

V Bruseli 18. novembra 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

POZNÁMKA

Od: Predsedníctvo
Komu: Výbor stálych predstaviteľov/Rada

Predmet: Sociálne investície
– diskusia o smerovaní
Sociálne investície a fiškálne pravidlá EÚ
– prezentácia predsedníctva

Delegáciám v prílohe zasielame orientačnú poznámku predsedníctva k uvedeným témam na účely diskusie o smerovaní a prezentácie predsedníctva na zasadnutí Rady (EPSCO) 27. a 28. novembra 2023.

Sociálne investície

Orientačná poznámka na diskusiu o smerovaní

Účelom tejto poznámky je usmerniť diskusiu Rady o smerovaní v súvislosti so sociálnymi investíciami tým, že sa uvedie niekoľko prvkov politického kontextu (oddiel I), navrhne niekoľko otázok na usmernenie diskusie (oddiel II) a predstaví názor predsedníctva na kľúčové prvky sociálnych investícií a fiškálnych pravidiel EÚ (oddiel III).

* * *

I) Politický kontext

Španielske predsedníctvo považuje otázku sociálnych investícií za veľmi dôležitú. Politická diskusia v Rade na túto tému prichádza v pravý čas.

Vzhľadom na zložitosť tejto témy je však vhodné, aby sa politické úvahy v tejto oblasti zakladali aj na technických prvkoch, ktoré si vyžadujú hĺbkovú štúdiu a spájajú viacero rozmerov.

Ministri pre zamestnanosť a sociálne veci si na neformálnom zasadnutí 14. júla 2023 vymenili názory na to, ako môžu sociálne investície a súvisiace reformy účinne podporovať odolné hospodárstva, a na úlohu Európskeho piliera sociálnych práv v rámci správy hospodárskych záležitostí EÚ. Viacerí ministri podporili názor, že dobre koncipované reformy a investície na základe prístupu zameraného na sociálne investície, a to najmä tie, ktorými sa podporuje ľudský kapitál, môžu okrem pokroku v dosahovaní sociálnych cieľov priniesť aj nárast produktivity a vyšší hospodársky rast, a vyzvali na ďalšie úvahy založené na dôkazoch.

V nadväznosti na tieto rokovania španielske predsedníctvo a nadchádzajúce belgické predsedníctvo Rady EÚ vytvorili neformálnu pracovnú skupinu pre sociálne investície (IWGSI). Hlavným cieľom tejto pracovnej skupiny, ktorá spája rôznych inštitucionálnych a vnútroštátnych aktérov, je podporiť diskusiu o vzájomnom pôsobení medzi sociálnymi investíciami a reformami, hospodárskym rastom, makroekonomickou stabilizáciou a vzostupnou sociálnou konvergenciou z akademického hľadiska.

Do pracovnej skupiny sa zapojilo 24 krajín EÚ: Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Taliansko. Okrem toho sa na činnostiach neformálnej pracovnej skupiny zúčastnili zástupcovia Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie, výboru EMPL Európskeho parlamentu, predsedov Výboru pre zamestnanosť (EMCO) a Výboru pre sociálnu ochranu (SPC) a zástupcovia sociálnych partnerov EÚ.

V rámci pracovnej skupiny IWGSI sa rokovalo o dvoch hlavných smeroch práce. Prvý sa zaoberal empirickými dôkazmi o mikroekonomickej a makroekonomickej návratnosti sociálnych investícií. Druhý sa sústredil na metodiky monitorovania a hodnotenia návratnosti sociálnych investícií.

Pracovná skupina IWGSI sa zišla štyrikrát, a to 5. septembra 2023, 28. septembra 2023, 19. októbra 2023 a 3. novembra 2023. 8. novembra sa uskutočnila konferencia na vysokej úrovni s názvom Sociálne investície pre odolné hospodárstva a spoločnosti: fiškálne pravidlá EÚ vhodné pre budúcnosť²⁴, na ktorej zástupcovia akademickej obce, vnútroštátnych inštitúcií a inštitúcií EÚ diskutovali o kľúčových zisteniach pracovnej skupiny IWGSI. Táto práca bude pokračovať aj v nasledujúcich mesiacoch s cieľom prispieť k úvahám predsedníctva o príprave spoločnej diskusie ministrov financií a ministrov pre zamestnanosť a sociálne veci o smerovaní o smerovaní, ktorá sa uskutoční 12. marca 2023.

