



Eiropas Savienības  
Padome

Briselē, 2023. gada 18. novembrī  
(OR. en)

15415/23

SOC 768  
EMPL 551  
ECOFIN 1178

## PIEZĪME

---

Sūtītājs: prezidentvalsts  
Saņēmējs: Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome

---

Temats: Sociālie ieguldījumi  
- politikas debates  
Sociālie ieguldījumi un ES fiskālie noteikumi  
- prezidentvalsts sniegta informācija

---

Pielikumā ir pievienota prezidentvalsts orientējoša piezīme par minētajiem tematiem, gatavojoties politikas debatēm un informācijai, ko prezidentvalsts sniegs *EPSCO* padomē 2023. gada 27. un 28. novembrī.

## Sociālie ieguldījumi

### Orientējoša piezīme politikas debatēm

Šīs piezīmes mērķis ir rosināt Padomes politikas debates par sociālajiem ieguldījumiem, izklāstot dažus politikas konteksta elementus (I iedaļa), ierosinot dažus jautājumus debašu virzībai (II iedaļa) un izklāstot prezidentvalsts viedokli par galvenajiem sociālo ieguldījumu elementiem un ES fiskālajiem noteikumiem (III iedaļa).

\* \* \*

#### I) Politikas konteksts

Prezidentvalsts Spānija uzskata, ka sociālo ieguldījumu jautājums ir ļoti svarīgs. Padomē savlaicīgi notiek politiskas debates par šo tematu.

Tomēr, ņemot vērā jautājuma sarežģītību, politiskās pārdomas šajā jomā ir lietderīgi spēt balstīt arī uz tehniskiem elementiem, kam nepieciešama padziļināta izpēte un kas apvieno vairākas dimensijas.

Nodarbinātības un sociālo lietu ministri savā 2023. gada 14. jūlija neformālajā sanāksmē apmainījās viedokļiem par to, kā sociālie ieguldījumi un ar tiem saistītās reformas var efektīvi atbalstīt noturīgu ekonomiku, un par Eiropas sociālo tiesību pīlāra lomu ES ekonomikas pārvaldības sistēmā. Vairāki ministri atbalstīja viedokli, ka labi izstrādātas reformas un ieguldījumi, kuru pamatā ir sociālo ieguldījumu pieeja, un jo īpaši tie, kas veicina cilvēkkapitālu, var radīt arī produktivitātes pieaugumu un lielāku ekonomikas izaugsmi, papildus tam, ka tie veicina sociālo mērķu sasniegšanu, un aicināja rosināt turpmākas pierādījumus balstītas pārdomas.

Pēc diskusijām ES Padomes prezidentvalsts Spānija un nākamā prezidentvalsts Beļģija izveidoja Neoficiālu darba grupu sociālo ieguldījumu jautājumos (NDGSIJ). Šādas NDGSIJ, kas apvieno dažādus institucionālos un valstu dalībniekus, galvenais mērķis ir no akadēmiskā viedokļa veicināt diskusiju par sociālo ieguldījumu un reformu mijiedarbību, ekonomikas izaugsmi, makroekonomikas stabilizāciju un augšupēju sociālo konvergenci.

Darba grupai ir pievienojušās 24 ES valstis: Austrija, Beļģija, Bulgārija, Dānija, Francija, Grieķija, Horvātija, Igaunija, Itālija, Īrija, Lietuva, Luksemburga, Kipra, Malta, Nīderlande, Polija, Portugāle, Rumānija, Slovēnija, Somija, Spānija, Ungārija, Vācija un Zviedrija. Turklāt NDG pasākumos piedalījās pārstāvji no Eiropas Komisijas Nodarbinātības, sociālo lietu un iekļautības ģenerāldirektorāta, Eiropas Parlamenta *EMPL* komitejas, Nodarbinātības komitejas (*EMCO*) un Sociālās aizsardzības komitejas (*SPC*) priekšsēdētājiem un ES sociālo partneru pārstāvjiem.

