



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 18. november 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Sotsiaalsed investeeringud – Poliitiline mõttevahetus Sotsiaalsed investeeringud ja ELi eelarvereeolid – Eesistujariigi ettekanne

Delegatsioonidele edastatakse lisas eesistujariigi suunisdokument eespool nimetatud küsimustes, pidades silmas poliitilist mõttevahetust ja eesistujariigi ettekannet nõukogu (tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimused) 27.–28. novembri 2023. aasta istungil.

Sotsiaalsed investeeringud

Poliitilise mõttevahetuse suunisdokument

Käesoleva märkuse eesmärk on suunata nõukogus sotsiaalsete investeeringute teemal peetavat poliitilist mõttevahetust. Dokumendis tutvustatakse tausta andmiseks mõningaid poliitikaelemente (I jagu), esitatakse küsimused arutelu suunamiseks (II jagu) ning tutvustatakse eesistujariigi seisukohta sotsiaalsete investeeringute ja ELi eelarvereglite põhielementide osas (III jagu).

* * *

I) Poliitiline taust

Eesistujariik Hispaania peab sotsiaalsete investeeringute küsimust väga oluliseks. Poliitiline mõttevahetus sellel teemal toimub nõukogus õigel ajal.

Küsimuse keerukust arvestades on siiski asjakohane, et poliitilised arutelud selles valdkonnas põhineksid ka tehnilistel elementidel, mis vajavad põhjalikku uurimist ja ühendavad mitu mõõdet.

Tööhõive- ja sotsiaalministrid vahetasid oma 14. juuli 2023. aasta mitteametlikul kohtumisel arvamusi selle üle, kuidas sotsiaalsed investeeringud ja nendega seotud reformid saavad tõhusalt toetada vastupanuvõimelist majandust, ning milline on Euroopa sotsiaalõiguste samba roll ELi majandusjuhtimise raamistikus. Mitu ministrit toetas seisukohta, et sotsiaalsete investeeringute põhimõttele tuginevad hästi kavandatud reformid ja investeeringud, eelkõige need, mis tugevdavad inimkapitali, suudavad lisaks sotsiaalsete eesmärkide edendamisele suurendada ka tootlikkust ja majanduskasvu, ning kutsusid üles pidama täiendavaid tõenduspõhiseid arutelusid.

Pärast arutelusid moodustasid eesistujariik Hispaania ja järgmine ELi nõukogu eesistujariik Belgia mitteametliku sotsiaalsete investeeringute töörühma. Töörühma – kus saavad kokku eri institutsioonide ja liikmesriikide osalejad – põhieesmärk on edendada akadeemilisest vaatepunktist peetavat arutelu sotsiaalsete investeeringute ja reformide, majanduskasvu, makromajandusliku stabiliseerimise ja ülespoole suunatud sotsiaalse lähenemise koosmõju üle.

Töörühmaga on ühinenud 24 ELi liikmesriiki: Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Taani ja Ungari. Peale selle on töörühma töös osalenud Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi ning Euroopa Parlamendi tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni esindajad, tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee esimehed ning ELi sotsiaalpartnerite esindajad.

Mitteametliku sotsiaalsete investeeringute töörühma kohtumistel on peetud arutelusid kahel peamisel töösuunal. Esimene neist käsitles empiirilisi tõendeid sotsiaalsete investeeringute mikro- ja makromajandusliku kasu kohta. Teine töösuund keskendus sotsiaalsetest investeeringutest saadava kasu seire ja hindamise meetoditele.

Mitteametlik sotsiaalsete investeeringute töörühm on pidanud neli koosolekut: 5. septembril, 28. septembril, 19. oktoobril ja 3. novembril 2023. 8. novembril korraldati koos akadeemiliste ringkondade ning liikmesriikide ja ELi institutsioonide esindajatega kõrgetasemeline konverents „Sotsiaalsed investeeringud vastupanuvõimelise majanduse ja ühiskonna heaks – tulevikukindlad ELi eelarveregolid“, et arutada mitteametliku töörühma peamisi järeldusi. Lähikuudel jätkatakse tööd, et aidata kaasa eesistujariigi aruteludele, mis käsitlevad 12. märtsil 2024 toimuva rahandusministrite ning tööhõive- ja sotsiaalministrite ühise poliitilise mõttevahetuse ettevalmistamist.

Seni tehtud töö ja peetud arutelude tulemusena koostati töödokument, milles esitatakse sotsiaalsete investeeringute praktiline määratlus, tutvustatakse sotsiaalsete investeeringute majanduslikku ja sotsiaalset kasu käsitlevat kirjandust ning pakutakse välja võimalikud käsitlused sotsiaalsete investeeringute hindamiseks ning mitmesugused metodoloogilised vahendid sellistest investeeringutest saadava kasu mõõtmiseks. Sellele töö põhjal koostas eesistujariik põhisõnumid, milles tehakse kokkuvõtte töödokumendi järeldustest ja määratakse kindlaks mõned võimalikud tegevussuunad. Sõnumid on esitatud allpool.