Na základe doteraz vykonanej práce a uskutočnených výmen vznikol pracovný dokument, v ktorom sa navrhuje operatívna definícia sociálnych investícií, prezentuje literatúra o ekonomickej a sociálnej návratnosti sociálnych investícií a navrhujú možné prístupy k hodnoteniu sociálnych investícií, ako aj široká škála metodických nástrojov na meranie ich návratnosti. Vychádzajúc z tejto práce predsedníctvo vypracovalo súbor kľúčových posolstiev, v ktorých sa sumarizujú zistenia z pracovného dokumentu a identifikujú niektoré možné smery činnosti. Tieto posolstvá sa uvádzajú nižšie.

II) Ministri sa vyzývajú, aby diskutovali o týchto otázkach:

1. Značné úsilie o dosiahnutie pokroku v prístupe zameranom na sociálne investície v rámci sociálnej agendy EÚ si zasluhuje pozornosť. Dobre koncipované sociálne investície môžu zvyšovať hospodársky rast, a tak podporovať fiškálnu udržateľnosť, ale zároveň zohrávajú aj kľúčovú úlohu pri presadzovaní vzostupnej sociálnej konvergencie. Akú konkrétnu úlohu môžu zohrávať sociálne investície a súvisiace reformy v rámci správy hospodárskych záležitostí EÚ? Ako možno členské štáty účinne nabádať k tomu, aby investovali v tomto smere? Akú kľúčovú úlohu môže v tejto súvislosti zohrávať Rada EPSCO?
2. Kľúčovou podmienkou pre podporu tvorby sociálnej politiky založenej na dôkazoch je posilnenie a zlepšenie metodiky monitorovania a hodnotenia hospodárskej a sociálnej návratnosti. V posledných rokoch sa v tejto súvislosti podnikli rôzne iniciatívy, ako napríklad vývoj metód krátkodobých prognóz (nowcasting) na zlepšenie včasnosti sociálnych ukazovateľov. Mnohé členské štáty takisto posilnili svoje schopnosti mikrosimulácie alebo zaviedli iné metódy pre (posúdenia *ex ante* a/alebo) posúdenia vplyvu. Aké konkrétne opatrenia považujete za potrebné na zavedenie a realizáciu sociálnych politík založených na dôkazoch vo vašej krajine v krátkodobom a strednodobom horizonte?

III) Sociálne investície – kľúčové posolstvá predsedníctva

Kľúčové posolstvá španielskeho predsedníctva a nadchádzajúceho belgického predsedníctva vychádzajúce z práce neformálnej pracovnej skupiny pre sociálne investície

Posolstvo č. 1: Celoživotná perspektíva pre moderné sociálne štáty

- Celoživotná perspektíva je ústredným prvkom sociálnych štátov 21. storočia. Moderné sociálne štáty predstavujú vyváženú kombináciu dvoch rozmerov:
 - **sociálnych investícií** vrátane politik zameraných na zvyšovanie a udržiavanie kvality „rezerv“ ľudského kapitálu a schopností, ako aj na uľahčenie a zlepšenie „toky“ zmien postavenia na trhu práce a v priebehu života,
 - **sociálnej ochrany** vrátane politik zameraných na zachovanie „vankúšov“ v podobe silných všeobecných záchranných sietí na ochranu pred finančnými dôsledkami sociálnych rizík (ako sú choroby, staroba, pracovné úrazy a strata zamestnania) a makroekonomickú stabilizáciu.
- Kombinácia týchto funkcií politiky, ktoré sa navzájom dopĺňajú a posilňujú, vedie k tzv. **celoživotnému multiplikátoru**. V priebehu celého života prinášajú sociálne investície návratnosť z hľadiska dobrých životných podmienok, pričom vytvárajú pozitívny kolobeh, pokiaľ ide o pracovné príležitosti, blahobyť a rodovú rovnosť, a pomáhajú zmierňovať vnútrogeneračnú a medzigeneračnú chudobu.

Posolstvo č. 2: Sociálne investície ako hnacia sila rastu

- Dobre koncipované sociálne investície môžu zvyšovať **hospodársky rast**, a tak podporovať aj fiškálnu udržateľnosť a zároveň presadzovať vzostupnú sociálnu konvergenciu.
- Investície do **kvalitného vzdelávania** vrátane vzdelávania a starostlivosti v ranom detstve (VSRD) môžu mať priamy vplyv na rast, pretože zvyšujú pracovné príležitosti (čím sa znižujú rozdiely v zamestnanosti a odmeňovaní žien a mužov), inovačnú kapacitu a produktivitu, vďaka čomu sa v budúcnosti rozšíri aj daňový základ v prospech verejných financií.

