

Bruksela, 21 czerwca 2019 r.
(OR. en)

10414/19

SOC 495
EMPL 383
ECOFIN 648
EDUC 326
SAN 309
GENDER 29
ANTIDISCRIM 19

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Dotyczy: Gospodarka dobrobytu
– Streszczenie dokumentu informacyjnego OECD pt. „Tworzenie
możliwości na rzecz dobrobytu obywateli i wzrostu gospodarczego”

Delegacje otrzymują w załączeniu streszczenie wspomnianego powyżej dokumentu informacyjnego OECD.

Cały tekst tego dokumentu zamieszczono w dok. 10414/19 ADD 1.

Gospodarka dobrobytu

Streszczenie dokumentu informacyjnego OECD pt. „Tworzenie możliwości na rzecz dobrobytu obywateli i wzrostu gospodarczego”

Dobrobyt jako drogowskaz działań politycznych

Argumenty za prowadzeniem pomiaru wyników gospodarczych i postępów społecznych nie tylko w oparciu o PKB są dobrze znane. W tym kontekście coraz częściej uznaje się, że przyjmowanie PKB za jedyny drogowskaz nie daje decydentom wystarczająco bogatego i dokładnego obrazu tego, jakie rezultaty gospodarka przynosi obywatelom i jaki jest długoterminowy wpływ wzrostu na zrównowagę. UE była jednym z pierwszych podmiotów, które dostrzegły znaczenie tych działań.

OECD odegrała znaczącą rolę w rozwijaniu pojęcia „wieloaspektowego dobrobytu” – jako narzędzia przydatnego w prowadzeniu badań, pomiarów i działań politycznych – za pomocą instrumentów takich jak *Ramy OECD dotyczące dobrobytu*, *Ramy OECD dotyczące działań politycznych na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu*, inicjatywa „Lepsze życie” i inicjatywa „Nowe podejścia do wyzwań gospodarczych”. Istnieją znaczne możliwości udoskonalenia decyzji politycznych i poprawy ich wyników poprzez stosowanie wieloaspektowego pojęcia dobrobytu. Skupiając się na wynikach w wielu aspektach, które mają znaczenie dla ludzi, decydenci polityczni mogą lepiej rozpoznawać obszary dobrze funkcjonujące, identyfikować na wczesnym etapie wyzwania i obszary występowania napięć i skuteczniej określać priorytety.

Od programu pomiarów do programu działań: gospodarka dobrobytu

„Gospodarkę dobrobytu” można scharakteryzować jako gospodarkę, która:

- (i) zwiększa możliwości awansu społecznego i poprawy warunków życia w najbardziej istotnych dla ludzi aspektach;
- (ii) zapewnia, by te możliwości przekładały się na wyniki w zakresie dobrobytu w odniesieniu do wszystkich grup ludności, w tym tych znajdujących się najniżej pod względem rozkładu dochodów.
- (iii) zmniejsza nierówności; oraz
- (iv) zapewnia zrównowagę środowiskową i społeczną.

Poprzez umożliwianie obywatelom poprawy ich dobrobytu i pomoc w korzystaniu z tych możliwości, decydenci polityczni nie tylko promują dobrobyt jako rzeczywistą wartość, ale inwestują też w potencjał ludzki jako jedną z głównych sił napędowych długoterminowego wzrostu gospodarczego oraz społecznej odporności i stabilności. Ponadto zwracając uwagę na stabilność dobrobytu w perspektywie czasowej, decydenci mogą zmaksymalizować potencjał długoterminowego wzrostu gospodarczego i lepiej chronić swoje gospodarki przed niekorzystnymi wstrząsami. W obu przypadkach gospodarka dobrobytu ma na celu stworzenie i utrzymanie koła sukcesu, w którym oba elementy – trwały wzrost gospodarczy i dobrobyt – współdziałają z korzyścią dla ludzi i społeczeństwa.

Jak konstruować gospodarki dobrobytu?

Niniejszy dokument ma na celu pokazanie, w jaki sposób kraje mogą konstruować gospodarki dobrobytu, i wskazanie roli, jaką mogą odgrywać działania polityczne w osiągnięciu tego celu. Przedstawiono w nim analizę kilku ważnych kanałów, poprzez które wzrost gospodarczy i dobrobyt wspierają się i wzajemnie wzmacniają, i skoncentrowano się na kilku obszarach polityki niezbędnych zarówno z punktu widzenia dobrobytu, jak i wzrostu gospodarczego: (i) kształcenie i szkolenie; (ii) opieka zdrowotna; (iii) ochrona socjalna i redystrybucja; oraz (iv) równouprawnienie płci.

