, ki jim grozi revščina in "stisnjeno sredino".

1.2 PREMISLEK O POVRATNI ZANKI EKONOMSKIH IN DRUŽBENIH POLITIK

Drugi element za našo definicijo neenakosti se nanaša na ločitev med ekonomskim in socialnim ter na zanemarjanje njune soodvisnosti.

Crespy in Menz izpostavljata, da »socialne politike EU postajajo vse bolj in bolj ... podrejene ekonomskim ciljem, ki so osredotočeni na konkurenčnost in ozko definirani kot nizki stroški dela ... in stroga fiskalna disciplina« (Crespy in Menz, 2015: 199-200). Sodeč po Copelandu in Dalyju je evropski semester doprinesel k podreditvi drugih politik, kar vključuje socialne politike, makroekonomskim kriterijem (proračunska disciplina in popravljanje makroekonomskih neravnovesij) (Copeland in Daly, 2018: 150). Dokaze socializacije evropskega semestra (Jessoula, 2015; Zeitlin in Vanherke, 2018) lahko najdemo v fokusu na razvoju socialnih stebrov in njihov vse večji pomen znotraj okvirja evropskega semestra. Še vedno manjka pomemben element. Ta je medsebojna interakcija dveh področij – "ekonomskega" in "socialnega" – ki sta bili razviti kot ločeni področji. Mi predlagamo razmislek o "neto družbeno-ekonomskih vplivih" semestrskih priporočil.

Za preučitev razmerij med socialnim in ekonomskim so nekateri avtorji analizirali vplive socialnih politik na tržne strategije. Copeland in Daly (2018) na primer, sta razlikovala med socialnimi politikami, ki so usmerjene v podporo razvoja trga (prave politike "socialnih naložb") in socialne politike, ki popravljajo neuspehe na trgu (z uporabo starega porazdelitvenega okvirja). Pomembna dinamika, ki jo moramo razumeti, je vpliv ekonomskih politik in razlikovanje med tistimi, ki so progresivne v smislu

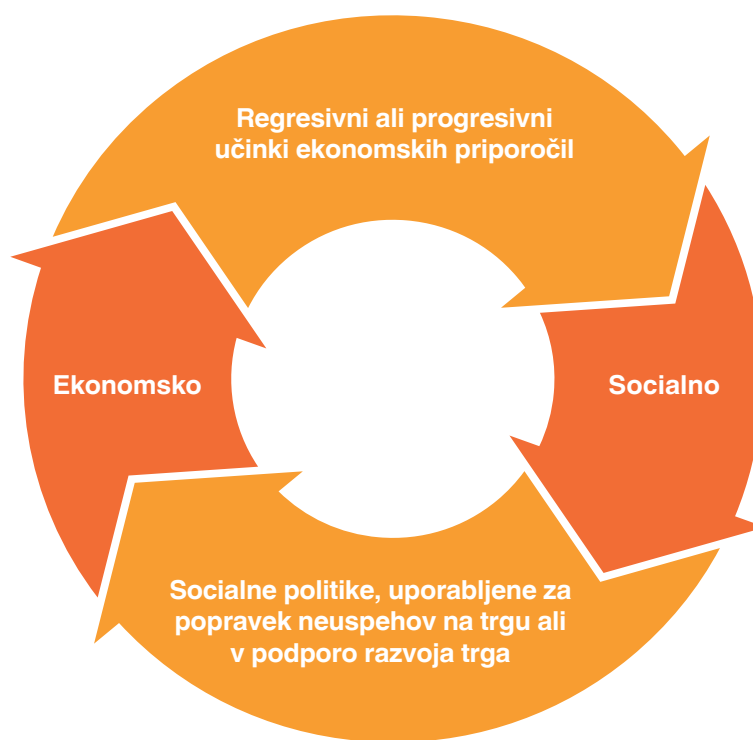


Diagram 1. Interakcija med ekonomskimi in socialnimi politikami

vpliva socialne politike, in tistimi ekonomskimi ukrepi, ki so regresivni (glej Theodoropolouvo in Wattovo analizo vplivov varčevalnih svežnjev v Evropi, 2011). Drugi vpliv je mogoče celo močnejši v svojem vplivu kot (potencialni) vpliv socialne politike na ekonomsko sfero. Makroekonomska politika seveda neposredno vpliva na potrošnjo v storitvah, ki so ključne pri manjšanju neenakosti. Integracija ekonomskega in socialnega je nujna za neto razmerje evropskega semestra (postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji) na socialno sfero.

Podrobneje to pomeni vrednotenje progresivnih ali regresivnih učinkov ekonomskih priporočil posameznim državam preko evropskega semestra za družbeno-ekonomske neenakosti. Kot predlagata Byrne in Ruane

(2017), potrošnja za storitve manjša neenakosti in tako ima zmanjševanje javne potrošnje za storitve regresivni učinek. To je še posebej pomembno, če upoštevamo ugotovitve raziskave SOLIDAR imenovane "Spremljanje socialnih pravic", ki prikazuje regresiven učinek v uporabi zdravstvenih (v na primer Grčiji), nastanitvenih in oskrbovalnih storitev ter storitev za invalide v mnogih evropskih državah. Poleg tega ima dostop do izobrazbe drugačen vpliv na manjšanje socialne mobilnosti med državami, z močnimi razlikami znotraj EU držav (OECD, 2018). Naša analiza tako ni omejena na merjenje dostopa do storitev (v skladu s trenutnimi priporočili EU), ampak vzame v obzir tudi regresivne vplive zmanjšane potrošnje na storitve.

1.3 KDO FINANCIRA JAVNE STORITVE IN KOMU NAJBOLJ KORISTIJO?

Ena od najpomembnejših ugotovitev zadnjih raziskav o neenakosti je bila vpliv na premoženje (Piketty, 2014) in sprememba dinamike neenakosti pri prihodkih (Milanovič, 2016). Kot poudarja Atkinson, je trenutna osredotočenost na premoženjsko problematiko pomembna delno zaradi potrebe po fokusu na neenakosti gospodarskih virov, ki presejajo fokus na neenakost priložnosti, kar je bilo poudarjeno pri prejšnjih socialnih naložbah. Vsekakor »tudi če bi obstajala konkurenčna enakost priložnosti, bi bil sistem nagrajevanja preveč nepravičen in taka resnična neenakost mora biti zmanjšana« (Atkinson, 2014). Da lahko preučimo sistem izplačevanja nadomestil, bo ta dimenzija v obzir vzela tiste, ki doprinesejo k javnemu financiranju in tiste, ki jim ta sistem najbolj koristi. Progresivna oblika obdavčitve je pomemben element te enačbe: del dobička iz dedovanja med povojnim obdobjem po drugi svetovni vojni ni bil dosežen samo zaradi prerazporeditev, ampak tudi zaradi progresivne oblike obdavčitve (Atkinson, 2014).

Analiza obdavčitve in neenakosti, ki sta jo izvedla Byrne in Ruane (2017), pojasnjuje, kaj progresivna obdavčitev pomeni v praksi v trenutnih državah blaginje glede na neposredne in posredne vplive obdavčitve.

- ♦ Analiza potrjuje potrebo po reorganizaciji davčne osnove in potrebo po prerazporeditvi proti skupinam z nizkimi ali srednjimi prihodki, da bi zmanjšali neenakosti. Analiza, ki je bila osredotočena na Veliko Britanijo, je pokazala, da so skupine z nizkimi ali srednjimi prihodki trpele največjo izgubo pri neto prihodku gospodinjev v primerjavi z 10 odstotki najbogatejših gospodinjev.

- ♦ Spremembe, ki jih avtorja opisujeta, pa niso vidne samo v Veliki Britaniji. Pojav padačega deleža plače je prisoten širom Evrope, zaradi njega pa najbolj trpijo – v Veliki Britaniji in širši Evropi – skoraj izključno delavci z nizkimi ali srednjimi plačami (v Veliki Britaniji spodnjih 60 odstotkov oseb s prihodki, v Nemčiji spodnji 55 odstotkov, v Franciji spodnjih 57 odstotkov in na Danskem spodnjih 65 odstotkov). Dejstvo je, da se je prihodek najvišjega 1 odstotka in najvišjih 5 odstotkov povišal in ni bil deležen sorazmernega povišanja davkov, ki bi bili izključno fokusirani na to skupino.
- ♦ Analiza kaže, da so države, kjer so celotni davčni prihodki relativno visok del BDP-ja, načeloma države z relativno nizko stopnjo neenakosti (primerjava s priporočili EU o konkurenčnosti). Široko zastavljeni davčni prihodki so pomembni pri uspešni porabi sredstev in večji dostopnosti do storitev, kar, kot je razvidno iz prejšnjega poglavja, teži k zmanjšanju neenakosti.
- ♦ Zaznali smo regresiven premik pri davčni obremenitvi, kjer višji delež celotnih davčnih prihodkov prihaja iz potrošnje, namesto iz prihodkov in iz dela (obdavčitev delavcev) namesto iz kapitala.
- ♦ Premalo je progresivnosti pri obdavčitvi premoženja. Prenos neenakosti pri premoženju in med generacijami načeloma ni slaba stvar – težava je v koncentraciji premoženja in prerazporeditvenih učinkih priporočil o obdavčitvi. Razporeditev premoženja se lahko uporabi tudi za izboljšanje stanja posameznikov z nizkimi ali srednjimi prihodki: »Razporeditev premoženja je v vsaki meri tako spodbuda za nizko varčevanje na dnu kot je omejitev presežka na vrhu« (Atkinson, 2014).

2. ZAKAJ TRENUTNI EVROPSKI SEMESTER NE NASLAVLJA NEENAKOSTI: ANALIZA KAZALNIKOV IN PRIPOROČIL POSAMEZNIH DRŽAVAM

Izhajajoč iz delovne definicije iz prvega poglavja, v drugem poglavju predlagamo podrobno analizo evolucije semestra s fokusom na zadnji cikel iz leta 2019. Namen je slediti temu, kako je problematika neenakosti naslovljena na treh glavnih področjih: splošne socialne politike (trg dela, politike za socialno varstvo in izobrazbo); javne finance in ekonomske politike in politike obdavčevanja (kar vključuje davek na delo, na dohodek (pravnih oseb in posameznikov), kapital, nepremičnine, neto premoženje, dedovanje, okolje in dodano vrednost). Da bi to lahko naredili, predlagamo najprej oceno kazalnikov, katerim sledi skupno poročilo o zaposlovanju in poročilo o opozorilnih mehanizmih, ki ju uporabljajo Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve in Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo na Evropski komisiji na treh zgoraj navedenih področjih. Naša ocena bo izvedena s preučitvijo kazalnikov za posamezno področje in kapaciteto kazalnikov za upoštevanje dimenzijo neenakosti fenomena, ki ga raziskujemo. Nato sledi analiza priporočil posameznim državam, ki so jih države prejele leta 2019, z namenom razumevanja porazdelitvenih učinkov reform, ki so jih države prejele glede na trenutne kazalnike.

1. Z obzirom na priporočilo naslavljanja družbeno-ekonomske negotovosti, ki ni samo revščina, in z naslanjanjem na in širjenjem Cortijevega dela (2020), smo kategorizirali vsako priporočilo izmed priporočil posameznim državam v štiri skupine glede na naravnost priporočila za upoštevanje zadane

politike: socialno omejevanje, socialne naložbe, socialna vključenost in boj proti neenakosti (podrobneje specifična priporočila, ki naslavlajo neenakosti kot je definirano v prvem poglavju).

Prva skupina vsebuje tista priporočila, ki predvidevajo umik države kot ključnega ponudnika socialne solidarnosti (tako nadomestila in dodatki kot socialne pravice) in ki vsebujejo sprejemanje omejitev, kot so zmanjšanje socialnih prejemkov, strategije omejevanja stroškov, deregulacija trga dela ali privatizacija pokojnin. Druga skupina vsebuje priporočila o socialnih naložbah, ki so načeloma usmerjena v pripravo, podporo in usposabljanje posameznikov, da bi izboljšali njihove možnosti iskanja zaposlitve na trgu dela. Nato ločimo med priporočili, ki so usmerjena k aktivaciji ciljne populacije (aktivacija socialnih naložb) in priporočila, katerih glavni cilj je usposabljanje posameznikov z veščinami in sposobnostmi (izboljšanje socialnih naložb). Tretja skupina vsebuje priporočila za socialno vključenost, ki naj bi vključevala socialno izključene in ciljne skupine na raznih področjih (izobrazba, dostop do zdravstvenih storitev idr.). Četrta skupina vsebuje politike s pozitivnimi porazdelitvenimi učinki, ki se nanašajo na neenakosti, ki se pojavljajo, razporeditev sredstev srednjemu in nižje-srednjemu sloju, in ki imajo pozitiven učinek na večino populacije v državah članicah (se pravi ne samo na socialno izključene skupine).