- Investície do **zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikácie** môžu takisto podporiť hospodársky rast zvyšovaním konkurencieschopnosti a produktivity, a to aj prostredníctvom silnejšej inovačnej kapacity a absorpcie nových technológií, ako aj zabezpečením lepšieho zosúladenia dopytu po zručnostiach a ich ponuky a zlepšením vyhliadok na zamestnateľnosť.
- Dobre fungujúce a účinné **aktívne politiky trhu práce (AFTP)** a verejné služby zamestnanosti môžu takisto zabezpečiť hospodársku návratnosť zvyšovaním efektívnosti trhu práce, zmiernením nedostatku zručností a nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami a posilnením účasti nedostatočne zastúpených skupín na trhu práce.
- Investície do **ambulantnej a primárnej starostlivosti a dlhodobej starostlivosti** môžu prispieť k lepšej zdravotnej starostlivosti a môžu tiež umožniť úspory (prostredníctvom znížených nákladov na poskytovanie určitých služieb), a tým podporiť fiškálnu udržateľnosť.

Posolstvo č. 3: Sociálna ochrana a hospodárska stabilizácia

- Odolnosť voči vplyvu, t. j. schopnosť krajiny absorbovať systémové otrasy, úzko súvisí s veľmi dobre koncipovanými a inkluzívnymi systémami sociálnej ochrany, najmä pokiaľ ide o dávky v nezamestnanosti a režimy skráteného pracovného času.
- Dôkazy o hospodárskej návratnosti výdavkov na sociálnu ochranu možno pozorovať:
 - na **mikroúrovni** jednotlivcov a domácností: účinky podporujúce rast možno očakávať najmä cez oblasť príjmov a spotreby, ako aj vďaka tomu, že sa umožní akumulácia výrobných aktív (vrátane ľudského kapitálu) a ochrana výrobného kapitálu po otrase. Sociálna ochrana môže okrem toho podporovať podnikanie a inovácie zmiernením averzie k riziku na individuálnej úrovni a vytvárať multiplikačné účinky na úrovni komunit,
 - na **makroúrovni**: sociálna ochrana môže mať na hospodárstvo účinky podporujúce rast tým, že zvyšuje celkovú produktivitu domácností, stimuluje celkový dopyt, a tak zvyšuje zamestnanosť, najmä prostredníctvom proticyklických výdavkov počas hospodárskeho poklesu.

- Hospodárska návratnosť výdavkov na sociálnu ochranu priťahuje pomerne obmedzenú pozornosť výskumných pracovníkov. Je potrebné získať viac empirických dôkazov o tejto návratnosti a posilňujúcej úlohe, ktorú môžu v tejto súvislosti zohrávať sociálne investície.
- Viaceré štúdie podporujú názor, že nerovnosť v dlhodobom horizonte brzdí rast. V literatúre sa uvádza aj možný pozitívny vplyv nerovnosti na rast prostredníctvom nepriaznivých stimulov (pre inovácie a podnikanie), ako aj prostredníctvom úspor a investícií.

Posolstvo č. 4: Prístupy k meraniu návratnosti sociálnych investícií

- Rovnako ako v akejkoľvek kategórii ekonomických rozhodnutí sa aj v tomto prípade musia zohľadniť alternatívne náklady sociálnych investícií. Ekonomovia sa snažia túto otázku riešiť zvažovaním nákladov a prínosov spojených s každou možnosťou; pre analýzu nákladov a prínosov je charakteristická snaha o meranie všetkých účinkov danej politickej možnosti v peňažných jednotkách.
- V oblasti sociálnych investícií je mimoriadne náročné vyjadriť náklady, a najmä prínosy, v peňažnom vyjadrení. Niektoré účinky zvyčajne nemajú peňažnú hodnotu (napríklad zníženie chudoby alebo zvýšené sociálne začlenenie, lepšie výsledky v oblasti zdravia), aj keď dochádza k hospodárskemu vplyvu. Analýza rozhodovania na základe viacerých kritérií umožňuje zväziť širokú škálu hodnotiacich kritérií.
- Niektoré formy návratnosti sociálnych investícií možno pozorovať len z dlhodobého hľadiska. Preto je dôležité mať dlhodobé údaje z prieskumov a/alebo administratívnych zdrojov za dlhé časové obdobia.
- Doplnkovým prístupom k analýze nákladov a prínosov je posúdenie distribučného vplyvu. To zahŕňa kvantitatívnu analýzu poskytujúcu posúdenie distribučných účinkov reforiem a investícií, a teda ich vplyvu na príjmy rôznych skupín a v konečnom dôsledku na príjmovú nerovnosť a chudobu.