W niniejszym dokumencie stwierdza się przede wszystkim, że inwestowanie w dobrobyt obywateli stanowi podstawę silniejszego i bardziej trwałego długoterminowego wzrostu gospodarczego. W szczególności rozszerzanie możliwości dostępu do charakteryzujących się wysoką jakością edukacji i opieki zdrowotnej oraz propagowanie sprzyjających włączeniu społecznemu systemów ochrony socjalnej, wzmacniających odporność i mobilność społeczną, stanowią silne bodźce uruchamiające koło sukcesu, które stanowi element charakterystyczny gospodarki dobrobytu. Ponadto w dokumencie argumentuje się, że aby wspomniane inwestycje w pełni się zwróciły, muszą przekładać się na lepsze wyniki w zakresie dobrobytu w odniesieniu do wszystkich grup ludności. Podkreśla się przy tym znaczenie wyeliminowania zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w dostępie do miejsc pracy wysokiej jakości.

Edukacja

Korzyści płynące z trwającej dłużej i lepszej *edukacji* wykraczają poza ich wpływ na wzrost PKB i obejmują wiele innych aspektów dobrobytu. Na przykład **w państwach OECD osoby dobrze wykształcone żyją około 6 lat dłużej niż osoby o niskim poziomie wykształcenia**. Osoby dobrze wykształcone częściej znajdują pracę, rzadziej doświadczają niepewności związanej z rynkiem pracy i obciążenia wynikającego z pracy, choć wpływ dłuższego okresu edukacji na równowagę między życiem zawodowym a prywatnym może być negatywny. Próby ilościowego określenia całkowitego wpływu netto edukacji na dobrobyt pokazują, że **zyski z edukacji są ponad dwukrotnie większe, jeśli uwzględni się korzyści z punktu widzenia zdrowia i zatrudnienia**.

Działania polityczne mogą zwiększyć dobrobyt i poprawić wyniki gospodarcze poprzez rozszerzanie dostępu do wysokiej jakości edukacji dla wszystkich grup ludności. Do głównych bodźców przyczyniających się do osiągnięcia tego celu należą m.in.: większe uczestnictwo na poziomie przedszkolnym, większa autonomia szkół i uniwersytetów, mniejsza liczba uczniów przypadająca na nauczyciela, mniejsze różnice (i łatwiejsze ścieżki) między kształceniem akademickim a zawodowym oraz niższe bariery w dostępie do finansowania dla studentów na poziomie szkolnictwa wyższego. Zmniejszenie nierówności w dostępie i nierówności szans w szkołach ma zasadnicze znaczenie dla propagowania lepszych wyników edukacyjnych, ponieważ kraje o wysokim poziomie nierówności edukacyjnych i nierówności w zakresie umiejętności uzyskują również niższe średnie wyniki w zakresie edukacji. Podobnie można by znacznie poprawić zakres, ukierunkowanie i skuteczność szkoleń i uczenia się przez całe życie. **Rocznie jedynie około 40 % dorosłych w krajach OECD uczestniczy w uczeniu się dorosłych**, przy czym niektóre grupy – zwłaszcza słabiej wykształcone – dużo rzadziej angażują się w taką aktywność.

Opieka zdrowotna

Zdrowie to jedno z podstawowych praw człowieka i kluczowy czynnik przyczyniający się do dobrobytu. Jeżeli chodzi o aspekty pozytywne, to lepszy stan zdrowia przyczynia się do wzrostu gospodarczego, gdyż przekłada się na większe inwestycje w edukację, zwiększony udział w rynku pracy i wyższe oszczędności. Z drugiej strony, zły stan zdrowia nie tylko pociąga za sobą koszty ludzkie, ale oznacza też znaczne obciążenie ekonomiczne dla społeczeństwa i finansów publicznych. Na przykład szacuje się, że na obszarze 28 państw UE **całkowity koszt złego stanu zdrowia psychicznego przekracza 4 % PKB czyli ponad 600 mld EUR**. Co roku około **550 000 osób w wieku produkcyjnym umiera przedwcześnie w całej UE z powodu chorób niezakaźnych, co oznacza roczną stratę 3,4 mln lat życia i 115 mld EUR w potencjale gospodarczym**. Wpływ zdrowia na inne aspekty dobrobytu znacznie wykracza poza wpływ na wzrost PKB. Przede wszystkim wiąże się z edukacją, ponieważ dłuższe średnie trwanie życia zwiększa mierzony w okresie całego życia zwrot z inwestycji w edukację, a zły stan zdrowia pogarsza rozwój poznawczy dzieci i ich wyniki edukacyjne. Zdrowie jest również ważnym czynnikiem decydującym o zatrudnieniu i dobrostanie subiektywnym.

