

Brusel 18. listopadu 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Sociální investice – politická rozprava Sociální investice a fiskální pravidla EU – prezentace předsednictví

Delegace naleznou v příloze poznámku předsednictví pro řízení rozpravy k výše uvedeným tématům s ohledem na politickou rozpravu a prezentaci předsednictví na zasedání Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO) ve dnech 27. a 28. listopadu 2023.

Sociální investice

Poznámka pro řízení politické rozpravy

Účelem této poznámky je řídit politickou rozpravu Rady o sociálních investicích tím, že stanoví některé prvky politického kontextu (oddíl I), navrhne určité otázky sloužící jako vodítko pro rozpravu (oddíl II) a představí názor předsednictví na klíčové prvky sociálních investic a fiskálních pravidel EU (oddíl III).

* * *

I) Politické souvislosti

Španělské předsednictví považuje otázku sociálních investic za velmi důležitou. Politická rozprava v Radě na toto téma je tak namístě.

Vzhledem ke složitosti tohoto tématu je však vhodné, aby se politické úvahy v této oblasti mohly rovněž opírat o technické prvky, které vyžadují důkladné prostudování a spojují několik rozměrů.

Dne 14. července 2023 si ministři pro zaměstnanost a sociální věci na neformálním zasedání vyměnili názory na to, jak mohou sociální investice a související reformy účinně podpořit odolnost ekonomik, a na úlohu evropského pilíře sociálních práv v rámci správy ekonomických záležitostí EU. Několik ministrů podpořilo názor, že dobře koncipované reformy a investice využívající přístup založený na sociálních investicích, a zejména takové reformy a investice, které posilují lidský kapitál, mohou kromě prosazování sociálních cílů přinést také zvýšení produktivity a vyšší hospodářský růst, a vyzvalo k dalším úvahám založeným na důkazech.

V návaznosti na tuto diskusi zřídily španělské předsednictví a nastupující belgické předsednictví Rady EU neformální pracovní skupinu pro sociální investice (IWGSI). Hlavním cílem IWGSI, která sdružuje různé institucionální a vnitrostátní aktéry, je podpořit diskusi z akademického hlediska o vzájemném působení sociálních investic a reforem, hospodářského růstu, makroekonomické stabilizace a vzestupné sociální konvergence.

Do pracovní skupiny se zapojilo 24 zemí EU: Belgie, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Španělsko a Švédsko. Kromě toho se do činnosti neformální pracovní skupiny zapojili zástupci Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování z Evropské komise a Výboru pro zaměstnanost a sociální věci z Evropského parlamentu, předsedové Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu a zástupci sociálních partnerů EU.

V rámci IWGSI byly projednány dva hlavní směry práce. První se zabýval empirickými důkazy týkajícími se mikro- a makroekonomické návratnosti sociálních investic. Druhý se zaměřil na metodiky sledování a hodnocení návratnosti sociálních investic.

IWGSI se sešla celkem čtyřikrát – ve dnech 5. září 2023, 28. září 2023, 19. října 2023 a 3. listopadu 2023. Dne 8. listopadu se konala konference na vysoké úrovni s názvem „Sociální investice pro odolné ekonomiky a společnost: fiskální pravidla EU vhodná pro budoucnost“, na níž zástupci akademické obce, vnitrostátních orgánů a orgánů EU diskutovali o klíčových zjištěních IWGSI. Práce bude pokračovat i v následujících měsících s cílem přispět k úvahám předsednictví o přípravě společné politické rozpravy ministrů financí a ministrů zaměstnanosti a sociálních věcí, která se uskuteční dne 12. března 2023.

Výsledkem dosavadní práce a uskutečněných výměn názorů je pracovní dokument, který navrhuje operační definici sociálních investic, prezentuje literaturu o ekonomické a sociální návratnosti sociálních investic a navrhuje možné přístupy k hodnocení sociálních investic, jakož i širokou škálu metodických nástrojů pro měření jejich návratnosti. Na základě této práce vypracovalo předsednictví soubor klíčových sdělení, která shrnují závěry pracovního dokumentu a určují některé možné směry činnosti. Tato sdělení jsou uvedena níže.

