



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.8.2012
COM(2012) 446 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Socialna zaščita v razvojnem sodelovanju Evropske unije

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Socialna zaščita v razvojnem sodelovanju Evropske unije

1. ZAKAJ JE SOCIALNA ZAŠČITA POMEMBNA?

Dolgotrajna revščina in čedalje večja ranljivost

*Agenda za spremembe*¹ določa politiko EU o prihodnosti razvojnega sodelovanja. Med drugim poziva k celovitejšemu pristopu k človekovemu razvoju, podpora izboljšanju dostopa do kakovostnih zdravstvenih in izobraževalnih storitev in okrepitvi socialne zaščite v podporo vključujoči rasti, za katero je značilno, da „lahko ljudje sodelujejo pri ustvarjanju blaginje in delovnih mest ter imajo od tega koristi“.

V nekaterih državah v razvoju, zlasti azijskih, se je v zadnjih letih gospodarstvo razcvetelo. Pet držav s številnim prebivalstvom je doseglo status države s srednjim dohodkom, vseeno pa dve tretjini od 1,5 milijarde najrevnejših ljudi na svetu danes živita v državah s srednjimi dohodki. Poleg tega je proces globalizacije pogosto povezan z večjo ranljivostjo, razpadanjem tradicionalnih sistemov solidarnosti in v nekaterih primerih povzroča večjo družbeno polarizacijo. Mnogi občasni delavci, delavci, ki opravljajo neformalno delo, in delavci migranti nimajo dostopa do socialne zaščite iz naslova delovnega razmerja oziroma do nobene oblike dejanske socialne zaščite.

Prvi razvojni cilj novega tisočletja, da se za polovico zmanjša delež ljudi, ki živijo v skrajni revščini, bo verjetno sicer izpolnjen, vendar so številna gospodinjstva še vedno ranljiva in tik nad mejo skrajne revščine². Kjer revščina vztraja, jo čedalje pogostejše spremljata izključenost in marginalizacija zaradi posebnih dejavnikov, kot so geografska izoliranost, invalidnost, spol ali etnična pripadnost. Zlasti v državah z nizkimi dohodki šibko zdravje in bolezni, neustrezna prehrana zlasti otrok, pomanjkanje ustreznega znanja, zlasti med mladimi, skopost virov ter ponavljajoča se izpostavljenost hudim pretresom, ki ogrožajo preživetje, milijonom revnih preprečujejo, da bi učinkovito sodelovali na trgu delovne sile ali kot podjetniki in se tako izognili revščini. Svetovna prehranska, energetska in finančna kriza še stopnjuje te učinke na kakovost življenja in zaposlitve revnih ter njihovo varnost.

Socialna zaščita v podporo vključujočemu razvoju

Socialna zaščita ima lahko ključno vlogo pri zmanjševanju revščine in ranljivosti. S krepitvijo enakosti – na primer s socialnimi transferji in boljšim dostopom do osnovnih socialnih storitev – in zaščito pred tveganjem socialna zaščita lahko podpira zmanjševanje revščine in vključujočo gospodarsko rast ter hkrati podpira socialno kohezijo in stabilnost. Zaradi zelo različnih gospodarskih profilov držav v razvoju in razširjene neformalnosti njihovih trgov dela se okolje v njih precej razlikuje od tistega, v katerem se je izoblikovala večina sedanjih sistemov socialne zaščite v razvitih državah. Glede na to so potrebne inovativne in posebej prilagojene rešitve, ki temeljijo na posebnih potrebah in prednostnih nalogah posameznih držav.

¹ COM(2011) 637, Sklepi Sveta 9316/12.

² S. Chen in M. Ravallion: *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Svetovna banka, 2008.

Socialna zaščita v prihodnjem razvojnem sodelovanju EU

Svet Evropske unije, Evropski parlament, mednarodne organizacije in civilna družba so Komisijo pozvali, naj pripravi predlog ureditve socialne zaščite v razvojnem sodelovanju EU³. Evropsko poročilo o razvoju iz leta 2010 poziva, naj socialna zaščita postane sestavni del razvojne politike EU⁴. V letu 2011 je Komisija začela postopek posvetovanja, ki je potrdilo, da je pravi čas za razvoj okvira politike za prihodnjo podporo EU socialni zaščiti.

Namen tega sporočila je pojasniti vlogo socialne zaščite pri vključujočem in trajnostnem razvoju ter vloge razvojnega sodelovanja EU pri podpori krepitve politik in sistemov socialne zaščite.