II) Ministritel palutakse arutada järgmisi küsimusi.

1. Suur töö sotsiaalsete investeeringute põhimõtte edendamisel ELi sotsiaalvaldkonna tegevuse raames väärrib äramärkimist. Hästi kavandatud sotsiaalsed investeeringud suudavad suurendada majanduskasvu, toetades seeläbi riigi rahanduse jätkusuutlikkust, kuid samuti on neil ülimalt oluline roll ülespoole suunatud sotsiaalse lähenemise edendamisel. Milline konkreetne roll võib ELi majandusjuhtimise raamistikus olla sotsiaalsetel investeeringutel ja nendega seotud reformidel? Kuidas saaks liikmesriike paremini veenda selles suunas investeerima? Milline keskne roll võiks selles kontekstis olla tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogul?
2. Tõenditel põhineva sotsiaalpoliitika toetamise põhitingimus on majandusliku ja sotsiaalse kasu seire ja hindamise meetodikate tugevdamine ja täiustamine. Viimastel aastatel on sellega seoses tehtud mitmesuguseid algatusi, näiteks jooksevhinnangute meetodite arendamine sotsiaalsete näitajate õigeaegsuse parandamiseks. Paljud liikmesriigid on samuti tugevdanud oma mikrosimulatsioonide tegemise suutlikkust või rakendanud muid (eel- ja/või) mõjuhindamise meetodeid. Milliseid konkreetseid meetmeid peate vajalikuks, et rakendada ja juurutada oma riigis lühikeses ja keskpikas perspektiivis tõenditel põhinevat sotsiaalpoliitikat?

III) Sotsiaalsed investeeringud – eesistujariigi põhisõnumid

Eesistujariigi Hispaania ja tulevase eesistujariigi Belgia põhisõnumid, mis tuginevad mitteametliku sotsiaalsete investeeringute töörühma tööle

1. põhisõnum: elukaare perspektiivi võtmine tänapäeva heaoluriikide suhtes

- Elukaare perspektiiv on 21. sajandi heaoluriikides kesksel kohal. Kaasaegsed heaoluriigid on tasakaalustatud kombinatsioon kahest mõõtmest:
 - **sotsiaalsed investeeringud**, sealhulgas poliitikameetmed, mille eesmärk on suurendada inimkapitali „varu“ kvaliteeti ja võimeid ja neid alal hoida ning hõlbustada ja parandada tööturustaatuste ja elukaare etappide vahel liikumist
 - **sotsiaalkaitse**, sealhulgas poliitikameetmed, mille eesmärk on säilitada tugev üldine turvavõrgustik, et pakkuda kaitset sotsiaalsete riskide (nt haigused, vanadus, tööõnnetused ja töökoha kaotus) finantsmõjude vastu ning võimaldada makromajanduslikku stabiliseerimist
- Nende poliitikafunktsioonide – mis täiendavad ja tugevdavad üksteist – kombinatsiooni tulemuseks on **võimendatud mõju elukaare jooksul**. Sotsiaalsed investeeringud kogu elu jooksul loovad heaolukasvu positiivse mõjuringi töövõimaluste, heaolu ja soolise võrdõiguslikkuse seisukohast ning aitavad leevendada põlvkondadesisest ja -vahelist vaesust.

2. põhisõnum: sotsiaalsed investeeringud kui majanduskasvu mootor

- Hästi kavandatud sotsiaalsed investeeringud saavad suurendada **majanduskasvu**, panustades seeläbi samuti riigi rahanduse jätkusuutlikkusesse ning edendades samal ajal ülespoole suunatud sotsiaalset lähenemist.
- Investeeringud **kvaliteetsesse haridusse**, sealhulgas alusharidusse ja lapsehoidu, saavad otseselt mõjutada majanduskasvu, suurendades töövõimalusi (ja vähendades niimoodi soolist tööhõive- ja palgalõhet), innovatsioonisuutlikkust ja tootlikkust, laiendades seeläbi tuleviku maksubaasi, millest tõuseb kasu ka riigi rahandusele.