2. Z obzirom na vpliv ekonomske politike na socialno, se naslanjamo na Theodoropoloua in Watta (2011) in kategoriziramo vsa priporočila posameznim državam o javnih financah in ekonomski politiki v dve glavni skupini: progresivna in regresivna navodila. To razlikovanje temelji na porazdelitvenih učinkih reform proračunov na visok, srednji ali nizki dohodek. Regresivna priporočila so definirana kot priporočila, ki kličejo po zmanjšanju proračuna javnih storitev ali vladnih transferjev, ki teoretično najbolj pomagajo ljudem iz gospodinjstev s srednjimi ali nizkimi prihodki (npr. zdravstvo, pokojnine in izobrazba). Priporočila, ki kličejo po ponovni kalibraciji stroškov za socialno skrbstvo iz tradicionalne univerzalne politike nadomestil v nove ciljne socialne naložbe, načeloma niso regresivna, ampak imajo regresivne učinke, če zraven ne namenimo pozornosti porazdelitvenim učinkom, ki jih lahko ta priporočila imajo na skupine z nizkimi ali srednjimi prihodki in potencialnemu premiku potrošnje iz ene politike na drugo. Poenostavljeno tako regresivna priporočila definiramo kot priporočila, ki kličejo po povečani potrošnji javnih sredstev za javne storitve in vladne transferje, ki povečini najbolj koristijo nižjemu in srednjemu sloju ali kličejo po več socialnih naložbah v sektorjih s potencialom za razdelitev dohodka.
3. Z obzirom na stran, ki prispeva k financiranju davčnega sistema in je neposredno ali posredno za to nagrajena, preko Atkinsona (2014) in Byrnea in Ruanea (2017) lahko gledamo na neenakost ekonomskih sredstev z osredotočanjem na progresivnost davčnih sistemov. Najprej priporočila posameznim državam razdelimo v šest skupin, glede na njihovo vsebino: i) priporočila o agresivnih tehnikah načrtovanja davkov; ii) priporočila o obdavčevanju dela; iii) priporočila o obdavčitvi dela delavcev z nižjimi prihodki; iv) priporočila o obdavčevanju premoženja; v) priporočila o ugodnejši davčni obravnavi in vi) priporočila o pobiranju davkov, izpolnjevanju davčnih obveznosti in boju proti utaji davkov. Temelječ na pričakovanih porazdelitvenih učinkih, se kvaliteta usmeritve priporočil razdeli v tri kategorije: regresivne, progresivne in nevtralne. Regresivne oblike obdavčitve se nanašajo na ukrepe, ki jim manjka progresivnost, točneje pobirajo plačila ali sredstva od vseh na enak način, s posledičnim vplivom na skupine z nizkimi in srednjimi prihodki kot tudi skupine z visokimi prihodki in neizogibne posledice v smislu pravičnosti davčnega sistema. Progresivna davčna politika pa sredstva porazdeli od ene skupine k drugi (učinek Robin Hood) in ima pozitiven učinek pri zmanjševanju neenakosti (če prenos sredstev poteka v smeri višji – srednji – nižji prihodki). Med primeri lahko najdemo priporočila o povečanju davka na premoženje, premislek o ugodnejši davčni obravnavi in priporočila proti agresivnim tehnikam obdavčevanja. Nevtralna priporočila so tista brez jasnih vplivov na neenakost, kot so priporočila o izpolnjevanju davčnih obveznosti.

2.1 PRESEGANJE REVŠČINE IN SOCIALNE IZKLJUČENOSTI V SEMESTRU: MANJKAJOČI FOKUS NA SOCIALNO IN ZAPOSLOITVENO NEENAKOST

Znotraj evropskega semestra je uporabljenih več socialnih in zaposlitvenih kazalnikov, katerih namen je nadzor nad delovanjem držav članic. Prepoznamo lahko tri sklope kazalnikov, ki so uporabljeni za nadzor socialne in zaposlitvene uspešnosti držav članic EU27: ocena skupnega poročila o zaposlovanju (JER), ki že od leta 2017 temelji na sistemu kazalnikov znotraj socialnih stebrov, prikazu uspešnosti v socialni varnosti (SPPM) in prikazu uspešnosti pri zaposlovanju (EPM). Tabela 1 v Prilogi II tega poročila podaja seznam socialnih kazalnikov, uporabljenih v okvirju evropskega semestra, razdeljen na tri glavna področja:

- ♦ Izobrazba: varstvo otrok, od primarne do terciarne izobrazbe, izobraževanje odraslih, poklicno usposabljanje;
- ♦ trg dela: aktivne politike trga dela, sistem socialne varnosti, pogajanje o plači, nadomestilo za brezposelnost, varstvo pri delu, politika enakosti spolov, mladinske pobude, zavodi za zaposlovanje, sheme subvencij, dostop do financ za podjetja;
- ♦ socialno varstvo: socialni transferji in sheme socialne pomoči, organizacija in dostop do javnih socialnih storitev, ukrepi za boj proti revščini in socialni izključenosti na različnih področjih in pri specifičnih delih populacije, minimalni dohodek, dostop do zdravstvenih storitev.

Kar se pojavi v tabeli 1 je, da je edini kazalnik, ki eksplicitno meri ekonomsko neenakost, kazalnik "Razmerje kvintilnih razredov S80/20", ki je izračunan na podlagi razmerja med skupnim dohodkom, ki ga prejme 20 odstotkov populacije z najvišjimi dohodki (to je zgornji kvintil), in skupnim dohodkom, ki ga prejme 20 odstotkov populacije z najnižjimi dohodki (to je nižji kvintil).² Čeprav ima ta kazalnik prednost lahkega razumevanja, lahko potencialno prezre pomembna gospodinjstva v prihodkovni hierarhiji. Ker upošteva samo 20 odstotkov najnižjih in najvišjih dohodkov na skali, ne upošteva celotnega dohodka. Palma (2018) tako nakazuje, da je neenakost v Evropi koncentrirana v najnižjih 40 odstotkih in najvišjih 10 odstotkih. Tako ukrepi neenakosti, ki zobjemajo vse in so osredotočeni na srednji sloj niso vedno optimalni glede na pomembnost nižjega in višjega sloja pri spodbujanju porazdelitvenih sprememb. Palma predlaga fokus na razmerje med dohodki najvišjih 10 odstotkov in dohodki najnižjih 40 odstotkov, ali celo samo na deležu najvišjih 10 odstotkov (Palma, 2018).

Neenakosti ne merimo samo po Razmerju kvintilnih razredov S80/20. Drugi pomembni kazalniki so tudi delež ljudi na robu revščine, delež ljudi, ki živijo v gospodinjstvih z nizko intenzivnostjo dela in delež ljudi, ki trpijo zaradi hudega materialnega pomanjkanja. Prvi kazalnik se nanaša na posameznike, katerih ekvivalentni razpoložljivi dohodek je pod 60 odstotki povprečja. Drugi se nanaša na ljudi, ki delajo manj kot 20 odstotkov svojega potencialnega delovnega časa. Tretji kazalnik se nanaša na tiste, ki si ne morejo privoščiti stvari, ki jih večina ljudi ima za zelene oz. celoujune za primerno življenje. Ti kazalniki so iz-

Edini kazalnik, ki eksplicitno meri ekonomsko neenakost, je kazalnik "Razmerje kvintilnih razredov S80/20".

² Enota analize je tipično ekvivalentni razpoložljivi dohodek na osebo, ne pa osebni dohodek. Beseda ekvivalentni tukaj pomeni, da je dohodek gospodinjstva na osebo rahlo prilagojen sestavi gospodinjstva. Tako imata dve osebi, ki živita skupaj in si delita stroške, s skupnim dohodkom 50.000 € večji dohodek kot pa dve osebi, ki živita sami in imata vsaka 25.000 € dohodka. Za otroke se šteje, da porabijo manj kot odrasli, tako da ima gospodinjstvo z dvema odraslima z dohodkom 50.000 € nižji ekvivalentni dohodek, kot pa če je ista vsota razdeljena med odraslim in otrokom.

Čeprav ima ta kazalnik prednost lahkega razumevanja, lahko potencialno prezre pomembna gospodinjsva v prihodkovni hierarhiji.

jemno pomembni za merjenje neenakosti pri pogojih za življenje in so osredotočeni primarno na dno porazdelitve dohodka. Tako so osredotočeni na najbolj ranljive v družbi, točneje tiste, ki živijo v revščini in socialni izključenosti. Enako drži za vse druge kazalnike, ki so navedeni v tabeli 1 na področju socialnega varstva in se nanašajo na ljudi, ki jim grozi revščina, kar je merjeno po ekvivalentnem razpoložljivem dohodku, in ljudi, ki trpijo zaradi hudega materialnega pomanjkanja. Navkljub skrbem zaradi časovnega zamika in nestanovitnosti (Istituto per la Ricerca Sociale, 2016), so kazalniki, uporabljeni v okvirju semestra za merjenje revščine in socialne izključenosti, videni kot zanesljivi in primerljivi.

Vendar, kot smo že poudarili, družbeno-ekonomske neenakosti niso povezane samo z revščino in socialno izključenostjo, vendar tudi z zaposlitveno in finančno negotovostjo ali neenakostmi pri dostopanju do storitev.

Glede na varnost zaposlitve se trenutni sklop kazalnikov, uporabljenih v skupnem poročilu o zaposlovanju, samo delno osredotoča na neenakost. Večina fokusa leži na brezposelnosti in stopnji zaposlovanja

Manjkajo kazalniki, ki se tičejo zaposlitvenih negotovosti (kot so stopnja atipičnih/nestandardnih del pri zaposlitvi, kar vključuje

delo s krajšim delovnim časom, občasno delo, delo za določen čas, priložnostno in sezonsko delo, samozaposlene, neodvisne delavce in zaposlene na domu). Zagotovljeni bi morali biti kazalniki razporeditve teh oblik zaposlitve med nizko- in visokokvalificiranimi delavci in splošni kazalniki o poklicnem razredu teh delavcev, da bi lahko izmerili zaposlitvene neenakosti. V zadnjem času, so bili dodani novi kazalniki, ki merijo npr. delež delavcev, ki jim grozi revščina, delež neprostoVOLjnega dela s krajšim delovnim časom ali dela za določen čas in delež neaktivnosti ter dela za določen čas zaradi osebnih razlogov ali družinskih obveznosti. Samo ti kazalniki ne smejo biti dovolj za upoštevanje neenakosti, povezanih z zaposlitveno negotovostjo. Covid-19 kriza je razkrila, kako imata digitalna pismenost in dostop do računalniških naprav ali spleta pomemben vpliv na neenakost. Pred kratkim je bil kot del Pregleda socialnih kazalnikov vpeljan nov kazalnik o nivoju digitalnih zmožnosti med posamezniki starosti 16-74. Vendar noben od kazalnikov ne meri digitalne ločnice, ki povečini vpliva na delavce s srednjimi ali nižjimi dohodki.³

Da bi dokazali, da trenutnemu sklopu kazalnikov manjka celovit poudarek na neenakosti, smo analizirali priporočila posameznim državam, ki so bila naslovljena vsem državam članicam leta 2019 na področju socialne in

V semestru manjkajo kazalniki, ki se tičejo zaposlitvenih negotovosti (kot so stopnja atipičnih/nestandardnih del pri zaposlitvi, kar vključuje delo s krajšim delovnim časom, občasno delo, delo za določen čas, priložnostno in sezonsko delo, samozaposlene, neodvisne delavce in zaposlene na domu).

³ Primer so kazalniki, ki merijo delež populacije brez dostopa do širokopasovne povezave 100/20, brez dostopa do spleta in brez računalniških naprav. Ti kazalniki, ki jih zagotavlja Indeks digitalnih ločnic, bi morali biti integrirani.

zaposlitvene politike in priporočila razdelili na štiri področja: trg dela, socialna varnost, zdravstvo in izobrazba. Prvo opazimo dejstvo, da je 69% priporočil naslovljenih državam v sferi politik na trgu dela, specifično osredotočenih na aktivacijo in zaposljivost in 7% na vključevanje prikrajšanih skupin na trg dela, vendar jim manjka fokus na neenakost. Samo 21% priporočil o trgu dela eksplicitno naslavlja boj proti neenakosti. Načeloma se nanašajo na potrebo po zmanjševanju razdrobljenosti trga dela, promocijo in razširitev ponudbe socialnega varstva za delavce z atipičnimi pogodbami in višje minimalne plače. Pozornost je namenjena integraciji prikrajšanih skupin v trg dela, kot tudi zagotavljanju posamezniku prilagojene podpore pri aktivni integraciji in usposabljanju, participaciji žensk na trgu dela in višanju stopnje zaposlitve starejših delavcev s krepitvijo vseživljenjskega učenja. Manjka specifičen fokus na negotovosti trga dela, ki vpliva na večino delavcev, opisanih v prvem delu tega dokumenta - področja kot so upad kakovosti dela, negotovost o stalnosti zaposlitve in najpomembnejše negotovost o obliki zaposlitve.

Področje socialne varnosti vsebuje visok delež priporočil, ki naslavlajo socialno izključenost (73%) in nizek delež priporočil o boju proti neenakosti (23%). Priporočila imajo specifičen fokus na boju proti revščini in socialni izključenosti z zagotavljanjem primernosti nadomestil za brezposelnost, zdravstvenega zavarovanja in minimalnega dohodka.

Romunija in Španija sta, na primer, dobili priporočilo o širjenju kritja in izboljšanju kvalitete socialnih storitev ter izpopolnitvi okvirja vključujočega minimalnega dohodka. Posebna pozornost je namenjena tudi integraciji manjšin, predvsem romske, na primer na Madžarskem in Slovaškem. Na splošno sicer pristopu do neenakosti na področju socialne varnosti manjka širša definicija neenakosti, ki je osredotočena na dno porazdelitve dohodka in predvsem na marginalizirane skupine.

Poleg tega obstaja težava neenakosti pri dostopanju do storitev. Trenutno skupno poročilo o zaposlovanju ne vsebuje celotnega poročila o tem, čemur mi pravimo neenakosti pri priložnostih. Primer tega je revščina otrok. Naslavljanje neenakosti priložnosti za otroke nakazuje na pregled različnih aspektov, ki so primarno negotovost družinske situacije: materialno pomanjkanje, ki prizadene otroke, in razpoložljiv dohodek gospodinjstva, sestava gospodinjstva (npr. otroci, ki živijo v gospodinjstvih z enim odraslim), socialni dejavniki tveganja (npr. otroci v romskih družinah). Otroci v negotovih družinskih razmerah so podvrženi številnim neenakostim, ki so lahko merljive v smislu neenakosti pri dostopanju do ključnih socialnih storitev, kot so ustrezna nastanitve (npr. stanovanjska prikrajšanost, življenje v prenatrpanem gospodinjstvu, preobremenitev pri stroških), zdravstvo (npr. neizpolnjene zdravstvene potrebe), predšolska vzgoja in varstvo (npr. stopnja vpisa v sisteme formalnega varstva in v vrtce) in brezplačno izobraževanje (npr. uspeh učenca glede na njegovo ekonomsko ozadje). Trenutno se otrok tičeta samo dva kazalnika znotraj semestra: "otroci mlajši od treh let v formalnem varstvu" in "otroci, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost". Ta kazalnika sicer nista dovolj, da bi naslovlila problematiko neenakosti pri otrocih. Glede prvega kazalnika nam zaradi primanjkljaja razčlenjenih podatkov o dostopu do varstva otrok glede na družbeno-ekonomsko ozadje otrok, ki so udeleženi v zgodnjem otroškem varstvu, ni omogočeno da točno izmerimo neenakosti pri dostopanju med otroci iz različnih gospodinjstev.