2. KAJ JE SOCIALNA ZAŠČITA IN KAJ LAHKO PRINESE?

Opredelitev socialne zaščite

Opredelitve izraza socialna zaščita se po svetu močno razlikujejo. Nekateri pristopi so izrazito normativni in temeljijo na načelu socialne zaščite kot pravice, določene v instrumentih ZN, med drugim v konvencijah Mednarodne organizacije dela, drugi pa se bolj osredotočajo na funkcije socialne zaščite v zvezi z zmanjšanjem revščine in gospodarsko rastjo. Nekateri pristopi k socialni zaščiti poudarjajo njene naloge pri pomoči revnim ljudem, da se izkopljejo iz revščine, drugi pa poudarjajo njeno vlogo pri spodbujanju socialne vključenosti, socialne pravičnosti in zagotavljanju dohodkovne varnosti, kakovosti izobraževanja in zdravstvenega varstva za vse. Socialno zaščito zato na splošno lahko opredelimo kot politike in ukrepe, ki:

- krepijo zmogljivost vseh, vendar zlasti revnih in ranljivih skupin, da se izkopljejo iz revščine oziroma se ji izognejo, ter da bolje obvladujejo tveganja in pretese

in

- imajo za cilj zagotavljanje višje ravni socialne zaščite z dohodkovno varnostjo in dostopom do osnovnih storitev (zlasti zdravstva in izobraževanja) v aktivnih in neaktivnih obdobjih ter v času stiske v vseh življenjskih obdobjih.

Obveznost vlad, da zagotovijo socialno zaščito, izhaja iz pravice do socialne varnosti, ki je zapisana v Splošni deklaraciji človekovih pravic iz leta 1948. Standarde socialne varnosti določa Mednarodna organizacija dela, zlasti v Konvenciji o socialni varnosti (minimalni standardi) iz leta 1952 (št. 102), ki jo je v celoti ali delno ratificiralo sedemindeset držav, zlasti tistih z visokim dohodkom.

Kako socialna zaščita podpira vključujoč razvoj

Socialna zaščita lahko spodbuja vključujoč razvoj na več načinov:

- Socialna zaščita **poveča dostop** do javnih storitev ter s tem izboljša zdravje, izobraževanje in prehrano zaposlenih in njihovih otrok, podpira udeležbo revnih v gospodarstvu in povečuje produktivnost dela.

³ Sklepi Sveta 11068/2007, Resolucija Evropskega parlamenta 2011/2047.

⁴ Evropsko poročilo o razvoju 2010, Socialno varstvo za vključujoč razvoj, nova perspektiva sodelovanja med EU in Afriko.

- Socialna zaščita lahko zagotovi orodja za **obvladovanje tveganja** za posameznike in njihova sredstva, kar jim omogoča, da ohranijo dolgoročne možnosti za ustvarjanje dohodka in se odločijo za naložbe.
- Socialna zaščita podpira **stabilnost dohodkov** in lahko spodbudi povpraševanje po lokalnem blagu in storitvah, tudi tako, da deluje kot **stabilizator makroekonomskih razmer** v času gospodarskih pretresov.
- Socialna zaščita **zmanjšuje neenakost**, kar prispeva k vključujoči in trajnostni rasti ter lahko pomaga krepiti **družbeni dogovor med državljani in državo** ter pospešuje socialno vključenost, kohezijo in večjo odgovornost.
- Socialna zaščita lahko zagotovi **medgeneracijsko enakost** s porazdelitvijo socialnih ugodnosti v življenjskem krogu od trenutno produktivne generacije do otrok, mladih in starejših. To prispeva k varnosti, stabilnosti družbe in predvidljivosti za posameznika.

Vloga politik in ukrepov socialne zaščite v podporo vključujoči rasti in zmanjševanju revščine na nacionalni ravni se odraža v njihovem prispevku k doseganju razvojnih ciljev novega tisočletja.

Socialna zaščita v podporo razvojnim ciljem novega tisočletja

Razvojni cilj novega tisočletja 1: Skrajna revščina in lakota

Otroški dodatek (child support grant) v Južni Afriki je prispeval k zmanjšanju vrzeli revščine za 47 %⁵.

Razvojna cilja tisočletja 2 in 3: Boljše izobraževanje in enakost spolov

Med letoma 1996 in 2002/3 se je delež deklic, vpisanih na osnovne šole v Bangladešu, povečal z 48 % na 86 %. Številni raziskovalci to deloma pripisujejo programu štipendij za izobraževanje deklet, podprt s sredstvi EU⁶.