- Investeeringud **täiend- ja ümberõppesse** saavad samuti edendada majanduskasvu, suurendades konkurentsivõimet ja tootlikkust, sealhulgas suurema innovatsioonisuutlikkuse ja uute tehnoloogiate kasutuselevõtu kaudu, ning samuti tagades oskuste nõudluse ja pakkumise parema ühitamise ning parandades tööalast konkurentsivõimet.
- **Aktiivse tööturupoliitika** ja riiklike tööturuasutuste hästi toimivad ja tulemuslikud meetmed saavad samuti pakkuda majanduslikku kasu, suurendades tööturu tõhusust, leevendades oskuste nappust ja mittevastavust tööturu nõudlusele ning tugevdades alaesindatud rühmade osalemist tööturul.
- Investeeringud **ambulaatorsesse arstiabisse, esmatasandi tervishoidu ja pikaajalisse hooldusse** saavad anda panuse paremasse tervishoidu ja võimaldada ühtlasi kokkuhoidu (vähenedes teatavate teenuste osutamise kulusid) ja seeläbi toetada riigi rahanduse jätkusuutlikkust.

3. põhisõnum: sotsiaalkaitse ja majanduse stabiliseerimine

- Vastupidavus mõjude suhtes, sealhulgas riigi suutlikkus tulla toime süsteemsete šokkidega, on tihedalt seotud hästi kavandatud ja kaasavate sotsiaalkaitse süsteemidega, eelkõige mis puudutab töötushüvitisi ja lühendatud tööaja kavasid.
- Sotsiaalkaitsekulutuste majanduslikku kasu kinnitavad järgmised asjaolud:
 - üksikisiku või kodumajapidamise **mikrotasandil**: võib eeldada majanduskasvu soodustavat mõju peamiselt sissetuleku ja tarbimise kaudu, samuti tootlike varade (sealhulgas inimkapitali) akumulatsioonide võimaldamise ja tootliku kapitali kaitsmise kaudu pärast šokki. Peale selle saab sotsiaalkaitse abil soodustada ettevõtlusvaimu ja innovatsiooni (leevendades riskikartlikkust üksikisiku tasandil), ning luua võimendavat mõju kogukonna tasandil.
 - **Makrotasandil**: sotsiaalkaitse saab olla majanduskasvu soodustav mõju, suurendades kodumajapidamiste üldist tootlikkust, stimuleerides koondnõudlust ja suurendades seega tööhõivet, eelkõige majanduslanguse ajal vastutsükiliste kulutuste tegemise kaudu.

- Sotsiaalkaitsekulutuste majanduslik kasu on pälvinud suhteliselt vähe uurijate tähelepanu. Vaja on rohkem empiirilisi tõendeid sellise kasu ja selle kohta, kuidas saavad sotsiaalsed investeeringud siin abiks olla.
- Mitmed uuringud toetavad seisukohta, et ebavõrdsus takistab pikaajalist majanduskasvu. Kirjanduses märgitakse ka ebavõrdsuse võimalikku positiivset mõju majanduskasvule tulenevalt negatiivsetest stiimulitest (innovatsiooni ja ettevõtluse jaoks) ning säästudest ja investeeringutest.

4. põhisõnum: sotsiaalsete investeeringute kasu mõõtmise viisid

- Nagu iga majandusotsuste kategooria puhul, tuleb võtta arvesse sotsiaalsete investeeringute alternatiivkulu. Majandusteadlased püüavad seda küsimust käsitleda iga valiku kulude ja tulude analüüsimisega; kulude-tulude analüüsi iseloomustab katse mõõta poliitikavaliku kõiki mõjusid rahalises väärtuses.
- Sotsiaalsete investeeringute valdkonnas on eriti keeruline väljendada kulusid ja eelkõige kasu rahalises mõttes. Mõne mõju puhul ei saa rahalist väärtust tavaliselt hinnata (näiteks vaesuse vähenemine või suurem sotsiaalne kaasatus, paremad tervisenäitajad), kuigi olemas on majanduslik mõju. Mitme kriteeriumiga otsustusanalüüs võimaldab võtta arvesse mitmesuguseid hindamiskriteeriume.
- Osa sotsiaalsete investeeringute kasust ilmneb alles pikema aja jooksul. Seetõttu on oluline saada uuringutest ja/või haldusallikatest longituudandmeid, mis hõlmavad pikka ajavahemikku.
- Kulude-tulude analüüsi üks lisakäsitlus on jaotusliku mõju hindamine. See hõlmab kvantitatiivset analüüsi, milles hinnatakse reformide ja investeeringute jaotuslikku mõju, s.t hinnatakse nende mõju eri rühmade sissetulekule ning lõppkokkuvõttes sissetulekute ebavõrdsusele ja vaesusele.