Merjenje otroške revščine samo s kazalniki po stopnji tveganja revščine je problematično, saj v zakup vzamemo samo ljudi, katerih dohodek ne dosega 60% povprečnega dohodka, s čimer izključimo velik delež srednjega sloja. Nasprotno je dober primer sledenja neenakostim pri dostopanju do storitev razviden na področju izobrazbe in usposabljanja, kjer je dostopnost izobrazbe povezana z družbeno-ekonomskim ozadjem upravičencev in kjer priporočila kličejo po tem, da države članice izvedejo izobraževalne reforme, ki širijo domet izobraževalnih storitev.

Glede na vse smo identificirali štiri glavne razloge, zakaj semestrski priporočila na področju socialne in zaposlitvene politike nimajo primerne pristopa do neenakosti. Prvič, izbrani kazalnik za merjenje neenakosti ima očitne pomanjkljivosti in ne zajema porazdelitve dohodka v velikem in pomembnem delu populacije. Drugič, drugi kazalniki za merjenje porazdelitve dohodka so primarno osredotočeni na porazdelitev dohodkovnih neenakosti v spodnjem sloju populacije. Čeprav je to zelo pomembno, nam ne da cele slike neenakosti v preučevani družbi. Tretjič, velik del neenakosti, povezanih z zaposlitveno negot-

ovostjo, finančno negotovostjo in pogodbami o zaposlitvi sploh ni merjen, saj enostavno ni kazalnikov, po katerih bi lahko merili. Četrto, medtem ko so socialne naložbe ključne v semestrskem nadzornem procesu, na nekaterih področjih lahko zasledimo pomanjkanje fokusa na neenakosti pri priložnostih, kot je varstvo otrok, kjer podatki o udeležbi v zgodnjem varstvu niso ločeni po dohodku gospodinjev upravičencev, dosegljivosti (npr. potrošnja iz lastnih izdatkov) ali dostopnosti (npr. geografska, infrastrukturna) do javnih storitev.

Medtem ko so socialne naložbe ključne, v evropskem semestru še vedno manjka fokus na neenakosti pri priložnostih na nekaterih področjih, kot je varstvo otrok.

2.2 VPLIVI MAKROEKONOMSKIH PRIPOROČIL NA NEENAKOST

Kot smo že napisali v prvem delu tega dokumenta, imajo makroekonomska priporočila lahko učinek povratne zanke na neenakost. V tem poglavju, diskutiramo o progresivnih ali regresivnih vplivih obstoječih priporočil na neenakost.

Makroekonomsko uspešnost držav članic v evropskem semestru spremlja tako-imenovano poročilo o opozorilnih mehanizmih. V nasprotju s skupnim poročilom o zaposlovanju ima poročilo o opozorilnih mehanizmih vgrajen mehanizem za nadzor, tj. postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji, cilj katerega je, da identificira "netrajnostne trende" v makroekonomskem delovanju vsake države članice za preprečevanje in, po potrebi za popravljanje, potencialnih negativnih ekonomskih in finančnih "učinkov prelivanja" (negativne zunanosti), ki poslabšujejo ranljivost. Tabela 2 v prilogi II predstavlja sklop glavnih kazalnikov, ki so trenutno uporabljeni v poročilu o opozorilnih mehanizmih in ki delujejo kot mehanizem zgodnjega opozarjanja. To določa obstoj možnosti, da se bodo neravnovesja razvila v netrajnostne trende in v primeru prekomernih neravnovesij aktivira ali postopek v zvezi s čezmernimi neravnovesji (EIP) ali postopek v zvezi s čezmernimi primanjkljaji (EDP).

Konec koncev, upravljanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji temelji na mehanizmu strogega preprečevanja in sankcioniranja ter na izbiri kazalnikov razkri-

va jasna neravnovesja v pristopu semestra do javnih financ in gospodarske politike, ki se načeloma osredotoča na konkurenčnost in stabilnost proračuna in po de facto ignorira možne porazdelitvene učinke makroekonomskih priporočil. Še posebej specifični fokus na proračunske izdatke in strog nadzor nad vzdržnostjo dolgov pomeni zelo neprijazno okolje za javne naložbe. Eksplicitna prioriteta stabilnosti proračuna, ki je vgrajena v mehanizem nadzora in sankcioniranja, definira meje za države članice in znatno ovira njihove fiskalne zmogljivosti. Pozornost, namenjena stopnji izdatkov in ne vrsti izdatkov, de facto pomeni tveganje regresivnega učinka na javne izdatke za javne storitve. To neprijazno okolje ima neizogibne posledice na kapaciteto držav članic za naslavljanje neenakosti, kjer omejitve za države, ki so izpostavljene neravnovesjem dolgov za BDP, neposredno vplivajo na ključne sektorje izdatkov, kot sta zdravstvo in izobraževanje, ki bi teoretično najbolj koristila ljudem z nizkim ali srednjim dohodkom.

Pri pregledu makroekonomskih priporočil semestrskega cikla leta 2019 nemudoma opazimo vztrajen fokus na proračunski stabilnost in nižanju dolgov (kar ima regresivni učinek na splošne neenakosti), kot tudi omejen fokus na javne naložbe. Vsa makroekonomska priporočila, namenjena državam članicam, imajo očitne regresivne učinke. Na primer, od Italije se zahteva ne le da naj zmanjša neto izdatke svoje vlade, ampak naj uporabi nepričakovane dobičke ne za obnovo javnih naložb, marveč za pospeševanje nižanja deleža splošne-

Pozornost, ki jo namenjamo stopnji izdatkov in ne obliki izdatkov znotraj postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji, tvega regresivni učinek pri stopnji javnih izdatkov za javne storitve.

ga dolga. Istega priporočila so bile deležne še Portugalska, Francija, Irska in Španija. Posebna pozornost je namenjena tudi trajnosti pokojninskega sistema in nižanju izdatkov v tem sektorju, ki vseskozi ostaja pod tesnim nadzorom. Obenem je pozornost namenjena tudi trajnosti zdravstvenega sektorja. Šestnajstim državam članicam je bilo priporočeno, da naj poskrbijo za fiskalno trajnost svojih dolgoročnih skrbstvenih in pokojninskih sistemov. To naj bi lahko storile z omejitvijo možnosti zgodnjega umika s trga dela in prilagoditvijo zakonsko določene starosti za upokojitev glede na pričakovano podaljšanje življenjske dobe. Na koncu, čeprav makroekonomski okvir, definiran v semestru, ne neposredno ovira izdatkov vlade z rezi in nižanjem, kot je to bilo v zgodnjih semestrskih ciklih, posredno s postavljanjem tesnih omejitev in določanjem meja vladnih iniciativ vpliva na kapacitete držav članic za porazdelitev med in izvedbo javnih naložb iz naslova javnih sredstev.

Pri pokojninskem in zdravstvenem sektorju, priporočila kličejo po višanju stroškovne učinkovitosti in trajnosti na dolgi rok. V tem scenariju ni fokusa na možne posledice priporočil, ki so jih prejele države članice, na neenakosti. Cilj ustvaritve trajnostnega pokojninskega sistema, ki zagotavlja medgeneracijsko pravičnost, ne bi smel imeti škodljivega učinka na naslavljanje znotraj-generacijskih neenakosti in še posebej na razširjeno neenakost pri razliki med visokimi in srednje-nizkimi pokojninami. Brez naslavljanja teh neenakosti imajo priporočila regresivni vpliv na splošno porazdelitev dohodkov. Na primer, priporočilo iz leta 2019, namenjeno Italiji, pravi:

»Dokončno implementirajte prejšnje pokojninske reforme in s tem zmanjšajte delež javnih izdatkov, ki grejo za starostne pokojnine in ustvarite prostor za porabo izdatkov za druge socialne programe in programe za večanje rasti.« Komisija je pravilno izpostavila, da Italija za starostne pokojnine porabi približno 16% BDP-ja (več kot tretjino vse proračunske porabe!), kar je med najvišjimi v EU in – po ponovni vzpostavitvi shem predčasne upokojitve – s tem tvega poslabšanje trajnosti srednjeročnih

javnih financ. Podobno komisija pravilno razlaga, da visoka poraba sredstev za starostne pokojnine omeji porabo za druge socialne programe in programe za večanje rasti, kot so izobraževanje in naložbe. Vendar bi morali pozornost nameniti tudi manjševanju deleža javnih izdatkov, ki gre za pokojnine. Čeprav je predlog komisije sprejet kot intervencija glede tega, da pravica do visoke pokojnine ni usklajena z doprinosom, bi morali poudariti tudi pomen primernih nizkih in srednjih pokojnin za zagotavljanje enakomerne porazdelitve dodatkov. Še jasnejši je primer Irske, ki je bila deležna priporočila, ki kliče po »naslavljanju pričakovane višanja izdatkov, ki so povezani s starostjo populacije s popolno izvršitvijo pokojninskih reform.« V tem primeru ni možno zaslediti fokusa na porazdelitvi pokojninskih sredstev na srednje ali nižje dohodke in ni specifikacije – kot je na primeru Italije – tega, kako vzpostaviti bolj trajnostni pokojninski sistem (npr. s poseganjem v visoke pokojnine). V nasprotju je primer dobrega priporočila glede trajnosti pokojninskega sistema, ki obenem naslavlja tudi problematiko neenakosti, možno zaslediti pri Sloveniji. Tukaj je komisija slovenski vladi predlagala prilagoditev zakonsko določene starosti za upokojitev glede na daljšo življenjsko dobo in omejevanje predčasne upokojitve. Obenem pa je poudarila potrebo po zagotovitvi primernih pokojnin, saj skoraj 40 odstotkov ljudi nad 65 letom starosti v Sloveniji živi na pragu revščine.

2.3 PRIPOROČILA O OBDAVČITVI IN NJIHOVI VPLIV NA NEENAKOST: ZAMUJENA PRILOŽNOST?

Kot smo videli v prvem delu tega dokumenta, je obdavčitev pomemben mehanizem za naslavljanje družbeno-ekonomskih neenakosti, ki se pojavljajo. Obdavčitev je tudi eno od ključnih področij, ki jih nadzira evropski semester. Čeprav se nadzor sistemov obdavčitve razlikuje od države do države (in tudi komisija priznava, da rezultate nadzorov ni mogoče interpretirati brez dodatne podrobne analize držav, preden lahko pridemo do kakršnihkoli zaključkov), lahko prepoznamo vzorce v pristopu komisije do obdavčitve. Deli poročil, ki se nanašajo na obdavčitev, tako poročajo o sledečih problematikah: razmerje med dohodki od davkov in BDP-jem; strukture obdavčevanja po ekonomskih funkcijah (delo, kapital, podjetja, potrošnja); analiza sestave obdavčitve dela; obdavčitev pravnih oseb, ki vključuje davek na dohodek pravnih oseb in druge davke na proizvodnjo; davek na kapital, kar vključuje nepremičnine in premoženje; davek na dodano vrednost, kar vključuje znižane stopnje; izpolnjevanje davčnih obveznosti in davek na okolje. Pri analizi davčnih politik se je komisija osredotočila na učinkovitost davčnega sistema in kapaciteto sistema za pospeševanje ekonomske rasti in učinkovito podporo proračunskim izdatkom. Problematika neenakosti in porazdelitveni učinki davčnih politik pa so še vedno v glavnem puščeni ob strani in se pojavijo na nesistemski način v poročilih nekaterih držav članic, vendar ne pri vseh. Komisija sama v svojem polletnem poročilu o "Davčnih politikah v Evropski uniji", ki je osnova za semestrsko analizo, eksplicitno priznava ključen pomen obdavčitve pri manjšanju neenakosti in pri podpori socialne mobilnosti, pa naj bo to s predistribucijo, po-

razdelitvijo ali s popravljanjem ali spodbudnim ravnanjem. Komisija posebno izpostavlja tri davčne politike, ki so učinkovite pri boju proti neenakostim: (i) prenos bogastva, davek na kapitalni dohodek posameznika in na nepremičnine, ki botruje višanju progresivnosti različnih davkov in s tem manjša neenakosti bogastva in podpira enakost pri priložnostih; (ii) progresivna obdavčitev osebnih dohodkov, ki pripomore k manjšanju neenakosti pri razpoložljivem dohodku in (iii) obdavčitev ciljne populacije, posebno obdavčitev nižjih dohodkov, načrtovan z namenom ustvarjanja delovnih mest, kar manjša revščino in socialno izključenost.

Analiza, najdena v poročilih držav, kaže, da je problematika neenakosti naslovljena najprej s pregledom progresivnosti obdavčitve osebnega dohodka, ki je merjena s primerjavo davčne obremenitve pri osebah z visokimi in nizkimi dohodki (kar predstavljajo posamezniki z dohodkom nad 167 odstotkov povprečja in posamezniki z dohodkom do 50 odstotkov povprečja). Pozornost, namenjena razlikam v davčni obremenitvi glede na stopnjo davka na osebni dohodek pri posamezniku, ima tudi poseben fokus na obdavčitvi nižjega dohodka, kjer je nižja stopnja obdavčitve videna kot spodbuda za vključevanje posameznikov zunaj delovne sile v trg dela (to so nizko kvalificirani delavci, mladi, starejši in posamezniki, ki služijo manj kot partner) in obenem manjša revščino in socialno izključenost. V nasprotju ni moč zaslediti pozornosti shemam za posameznike, ki zaslužijo več kot partner, ki običajno ciljajo na odstopanja pri bruto dohodku nad nekim pragom, ali na določene poklice (obstoj teh shem načeloma ustvari konkurenčnost med državami članicami in jih prikrajša zapadlih davkov). To potrjuje, da je pozornost namenjena progresivnosti davka na osebni

Pozornost, namenjena progresivnosti obdavčitve osebnega dohodka, je primarno bolj usmerjena na učinkovitost in produktivnost trga dela kot pa na porazdelitev sredstev srednjemu ali nižje srednjemu sloju.