- Výber príslušného prístupu a faktorov, ktoré sa majú zahrnúť do modelovania, so sebou nesie obmedzenia a výzvy, ktoré sú špecificky spojené s oblasťou sociálnych investícií. Hoci v žiadnom modeli nemožno zohľadniť všetky tieto prvky naraz, je dôležité, aby bol výber predpokladov transparentný a aby boli metódy založené na informovanej analýze.
- Na úrovni EÚ by sa mohli vypracovať spoločné usmernenia na identifikáciu jasných prepojení, na podporu a zabezpečenie vysokokvalitnej analýzy sociálnych investícií a ich hospodárskych a sociálnych výsledkov a na ďalšie preskúvanie základných príčinných súvislostí.
- Na meranie návratnosti sociálnych investícií na mikroúrovni aj makroúrovni možno použiť rôzne metódy, ako napríklad:
 - na mikroúrovni: mikrosimulácie, randomizované kontrolné skúšky, metódy párovania, koncepciu regresnej diskontinuity, rozdiel v rozdieloch, kvalitatívne metódy (skupinové diskusie a hĺbkové rozhovory)
 - na makroúrovni: systémovú generalizovanú metódu momentov, analýzu efektívnosti s použitím hraníc (Frontier Efficiency Analysis), maticu sociálneho účtovníctva a výpočtové modely všeobecnej rovnováhy

Bolo by užitočné zvážiť prieskumnú prácu, ktorej cieľom by bolo posúdiť interakcie medzi hospodárskymi a sociálnymi údajmi, aby sa poskytol komplexnejší a viacúčelový pohľad na vzájomné vzťahy medzi hospodárstvom a blahobytom spoločnosti, pričom ako príklad možno použiť najnovšiu prácu na systéme environmentálneho ekonomického účtovníctva (SEEA).

Posolstvo č. 5: Štatistická schopnosť hodnotiť sociálne investície

- Ústrednú úlohu pri rozhodovaní v oblasti sociálnych investícií zohrávajú správa údajov a prístup k nim, ako aj štatistické nástroje a kapacity, ktoré umožňujú posudzovanie vplyvu a lepšiu tvorbu politiky. Sociálne investície zahŕňajú širokú škálu politik a prístup k príslušným údajom má zásadný význam pre ich hodnotenie.

- Otázka údajov úzko súvisí s otázkou **formulovania a hodnotenia verejných politík** a sociálnych investícií. Presnosť a kvalita výsledkov poskytnutých rôznymi dostupnými nástrojmi hodnotenia (či už makro, mikro, *ex ante* alebo *ex post*) skutočne do veľkej miery závisí od dostupných údajov. Takisto súvisí s **transparentnosťou** a **zodpovednosťou**.
- Na ďalšie rozšírenie rozsahu posúdení vplyvu sú často potrebné podrobnejšie údaje. Komplexná analýza si vyžaduje rozsiahlu a reprezentatívnu vzorku, ktorá zahŕňa požadované zložky rôznych skúmaných politík. Prioritou by preto mala byť lepšia dostupnosť **administratívnych údajov** pre *ex ante* a *ex post* posúdenia vplyvu politík spolu s posilnením komplementarity s porovnateľnými údajmi z prieskumov na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ.
- Na dosiahnutie tohto cieľa je dôležité vhodne riešiť obavy týkajúce sa **súkromia**, **bezpečnosti údajov**, **byrokracie**, ako aj **nedostatku stimulov pre transparentnosť**, súťaže medzi inštitúciami atď. Všeobecné nariadenie o ochrane údajov zvyšuje zložitosť prístupnosti údajov o ďalšiu úroveň, čo predstavuje významnú výzvu, najmä v európskom kontexte.
- Je nevyhnutné nájsť rovnováhu medzi ochranou súkromia a bezpečnosti údajov a potrebou účinnejšie hodnotiť verejné politiky. Musia sa stanoviť jasné právne rámce a predpisy, ktorými sa bude riadiť zdieľanie údajov, a musia sa vytvoriť stimuly na podporu transparentnosti a spolupráce. V tejto súvislosti by sa mal v plnej miere využiť európsky akt o správe údajov, ktorý sa uplatňuje od septembra 2023.
- Značný pokrok sa dosiahol v súvislosti s včasnosťou sociálnych ukazovateľov EÚ. Je však dôležité, aby sa táto **včasnosť** ďalej zlepšovala, a **to prostredníctvom včasnejších údajov, ako aj posilnením krátkodobých prognóz**. Rýchle odhady, ktoré vypočítava Eurostat, sú v tejto súvislosti veľmi sľubnou možnosťou.

Na tomto odkaze <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> je k dispozícii pracovný dokument, ktorý spoločne vypracovali Španielsko a Belgicko v rámci pracovnej skupiny IWGSI. V dokumente sa uvádza operatívna definícia sociálnych investícií, komplexne sa v ňom skúma hospodárska a sociálna návratnosť spojená so sociálnymi investíciami a navrhujú sa rôzne prístupy k hodnoteniu takýchto investícií. Okrem toho sa v ňom uvádza široká škála metodických nástrojov navrhnutých na účinné meranie tejto návratnosti.