NDGSIJ apsprieda divus galvenos darba virzienus. Pirmajā no tiem pievērsās empīriskajiem pierādījumiem par sociālo ieguldījumu mikroekonomisko un makroekonomisko atdevi. Otrajā galvenā uzmanība tika pievērsta pārraudzības un novērtēšanas metodikai attiecībā uz sociālo ieguldījumu atdevi.

NDGSIJ tikās četras reizes – 2023. gada 5. septembrī, 2023. gada 28. septembrī, 2023. gada 19. oktobrī un 2023. gada 3. novembrī. 8. novembrī tika sarīkota augsta līmeņa konference “Sociālie ieguldījumi noturīgai ekonomikai un sabiedrībai: ES fiskālie noteikumi, kas atbilst nākotnes prasībām” ar akadēmisko aprindu, valstu un ES iestāžu pārstāvjiem, lai apspriestu galvenos NDGSIJ konstatējumus. Darbs turpināsies nākamajos mēnešos, lai sniegtu ieguldījumu prezidentvalsts pārdomās par finanšu ministru un nodarbinātības un sociālo lietu ministru kopīgu politikas debašu sagatavošanu, kas notiks 2024. gada 12. martā.

Līdz šim paveiktā darba un notikušās viedokļu apmaiņas rezultātā ir izstrādāts darba dokuments, kurā ierosināta sociālo ieguldījumu darbības definīcija, norādīta literatūra par sociālo ieguldījumu ekonomisko un sociālo atdevi un ierosinātas iespējamās pieejas sociālo ieguldījumu izvērtēšanai, kā arī plašs metodisku instrumentu klāsts to atdeves izmērīšanai. Pamatojoties uz šo darbu, prezidentvalsts ir izstrādājusi galveno vēstījumu kopumu, kurā dots darba dokumenta konstatējumu kopsavilkums un apzināti daži iespējamie darbības virzieni. Vēstījumi ir sniegti turpmāk tekstā.

## II) Ministri tiek aicināti apspriest šādus jautājumus.

1. Ir ņemams vērā nozīmīgais darbs sociālo ieguldījumu pieejas izvēršanā ES sociālajā programmā. Labi plānoti sociālie ieguldījumi var veicināt ekonomikas izaugsmi, tādējādi atbalstot fiskālo ilgtspēju, turklāt tiem ir arī izšķiroša nozīme augšupējas sociālās konverģences veicināšanā. Kāda īpaša loma ES ekonomikas pārvaldības ietvaros var būt sociālajiem ieguldījumiem un ar tiem saistītajām reformām? Kā var iedarbīgā veidā mudināt dalībvalstis sniegt ieguldījumus šajā virzienā? Turklāt kāda izšķiroša loma šajā kontekstā var būt *EPSCO* padomei?
2. Galvenais nosacījums, lai atbalstītu uz pierādījumiem balstītas sociālās politikas veidošanu, ir ekonomiskās un sociālās atdeves pārraudzības un novērtēšanas metodikas stiprināšana un uzlabošana. Pēdējos gados šajā sakarā ir uzsāktas dažādas iniciatīvas, piemēram, pašreizējo tūlītējas prognozēšanas metožu izstrāde, lai uzlabotu sociālo rādītāju savlaicīgumu. Daudzas dalībvalstis ir arī stiprinājušas savas mikrosimulācijas spējas vai ieviesušas citas metodes attiecībā uz (*ex ante* un/vai) ietekmes novērtējumiem. Kādus konkrētus pasākumus jūs uzskatāt par nepieciešamiem, lai jūsu valstī īstermiņā un vidējā termiņā ieviestu un īstenotu uz pierādījumiem balstītu sociālo politiku?