- Mudeldamise jaoks asjakohase käsitlemise ja sobivate tegurite valiku puhul kehtivad piirangud ja raskuspunktid, mis on iseloomulikud just sotsiaalsete investeeringute valdkonnale. Kuigi ükski mudel ei saa võtta korraka arvesse kõiki neid elemente, on oluline, et eelduste valik oleks läbipaistev ja meetodid põhineksid teadlikul analüüsil.
- ELi tasandil võiks välja töötada ühised suunised, et teha kindlaks selged seosed, soodustada ja tagada sotsiaalsete investeeringute ning nende majanduslike ja sotsiaalsete tulemuste kvaliteetset analüüsi ning analüüsida rohkem algpõhjuseid.
- Sotsiaalsete investeeringute kasu mõõtmiseks nii mikro- kui ka makrotasandil saab seega kasutada erinevaid meetodeid, näiteks:
 - Mikrotasandil: mikrosimulatsioonid, juhuslikustatud kontrolluuringud, sobitamise meetodid, katkestatud regressioonanalüüs (RDD), diferents-diferents hinnang, kvalitatiivsed meetodid (sihtrühmad ja süvaintervjuud)
 - Makrotasandil: süsteemi üldistatud momentide meetod, tõhususraja analüüs, sotsiaalse arvepidamise maatriks ja arvutatavad üldised tasakaalumudelid

kasulikuks võivad osutada uuringud majanduslike ja sotsiaalsete andmete koostoime hindamiseks, et anda terviklikum ja mitmeotstarbelisem ülevaade majanduse ja ühiskonna heaolu vahelistest seostest, võttes eeskujuks hiljutise töö integreeritud keskkonnamajandusliku arvepidamise süsteemi (SEEA) kohta.

5. põhisõnum: statistiline suutlikkus hinnata sotsiaalseid investeeringuid

- Sotsiaalsete investeeringute valdkonnas on otsuste tegemisel oluline roll andmete haldamisel ja andmete juurdepääsul ning statistilistel vahenditel ja suutlikkusel, mis aitavad kaasa mõjuhindangutele ja paremale poliitikakujundamisele. Sotsiaalsed investeeringud hõlmavad mitmesuguseid poliitikameetmeid ja juurdepääs asjakohastele andmetele on nende hindamisel väga oluline.

- Andmete küsimus on tihedalt seotud sellega, kuidas **formuleerida ja hinnata avalikku poliitikat** ja sotsiaalseid investeeringuid. Erinevate kättesaadavate hindamisvahendite (kas makro- või mikro-, eel- või järelhindamise) tulemuste täpsus ja kvaliteet sõltub suuresti kättesaadavatest andmetest. Samuti on see seotud **läbipaistvuse ja aruandekohustusega**.
- Et mõjuhindangud hõlmaks veelgi rohkem aspekte, on sageli vaja üksikasjalikumaid andmeid. Põhjalik analüüs eeldab suurt ja representatiivset valimit, mis hõlmab erinevate uuritavate poliitikameetmete vajalikke komponente. Seetõttu peaks prioriteediks olema **haldusandmete** parem kättesaadavus poliitikameetmete mõju eel- ja järelhindamiseks, suurendades ühtlasi vastastikust täiendavust võrreldavate uuringuandmetega riiklikul ja ELi tasandil.
- Selle saavutamiseks on oluline piisavalt käsitleda **eraelu puutumatus aspekti, andmete turvalisust, bürokraatiat ja läbipaistvuse stiimulite puudumist**, konkurentsi institutsioonide vahel jne. Isikuandmete kaitse üldmäärus muudab andmetele juurdepääsu keerukamaks, kujutades endast märkimisväärset väljakutset, eelkõige Euroopa kontekstis.
- Oluline on leida tasakaal eraelu puutumatus ja andmete turvalisuse kaitse ning avaliku poliitika tõhusama hindamise vajaduse vahel. Andmete jagamiseks tuleb kehtestada selged õigusraamistikud ja reeglid ning luua läbipaistvuse ja koostöö edendamise stiimulid. Sellega seoses tuleks kasutada täielikult ära Euroopa andmehalduse määrust, mida kohaldatakse alates 2023. aasta septembrist.
- ELi sotsiaalsete näitajate õigeaegsuse osas on tehtud märkimisväärseid edusamme. Siiski on oluline seda **õigeaegsust, seda nii õigeaegsemate andmete kui ka jooksevhinnangute andmise suutlikkuse suurendamise kaudu**, veelgi parandada. Eurostati arvutuslikud kiirhindangud pakuvad selles osas paljutõotavat võimalust.

Järgmise veebilingi alt: <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> on leitav eesistujariigi Hispaania ja Belgia poolt mitteametliku sotsiaalsete investeeringute töörühma raames koostatud ühine töödokument. Selles dokumendis esitatakse sotsiaalsete investeeringute praktiline määratlus, uuritakse põhjalikult sotsiaalsete investeeringutega seotud majanduslikku ja sotsiaalset kasu ning pakutakse välja mitmesuguseid võimalusi selliste investeeringute hindamiseks. Lisaks tutvustatakse selles erinevaid metodoloogilisi vahendid, mis on välja töötatud sellise kasu tulemuslikuks mõõtmiseks.