Razvojni cilji novega tisočletja 4, 5 in 6: Izboljšanje zdravstvenega varstva in zmanjšanje obolevnosti

Mehiški program *Oportunidades* je denarne transferje in brezplačne zdravstvene storitve združil z izboljšano ponudbo zdravstvenih storitev, kar je v obdobju treh let privedlo do 17-odstotnega zmanjšanja umrljivosti dojenčkov na mehiškem podeželju⁷.

3. SOCIALNA ZAŠČITA V EVROPSKI UNIJI

Skupna zaveza, a različni pristopi

Socialna zaščita je osrednji del evropskega socialnega modela. Politika socialne zaščite je večinoma v pristojnosti posameznih držav članic v skladu z načelom subsidiarnosti. Vseeno je bila na ravni EU vzpostavljena „odprta metoda koordinacije“, prostovoljni proces političnega sodelovanja, ki temelji na sprejemanju skupnih ciljev in kazalnikov. Sistemi socialne zaščite se po Uniji močno razlikujejo. Vendar pa so vse države članice EU načeloma zavezane k zagotavljanju univerzalnega dostopa do socialne zaščite pred najpomembnejšimi tveganji v vseh življenjskih obdobjih v skladu z zagotovilom iz člena 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁵ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

⁶ Unicef, *Accelerating the MDGs with Equity*, 2010.

⁷ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

Evropski sistemi socialne zaščite pomembno blažijo tveganja in dohodkovno revščino ter omejujejo neenakost v Evropi, vendar se ob dolgotrajnih gospodarskih težavah zaradi finančne krize zastavljajo težavna vprašanja o njihovi vzdržnosti in učinkovitosti. EU želi zato razviti nove načine za zagotavljanje visoke ravni socialne zaščite ob nižjih stroških, med drugim z večjim poudarkom na povečanju delovne aktivnosti med mladimi in starejšimi. „Evropa 2020“, strategija EU za pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki se je začela izvajati leta 2010, je usmerjena v povečanje zaposlenosti ter zmanjšanje revščine in socialne izključenosti. Uresničevanje teh ciljev se od leta 2011 podrobno spremljanja in analizira v okviru evropskega semestra, da se okrepi usklajevanje politik za okrevanje in rast.

4. SOCIALNA ZAŠČITA V DRŽAVAH V RAZVOJU

Za gospodarstva držav v razvoju so pogosto značilni visoka raven neformalnosti, nizke dohodninske osnove, razmeroma majhna proračunska sredstva za socialno zaščito in močno segmentirani sistemi socialnega zavarovanja, ki na splošno koristijo le majhnemu številu zaposlenih v formalnem sektorju. Države v razvoju za socialno zaščito porabijo približno tri četrtine manj sredstev kot razvita gospodarstva. Zato ima dostop do celovitega sistema socialne zaščite le okoli 20 % delovno sposobnega svetovnega prebivalstva.

Izzivi v državah s srednjim dohodkom so povezani z razširitvijo pokritosti in izboljšanjem učinkovitosti.

Številne države s srednjim dohodkom so že vzpostavile sodoben sistem socialne zaščite z nekaterimi elementi socialnega zavarovanja. Vendar pa je pokritost – zlasti v sistemih, ki temeljijo na prispevkih – na splošno majhna, tako da ima od njih korist relativno majhen segment prebivalstva, predvsem zaposleni v formalnem gospodarstvu. V tem okviru je glavni izziv razširitev dostopa, zlasti na zaposlene v neformalnem gospodarstvu.

Države s srednjim dohodkom poleg tega izvajajo vrsto različnih programov socialne pomoči, namenjene posebnim skupinam, kot so na primer revni, in njihovem dostopu do osnovnih storitev. Učinkovitost teh sistemov se zelo razlikuje, čeprav primeri iz Azije in Latinske Amerike dokazujejo, da dobro zasnovani programi lahko zelo učinkovito pomagajo revnim in drugim ranljivim skupinam.

Poleg tega vlade pogosto uporabljajo energetske subvencije in/ali nadzor cen kot sredstvo za zagotavljanje zaščite fiktivnega dohodka delov prebivalstva, vendar so se takšne politike izkazale za drage, regresivne in neučinkovite.