Działania polityczne mogą zwiększyć dobrobyt i poprawić wyniki gospodarcze poprzez zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej wysokiej jakości dla wszystkich grup ludności. Do skutecznych dźwigni w tym zakresie należą polityki mające na celu poprawę skuteczności systemów opieki zdrowotnej, zwłaszcza poprzez rozszerzenie zakresu towarów i usług objętych podstawową opieką zdrowotną. **Środki profilaktyczne i wysoki poziom ochrony zdrowia to niezbędne inwestycje, gdyż są często bardziej opłacalne niż leczenie *ex-post* powiązanych problemów zdrowotnych. Priorytetami politycznymi powinny być również działania przyczyniające się do poprawy zdrowia psychicznego, takie jak bardziej systematyczna diagnostyka i programy wsparcia (szczególnie w szkołach, w okresie ciąży i w okresie okołoporodowym), propagowanie niedyskryminacji w pracy i ograniczenie stresu w miejscu pracy. Ponadto badanie, które objęło 36 państw OECD, 28 państw członkowskich UE i kraje grupy G-20, wykazało, że obejmujące całe społeczeństwo strategie komunikacyjne i działania polityczne dotyczące poprawy diety i zwiększenia aktywności fizycznej mogłyby przyczynić się do zaoszczędzenia nawet 58 mld EUR w ramach całkowitych wydatków na zdrowie do roku 2050.** Zmniejszenie nierówności w dostępie ma również zasadnicze znaczenie dla propagowania lepszych efektów zdrowotnych, gdyż odsetek osób o złym stanie zdrowia znacznie pogarsza kluczowe wskaźniki zdrowotne. Przy tym nierówności w zakresie zdrowia występują często w uzależnieniu od kategorii ekonomicznych, edukacyjnych lub zawodowych. Na przykład niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki są znacznie wyższe w przypadku grup o niskich dochodach.

Ochrona socjalna i redystrybucja społeczna

Ochrona socjalna i redystrybucja wpływają na dobrobyt i wzrost gospodarczy za pośrednictwem dwóch głównych mechanizmów. Po pierwsze, transfery socjalne chronią ludzi przed niestabilnością gospodarczą i pomagają im lepiej radzić sobie w obliczu niekorzystnych wstrząsów. Po drugie, mogą zapobiegać zjawisku, w którym nierówności w zakresie bieżących wyników przekładają się na nierówności szans kolejnego pokolenia, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, edukacji i na rynku pracy. W ten sposób **ochrona socjalna przyczynia się do zwiększenia odporności społeczno-gospodarczej i promuje inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki oraz przyczynia się do wzrostu gospodarczego**. Ostatnie badania OECD potwierdzają, że systemy ochrony socjalnej i redystrybucji, które bardziej sprzyjają włączeniu społecznemu, mogą być źródłem wyższego wzrostu PKB i że większe nierówności dochodowe hamują wyniki gospodarcze. Wpływ ochrony socjalnej i redystrybucji na dobrobyt nie ogranicza się tylko do skutków dochodowych. Istnieją dowody na to, że ochrona socjalna i pewna redystrybucja dochodów przyczyniają się do subiektywnego poczucia dobrostanu.

Działania polityczne mogą zwiększyć dobrobyt i wyniki gospodarcze poprzez propagowanie systemów ochrony socjalnej bardziej sprzyjających włączeniu społecznemu i zmniejszenie nierówności w zakresie szans i wyników. W *nowej strategii OECD na rzecz miejsc pracy* podkreśla się fakt, że **dobrze zaprojektowane systemy ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej, jeśli towarzyszą im aktywne polityki rynku pracy i polityki pobudzające popyt na pracę, mogą być bardzo skuteczne w ochronie poszczególnych osób, a jednocześnie generować lepsze wyniki na rynku pracy**. Skutki tych działań mogą być istotne, zwłaszcza w przypadku rodzin z klasy średniej, które mierzą się z wyższym ryzykiem degradacji społecznej. **Państwa OECD, które wydają więcej na aktywne polityki rynku pracy, mają zwykle niższy odsetek gospodarstw domowych o średnich dochodach, których udział w rozkładzie dochodów pogarsza się**. By wspierać te cele, wiele państw mogłoby wykorzystać istniejące w ich krajach możliwości i uczynić ich systemy opodatkowania dochodów bardziej progresywnymi, zwłaszcza odnośnie do osób o najwyższych dochodach, oraz sprawiedliwszymi dla klasy średniej.