II) Ministři se vyzývají, aby se zabývali těmito otázkami:

1. Za zmínku stojí významná práce při prosazování přístupu k sociálním investicím v rámci sociální agendy EU. Dobře koncipované sociální investice mohou zvýšit hospodářský růst, a tím podpořit fiskální udržitelnost, ale také hrát klíčovou úlohu při podpoře vzestupné sociální konvergence. Jakou konkrétní úlohu mohou v rámci správy ekonomických záležitostí EU hrát sociální investice a související reformy? Jak lze členské státy účinně povzbuzovat k investicím v tomto směru? Jakou stěžejní úlohu může v této souvislosti hrát Rada EPSCO?
2. Klíčovou podmínkou pro podporu tvorby fakticky podložené sociální politiky je posílení a zlepšení metodiky pro sledování a hodnocení hospodářské a sociální návratnosti. V posledních letech byly v tomto ohledu realizovány různé iniciativy, jako je vývoj metod krátkodobých předpovědí („now-casting“), které mají zlepšit včasnost sociálních ukazatelů. Mnoho členských států rovněž posílilo své mikrosimulační schopnosti nebo zavedlo jiné metody pro (předběžné nebo následné) posuzování dopadů. Jaká konkrétní opatření považujete za nezbytná k provádění a realizaci fakticky podložených sociálních politik ve vaší zemi v krátkodobém a střednědobém horizontu?

III) Sociální investice – klíčová sdělení předsednictví

Klíčová sdělení španělského předsednictví a nastupujícího belgického předsednictví vycházející z práce neformální pracovní skupiny pro sociální investice

Sdělení č. 1: Celoživotní perspektiva moderních sociálních států

- Jádrem sociálních států 21. století je celoživotní perspektiva. Moderní sociální státy představují vyváženou kombinaci dvou rozměrů:
 - **sociálních investic**, včetně politik zaměřených na zvyšování „fondu“ lidského kapitálu a schopností a udržování jejich kvality, jakož i na usnadnění a zlepšení „toku“ při přechodech na trhu práce a v průběhu života,
 - **sociální ochrany**, včetně politik zaměřených na zachování silné všeobecné záchranné sítě pro ochranu před finančními důsledky sociálních rizik (jako je nemoc, stáří, pracovní úrazy a ztráta zaměstnání) a makroekonomickou stabilizaci.
- Kombinace těchto funkcí politiky, které se vzájemně doplňují a posilují, vede k tzv. **celoživotnímu multiplikátoru**. V průběhu životního cyklu přinášejí sociální investice výnosy v oblasti blahobytu, které vytvářejí pozitivní spirálu z hlediska pracovních příležitostí, dobrých životních podmínek a genderové rovnosti, a pomáhají zmírňovat intragenerační a mezigenerační chudobu.

Sdělení č. 2: Sociální investice jako motor růstu

- Dobře koncipované sociální investice mohou zvýšit **hospodářský růst**, a tím podpořit fiskální udržitelnost, a současně podpořit vzestupnou sociální konvergenci.
- Investice do **kvalitního vzdělávání**, včetně předškolního vzdělávání a péče, mohou mít přímý dopad na růst, neboť zvyšují pracovní příležitosti (čímž snižují rozdíly v zaměstnanosti a odměňování žen a mužů), inovační kapacitu a produktivitu, a tím rovněž rozšiřují daňovou základnu do budoucna ve prospěch veřejných financí.

- Investice do **prohlubování dovedností a změny kvalifikace** mohou rovněž podpořit hospodářský růst zvýšením konkurenceschopnosti a produktivity, mimo jiné prostřednictvím silnější inovační kapacity a absorpce nových technologií, a také zajištěním lepšího souladu mezi poptávkou po dovednostech a nabídkou dovedností a zlepšením vyhlídek na zaměstnatelnost.
- Dobře fungující a účinné **aktivní politiky na trhu práce** a veřejné služby zaměstnanosti mohou rovněž zajistit hospodářskou návratnost tím, že zvýší efektivnost trhu práce, zmírní nedostatek dovedností a nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a posílí účast nedostatečně zastoupených skupin na trhu práce.
- Investice do **ambulantní a primární péče a dlouhodobé péče** mohou přispět ke zlepšení zdravotní péče a mohou rovněž umožnit úspory (prostřednictvím snížených nákladů na poskytování určitých služeb), a tím podpořit fiskální udržitelnost.