Nobeno od priporočil ne naslavlja davkov, povezanih s premoženjem, ki bi naredili pravičnejši sistem, kar vključuje davke na dedovanje, darila, niti ni priporočil naslovljenih na ugodnejšo davčno obravnavo, kot so sheme o visokih davkih.

dohodek primarno osredotočena na učinkovitost in produktivnost dela trga, ne pa na porazdelitev sredstev srednjemu in nižje srednjemu sloju.

Davčna olajšava in stopnja skupne obdavčitve lahko pripomoreta k visoki meji davčne stopnje za posameznike, ki zaslužijo manj kot partner, ko se gibljejo iz neaktivnosti k delu. Da bi lahko merili neenakosti dohodka, moramo pogledati moč davkov in sistema nadomestil, da popravimo neenakosti dohodka. To naredimo s pregledom: (i) razlik med neenakostmi tržnega dohodka (kar vključuje pokojnine iz tržnega dohodka) in neenakostmi razpoložljivega dohodka (pred socialnimi transferji), kar kaže porazdelitvene učinke davkov na neenakosti dohodka in (ii) razlike med neenakostmi razpoložljivega dohodka pred in po socialnih transferjih, kar kaže do kolikšne mere socialni transferji zmanjšajo dohodek.

Kar se tiče obdavčitve premoženja je semestrski fokus na obdavčitvi nepremičnin in podrobneje davkov, ki jih plačujemo po vsakem preteku nekega časovnega obdobja, kar velja za rasti prijazen vir prihodka v primerjavi z davki na delo. Podpora obdavčitvi nepremičnin, izražena v semestru, zaobjema porazdelitvene učinke in temu primerno obravnava ad-hoc oprostitve za nepremičnine majhnih vrednosti in upokojene z nizkim dohodkom, medtem ko se osredotoča na razkošne nepremičnine. Še eno pomembno področje, ki ga spremlja semester, je progresivnost obdavčitve dedovanja/daril in kapitalskih dobičkov, ki lahko pripomorejo k premoženjski neenakosti in podpirajo socialno mobilnost z manjšanjem obsega prenosa premoženjske neenakosti iz generacije na generacijo. Čeprav imajo obdavčitve prihodkov iz dela, nepremičnin, kapitalskega dobička, neto pre-

moženja in dedovanja jasen porazdelitveni učinek in jim lahko potemtakem neposredno pripišemo kapaciteto boja proti neenakostim, moramo poudariti, da imajo tudi druge oblike obdavčitve precejšen porazdelitveni učinek in posledično vplivajo na neenakosti. Na primer, obdavčitev prihodkov pravnih oseb pripomore k premiku davčne obremenitve k manj mobilnim davčni osnovam (npr. delo), s posledicami pri neenakostih in deljenju bremena. Davek na dodano vrednost (DDV) ima neposreden vpliv na vse potrošnike in je pogostoma regresiven. Znižane stopnje obdavčitve niso učinkovite v zvezi s porazdelitvijo, saj ne morejo biti osredotočene na specifično skupino (npr. populacija z nizkimi dohodki).

Če pogledamo vsebino priporočil državam članicam o obdavčitvi iz leta 2019, najprej opazimo štiri priporočila, ki kličejo po premiku davčne obremenitve stran od dela; štiri kličejo po davčnem sistemu, ki spodbuja agresivno davčno načrtovanje; tri, ki kličejo po izboljšavi pobiranja davkov in izpolnjevanja davčnih obveznosti in boja proti davčni utaji in eno, ki kliče po nižanju davčne obremenitve posameznikov z nizkimi prihodki in posameznikov, ki zaslužijo manj kot partner. Ni pa možno zaslediti priporočil, ki se bi nanašala na spremembe obdavčitve premoženja, kar bi pripomoglo k pravičnejšemu sistemu (vključujoč davke na dedovanje in darila) ali priporočil, ki se bi nanašala na ugodnejšo davčno obravnavo (npr. sheme za obravnavo posameznikov z visokimi dohodki). Kar se tiče usmerjenosti priporočil posameznim državam, so le-ta bore malo usmerjena proti progresivnemu davčnemu sistemu.

Večina priporočil predlaga rekonfiguracijo sistema obdavčitve (brez navajanja progresivnosti obdavčevanja). Največja težava teh

predlogov je ravno to, da jim manjka omemba ravnovesja v davčnem sistemu.

Če pogledamo na primer Nemčijo, je le-ta prejela priporočilo, ki kliče po zmanjšanju davčne obremenitve posameznikov z nizkimi prihodki, zvišanju progresivnosti dajatev za socialno varstvo in zvišanju števila davkov na okolje, obenem pa naj bi Nemčija lajšala vplive okoljskih davkov na ranljivo populacijo. Italiji ista priporočila predlagajo višanje davka na prva prebivališča za gospodinjstva z visokimi prihodki in na potrošnjo, z nižanjem nižje stopnje obdavčitve. Niti pri Nemčiji niti pri Italiji ni priporočila, ki bi jasno pojasnjevalo kako znižati stopnjo obdavčitve dela, ali pojasnjevalo ravnovesje doprinosa delavcev in delodajalcev ter objasnjevalo porazdelitvene učinke teh reform.

Pri nekaterih državah smo zasledili priporočila o večanju davčne osnove, kar je potencialno lahko oblika progresivne obdavčitve, če je osredotočena na višanje obdavčitve kapitala. Ta priporočila predlagajo naslavljanje delov davčnega sistema, ki bi lahko spodbujali agresivno davčno planiranje pri posameznikih in multinacionalkah z uporabo plačil v tujini.

Ta sklop priporočil je bil namenjen državam, ki imajo kapitalu prijazen davčni sistem, to so Malta, Ciper, Irska, Nizozemska in Luksemburg. Davčni sistemi teh držav ustvarjajo nepravilno konkurenčnost drugim državam članicam in jih tako prikrajšajo za davke in s tem sredstva, ki bi lahko bila porabljena za boj proti neenakostim. Pri manjšini Baltskih držav (Latvija in Litva) s posebno regresivnimi davčnimi sistemi se priporočila izrecno nanašajo na progresivne reforme davčnega sistema. Ta priporočila so jasno označena v Prilogi I in bi lahko bila uporabljena za podlago priporočil za progresiven davčni sistem.

Na splošno analiza priporočil posameznim državam naslovljenim državam članicam iz leta 2019 ne kaže kakršnihkoli jasnih strategij boja proti neenakosti. Področja, omenjena v poročilih držav, kot je davek na dedovanje, niso bila prenesena v priporočila posameznim državam, kar kaže potrebo po bolj celostnem pristopu do neenakosti.

3. PRIPOROČILA: KAKO NASLOVITI NEENAKOSTI PREKO EVROPSKEGA SEMESTRA

Namen tega poglavja je na kratko povzeti ugotovitve analiz iz prejšnjih poglavij in podati priporočila o tem, kako izboljšati kapacitete semestra za boj proti neenakosti. S tem bomo tudi jasno razložili, kako Covid-19 ponuja možnosti za vpeljavo reform in za razmislek o porazdelitvenih učinkih teh ukrepov.

PRIPOROČILA 1: SOCIALNA POLITIKA, KI PRESEGA REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLJUČENOST

Kot je izpostavljeno zgoraj, je skupen učinek zaposlitvene negotovosti in finančne negotovosti vplival ne samo na delavce zunaj trga dela, ampak tudi na delavce znotraj trga dela. Naša analiza presega ločitev med delavci zunaj in znotraj trga, saj zaobjema, kako tveganja na trgu dela in finančna negotovost vplivata na "stisnjeno sredino". Do sedaj je bil evropski semester brez kazalnikov, ki merijo neenakosti, povezane z delavnimi pogoji znotraj trga dela in finančno negotovostjo. Namen tega poglavja je tako predlagati nov sklop kazalnikov za merjenje stopnje neenakosti z uporabo obstoječih načel znotraj evropskega stebra socialnih pravic (zagotovljena in prilagodljiva zaposlitev, plače, informiranost o delovnih pogojih in zaščita v primeru odpovedi, socialni dialog in vpletenost delavcev ter ravnovesje med poklicnim in zasebnim življenjem) in s preseganjem le-teh zaobjeti tudi nove oblike negotovosti in družbeno-ekonomskih neenakosti.

V podpoglavju 2.1 smo obravnavali omejitve kazalnikov, ki so trenutno v uporabi, v skupnem poročilu o zaposlitvi in poročilu o opozorilnih mehanizmih, da zajamejo neenakosti, povezane z negotovostjo na trgu dela (podrobne-

je negotovost o stalnosti in obliki zaposlitve), finančno negotovostjo in porazdelitvijo dohodka in premoženja. Tako smo prišli do treh sklopov priporočil, ki so povezana z rabo novih kazalnikov (za celoten seznam glej Prilogo III).

1. Vključitev kazalnikov dela, ki zajemajo padajočo kakovost dela večine delavcev (tj. kazalniki o obliki zaposlitve, kakovosti dela in zastopanosti dela). Kot smo obravnavali v prvem poglavju tega dokumenta, trenutni evropski semester ne vsebuje razumevanja slabšajočih se značilnosti dela v Evropi, ki se tičejo ne samo delavcev izven trga dela (tisti z "ušivimi službami"), ampak tudi tako imenovanih insiderjev trga dela. Zato smo v Prilogo III (B) dodali sklop kazalnikov, ki obravnavajo: zaposlitveno negotovost in negotovost o obliki zaposlitve (kazalnik B.a); socialni dialog (B.b); delovni čas in ravnovesje med poklicnim in zasebnim življenjem (B.c) in splošno kakovost dela (avtonomija, intenzivnost dela in delovna razmerja) (B.d) iz raziskave o delovni sili Evropske unije (EU-LFS) in raziskave Eurofound. Če sledimo predlogu Leschkeja in Watta (2014), spodbujamo tudi vzpostavitev indeksa kakovosti delovnih mest v EU, ki je multidimenzionalni kazalnik, ki je lahko vključen v uradne podatkovne baze EU in uporabljen za spremljanje, kako nacionalne reforme vplivajo na kakovost dela znotraj evropskega semestra.

2. Vključitev kazalnikov finančnih zmožnosti in finančne šibkosti za spremljanje finančne negotovosti znotraj evropskega semestra.

Nedavne študije so pokazale, da ima večina gospodinjstev v večini EU držav prihrankov za samo nekaj tednov osnovne potrošnje. Ta gospodinjstva se niso zmožna spopasti z nepredvidljivim šokom med navadnimi razmerami, nekaj kar se je med pandemijo le še poslabšalo (Demertzis et al, 2020). Zatorej predlagamo vključitev kazalnikov finančne negotovosti, ki merijo nezmožnost plačevanja nepričakovanih stroškov in nezmožnost plačevanja nakopičenih dolgov ter merijo finančne zmogljivosti (Kempson in Collard, 2012), podrobneje: upravljanje z dnevnimi transakcijami prek bančnega računa; varčevanje za primere nepričakovanih stroškov; shajanje z izgubo zasluženega dohodka; naložbe v pokojnino in izmikanje dolgovom ter zmanjšanje dolgov. Nekatere od teh kazalnikov že lahko najdemo v uradnih EU podatkih – na primer, kazalniki nezmožnosti gospodinjstev, da se spopadejo z nepričakovanimi stroški, razčlenjeno po gospodinjstvih (Priloga III, kazalnik C.a), gospodinjstva brez ali z vzdrževanimi otroci (C.b), in gospodinjstva z eno odraslo osebo in vzdrževanimi otroci (C.c). Do teh kazalnikov lahko dostopamo preko raziskave Statistika o dohodku in življenjskih pogojih v EU (EU-SILC) in bi potemtakem morali biti vključeni v semestrsko spremljanje. Drugi kazalniki "finančne šibkosti", ki so definirani kot zmožnost odzivanja na finančne šoke in ki bi lahko bili vključeni v semester, so povprečje prihrankov gospodinjstev v povezavi z dohodki ali potrebi po osnovni potrošnji (C.d) in povprečje bruto dohodka gospodinjstev (C.e). Podatke bi pridobili od raziskave o financah in potrošnji gospodinjstev (HFCS) Evropske centralne banke.

3. Uporaba meril neenakosti dohodka in premoženja v državah pred in po davkih v evropskem semestru (Priloga III, kazalnik A), da bi upoštevali porazdelitvene učinke politik, ki jih najdemo v priporočilih posameznim državam. Ugotavljamo tudi, da bi morali razviti bolj celosten pristop k enakosti priložnosti za dostopanje do storitev, kot dodatek že obstoječemu pristopu znotraj izobraževalnih politik. To področje bi na primer vsebovalo razčlenjene podatke (podatki o dohodku gospodinjstev po decilu) o dostopnosti do varstva majhnih otrok, o neposred izdatkih za storitve varstva otrok, številu zastoj ur na otroka na teden itn. (Priloga III, kazalnik D).week etc. (Annex III, indicators D).

PRIPOROČILA 2: PREMISLEK O VPLIVU MAKROEKONOMSKE POLITIKE NA SOCIALNO POLITIKO

Kot je bilo že omenjeno, so se pri analizi razmerij med makroekonomskimi politikami v semestru in njihovem vplivu na družbeno-ekonomske neenakosti pojavila tri glavna problemska področja. Prvo problemsko področje se nanaša na sklop kazalnikov, ki so trenutno v uporabi v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji in podrobneje na omejeno število socialnih kazalnikov in njihovo nezmožnost upoštevanja neenakosti. Drugo problemsko področje se nanaša na upravljanje semestra in kvazi-avtomatski mehanizem sankcioniranja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in postopka v zvezi s čezmernim neravnovesjem, ki se aktivira v primeru, da država članica doseže določen prag, brez kakršnegakoli premisleka o možnih negativnih zunanjih učinkih pri socialnih izdatkih in javnih naložbah. In tretje problemsko področje, ki je povezano z upravljanjem postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji, se nanaša na vpletenost zelo omejene skupine akterjev, ki so povečini samo generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve znotraj evropske komisije, finančni ministri, ekonomsko-finančni odbor in odbor za ekonomsko politiko znotraj evropskega sveta.