V državah z nizkim dohodkom sta glavni omejitvi financiranje in institucionalna zmogljivost

V državah z nizkim dohodkom zagotavljanje socialne zaščite pogosto še dodatno omejuje relativno pomanjkanje sredstev in, kar je najpomembneje, šibkost javnih ustanov. Zaradi omejene stopnje industrializacije in številčnega podeželskega prebivalstva velike večine državljanov še vedno ne krije nobena organizirana metoda socialne zaščite, tako da so občutljivi na pretrese, čeprav to delno lahko nadomestijo družina in druga neformalna omrežja. Programi socialnih transferjev – usmerjenih in neusmerjenih, pogojnih in brezpogojnih – ostajajo prevladujoča oblika socialne zaščite. Pri njihovem oblikovanju in financiranju imajo pogosto pomembno vlogo donatorji. Takšni programi so pogosto razdrobljeni in mnogi od njih se niso razvili v vzdržne sisteme v državni lasti, zato njihovi

glavni značilnosti ostajata popolna izključenost nekaterih in neenakost pri dostopu do socialne zaščite.

Skupni izziv: trajnostno financiranje, razširitev pokritosti, krepitev zmogljivosti

Kljub navedenim omejitvam prihaja do pomembnega premika pri samem odnosu. V državah, katerih gospodarstvo raste, se povečajo tudi zahteve državljanov po socialni zaščiti, tako da so vlade pod pritiskom, da se nanje odzovejo. Njihov izziv je, da načrtujejo programe socialne zaščite z boljšo pokritostjo – in s tem obravnavajo vprašanje enakosti – ter jih hkrati izvajajo bolj učinkovito in na takšen način, da bodo vzdržni in uresničljivi iz fiskalnega vidika. Odziv vlad pa ni odvisen le od financiranja – in možnosti povečanja davčnih prihodkov ali uporabe prispevkov, namesto da bi se zanašali na zadolževanje ali donatorska sredstva – temveč tudi od institucionalnih zmogljivosti države ter vprašanja, ali se jih da zlahka uporabiti za zagotavljanje socialne zaščite.

Obnovljena zaveza mednarodne skupnosti

Odziv na te izzive je nov zagon za okrepitev zavezanosti mednarodne skupnosti k spodbujanju socialne zaščite. To se kaže v pobudi o *minimalni ravni socialne zaščite*, pripravljene pod vodstvom Mednarodne organizacije dela, ki je bila deležna močne podpore na Mednarodni konferenci dela leta 2011 ter na vrhovih skupine G20 v letih 2011 in 2012. Voditelji držav skupine G20 so se leta 2012 dogovorili tudi o pomoči državam z nizkim dohodkom pri gradnji zmogljivosti za uresničevanje nacionalnih minimalnih ravni socialne zaščite s pomočjo skladnosti politik, usklajevanja, sodelovanja in izmenjave znanja. Na Mednarodni konferenci dela leta 2012 je bilo sprejeto Priporočilo o nacionalnih minimalnih ravneh socialne zaščite, ki določa smernice za postopno uvedbo minimalne ravni socialne zaščite kot temeljnega elementa vključujočih nacionalnih sistemov socialne zaščite.

Minimalne ravni socialne zaščite so sicer svetovna pobuda, ki temelji na načelih, izraženih v obliki zagotovil, vendar ne gre za enoten pristop za vse. Oblikovanje in uvedba minimalnih ravni socialne zaščite je vprašanje vsake posamezne države v skladu z nacionalnimi institucionalnimi strukturami, gospodarskimi omejitvami, politično dinamiko in družbenimi težnjami.

Minimalne ravni socialne zaščite

Minimalne ravni socialne zaščite vključujejo osnovna socialna zagotovila za vse (horizontalna razsežnost) in postopno uvedbo višjih standardov (vertikalna razsežnost) kot enoten sklop socialnih politik, ki naj zagotavljajo dohodkovno varnost in dostop do osnovnih socialnih storitev za vse, s posebnim poudarkom na ranljivih skupinah ter zaščiti in usposabljanju ljudi v vseh obdobjih življenja⁸.