Sdělení č. 3: Sociální ochrana a hospodářská stabilizace

- Odolnost vůči dopadům, tj. schopnost země absorbovat systémové otřesy, úzce souvisí s velmi kvalitně koncipovanými a inkluzivními systémy sociální ochrany, zejména s dávkami v nezaměstnanosti a režimy zkrácené pracovní doby.
- Lze pozorovat důkazy o ekonomické návratnosti výdajů na sociální ochranu:
 - na **mikroúrovni** jednotlivců a domácností: prorůstové účinky lze očekávat zejména prostřednictvím příjmů a spotřeby, jakož i tím, že umožňují akumulaci výrobních prostředků (včetně lidského kapitálu) a ochranu výrobního kapitálu po otřesu. Kromě toho může sociální ochrana podpořit podnikání a inovace tím, že zmírňuje averzi k riziku na úrovni jednotlivců a vytváří multiplikační účinky na úrovni komunity;
 - na **makroúrovni**: sociální ochrana může mít na ekonomiku prorůstové účinky tím, že zvyšuje celkovou produktivitu domácností, stimuluje agregátní poptávku, a tím zvyšuje zaměstnanost, zejména prostřednictvím proticyklických výdajů v období hospodářského poklesu.

- Ekonomické návratnosti výdajů na sociální ochranu věnovali výzkumní pracovníci poměrně málo pozornosti. Je zapotřebí více empirických důkazů o této návratnosti a o stimulační úloze, kterou mohou sociální investice v této souvislosti hrát.
- Řada studií podporuje názor, že nerovnost v dlouhodobějším horizontu brzdí růst. V literatuře se rovněž hovoří o možném pozitivním účinku nerovnosti na růst prostřednictvím nepříznivých pobídek (pro inovace a podnikání), jakož i prostřednictvím úspor a investic.

Sdělení č. 4: Přístupy k měření návratnosti sociálních investic

- Stejně jako v každé kategorii ekonomických rozhodnutí je třeba vzít u sociálních investic v úvahu náklady obětované příležitosti. Ekonomové se snaží tuto otázku řešit tím, že zvažují náklady a přínosy spojené s každou variantou; analýza nákladů a přínosů se vyznačuje snahou změřit všechny účinky politické varianty v peněžních jednotkách.
- Vyjádřit náklady, a zejména přínosy, v peněžních jednotkách je ve sféře sociálních investic obzvláště náročný úkol. Některé účinky obvykle nemají peněžní hodnotu (například snížení chudoby nebo větší sociální začlenění, lepší výsledky v oblasti zdraví), přestože mají ekonomický dopad. Rozhodovací analýza založená na více kritériích umožňuje zvážit širokou škálu hodnotících kritérií.
- Některé výnosy sociálních investic lze pozorovat až v dlouhodobějším horizontu. Proto je důležité mít k dispozici panelové údaje z průzkumů nebo správních zdrojů, které pokrývají dlouhá časová období.
- Doplnkovým přístupem k analýze nákladů a přínosů je posouzení distribučního dopadu. To zahrnuje kvantitativní analýzu, která poskytuje posouzení distribučních účinků reforem a investic, a tedy jejich dopadů na příjmy různých skupin a v konečném důsledku na příjmovou nerovnost a chudobu.