Skladno s tem ozadjem predlagamo sledeča tri priporočila, ki bodo pripomogla k upoštevanju vplivov makroekonomskih politik na socialne izdatke in posledično na socialne neenakosti:

4. Integracija trenutnega sklopa kazalnikov v ostopku v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji s pomožnimi kazalniki za boljše razumevanje finančne šibkosti gospodinjstev. Predlagamo zlasti integracijo trenutnih kazalnikov o dolgovih zasebnega sektorja na dobrine, obveznosti, dohodek in potrošnjo gospodinjstev, ki jih je moč najti v raziskavi o financah in potrošnji gospodinjstev Evropske centralne banke (Demertzis et al, 2020) (Priloga III, kazalnik C). Nato predlagamo, da kazalniku nominalnih stroškov dela na enoto dodamo pomožne kazalnike stopnje kompenzacije delavcev na opravljeno uro dela (npr. prilagojen nominal se poviša glede na indeks cen življenjskih potrebščin vsake države).

5. Revizija fiskalnega okvirja EU in fiskalnega pravila v paktu o stabilnosti in rasti v okvirju debate o pregledu ekonomskega upravljanja EU (European Commission 2020a) in v luči odločitve o aktiviranju splošne odstopne klavzule (European Commission, 2020b). Naša analiza je pokazala regresivne vplive makroekonomskih priporočil na kapaciteto uporabe javnih sredstev za porazdelitev in izvedbo javnih naložb držav članic s postavitvijo tesnih omejitev na proračunske odhodke in to brez upoštevanja možnih negativnih zunanjih učinkov pri najranljivejših kategorijah. V skladu z Grosom in Jahn (2020) potemtakem predlagamo najprej adaptacijo zlatega pravila v paktu o stabilnosti in rasti, ki bi izvzelo neto potrošnjo za naložbe od relevantnih ciljnih primanjkljajev tako preventivnega kot korektivnega kraka pakta stabilnosti in rasti. Tako bi državam dali spodbudo, da bi zagotovile sredstva potrebna za ohranjanje delniškega kapitala. Nato predlagamo parafraziranje priporočil posameznim državam, ki temeljijo na Paktu o stabilnosti in rasti, na tak način, da upoštevajo porazdelitvene učinke in možne regresivne

učinke priporočil proračunske konsolidacije na potencialne upravičence javne porabe za socialne storitve (dober primer tega je priporočilo o primernosti pokojninskega sistema, namenjeno Sloveniji leta 2019).

6. Vključitev socialnih akterjev na formalen način v pripravo osnutka makroekonomskih priporočil.

Trenutno so priprave osnutka makroekonomskih priporočil trdno v pristojnosti generalnega direktorata za ekonomske in finančne zadeve znotraj evropske komisije in ekonomsko finančnega odbora ter odbora za ekonomsko politiko znotraj evropskega sveta. Čeprav imajo ekonomski akterji besedo pri pripravi socialnih in zaposlitvenih priporočil (generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve ima zadnjo besedo pri poročilih držav), temu ni tako pri socialnih akterjih. Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje se pogosto posvetuje s socialnimi partnerji v kontekstu semestrskega procesa. Enako ne drži za generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve, ki se sam odloča o zadevah, kot so na primer priporočila o plačah.

PRIPOROČILA 3: PRIORITIZIRANJE OBDAVČITVEI

Naša analiza obdavčitve je pokazala, da Evropska komisija že izvaja polleten nadzor davčnih politik v državah, ki je potem uporabljen kot osnova za semestrsko poročila držav. Ta analiza že upošteva učinke regresivnih sistemov obdavčitve na neenakost. Predvsem, kot je opazeno že zgoraj, se pozornost namenja progresivnosti davčnih sistemov, višanju davkov, povezanih s premoženjem, boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju in pregledu sistema ugodnejše davčne obravnave. Kljub temu, kar se tiče priporočil državam članicam, lahko opazimo vrzel med analizo in priporočili. Priporočila posameznim državam so osredotočena večinoma na učinkovitost davčnega sistema, konkurenčnost in produktivnost. Da bi semester lahko boljše izkoristili za upoštevanje strukture plačevanja in nagrajevanja znotraj davčnega sistema in oceno njegove progresivnosti, imamo tri glavna priporočila:

7. Razširitev in konsistentna uporaba priporočil o progresivnih davčnih sistemih, ki so trenutno namenjena državam s konkurenčnimi davčnimi ureditvami. Sklop priporočil iz evropskega semestra iz leta 2019 vsebuje le majhno število priporočil za progresivno obdavčitev za nekaj držav, ki so lahko uporabljena kot primer "najboljše prakse" za formulacijo priporočil (glej z oranžno označena priporočila iz cikla 2019 v Prilogi I). Primer tega je priporočilo, ki ga je prejela Latvija - »znižajte obdavčitev posameznikov z nizkimi dohodki tako, da jo premaknete na druge vire, kot so obdavčitev kapitala, nepremičnin in z izboljšavo izpolnjevanja davčnih obveznosti« - ki je lahko primer progresivnega davčnega priporočila.

8. Imejte usklajen pristop k zmanjševanju davkov v EU. Dodaten razlog, zakaj je izredno pomembno imeti konsistentna priporočila o obdavčitvi, je, da se izognemo davčnemu dumpingu v državah z radodarnimi režimi davčne spodbude. V tem pomenu lahko davki služijo kot orodje za naslavljanje horizontalnih neenakosti med državami članicami in ne samo za boj proti vertikalnim neenakostim, da bi se izognili fragmentaciji davčnih režimov in tekmi do najnižje možne davčne obremenitve z uporabo prikritih metod.

9. Razširitev davčne osnove na progresiven način. V zadnjih časih so države članice vpeljale nove davčne instrumente na novih področjih ne samo za širjenje davčne osnove, ampak tudi kot odvrtilno opozorilo posameznikovim odločitvam in dejanjem (npr. na področjih urbanizacije, podnebnih sprememb, porabe energije). Klici po razširitvi davčne osnove imajo lahko pozitiven vpliv na neto neenakosti, če upoštevajo porazdelitvene učinke teh ukrepov in so ti ukrepi vpeljani v povezavi z obstoječimi socialnimi politikami.

PRILOGA I

Ocenitev priporočil posameznim državam (iz leta 2019) v povezavi z "neenakostjo"

DRŽAVA (ŠTEVILO SEMESTRSKIH PRIPOROČIL)	PRIPOROČILO POSAMEZNI DRŽAVI	USMERJENOST	PODROČJE
Avstrija (skupno število: 4)	Zagotovite trajnost zdravstvenega sistema, sistema dolgotrajne oskrbe in pokojninskega sistema, vključno z ukrepom prilagoditve zakonsko določene starosti za upokožitve glede na pričakovano podaljšano življenjsko dobo.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Davke premaknite od dela k drugim virom, ki so boljša podpora za inkluzivno in trajnostno rast.	Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
	Podprite zaposlenost za polni delovni čas med ženskami, vključno z ukrepom izboljšave storitev varstva otrok, in izboljšajte položaj nizkokvalificiranih delavcev na trgu dela v sodelovanju s socialnimi partnerji.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Dvignite stopnjo osnovnih zmožnosti za prikrajsane skupine, kar vključuje ljudi z imigrantskim ozadjem.	Socialna vključenost	Izobrazba
Belgija (skupno število: 4)	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 1,6% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,6% BDP-ja. Nepričakovane presežke porabite za pospešitev nižanja splošnega javnega dolga.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Nadaljujte z reformami za zagotavljanje fiskalne stabilnosti dolgotrajne oskrbe in pokojninskega sistema, vključno z ukrepom omejitve možnosti predčasnega umika s trga dela. Izboljšajte sestavo in učinkovitost javen potrošnje, in to s pregledi porabe in koordinacijo fiskalnih politik z vsemi nivoji vlade, da ustvarite prostor za javne naložbe.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Odstranite dejavnike, ki odvrtaajo od dela in okrepite učinkovitost aktivnih politik trga dela, še posebej za nizko-kvalificirane delavce, starejše delavce in ljudi z imigrantskim ozadjem.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Izboljšajte izvedbo in vključenost v izobraževalni sistem in sistem usposabljanja ter naslovite neskladja med znanji in spretnostmi.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
Bolgarija (skupno število: 4)	Okrepite zaposljivost z usposabljanji, vključujoč digitalne spretnosti.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Izboljšajte kvaliteto, relevantnost na trgu dela in vključenost v izobraževanje in usposabljanja, še posebej za romske in druge prikrajsane skupnosti.	Socialna vključenost	Izobrazba
	Naslovite socialno vključenost z izboljšanim dostopom do integrirane zaposlitve in socialnih storitev ter bolj učinkovit sistem podpore v višini najnižjega dohodka.	Socialna vključenost	Socialno varstvo
	Izboljšajte dostopnost do zdravstvenih storitev, tudi z ukrepom nižanja lastnega plačevanja in naslavljanjem pomanjkanja zdravstvenih delavcev.	Boj proti neenakosti	Socialno varstvo

Hrvaška (skupno število: 4)	Uresničite izobraževalno reformo in izboljšajte dostopnost izobraževanja in usposabljanja na vseh nivojih ter njuni kvaliteto in relevantnost na trgu dela.	Socialne naložbe – usposabljanje/	Izobrazba
	Utrdite socialne ugodnosti in izboljšajte njihovo kapaciteto manjšanja revščine.	aktivacija	Socialna zaščita
	Okrepite ukrepe trga dela in inštitucij ter njihovo koordinacijo s socialnimi storitvami.	Socialna vključenosti	Trg dela
	Utrdite proračunski okvir in spremljanje pogojnih obveznosti na centralni in lokalni stopnji. Zmanjšajte teritorialno fragmentacijo javne uprave in izboljšajte funkcionalno razdelitev pristojnosti.	Socialne naložbe - aktivacija	Makro-ekonomsko področje
Ciper (skupno število: 4)	Izvršite reforme, namenjene izboljšanju učinkovitosti zavoda za zaposlovanje in utrdite sisteme podpore in aktivacije za mlade ljudi.	Regresivno	Trg dela
	Izvršite reforme izobraževalnega sistema in sistema usposabljanja, kar vključuje izobrazbo učiteljev ter izboljšajte vključenost delavcev in participacijo učencev v strokovnih programih in usposabljanjih ter reforme dostopnosti izobrazbe in varstva v zgodnjem otroštvu.	Socialne naložbe – aktivacija	Izobrazba
	Sprejmite ukrepe, ki bodo zagotovili, da bo nacionalni zdravstveni sistem v letu 2020, kot načrtovano, postal operativen, ampak ohranite dolgoročno trajnost.	Socialne naložbe, usposabljanje	Socialno varstvo
	Naslovite značilnosti davčnega sistema, ki lahko spodbudijo agresivno davčno načrtovanje posameznikov in multinacionalnk, podrobneje na načine plačil v tujini.	Boj proti neenakosti	Obdavčitev
Češka Republika (skupno število: 3)	Izboljšajte dolgoročno fiskalno trajnost pokojninskega in zdravstvenega sistema. Vzpostavite ukrepe proti korupciji.	Večanje davčne osnove	Makro-ekonomsko področje
	Spodbujajte zaposlovanje žensk z mladimi otroci, vključujoč ukrep izboljšanja dostopa do varstva otrok po dostopni ceni, in zaposlovanje prikrajšanih skupin.	Regresivno	Trg dela
	Povečajte kvaliteto in vključenost v izobraževalni sistem in sistem usposabljanja, vključno z ukrepom spodbujanja tehničnih in digitalnih sposobnosti in promocijo učiteljskega poklica.	Socialne naložbe – aktivacija	Izobrazba
Danska (skupno število: 1)	Naložbene ekonomske politike osredotočite na izobraževanje in usposabljanje, raziskave ter inovacije za širjenje inovacijske baze, da bo le-ta vključevala več podjetij in na trajnostni transport za rešitev težav zgoščenega prometa.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
Estonija (skupno število: 4)	Naslovite pomanjkanje usposobljenosti in spodbujajte inovacije z izboljšavo kapacitet in relevantnosti na trgu dela, izobraževanega sistema in sistema usposabljanja.	Socialne naložbe - usposabljanje	Trg dela
	Izboljšajte primernost socialnih varnostnih mrež in dostopnosti do ugodnih in integriranih socialnih storitev.	Socialne naložbe - aktivacija	Socialno varstvo
	Sprejmite ukrepe za zmanjšanje razlik v plačah med spoloma, vključujoč ukrep izboljšanja preglednosti plač.	Socialna vključenost	Trg dela
	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 4,1% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,6% BDP-ja. Zagotovite ustrezen nadzor in izvajanje ukrepov preprečevanja pranja denarja.	Boj proti neenakosti	Makro-ekonomsko področje

Finska (skupno število: 3)	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 1,9% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,5% BDP-ja.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Izboljšajte stroškovno učinkovitost socialnih in zdravstvenih storitev ter omogočite enako dostopnost do njih.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
		Dostopnost	Socialno varstvo
	Izboljšajte spodbujanje prejemanja dela in izboljšajte sposobnosti in aktivno vključenost, predvsem z dobro integriranimi storitvami za nezaposlene in neaktivne.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
Francija (skupno število: 4)	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 1,2% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,6% BDP-ja. Nepričakovane presežke porabite za pospešitev nižanje splošnega javnega dolga. Ustvarite prihranek pri porabi in večjo učinkovitost v vseh podsektorjih vlade, vključujoč ukrep specifikiranja in nadzora implementacije konkretnih ukrepov v kontekstu javnega ukrepanja v leti 2022.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Reformirajte pokojninski sistem, da bo le-ta progresivno poenotil vsa pravila iz različnih pokojninskih režimov, z namenom izboljšanja pravičnosti in trajnosti teh režimov.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Spodbujajte integracijo vseh, ki iščejo zaposlitev, v trg dela in zagotovite enake priložnosti s posebnim fokusom na ranljive skupine, kar vključuje ljudi z imigrantskim ozadjem in naslovite primanjkljaj sposobnosti ter neskladja znanja in sposobnosti.	Boj proti neenakosti in socialna vključenost	Trg dela
	Nadaljujte s poenostavitvijo davčnega sistema in to z omejitvijo davčnih izdatkov, odstranitvijo neučinkovitih davkov in z znižanjem davka na proizvodnjo. Zmanjšajte regulativne omejitve, posebno v storitvenem sektorju, in dokončno implementirajte ukrepe za vzpodbujanje rasti podjetij.	Regresivno	Obdavčitev
	Nemčija (skupno število: 6)	Naložbene ekonomske politike osredotočite na izobrazbo	Socialne naložbe - usposabljanje
Davke premaknite od dela na druge vire, ki podpirajo inkluzivno in trajnostno rast. Okrepite konkurenčnosti v poslovnih storitvah in reguliranih poklicih.		Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
Odstranite odvračilne dejavnike, ki kličejo po več urah dela, vključujoč visoko davčno obremenitev, še posebej za posameznike, ki imajo nizke dohodke in posameznike, ki zaslužijo manj kot partner.		Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
Sprejmite ukrepe za zaščito dolgoročne trajnosti pokojninskega sistema, z ohranitvijo primernosti le-tega.		Regresivno	Makro-ekonomsko področje
		Socialna vključenost	Socialno varstvo
Okrepite pogoje, ki omogočajo rast višjih plač, s spoštovanjem vloge socialnih partnerjev.		Boj proti neenakosti	Trg dela
Izboljšajte izobraževalne pogoje in nivo sposobnosti prikrajšanih skupin.		Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba

Grčija (skupno število: 2)	Naložbene ekonomske politike osredotočite na trajnostni prevoz in logistiko, zaščito okolja, energetska učinkovitost, obnovljive vire energije in projekte medmrežne povezanosti, digitalne tehnologije, raziskave in razvoj, izobrazbo, usposabljanja, zaposljivost, zdravstvo, obnovitev urbanih območij, reševanje regijskih razlik in potrebo po zagotavljanju socialne vključenosti.	Socialne naložbe in vključenost	Socialno varstvo
	Dosežite trajnostno ekonomsko obnovitev in se borite proti makroekonomskim neravnovesjem z nadaljevanjem in dokončno izpeljavo reform, ki so v skladu z post-programskimi zavezami podanimi 22. junija 2018 na Eurogroupu.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
Madžarska (skupno število: 4)	Nadaljujte z integracijo najranljivejših skupin v trg dela, z usposabljanji in izboljšavo primernosti socialne podpore in nadomestil za brezposelnost.	Socialna vključenost	Trg dela
	Izboljšajte izobraževalne pogoje in povečajte participacijo prikrajšanih skupin, posebno romske skupnosti, v kvalitetnem rednem izobraževanju.	Socialne naložbe – usposabljanje	Izobrazba
	Izboljšajte zdravstvene pogoje s podporo ukrepov za preventivo in krepitevijo osnovne zdravstvene nege.	Boj proti neenakosti	Socialno varstvo
	Zagotovite spoštovanje zavezanosti s priporočili Evropskega sveta iz junija 2019 z namenom popravka precejšnjega odstopanja od prilagoditve poti napram srednjeročnim proračunskim ciljem.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
Irska (skupno število: 5)	Dosežite srednjeročne proračunske cilje v letu 2020. Nepričakovane presežke porabite za pospešitev nižanja splošnega javnega dolga. Omejite obseg in število davčnih izdatkov in razširite davčno osnovo. Nadaljujte z naslavljanjem značilnosti davčnega sistema, ki lahko spodbudijo agresivno davčno načrtovanje s posebni fokusom na plačila v tujini.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Naslovite pričakovano povišanje v izdatkih, povezanih s starostjo tako, da naredite zdravstveni sistem bolj stroškovno učinkovit in z implementacijo reform pokojnin.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Zagotovite posamezniku prilagojeno aktivno integracijo in podporo ter vzpodbujajte usposabljanje, še posebej za ranljive skupine in posameznike, ki živijo v gospodinjskih z nizko delovno intenziteto.	Socialne naložbe – aktivacija	Trg dela
	Izboljšajte dostop do kvalitetnega varstva otrok po ugodni ceni.	Socialne naložbe - usposabljanje	Trg dela
	Naložbene ekonomske politike osredotočite na tranzicijo k nizko ogljičnim in nizko energetskim sistemom, nižanje emisij toplogrednih plinov, trajnostni transport, vodo, digitalno infrastrukturo in ugodne in socialne možnosti bivanja, z upoštevanjem regionalnih razlik.	Socialna vključenost	Socialno varstvo

Italija (skupno število: 8)	Zagotovite nominalno znižanje neto primarne vladne porabe za 0,1% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,6% BDP-ja. Nepričakovane presežke porabite za pospešitev nižanja splošnega javnega dolga.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Premaknite davke stran od dela, vključujoč z ukrepom nižanja davčnih izdatkov in reformiranja zastarelih katastrskih vrednosti.	Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
	Borite se proti utaji davkov, posebno utaji z ne izdajanjem računov, vključujoč ukrep krepitve obvezne uporabe e-plačil, kar vključuje tudi uvedbo nižjih legalnih pragov za plačila v gotovini.	Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
	Dokončno implementirajte prejšnje pokojninske reforme za zmanjšanje starostnih pokojnin v javni porabi sredstev in ustvarite prostor za socialno porabo in porabo za krepitev rasti.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Okrepite prizadevanja za boji proti delu na črno.	Socialna vključenost	Trg dela
	Zagotovite, da so politike aktivnega trga dela in socialne politike učinkovito integrirane in nudite podporo predvsem mladim in ranljivim skupinam.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Podpirajte participacijo žensk na trgu dela s celostno strategijo, kar vključuje dostopnost do kvalitetnega varstva otrok in dolgotrajne oskrbe.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Izboljšajte izobraževalne pogoje, tudi s primernim ciljnim investiranjem in spodbujajte usposabljanje, kar vključuje tudi krepitev digitalnih sposobnosti.	Socialne naložbe - usposabljanje	Trg dela
Latvija (skupno število: 6)	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 3,5% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,5% BDP-ja.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Znižajte obdavčitev posameznikov z nižjimi dohodki in te davke pridobite iz drugih virov, kot sta nepremičnine in kapital, in izboljšajte izpolnjevanje davčnih obveznosti.	Progresivno	Obdavčitev
	Naslovite socialno izključenost z izboljšanjem primernosti nadomestila minimalnega dohodka, minimalne starostne pokojnine in nadomestila za invalide.	Socialna vključenost	Socialno varstvo
	izboljšajte kvaliteto in učinkovitost izobrazbe in usposabljanja, predvsem za nizkokvalificirane delavce in iskalce zaposlitve, vključujoč ukrep krepitve participacije v strokovnih šolah, usposabljanju in izobraževanju odraslih.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
	Izboljšajte dostopnost, kvaliteto in stroškovno učinkovitost zdravstvenega sistema.	Boj proti neenakosti	Socialno varstvo
	Naložbene ekonomske politike osredotočite na inovacije, zagotavljanje primerne nastanitve, transport, učinkovitost virov in energijsko učinkovitost, medsebojno povezovanje na področju energije in digitalno infrastrukturo, ne da bi pozabili na regionalne razlike.	Socialna vključenost	Socialno varstvo

Litva (skupno število: 4)	Izboljšajte izpolnjevanje davčnih obveznosti in razširite davčno osnovo na vire davkov, ki so manj škodljivi rasti.	Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
	Naslovite neenakosti prihodkov, revščino in socialno izključenost, vključujoč ukrepe izboljšanja zasnove davčnega sistema in sistema nadomestil ter ugodnosti.	Progresivno	Obdavčitev
	Izboljšajte kvaliteto in učinkovitost na vseh nivojih izobraževanja in usposabljanja, vključujoč izobraževanje odraslih.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
	Zvišajte kvaliteto, dostopnost in učinkovitost zdravstvenega sistema.	Dostopnost	Socialno varstvo
Luksemburg (skupno število: 3)	Zvišajte stopnjo zaposlenosti starejših delavcev z okrepitevijo njihovih možnosti zaposlitve in zaposljivosti.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Izboljšajte dolgoročno trajnost pokojninskega sistema, vključujoč ukrep dodatnega omejevanja predčasne upokojitve.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Naslovite značilnosti davčnega sistema, ki bi lahko spodbujale agresivno davčno načrtovanje, zlasti s plačili v tujini.	Večanje davčne osnove	Obdavčitev
Malta (skupno število: 3)	Zagotovite fiskalno trajnost zdravstvenega in pokojninskega sistema, vključujoč ukrep omejitve predčasne upokojitve in prilagoditve zakonsko določeno starost za upokojitve v skladu s pričakovanim podaljšanjem življenjske dobe.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Naslovite značilnosti davčnega sistema, ki bi lahko spodbujale agresivno davčno načrtovanje posameznikov.	Večanje davčne osnove	Obdavčitev
	Naložbene ekonomske politike osredotočite na raziskave in inovacije, upravljanje z naravnimi viri, učinkovitost virov in energetsko učinkovitost, trajnostni transport, manjšanje zastojev v prometu in inkluzivno izobraževanje ter usposabljanje.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
Nizozemska (skupno število: 4)	Implementirajte politike, ki bodo povečale razpoložljivi dohodek gospodinjstev, vključujoč ukrep krepitev pogojev, ki spodbujajo rast plač, z obzirom na vlogo socialnih partnerjev.	Boj proti neenakosti	Obdavčitev
	Naslovite značilnosti davčnega sistema, ki bi lahko spodbujale agresivno davčno načrtovanje, predvsem s plačili v tujini. Ta storite z implementacijo napovedanih ukrepov.	Večanje davčne osnove	Obdavčitev
	Odstranite spodbude za samozaposlitev brez zaposlenih in medtem spodbujajte primerno socialno zaščito za samozaposlene in se borite proti lažni samozaposlenosti.	Boj proti neenakosti	Trg dela
	Okrepite celostno vseživljenjsko učenje in usposabljanje, predvsem tistih na robu trga dela in neaktivnih.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela

Poljska (skupno število: 4)	Zagotovite primernost bodočih pokojnin in trajnost pokojninskega sistema z ukrepi višanja dejanske starosti upokojitve in z reformo preferencialnega pokojninskega sistema.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
		Socialna vključenost	Socialno varstvo
	Zagotovite dvig participacije na trgu dela, vključujoč ukrep izboljšanja dostopnosti do varstva otrok in dolgotrajne oskrbe ter odstranite obstoječe ovire za bolj stalnim oblike zaposlitve.	Socialne naložbe . aktivacija	Trg dela
	Spodbujajte kvalitetno izobraževanje in sposobnosti, relevantne za trg dela, predvsem skozi izobraževanje odraslih.	Socialne naložbe - aktivacija	Izobrazba
Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 4,4% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,6% BDP-ja. Zagotovite izboljšavo učinkovitosti javne porabe, vključujoč ukrep izboljšanja proračunskih postopkov.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje	
Portugalska (skupno število: 5)	Sprejmite ukrepe naslavljanja segmentacije trga dela.	Boj proti neenakosti	Trg dela
	Izboljšajte sposobnosti populacije, predvsem digitalno pismenost, vključujoč ukrep relevantnosti izobraževanja odraslih za potrebe trga dela.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Zvišajte število visokošolskih diplomantov, predvsem na področjih znanosti in informacijske tehnologije.	Socialne naložbe - usposabljanje	izobrazba
	Izboljšajte učinkovitost in primernost socialnih varnostnih mrež.	Socialna vključenost	Socialno varstvo
	Dosežite srednjeročni proračunski cilj v letu 2020, v skladu z delom proračuna, namenjenim za nenavadne dogodke, za katerega je dovoljeno odstopanje. Nepričakovane presežke porabite za pospešitev nižanja splošnega javnega dolga. Izboljšajte kvaliteto javnih financ z dajanjem prednosti porabi, ki spodbuja rast, medtem ko krepite nadzor nad splošno porabo, stroškovno učinkovitost in primerno načrtovanje proračuna, s fokusom na trajnem zmanjšanju zamud v bolnišnicah. Izboljšajte finančno trajnost podjetij v lasti države in zagotovite pravočasno, transparentno in celostno nadziranje.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje

Romunija (skupno število: 8)	Zagotovite spoštovanje zavezanosti priporočilom Evropskega sveta iz junija 2019, z namenom popravka precejšnjega odstopanja od prilagoditve napram srednjeročnim proračunskim ciljem. Zagotovite dokončno aplikacijo fiskalnega okvirja.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Okrepite izpolnjevanje davčnih obveznosti in pobiranje davkov.	Večanje davčne osnove	Obdavčitev
	Zagotovite trajnost javnega pokojninskega sistema in dolgoročno uresničljivost drugega stebra pokojninskega sklada.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Izboljšajte kvaliteto in vključenost v izobraževanje, predvsem romske skupnosti in drugih prikrajšanih skupin.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
	Izboljšajte sposobnosti, vključujoč digitalne, predvsem z višanjem relevantnosti strokovne izobrazbe in usposabljanj ter visokošolske izobrazbe na trgu dela.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Povečajte domet in kvaliteto socialnih storitev in dokončno izvršite reforme vključitve minimalnega dohodka.	Boj proti neenakosti	Socialno varstvo
	Zagotovite minimalno plačo z uporabo objektivnih kriterijev, ki so v skladu z ustvarjanjem delovnih mest in konkurenčnostjo.	Regresivno	Trg dela
	Izboljšajte dostopnost in stroškovno učinkovitost zdravstvenega sistema, tudi skozi premik na izvenbolnišnično oskrbo.	Dostopnost	Socialno varstvo
Slovaška (skupno število: 4)	Dosežite srednjeročni proračunski cilj v letu 2020. Zaščitite dolgoročno trajnost javnih financ, predvsem v zdravstvu in pokojninskem sistemu.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Izboljšajte kvaliteto in vključenost v izobraževanje na vseh nivojih in spodbujajte razvoj sposobnosti.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
	Okrepite dostopnost do kvalitetnega varstva otrok in dolgotrajne oskrbe po ugodni ceni.	Socialne naložbe - aktivacija/ usposabljanje	Izobrazba
	Spodbujajte integracijo prikrajšanih skupin, predvsem romske skupnosti.	socialna vključenost	Socialno varstvo
Slovenija (skupno število: 3)	Dosežite srednjeročni proračunski cilj v letu 2020. Sprejmite in implementirajte reforme v zdravstvu in dolgotrajni oskrbi, ki zagotavljajo kvaliteto, dostopnost in dolgoročno fiskalno trajnost.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
		Socialna vključenost	Socialno varstvo
	Zagotovite dolgoročno vzdržnost in primernost pokojninskega sistema, vključujoč ukrep prilagoditve zakonsko določene starosti za upokojitev in omejitvijo predčasne upokojitve.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
		Socialna vključenost	Socialno varstvo
Zvišajte zaposljivost nizkokvalificiranih in starejših delavcev z izboljšavo relevantnosti izobrazbe in usposabljanja, vseživljenjskega učenja in ukrepov za aktiviranje, vključujoč boljšo digitalno pismenost, na trgu dela.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela	