V priporočilu o minimalnih ravneh socialne zaščite, sprejetem na Mednarodni konferenci dela leta 2012, je navedeno, da naj minimalne ravni socialne zaščite zajemajo vsaj naslednja osnovna socialna zagotovila:

- (a) dostop do na nacionalni ravni določenega nabora blaga in storitev, ki tvorijo osnovno zdravstveno varstvo, vključno s poporodnim varstvom, ki izpolnjuje merila razpoložljivosti, dostopnosti, sprejemljivosti in kakovosti;
- (b) osnovno dohodkovno varnost za otroke, najmanj na nacionalno določeni minimalni ravni, ki zagotavlja dostop do prehrane, izobraževanja, oskrbe ter vsega drugega potrebnega blaga in storitev;

⁸ Mednarodna organizacija dela: *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Poročilo svetovalne skupine za minimalno raven socialne zaščite, 2011.

- | | |
|-----|---|
| (c) | osnovno dohodkovno varnost, najmanj na nacionalno določeni minimalni ravni, za osebe v delovno aktivni starostni skupini, ki ne morejo zaslužiti dovolj, zlasti v primeru bolezni, brezposelnosti, materinstva in invalidnosti; ter |
| (d) | osnovno dohodkovno varnost za starejše, najmanj na nacionalno določeni minimalni ravni ⁹ . |

5. PRIHODNJA USMERITEV RAZVOJNEGA SODELOVANJA EU V PODPORO SOCIALNI ZAŠČITI V PARTNERSKIH DRŽAVAH

Enakost, socialna vključenost in socialna kohezija

Cilj razvojnega sodelovanja EU pri podpori socialne zaščite je izboljšanje enakosti in učinkovitosti pri njenem zagotavljanju ob podpiranju socialne vključenosti in kohezije kot temeljev vključujoče, trajnostne rasti in zmanjševanja revščine. Ti cilji izvirajo iz temeljnih vrednot Evropske unije.

Umestitev socialne zaščite v središče dialoga o nacionalnih razvojnih strategijah

EU si prizadeva za vključitev socialne zaščite v dialog o politikah s partnerskimi državami o njihovih nacionalnih razvojnih strategijah in bi morala tudi v nadalje spodbujati in pomagati pri razvoju sistemov socialne zaščite, ki bodo prilagojeni okolju, učinkoviti, pravični in vzdržni.

Dialog o politikah z vladami partnerskih držav naj zagotovi, da sistemi socialne zaščite temeljijo na načelih, katerih cilj je doseči enak in univerzalen dostop do socialne zaščite v vseh življenjskih obdobjih ob posebnem poudarku na najbolj ranljivih in prikrajšanih skupinah, kot so otroci in invalidi.

Podpora nacionalnim politikam in programom

EU bi morala podpirati razvoj **nacionalnih politik in programov socialne zaščite**, vključno z minimalnimi ravni socialne zaščite, ob tem pa spodbujati dobre prakse pri oblikovanju politik ter pripravi in razvoju sistemov socialne zaščite. Dobre prakse običajno na primer vključujejo ukrepe za racionalizacijo in poenotenje sistemov za izboljšanje učinkovitosti ter vzpostavitev boljše podlage za širšo in učinkovitejšo pokritost, med drugim s preходом s selektivnih kratkoročnih mrež socialne varnosti na celovite sisteme. Politike bi morale odražati posebne potrebe in prednostne naloge posameznih partnerskih držav.

Reforma prihodkov za fiskalni manevrski prostor

Učinkovita in vzdržna socialna zaščita bi morala navsezadnje temeljiti na notranjem in ne mednarodnem prerazporejanju bogastva. Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana¹⁰ poziva, naj lastni prihodki vlad partnerskih držav prevzamejo večjo vlogo pri financiranju razvojnih potreb, da bi se tako okrepila zmanjšanje revščine in napredek pri doseganju razvojnih ciljev novega tisočletja, hkrati pa izboljšala vzdržnost z zmanjšanjem odvisnosti od tuje pomoči. V skladu s sporočilom o obdavčenju in razvoju iz leta 2010¹¹ in

⁹ Mednarodna organizacija dela, člen 5 priporočila o nacionalnih minimalnih ravneh socialne zaščite, 2012.

¹⁰ Četrty forum o učinkovitosti pomoči na visoki ravni, Busan, Južna Koreja, november 2011.

¹¹ COM(2010) 163, Sklepi Sveta 10349/10.

načeli dobrega upravljanja na področju obdavčenja bo EU podpirala ukrepe za razvoj uspešnih, učinkovitih, pravičnih in vzdržnih davčnih sistemov glede na zmogljivosti posameznih partnerskih držav, da bi se razširil fiskalni manevrski prostor za financiranje socialne zaščite. To lahko vključuje gradnjo zmogljivosti davčne uprave in reformo prihodkov ter zamenjavo regresivnih subvencij z učinkovitejšimi ukrepi socialne zaščite.