Równouprawnienie płci

Propagowanie *równouprawnienia płci* jest nie tylko wartością samą w sobie, ale przynosi też korzyści społeczeństwom i gospodarkom na wiele różnych sposobów. **Zwiększenie poziomu zatrudnienia kobiet i liczby przepracowanych przez nie godzin przyniosłoby wzrost produktywności i wyższy wzrost PKB.** Może również zmniejszyć nierówności dochodowe, stanowić wsparcie dla dochodów gospodarstw domowych w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej i konsolidować klasę średnią. **Poprawa sytuacji w zakresie równouprawnienia płci mogłaby doprowadzić w UE do wzrostu PKB ogółem o 9,6 % do 2050 r.** Obecne tendencje w zakresie średniego trwania życia i współczynników dzietności wzmacniają argumenty przemawiające za zwiększeniem uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Ponadto mimo wzrostu współczynnika aktywności zawodowej kobiet, uwarunkowane płcią nierówności w zakresie dostępu do wysokiej jakości miejsc pracy są nadal znaczne. Pracujące kobiety są częściej zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy, za niższe wynagrodzenie i w gorzej opłacanych sektorach.

Działania polityczne mogą zwiększyć dobrobyt i poprawić wyniki gospodarcze poprzez pomoc w zmniejszaniu zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do miejsc pracy wysokiej jakości. Aby to się udało, należy zająć się kwestią różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn na rynku pracy, ale również w sferze edukacji i nieodpłatnej pracy opiekuńczej. **Zagadnienia dotyczące płci nierozdzielnie wiążą się z politykami prorodzinnymi – odnoszącymi się do płatnego urlopu, wsparcia w zakresie opieki i elastycznej organizacji pracy** – które pomagają zarówno mężczyznom, jak i kobietom osiągać większą równowagę między życiem zawodowym a prywatnym i poczucie większego dobrostanu. Działania polityczne służące godzeniu pracy z życiem rodzinnymi, w szczególności dzięki wysokiej jakości usługom wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, mogą zapewnić równe warunki działania poprzez równoważenie niedogodności związanych z życiem rodzinnym i tym samym umożliwić kobietom rozwijanie ich kariery zawodowej i zapobiegać przenoszeniu tych niedogodności na dzieci. **Do zapewnienia równouprawnienia płci i jak najlepszego startu życiowego dzieciom niezbędna jest zwłaszcza poprawa dostępu do dobrej jakości programów opieki na dzieckiem i opieki przedszkolnej.** Konieczne są również dalsze wysiłki w walce z przemocą wobec kobiet. W całej UE **tylko 14 % kobiet, które padły ofiarą przemocy ze strony partnera, potwierdza, że skontaktowały się z policją** w sprawie najpoważniejszego incydentu.

Strategia na rzecz dobrobytu w UE

Ogólnie rzecz biorąc, dowody przedstawione w niniejszym dokumencie wskazują, że dobrobyt nie jest już jedynie interesującą kwestią poboczną. Zasluguje raczej, by zająć bardziej centralne miejsce w procesie podejmowania decyzji gospodarczych. Ma to znaczące skutki dla działań politycznych:

- **Należy ponownie ustalić priorytety inwestycji, tak by uwzględnić powiązania między wynikami w zakresie dobrobytu a długoterminowym wzrostem gospodarczym** w celu utrzymania koła sukcesu stanowiącego element charakterystyczny gospodarki dobrobytu.
- **Skutki działań politycznych należy poddawać odpowiedniej ocenie, by zminimalizować ich niekorzystny wpływ na dobrobyt i długoterminowy wzrost gospodarczy, szczególnie w kontekście korekty budżetowej.**
- **Działania polityczne powinny priorytetowo traktować kwestię nierówności w wynikach pod względem dobrobytu. Zlikwidowanie tych nierówności będzie wymagać spójnego i zintegrowanego podejścia mobilizującego cały sektor instytucji rządowych i samorządowych, ponieważ nierówności dotyczące różnych aspektów są z reguły skorelowane i wpływ na nie ma wiele polityk.**
- **Tworzenie gospodarki dobrobytu nie jest tylko zadaniem rządów. Sektor prywatny może również wielorako przyczynić się do osiągnięcia tego celu.** Ustanawianie skutecznych partnerstw publiczno-prywatnych w celu propagowania dobrobytu i mobilizowania prywatnych funduszy na inwestycje mające wpływ społeczny może stanowić innowacyjny sposób odpowiadania na wyzwania w zakresie finansowania.

W ramach następnego etapu wytyczne polityczne przedstawione w niniejszym dokumencie informacyjnym mogłyby zostać bardziej szczegółowo rozwinięte i stanowić wkład w ukierunkowaną na działania *Strategię UE na rzecz dobrobytu i zrównoważoności*.