Španija (skupno število: 6)	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 0,9% v letu 2020, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,65% BDP-ja. Sprejmite ukrepe za okrepitev fiskalnega okvirja in sistema javnega naročanja na vseh nivojih vlade. Ohranite trajnost pokojninskega sistema. Nepričakovane presežke porabite za pospešitev nižanja splošnega javnega dolga.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Zagotovite, da imajo zaposlitvene in socialne storitve kapacitete nudenja učinkovite podpore.	Socialne naložbe - aktivacija	Trg dela
	Spodbujajte tranzicijo na pogodbah za nedoločen čas, vključujoč ukrep poenostavitve sistema spodbud za zaposlovanje.	Boj proti neenakosti	Trg dela
	Izboljšajte podporo družinam in naslovite vrzeli v pokritosti v državni pomoči za brezposelne in regionalnih shemah minimalnega dohodka.	Socialna vključenost	Socialno varstvo
	Zmanjšajte zgodnja odhajanja iz šol in izboljšajte pogoje izobraževanja, z upoštevanjem regionalnih razlik.	Socialne naložbe - usposabljanje	Izobrazba
	Izboljšajte kooperacijo med izobrazbo in podjetji z namenom izboljšanja preskrbe s sposobnostmi in kvalifikacijami, ki so relevantne na trgu dela, predvsem informacijske in komunikacijske tehnologije.	Socialne naložbe - aktivacija	Izobrazba
Švedska (skupno število: 2)	Naložbene ekonomske politike osredotočite na izobrazbo in sposobnosti, ohranjanje investicij v trajnostni transport za nadgradnjo različnih metod transporta, predvsem železnice, in raziskave in inovacije, z upoštevanjem regionalnih razlik.	Socialne naložbe - aktivacija	Izobrazba
	Naslovite tveganja, povezana z visokimi dolgovi gospodinjstev s postopnim manjšanjem davčnih olajšav plačila hipotekarnih obveznosti ali z višanjem davkov na nepremičnine, ki se plačujejo po preteku vsakega časovnega obdobja.	Rekonfiguracija davkov	Obdavčitev
Velika Britanija (skupno število: 2)	Zagotovite, da nominalna stopnja rasti neto primarne vladne porabe ne preseže 1,9% v letih 2020 in 2021, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi 0,6% BDP-ja.	Regresivno	Makro-ekonomsko področje
	Naložbene ekonomske politike osredotočite na raziskave in inovacije, nastanitev, treninge in izboljšanje sposobnosti, trajnostni transport in nizko ogljične emisije ter energijsko tranzicijo, z upoštevanjem regionalnih razlik.	Socialne naložbe - aktivacija	Izobrazba

PRILOGA II

Tabela 1: seznam socialnih kazalnikov, ki so trenutno upoštevani v semestru

PODROČJE POLITIKE	KAZALNIK	VIR
Izobrazba	Posamezniki, ki so zgodaj zapustili izobraževanje in usposabljanje (% populacije med 18 in 24 leti starosti)	JER
	Otroci pod 3 letom starosti v formalnem varstvu (%)	JER
	Splošna vladna poraba po funkciji: izobrazba (% BDP-ja)	JER
	Participacija odraslih v učenju (% populacije med 25 in 64 letom starosti)	JER
	Pridobljena terciarna stopnja izobrazbe (% populacije med 30 in 34 letom starosti)	JER
	Posamezniki z osnovnimi ali višjimi splošnimi digitalnimi sposobnostmi (% populacije med 16 in 74 letom starosti)	JER
Trg dela	Stopnja brezposelnosti (% aktivne populacije med 15 in 74 letom starosti)	JER
	Stopnja dolgoročne brezposelnosti (% aktivne populacije med 15 in 74 letom starosti)	JER
	Stopnja zaposlenosti (% populacije med 20 in 64 letom starosti)	JER
	Mladi NEET (mladi, ki niso vključeni v izobraževanje, usposabljanje ali so zaposleni) (% celotne populacije med 15 in 24 letom starosti)	JER
	Razlike pri zaposlenosti med spoloma (p.p.)	JER
	Razlike pri zaposlenosti za krajši delovni čas med spoloma (p.p.)	JER
	Razlike v plači med spoloma v nepopravljeni obliki (% povprečne bruto postavke na uro pri moških)	JER
	Stopnja aktivnosti (% populacije med 15 in 64 letom starosti)	JER
	Stopnja brezposelnosti med mladimi (% delovne sile med 15 in 24 letom starosti)	JER
	Trajanje trenutne zaposlitve (% zaposlenih med 20 in 64 letom starosti od 0 do 11 mesecev)	JER
	Stopnja tranzicije od pogodb za določen čas na pogodbe za nedoločen čas % (povprečje 3 let)	JER
	Stopnja zaposlenosti starejših delavcev (starostna skupina 55 do 64 let starosti)	SPPM
	Produktivnost dela na uro del (temelji na SKM na uro dela)	EPM
	Produktivnost dela na zaposlenega (temelji na SKM na zaposlenega)	EPM
	Začasno zaposleni delavci (% vseh zaposlenih med 15 in 64 letom starosti)	EPM
	Rast stroška dela na nominalno enoto (% razlike od prejšnjega leta)	EPM
	Stopnja zaposlenosti nizko-kvalificiranih posameznikov (% populacije z najmanj nižjo sekundarno izobrazbo med 20 in 64 letom starosti)	EPM
	NeprostoVOLjno začasno delo (% vseh zaposlenih)	EPM
	Delo s krajšim delovnim časom (% vseh zaposlenih med 15 in 74 letom starosti)	EPM
	Neaktivnost in delo s krajšim delovnim časom zaradi osebnih in družinskih razlogov (med 15 in 64 letom starosti)	EPM

Socialno varstvo	Vpliv socialnih transferjev (ki niso pokojnina) na manjšanje revščine (%)	JER
	Realni bruto prilagojeni razpoložljivi dohodek gospodinjstev na prebivalca v SKM (2008 = 100)	JER
	Neto dohodek delavca zaposlenega za polni delovni čas s povprečno plačo (SKM)	JER
	Prihodkovna neenakost – kvartilno razmerje deleža (S80/S20)	JER
	Posamezniki na robu revščine in tvegane socialne izključenosti (AROPE) (v %)	JER
	Samo-prijavljene neizpolnjene zdravstvene potrebe (%)	JER
	Stopnja tveganja revščine (AROP) (% populacije)	JER
	Hudo materialno pomanjkanje (SDM) (% populacije)	JER
	Posamezniki, ki živijo v gospodinjstvih z nizko delovno intenziteto (% vse populacije pod starostjo 60 let)	JER
	Huda stanovanjska prikrajšanost (lastnik) (% lastnikov)	JER
	Huda stanovanjska prikrajšanost (najemnik) (% najemnikov)	JER
	Stopnja tveganja revščine zaposlenih (% populacije)	JER
	Splošna vladna poraba po funkciji: socialno varstvo (% BDP-ja)	JER
	Splošna vladna poraba po funkciji: zdravstvo (% BDP-ja)	JER
	Stopnja skupnega nadomestila za pokojnine	JER
	Zdrava leta pri starosti 65: ženske	JER
	Zdrava leta pri starosti 65: moški	JER
	Lastna potrošnja za zdravstvo (% vse zdravstvene potrošnje)	JER
	Relativni povprečni dohodek starejših	SPPM
	Prag revščine za samska gospodinjstva	SPPM
	Stopnja vztrajnega tveganja revščine	SPPM
	Stopnja tveganja revščine pri populaciji, ki živi v (kvazi) brezposelnih gospodinjstvih	SPPM
	Relativna povprečna vrzel tveganja revščine	SPPM
	Otroci na robu revščine in ki tvegajo socialno izključenost	SPPM
	Stopnja tveganja revščine pri brezposelnih	EPM

Vir: lastna izdelava

Legenda:

- ♦ JER (Joint Employment Report) - skupno poročilo o zaposlenosti
- ♦ SPPM (Social Protection Performance Monitor) – prikaz uspešnosti socialne zaščite
- ♦ EPM (Employment Performance Monitor) – prikaz uspešnosti zaposlovanja

Tabela 2: Glavni kazalniki postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji in njihovi pragi

KAZALNIK	PRAG
Povprečje stanja tekočega računa kot % BDP-ja za 3 leta nazaj	+6% in -4%
Neto stanje mednarodnih naložb kot % BDP-ja	-35%
Sprememba v deležu na izvoznih trgih zadnjih 5 let, merjena v odstotkih	-6%
Sprememba v strošku dela na nominalno enoto zadnjih 3 let v merjena v odstotkih	+9% za €A MSs in +12% za ne-€A MSs
Sprememba v realnih efektivnih tečajih zadnjih 3 let, merjena v odstotkih, ki temelji na Harmoniziranemu indeksu cen življenjskih potrebščin/deflatorjih indeksa cen življenjskih potrebščin, glede na 41 drugih industrijskih držav	±5% za €A MSs in ±11% za ne-€A MSs
Konsolidiran dolg zasebnega sektorja kot % BDP-ja	133%
Kreditni tok zasebnega sektorja kot % BDP-ja	14%
Letne spremembe v cenah hiš/stanovanj glede na deflatorje Eurostat potrošnje	6%
Splošni dolg državnega sektorja kot % BDP-ja	60%
Povprečje stopnje brezposelnosti zadnjih 3 let	10%
Letne spremembe skupnih obveznosti finančnega sektorja	16,5%
Sprememba v deležu aktivnosti zadnjih 3 let	-0,2%
Sprememba v deležu dolgotrajne brezposelnosti zadnjih 3 let	+0,5%
Sprememba v deležu brezposelnosti mladih zadnjih 3 let	+2%

Vir: lastna izdelava

PRILOGA III

Predlog novih kazalnikov

J. prihodkovna neenakost:

- ♦ Palma razmerje⁴

K. negotovost o stalnosti zaposlitve, kakovost dela in zastopanosti dela

a) Zaposlitvena negotovost

- ♦ Razdelitev trajanja zaposlitve pri trenutnem delodajalcu po letih v oklepajih (EU – raziskava o delovni sili). Letni podatki.
- ♦ Odstotek delavcev s pogodbo za določen čas (EU – raziskava o delovni sili). Letni podatki.
- ♦ Odstotek samozaposlenih brez zaposlenih med vsemi zaposlenimi (EU – raziskava o delovni sili). Letni podatki.
- ♦ Odstotek zaposleni, ki pričakujejo, da bodo v naslednjih 6 mesecih ostali brez dela (Evropski svet delavcev – Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek delavcev zaposlenih preko agencij za začasno delo (EU – raziskava o delovni sili). Letni podatki.
- ♦ Odstotek delavcev s pogodbo o zaposlitvi za do 3 mesece (EU – raziskava o delovni sili). Letni podatki.

b) Socialni dialog

- ♦ Stopnja gostote sindikatov po zaposlitvenem statusu (Institucionalne značilnosti sindikatov, določanje plač, posredovanje države, podatkovna baza socialnih paktov).
- ♦ Odstotek delavce podvrženih kolektivni pogodbi o višini plače (raziskava o strukturi plač -Eurostat). Letni podatki.

c) Delovni čas in razmerje med zasebnim in poklicnim življenjem: Raziskava o delovni sili

- ♦ Odstotek zaposlenih, ki imajo več kot eno službo po delovnem statusu (EU – raziskava o delovni sili).
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki tedensko delajo 49 ali več ur po delovnem statusu (EU – raziskava o delovni sili).
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki običajno delajo v soboto in/ali nedeljo po delovnem statusu (EU – raziskava o delovni sili)
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki delajo od doma po številu otrok in po delovnem statusu (EU – raziskava o delovni sili).
- ♦ Povprečen čas poti v eno smer na relaciji dom-služba v minutah (evropska raziskava o delovnih pogojih Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.

d) kakovost dela (avtonomija, delovna intenziteta in razmerja na delovnem mestu):

- ♦ Odstotek zaposlenih, ki imajo dobro razmerje s sodelavci (evropska raziskava o delovnih pogojih – Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki imajo dobro razmerje z nadrejenim (evropska raziskava o delovnih pogojih – Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki so bili izpostavljeni fizičnemu, psihološkemu ali spolnemu nasilju, povezanemu z delom v zadnjih 12 mesecih (evropska raziskava o delovnih pogojih Eu-

⁴ Palma razmerje se osredotoča na razlike med tistimi v najvišjem in najnižjem dohodkovnem razredu. Razmerje vzame 10% delež populacije najbogatejših po bruto nacionalnem dohodku (BND) in to deli z najrevnejšimi 40% deležem populacije po BDN. Kot obrazloženo v besedilu, ta kazalnik bolje upošteva neenakost, predvsem v situacijah progresivne polarizacije porazdelitve dohodka. V tem pogledu ni indeks BDN, ki je tradicionalno uporabljen, preveč informativen, saj smo še vedno lahko pričali izboljšanju indeksa, če na primer drugi najvišji kvantil postane revnejši; druge stvari pa enake, v resnici pa se situacija ni spremenila.

rofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.

- ♦ Odstotek zaposlenih, ki od nadrejenega redno prejema povratne informacije (evropska raziskava o delovnih pogojih Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki lahko sami izberejo metode dela ali vplivajo na tempo dela (evropska raziskava o delovnih pogojih). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki mislijo, da svoje delo opravljajo uspešno (evropska raziskava o delovnih pogojih Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki morajo delati s hitrim tempom ali imajo za svoje delo postavljene tesne roke (evropska raziskava o delovnih pogojih Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010, 2015.
- ♦ Odstotek zaposlenih, ki lahko vplivajo na odločitve, ki se tičejo njihovega dela (evropska raziskava o delovnih pogojih Eurofound). Podatki na voljo za: 2005, 2010.