Gradnja zmogljivosti za krepitev institucij

Vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okvira je eden ključnih izzivov za zagotavljanje uspešnega in učinkovite pokritosti s socialno zaščito. EU bi morala v okviru tehničnega sodelovanja še naprej spodbujati partnerske države k vzpostavitvi strateškega, političnega, pravnega in institucionalnega okvira na podlagi njihove lokalne analize in prednostnih nalog. Prav tako bi morala EU še naprej podpirati gradnjo institucionalnih zmogljivosti na vseh ravneh (nacionalni, regionalni, lokalni, vladni in nevladni), z namenom razviti in okrepiti upravno in izvedbeno zmogljivost vlad, izvajalskih agencij, socialnih partnerjev in drugih nedržavnih akterjev.

V sistemih socialne zaščite lahko poniknejo velike količine denarja. Podpora bo zato morala obravnavati tudi vprašanja v zvezi z dobrim javnim upravljanjem in upravljanjem javnih financ, zlasti da bi se zmanjšale goljufije, nepravilnosti in rabsipnost, pa tudi vprašanja v zvezi s spodbujanjem odgovornosti.

Dodana vrednost EU pri tehničnem sodelovanju

EU je zbrala mnogo izkušenj in pristopov na področju socialne zaščite. Razlike med državami članicami EU na področju financiranja socialne zaščite, ravni pokritosti, upravljanja in sistemov izvajanja so privedle do širokega spektra izkušenj in znanja, ki lahko zagotovijo trdno podlago za gradnjo zmogljivosti in svetovanje pri oblikovanju politik v podporo partnerskim državam. Kadar je to ustrezno, mora EU omogočiti sodelovanje jug-jug, izmenjavo izkušenj in raziskave.

Komisija bo začela intenzivneje uporabljati obstoječa orodja, na primer TAIEX, in razvila nova, ki bodo skladno s povpraševanjem omogočala hiter odziv strokovnjakov iz prakse iz Evrope in ustreznih tretjih držav v okviru sodelovanja jug-jug oziroma tristranskega sodelovanja.

Podpora za ustvarjanje delovnih mest in zaposlovanje

Učinkovita socialna zaščita bi morala vsebovati ukrepe ali biti tesno povezana z ukrepi, ki omogočajo upravičencem, da sodelujejo v produktivni gospodarski dejavnosti in zaposlovanju. Bistvena vloga produktivne zaposlenosti in dostojnega dela pri zmanjševanju revščine je jasno opredeljena v prvem razvojnem cilju novega tisočletja in delovnem dokumentu služb Komisije o spodbujanju zaposlovanja z razvojnem sodelovanjem EU¹².

EU bi morala podpirati nacionalne vlade pri razvoju programov zaposlovanja, ustvarjanju delovnih mest in podpori podjetništvu. Prav tako bi morala podpirati socialni dialog in delovne standarde v skladu z agendo o dostojnem delu¹³ in zagotavljanje socialne zaščite v okviru izrazito neformalnih trgov delovne sile, vključno z inovativnimi pristopi, kot so

¹² SEC(2007) 495.

¹³ COM (2006) 249, Sklepi Sveta 11068/07.

programi mikrozavarovanj. EU bi morala podpirati tudi nacionalne programe, da se izboljšajo zaposlitvene možnosti ranljivih in marginaliziranih skupin, na primer invalidov.

Vključitev civilne družbe in zasebnega sektorja

Glavno odgovornost za politiko socialne zaščite in njeno zagotavljanje sicer nosijo vlade, vendar sistemi socialne zaščite v nekaterih okoliščinah najboljše delujejo v obliki javno-zasebnih partnerstev. V podporo razvoju sistemov socialne zaščite bi morala EU priznati pomembno vlogo zasebnih in nevladnih ponudnikov storitev. **Pobuda EU o družbeni odgovornosti gospodarskih družb lahko podpre zasebni sektor v državah v razvoju pri izvajanju ustreznih mednarodnih smernic, da bi se dosegla bolj vključujoča in trajnostna rast ter nadaljnji razvoj.**

Okrepiti bi bilo treba vlogo civilne družbe in socialnih partnerjev ter jih spodbuditi k vzpostavitvi partnerstva s državo pri razvoju in izvajanju sistemov socialne zaščite. Njihova udeležba lahko pomaga pri spodbujanju učinkovitosti zagotavljanja storitev, širše zastavljeno posvetovanje in večjo vključenost. Pomembno vlogo imajo lahko kot zagovorniki socialne zaščite ter krepitve vloge skupnosti in posameznikov, zlasti prikrajšanih in izključenih skupin, z izboljšanjem ozaveščenosti in informacij. V nekaterih primerih lahko tudi pomagajo pri spremljanju in ocenjevanju programov socialne zaščite.