- Výběr příslušného přístupu a faktorů, které mají být do modelování zahrnuty, má svá omezení a problémy, jež jsou specificky spojeny s oblastí sociálních investic. Ačkoli žádný model nemůže zohlednit všechny tyto prvky najednou, je důležité, aby výběr předpokladů byl transparentní a metody byly založeny na informované analýze.
- Na úrovni EU by mohly být vypracovány společné pokyny, které by určily jasné vazby, podpořily a zajistily vysoce kvalitní analýzu sociálních investic a jejich hospodářských a sociálních výsledků a dále zkoumaly základní příčinné souvislosti.
- K měření návratnosti sociálních investic lze tedy na mikroúrovni i makroúrovni použít různé metody, například:
 - mikroúroveň: mikrosimulace, randomizované kontrolované studie, metody párování, metoda regresní diskontinuity, metoda rozdílů v rozdílech, kvalitativní metody (skupiny respondentů a hloubkové rozhovory);
 - makroúroveň: systémová zobecněná metoda momentů, hraniční analýza efektivnosti, matice sociálního účetnictví a výpočetní modely všeobecné rovnováhy.

Bylo by vhodné zvážit průzkumné práce za účelem posouzení vzájemného působení ekonomických a sociálních údajů s cílem poskytnout komplexnější a víceúčelový pohled na vzájemné vztahy mezi ekonomikou a společenským blahobytem, a to na příkladu nejnovější práce na systému integrovaných environmentálních hospodářských účtů (SEEA).

Sdělení č. 5: Statistická kapacita pro hodnocení sociálních investic

- Ve sféře sociálních investic hrají řízení a přístup k údajům, jakož i statistické nástroje a kapacity stěžejní úlohu při rozhodování a umožňují posuzování dopadů a lepší tvorbu politik. Sociální investice zahrnují širokou škálu politik a přístup k vhodným údajům má zásadní význam pro jejich hodnocení.

- Otázka údajů úzce souvisí s **formulováním a hodnocením veřejné politiky** a sociálních investic. Přesnost a kvalita výsledků poskytovaných různými dostupnými nástroji hodnocení (ať už se jedná o makronástroje nebo mikronástroje a předběžné či následné hodnocení) skutečně do značné míry závisí na dostupných údajích. Souvisí rovněž s **transparentností a odpovědností**.
- Pro další rozšíření rozsahu posouzení dopadů jsou často zapotřebí podrobnější údaje. Komplexní analýza vyžaduje rozsáhlý a reprezentativní vzorek, který zahrnuje požadované složky různých zkoumaných politik. Prioritou by proto měla být lepší dostupnost **administrativních údajů** pro předběžné a následné posouzení dopadů politik, spolu s posílením doplňkovosti se srovnatelnými údaji z průzkumů na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU.
- K dosažení tohoto cíle je důležité odpovídajícím způsobem řešit obavy týkající se **ochrany soukromí, bezpečnosti údajů, byrokracie a chybějících pobídek k transparentnosti**, konkurence mezi institucemi atd. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) přidává k dostupnosti údajů další úroveň složitosti a představuje významnou výzvu, zejména v evropském kontextu.
- Je nezbytné nalézt rovnováhu mezi ochranou soukromí a bezpečností údajů a potřebou účinnějšího hodnocení veřejných politik. Je třeba vytvořit jasné právní rámce a předpisy, jimiž se bude řídit sdílení údajů, a vytvořit pobídky na podporu transparentnosti a spolupráce. V této souvislosti by měl být plně využíván evropský akt o správě dat, který je použitelný od září 2023.
- Značného pokroku bylo dosaženo, pokud jde o včasnost sociálních ukazatelů EU. Přesto je důležité tuto **včasnost** dále zlepšovat, a **to jak prostřednictvím včasnějších údajů, tak posílením kapacit pro tvorbu krátkodobých předpovědí**. Velmi slibnou cestu v tomto ohledu nabízejí bleskové odhady, které vypočítává Eurostat.

Pod uvedeným odkazem <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGS+-+Working+Document+14112023.pdf> je k dispozici pracovní dokument, který společně připravily Španělsko a Belgie v rámci IWGSI. Tento dokument přináší operační definici sociálních investic, komplexně zkoumá ekonomickou a sociální návratnost spojenou se sociálními investicemi a navrhuje různé přístupy k hodnocení těchto investic. Kromě toho zavádí širokou škálu metodických nástrojů určených k účinnému měření této návratnosti.