L. Finančna negotovost

- a) nezmožnost gospodinjstva, da pokrije nepričakovane stroške, vsa gospodinjstva, odstotni delež (Eurostat, EU – statistika o dohodku in življenjskih pogojih);
- b) nezmožnost gospodinjstva, da pokrije nepričakovane stroške po gospodinjstvu z ali brez vzdrževanimi otroci, odstotni delež (Eurostat, EU - statistika o dohodku in življenjskih pogojih);

c) nezmožnost gospodinjstva, da pokrije nepričakovane stroške, samska gospodinjstva (moški in ženske), gospodinjstva z vzdrževanimi otroci, odstotni delež (Eurostat, EU – statistika o dohodku in življenjskih pogojih);

d) gospodinjstva s tekočimi in varčevalnimi računi po delovnem statusu (raziskava o financah in potrošnji gospodinjstev Evropske centralne banke);

e) povprečen prihranek, predstavljen z ekvivalentom mesečnega dohodka (meseči) po delovnem statusu (raziskava o financah in potrošnji gospodinjstev Evropske centralne banke).

M. Enake priložnosti in dostop do storitev (na primeru varstva otrok)

a) delež otrok v programih varstva otrok po decilu dohodka gospodinjstva in po uri storitve (> 30 ur ali < 30 ur) (EU – statistika o dohodku in življenjskih pogojih);

b) starost otroka, ko je mesto v ustanovi zgodnjega varstva (npr. vrtec) zagotovljeno (ali kot pravica ali obvezna udeležba);

c) starševski dopust po statusu zaposlitve.



PRILOGA IV

ANALIZA TREH PODROČIJ POLITIK:

ZAPOSLOTVENE IN SOCIALNE POLITIKE



- 1 Trenutno je fokus na merjenju prikrajšanosti na dnu razdelitve dohodka.
- 2 Nobene pozornosti ne namenjamu slabšajočemu položaju srednjih segmentov populacije, tj. tako imenovani **'stisnjeni sredini'**.
- 3 Ni kazalnikov o negotovosti glede zaposlitve, finančni negotovosti in negotovosti o stalnosti zaposlitve.
- 4 Nobene pozornosti ne namenjamu neenakosti priložnosti na področju socialnih naložb, npr. **storitve varstva otrok in socialne storitve**.

JAVNE FINANCE IN MAKROEKONOMSKE POLITIKE



- 1 Prisoten je **vztrajajoč fokus na proračunski stabilnosti in manjšanju dolga**, kar ima lahko regresivne vplive na neenakost.
- 2 Trenutnemu postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji **manjkajo makroekonomski kazalniki, ki bi merili neenakost**.
- 3 S postavljanjem tesnih omejitev priporočila posameznim državam posredno vplivajo na kapaciteto držav članic, da javna sredstva porabijo za porazdelitev in izvedbo javnih naložb.

DAVČNA POLITIKA



- 1 Priporočila o obdavčitvi osebnega dohodka so osredotočena na učinkovitost in produktivnost trga dela in **zanemarjajo porazdelitveni potencial davčne politike**.
- 2 Davčne zadeve, označene za ključne v poročilih držav, se konsistentno ne pojavljajo v priporočilih posameznim državam.

PRIPOROČILA

- ✓ Vključite nove kazalnike, da boste: zajeli padajočo kakovost dela, ocenili finančne zmožnosti gospodinjstev in izmerili neenakosti dohodkov in premoženja.
- ✓ Nove kazalnike integrirajte v postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji za spremljanje finančne šibkosti gospodinjstev; ponovno razmislite o pravilih glede odhodkov v paktu o stabilnosti in rasti; in **vključite socialne partnerje in širšo civilno družbo v proces**.
- ✓ V priporočilih državam **spodbujajte progresivno obdavčitev**; imejte **koordiniran pristop do davčnega dumpinga** v EU; in razširite davčno osnovo z novimi področji, kot so okolje, na progresiven način.

SEZNAM LITERATURE

- Anderson, J. (2020) "COVID-19: The self-employed are hardest hit and least supported", Bruegel. Dostopno na: www.bruegel.org/2020/04/covid-19-the-self-employed-are-hardest-hit-and-least-supported/#_ftnref1
- Antonucci, L., Horvath, L., Kutiyski, Y. and Krouwel, A.P.M. (2017) "The malaise of the squeezed middle: Challenging the narrative of the "left behind" Brexiter", *Competition & Change*, Vol. 21, No. 3, pp. 211-229.
- Antonucci, L. and Varriale, S. (2020) "Unequal Europe, unequal Brexit: How intra-European inequalities shape the unfolding and framing of Brexit", *Current Sociology*, 68 (1), pp. 41-59.
- Atkinson, A.B. (2014) "After Piketty?", *British Journal of Sociology*, Vol. 65, No. 4, pp. 619-638.
- Begg, I. and Berghman, J. (2002) "Introduction: EU social exclusion policy revisited", *Journal of European Social Policy*, Special Issue on Social Exclusion and reforming the European social model, Vol. 12, pp. 179-194.
- Byrne, D. and Ruane, S. (2017) *Paying for the Welfare State in the 21st Century. Tax and Spending in Post-Industrial Societies*. Bristol: Bristol University Press.
- Cantillon, B. (2011) "The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era", *Journal of European Social Policy*, Vol. 21, No. 5, pp. 432-449.
- Cantillon B. and Van Lancker W. (2013) "Three Shortcomings of the Social Investment Perspective", *Social Policy and Society*, Vol. 12, No. 04, pp. 553-564.
- Colin, N. and Palier, B. (2015) "The Next Safety Net: Social Policy for a Digital Age", *Foreign Affairs*, pp.29-33.
- Copeland, P. and Daly, M. (2018) "The European Semester and EU Social Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 5, pp. 1-18.
- Corti F. (2020) "The Politicisation of Social Europe, Conflict dynamics in the post-crisis debate over EU social and employment policies", PhD dissertation, Università degli studi di Milano.
- Crespy, A. and Menz, G. (2015) "Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, pp. 753-768.
- de La Porte, C. and Heins, E. (2015) "The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform", *Comparative European Politics*, Vol. 13, No. 1, pp. 1-7.
- Demertzis et al (2020) "The financial fragility of European households in the time of COVID-19. Policy contribution", Bruegel. Dostopno na: www.bruegel.org/2020/07/the-financial-fragility-of-european-households-in-the-time-of-covid-19/
- Deutschmann, C. (2011) "Limits to Financialization. Sociological Analyses of the Financial Crisis", *European Journal of Sociology*, Vol. 52, No. 3, pp. 347-389.
- European Commission (2020a) *Communication on Economic governance review*. Brussels: COM(2020) 55 final.
- European Commission (2020b) *Communication on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*. Brussels: COM(2020) 123 final.
- European Commission (2020c) *Communication on 2020 European Semester: Country-specific recommendations*. Brussels: COM(2020) 500 final.
- European Commission (2013) *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Brussels: COM(2013) 83 Final.
- Forum on Inequality and Diversity (2020) "A fairer future is possible. Memorandum for post Covid-19 in Italy". Dostopno na: www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/06/A-FAIRER-FUTURE-IS-POSSIBLE_FORUMDD.x61577.pdf
- Galgóczi B., Hoffman, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A. and Theodoropolou, S. (2017) "The Social Scoreboard revisited". Brussels: ETUI.

- Gallie, D. (2017) "The Quality of Work in a Changing Labour Market", *Social Policy & Administration*, Vol. 51, No. 2, pp. 226-243.
- Gallie, D., Felstead, A., Green, F. and Inanc, H. (2017). "The hidden face of job insecurity", *Work, Employment and Society*, Vol. 3, No. 1, pp. 36-53.
- Gros, D. and Jahn, M. (2020) "Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule", in the EU fiscal framework", Study requested by the ECON committee. Brussels: European Parliament.
- Healy, J., Nicholson, D. and Pekarek, A. (2017) "Should we take the gig economy seriously?", *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*, 27(3), pp. 232-248.
- Hemerijck, A. (2013) *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Huws, U., Spencer, N., Syrdal, D. S. and Holts, K. (2017) "Work in the European Gig Economy: Research Results from the UK, Sweden, Germany, Austria, The Netherlands, Switzerland and Italy". Brussels: Foundation for European Progressive Studies.
- Istituto per la Ricerca Sociale (2016) "Mainstreaming Employment and Social Indicators into Macroeconomic Surveillance", Study for the EMPL Committee, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. Brussels: European Parliament.
- Jessoula, M. (2015) "Europe 2020 and the Fight against Poverty – Beyond Competence Clash, Towards "Hybrid" Governance Solutions?", *Social Policy & Administration*, Vol. 49, No. 4.
- Kempson, E. and Collard, S. (2012) "Developing a vision for financial inclusion". Bristol: Personal Finance Research Centre (PFRC).
- Kochhar, R. (2017) "Middle Class Fortunes in Western Europe", Pew Research Center, April 2017. Dostopno na: www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2017/04/ST_2017.04.24_Western-Europe-Middle-Class_FINAL.pdf
- Kuitto, K. (2016) "From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective", *Journal of European Social Policy*, Vol. 26, No. 5.
- Kurer, T. (2020) "The Declining Middle: Occupational Change, Social Status, and the Populist Right", *Comparative Political Studies*, Vol. 53, No. 10-11, pp. 1798-1835.
- Kvist, J. (2013): "The post-crisis European social model: developing or dismantling social investments?", *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 29, No. 1, pp. 91-107.
- Leschke, J., Watt, A. (2014) "Challenges in Constructing a Multi-dimensional European Job Quality Index", *Social Indicators Research* 118, 1-31.
- Magone, J. M., Laffan, B. and Schweiger C., (2016) *Core-Periphery Relations in the European Union: Power and Conflict in a Dualist Political Economy*. London: Routledge, Routledge/UACES Contemporary European Studies.
- Marx, I. (2103) "Why Direct Income Redistribution Matters if We Are Really Concerned with Reducing Poverty", *Intereconomics*, Vol. 48, No. 6 (November/December), pp. 350-356. Dostopno na: <https://archive.intereconomics.eu/year/2013/6/inequality-in-europe-what-can-be-done-what-should-be-done>.
- McGuinn, J. et al (2020) "Social Sustainability. Concepts and Benchmarks", Study requested by the EMPL Committee. Brussels: European Parliament.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Nikolai, R. (2012), "Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world" in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds.) *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press, pp. 91-115.
- OECD (2019) "OECD Middle Class 2019". Paris: OECD Publishing. Dostopno na: www.oecd.org/els/soc/OECD-middle-class-2019-main-findings.pdf
- OECD (2018) "A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility". Paris: OECD Publishing. Dostopno na: <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- Office of National Statistics (2017) "The feasibility of measuring the sharing economy: November 2017 progress update". Dostopno na: www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/output/articles/thefeasibilityofmeasuringthesharing

[ingeconomy/november2017progressupdate](#)

Palma, J. G. (2018) "How does Europe manage to achieve a relatively low and homogeneous level of inequality in spite of a broad diversity of fundamentals?" in R. Sweeney and R. Wilson, *Cherishing All Equally 2019: Inequality in Europe and Ireland*. Brussels: FEPS and TASC.

Parker, S. (ed.) (2013) *The Squeezed Middle: The Pressure on Ordinary Workers in America and Britain*. Bristol: Policy Press.

Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Harvard University Press

Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K. and Whelan, C. (2013) "The social stratification of social risks: the relevance of class for social investment strategies", *Journal of European Social Policy*, Vol. 23, No. 1, pp. 52-67.

Rainone, S. (2020) "The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2020-2021". Brussels: ETUI. Dostopno na: www.etui.org/publications/background-analysis/the-country-specific-recommendations-csrs-in-the-social-field

Sabato, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R., Spasova, S., Corti, F. and Vanhercke, B. (2018) "Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact". Brussels: European Economic and Social Committee.

Shaheen, F. and Jesse, R. (2020) "Coronavirus and the Workers Emergency: Labour Market Realities 2020", Working paper, Centre for Labour and Social Studies, London.

Schneck, S. (2018) "The Effect of Self-Employment on Income Inequality", GLO Discussion Paper, No. 281, Global Labor Organization (GLO), Maastricht.

Theodoropolou S. and Watt, A. (2011) "Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe". Brussels: ETUI.

Vaalavuo, M. (2013) "The Redistributive Impact of "Old" and "New" Social Spending", *Journal of Social Policy*, Vol. 42, No. 3, pp. 513-539.

Van Kersbergen, K., Vis, B. and Hemerijck, A. (2014) "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the only Game Left in Town?", *Social Policy and Administration*, Vol. 48, No. 7, pp. 883-904.

van Vliet, O. and Wang, C. (2015) "Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries", *Journal of Social Policy*, Vol. 44, No. 3, pp. 611-638.

Vandenbroucke F. and Vleminckx, K. (2011) "Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?", *Journal of European Social Policy*, Vol. 21, No. 5.

Vaughan-Whitehead, D. (Ed.) (2016) *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*. London: Edward Elgar Publishing.

ter Weel, B. (2018) "The Rise of Temporary Work in Europe", *De Economist* 166, pp. 397-401.

Zeitlin, J. and Vanhercke, B. (2018) "Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond", *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 2, pp. 149-174.

solidar

 **TOGETHER FOR
SOCIAL EUROPE**

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES




PROGRESIVA

 **KALEVI
SORSA
SÄÄTIÖ**


**FONDAZIONE
PIETRO NENNI**

Evropski semester že od začetka vzburja zanimanje za svoje vplive na družbo. Kljub temu pa semestru manjka sestava za spremljanje družbeno-ekonomskih neenakosti v državah članicah.

V tej študiji Lorenza Antonucci in Francesco Corti predlagata nov okvir za naslavljanje trenutnih omejitev semestra. To počneta: z razmislekom o družbeno-ekonomskih negotovostih, ki se pojavljajo pri evropskem nižje-srednjemu sloju; s povezovanjem socialnih in ekonomskih aspektov semestra in z izkoriščanjem porazdelitvenih učinkov obdavčitve. Temu primerno sta razvila sklop 9 predlogov za nov semester, ki se resnično bori proti neenakostim.

Copyright © 2020 by FEPS

ISBN: 978-2-930769-43-1