Podpora za preobrazbeno socialno zaščito

Preobrazbeni pristopi širijo koncept socialne zaščite na „*področja, kot so enakost, opolnomočenje ter ekonomske, socialne in kulturne pravice, namesto da bi obseg socialne zaščite omejevali na usmerjene dohodkovne in potrošniške transferje*“¹⁴. To ustreza vrednotam, na katerih temelji razvoj socialne zaščite v EU, zato bi bilo treba podpirati takšne pristope v okviru razvojnega sodelovanja EU. Vendar je bilo opravljenih le malo raziskav o njihovi učinkovitosti, zato bi morala EU preučiti možnost podpore operativnim raziskavam, ki dokumentirajo dobro prakso in prinašajo dokaze o učinkih preobrazbene socialne zaščite, da bi se tako oblikovala dobra baza znanja kot podlaga za ukrepanje.

Vprašanje spola pri socialni zaščiti

„Ženske in moški se srečujejo z različnimi tveganji in ranljivostmi, ki so značilni za njihov spol ali se stopnjujejo zaradi neenakosti spolov in diskriminacije“¹⁵. Za zagotovitev, da so moški in ženske deležni enakih koristi, morajo sistemi socialne zaščite obravnavati tveganja v življenjskih obdobjih ženske in njihovo breme skrbi za druge ter ovire za dostop žensk do dela. EU bi morala zagotoviti obravnavo vprašanj v zvezi s spolom pri načrtovanju politik in programov socialne zaščite.

6. NAČRTOVANJE IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA IN NAČINI NJIHOVEGA IZVAJANJA

Pri razvoju podpore za socialno zaščito so pomembni vsi načini pomoči, odvisno od ozadja in cilja podpore. V skladu z *agendo za spremembe* je socialno zaščito mogoče izbrati kot enega od sektorjev sodelovanja v posameznih državnih ali regionalnih programih, lahko pa je ena od razsežnosti drugih sektorskih programov (npr. zaposlovanja, zdravja, izobraževanja, prehranske varnosti, kmetijstva in razvoja zasebnega sektorja itd.). Socialno zaščito je

¹⁴ S. Devereux in R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection*, IDS, 2004.

¹⁵ *Promoting pro-poor growth: social protection*, OECD 2009.

mogoče podpreti tudi v okviru tematskih programov, ki bi morali dopolnjevati geografske programe.

Sektorski pristopi¹⁶ so lahko še posebej primeren način za podpiranje socialne zaščite, ker uporabljajo sisteme in postopke partnerskih držav ter temeljijo na dialogu o politikah.

Proračunska podpora¹⁷, ki jo spremlja dialog o politikah, lahko pomaga spodbuditi razvoj sistemov socialne zaščite, ki so v celoti vključeni v državni proračun in procese načrtovanja v okviru odgovornost vlad parlamentu in državljanom.

7. DIFERENCIRANA RAZVOJNA PARTNERSTVA

Agenda za spremembe predlaga diferenciran pristop EU k dodeljevanju pomoči in partnerstvom. Podpora razvoju sistemov socialne zaščite je pomembna tako za države z nizkim kot za tiste s srednjim dohodkom, vendar imajo države s srednjim dohodkom večjo proračunsko in institucionalno zmogljivost kot države z nizkim dohodkom. Nekatere od teh držav zaradi svojega napredka ne bodo več potrebovale obsežnega razvojnega financiranja EU prek dvostranskih geografskih programov. Vendar pa se podpora za razvoj sistemov socialne zaščite v teh državah, zlasti za tehnično pomoč, izmenjave in sodelovanje pri operativnih raziskavah lahko zagotovi prek regionalnih in tematskih programov.

Socialna zaščita ima bistveno vlogo pri obravnavi visokih ravni revščine in ranljivosti, ki vztrajajo v državah, ki so sicer dosegle napredek, in v državah v vzponu, zato je prav tako bistvenega pomena, da socialna zaščita ostane ključna točka dialoga EU s temi partnerskimi državami o politikah in strategijah.

Razvojno sodelovanje EU se lahko uporabi za financiranje vzpostavitve in krepitev sistemov socialne zaščite, vključno s primeri, ki zahtevajo razvoj sistemov, ki jih je mogoče hitro okrepiti v primeru ponavljajočih se naravnih nesreč. Financiranje prejemkov ali transferjev iz naslova socialne zaščite se lahko upraviči v nestabilnih državah in v razmerah po koncu konfliktov, zlasti če je socialna zaščita lahko ključna pri pomoči prizadetemu prebivalstvu za nadomestitev izgubljenega imetja. Vendar pa bi si morala EU prizadevati za razvoj sistemov, ki temeljijo na nacionalnem financiranju.

8. USKLAJENO DELOVANJE EU

Agenda za spremembe poziva k obnovitvi prizadevanj za povečanje učinkovitosti pomoči EU, med drugim s skupnim načrtovanjem programov in pripravo usklajenega okvira rezultatov. V vseh posvetovanjih s partnerskimi državami, državami članicami EU, mednarodnimi organizacijami, socialnimi partnerji, civilno družbo in širšo javnostjo je bila izražena podpora okrepljenemu usklajevanju EU za podpiranje socialne zaščite v razvoju. Usklajevanje bi se moralo odvijati na terenu v partnerskih državah.

EU je podprla koncept nacionalno opredeljenih minimalnih ravni socialne zaščite, kot je bil sprejet na 100. zasedanju Mednarodne konference dela leta 2011, in prispevala k njegovi potrditvi s strani skupine G20. Prispevala je tudi k sprejetju priporočila o minimalnih ravneh

¹⁶ Sektorski pristop je način za sodelovanje pri razvojnem sodelovanju, ki temelji na načelu usklajene podpore za lokalni program razvoja, kot je na primer nacionalna strategija za zmanjšanje revščine, ali sektorski program.

¹⁷ COM(2011) 638, Sklepi Sveta 9323/12.

socialne zaščite na Mednarodni konferenci dela leta 2012. Koncept minimalnih ravni socialne zaščite bi lahko zagotovil dobro opredeljeno podlago za usklajeno in, kadar je mogoče, skupno podporo EU za socialno zaščito s partnerskimi državami, ki se odločijo, da jih uvedejo.

EU lahko tudi sodeluje pri svetovnih pobudah, na primer pri medagencijskem odboru za socialno zaščito, katerega ustanovitev je predlagala delovna skupina G20 za razvoj.

9. BOLJŠA USKLAJENOST POLITIK EU

V globaliziranem gospodarstvu je usklajenost politik bistvenega pomena. Zunanja razsežnost politik EU lahko vpliva na socialno zaščito v partnerskih državah. EU bi morala zagotoviti usklajenost politik za podporo socialne zaščite v okviru razvojnega sodelovanja z vsemi drugimi zadevnimi politikami EU.

EU se je zavezala, da bo spodbujala odprtost za trgovino in integracijo v svetovne trge kot osnovo za vključujočo in trajnostno gospodarsko rast in razvoj¹⁸. Večja odprtost lahko vodi v povečano ranljivost za zaposlene v sektorjih, ki bi lahko postali nekonkurenčni, to pa je mogoče ublažiti z učinkovitim sistemom socialne zaščite. EU je zavezana tudi h krepitvi sodelovanja med državami članicami, da se oblikuje skladnejši pristop k usklajevanju socialne varnosti s tretjimi državami¹⁹.

Uspešen prehod s humanitarne pomoči na razvojno sodelovanje bo v veliki meri odvisen od vzpostavitve učinkovitih sistemov socialne zaščite. Učinkovito vključevanje razvoja in humanitarne pomoči bi bilo treba spodbujati v skladu s sporočilom o „povezovanju pomoči, obnove in razvoja“²⁰, da se zagotovi konsistentno, skladno in pregledno delovanje mednarodnega sistema pomoči pri odpravljanju ranljivosti. Učinkovit sistem socialne zaščite bi moral olajšati mobilnost delovne sile z zagotavljanjem prenosljivosti pravic socialne varnosti delavcev migrantov. Tesno bi bilo treba povezati tudi socialno zaščito in ukrepe za prilagajanje podnebnim spremembam, da se zmanjša občutljivost revnih na učinke podnebnih sprememb.

¹⁸ COM(2012) 22, Sklepi Sveta 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

²⁰ COM(2001) 153.