### III) Sociālie ieguldījumi – galvenie prezidentvalsts vēstījumi

Prezidentvalsts Spānijas un nākamās prezidentvalsts Beļģijas galvenie vēstījumi, pamatojoties uz darbu, ko paveikusi neoficiālā darba grupa sociālo ieguldījumu jautājumos

#### 1. vēstījums: Dzīves cikla perspektīva mūsdienu labklājības valstīm

- Dzīves cikla perspektīva ir 21. gadsimta labklājības valstu pamatā. Modernas labklājības valstis ir līdzsvarots divu dimensiju apvienojums:
  - o **Sociālie ieguldījumi**, tostarp politika, kuras mērķis ir palielināt un uzturēt cilvēkkapitāla un spēju “krājuma” kvalitāti, kā arī atvieglot un uzlabot darba tirgus “plūsmu” un dzīves cikla pārejas.
  - o **Sociālā aizsardzība**, tostarp politika, kuras mērķis ir saglabāt spēcīgas vispārējas drošības tīklu rezerves aizsardzībai pret finansiālajām sekām, ko rada sociālie riski (piemēram, saslimšanas, vecuma, nelaiemes gadījuma darbā un darba zaudēšanas gadījumā) un makroekonomikas stabilizācijai.
- Šo papildinošo un savstarpēji pastiprinošo politikas funkciju apvienojums nodrošina tā saukto **dzīves cikla multiplikatoru**. Dzīves gaitā sociālie ieguldījumi dod ieguvumus labjutībai pozitīvas mijiedarbības ciklā – nodarbinātības iespēju, labklājības un dzimumu līdztiesības ziņā; tāpat tie palīdz mazināt nabadzību paaudžu vidū un no paaudzes paaudzē.

#### 2. vēstījums: Sociālie ieguldījumi kā izaugsmes dzinējspēks

- Labi saplānoti sociālie ieguldījumi var palielināt **ekonomikas izaugsmi**, tādējādi atbalstot arī fiskālo ilgtspēju, vienlaikus veicinot augšupēju sociālo konvergenci.
- Ieguldījumi **kvalitatīvā izglītībā**, tostarp pirmsskolas izglītībā un aprūpē (*early childhood education and care – ECEC*), var tieši ietekmēt izaugsmi, palielinot nodarbinātības iespējas (tādējādi samazinot dzimumu nodarbinātības un atalgojuma atšķirības), inovācijas spējas un produktivitāti, līdz ar to arī paplašinot nodokļu bāzi nākotnes perspektīvā par labu publiskajām finansēm.

- Ieguldījumi **prasmju pilnveidē un pārkvalifikācijā** arī var veicināt ekonomikas izaugsmi, palielinot konkurētspēju un ražīgumu, tostarp, izmantojot stiprākas inovācijas spējas un jaunu tehnoloģiju apguvi, kā arī nodrošinot labāku atbilstību starp prasmju pieprasījumu un piedāvājumu, un uzlabojot nodarbināmības izredzes.
- Arī labi funkcionējoša un efektīva **aktīva darba tirgus politika** (ADTP) un valsts nodarbinātības dienesti var sniegt ekonomisko atdevi, palielinot darba tirgus efektivitāti, mazinot prasmju trūkumu un neatbilstību un stiprinot nepietiekami pārstāvēto grupu dalību darba tirgū.
- Ieguldījumi **ambulatorajā un primārajā aprūpē un ilgtermiņa aprūpē** var veicināt labāku veselības aprūpi un arī ļaut panākt ietaupījumus (pazeminot izmaksas konkrētu pakalpojumu sniegšanai), un tādējādi veicināt fiskālo ilgtspēju.

### 3. vēstījums: Sociālā aizsardzība un ekonomikas stabilizācija

- Noturība pret ietekmi, t. i., valsts spēja absorbēt sistēmiskus satricinājumus, ir cieši saistīta ar augsta līmeņa labi izstrādātām un iekļaujošām sociālās aizsardzības sistēmām, jo īpaši bezdarbnieka pabalstiem un saīsināta darba laika shēmām.
- Pierādījumi par sociālās aizsardzības izdevumu ekonomisko atdevi ir pamanāmi:
  - individuālā un mājsaimniecību **mikrolīmenī**: izaugsmi veicinošu ietekmi var sagaidīt, galvenokārt izmantojot ienākumu un patēriņa kanālu, kā arī ļaujot uzkrāt produktīvos aktīvus (tostarp cilvēkkapitālu) un aizsargājot produktīvo kapitālu pēc satricinājuma. Turklāt sociālā aizsardzība var veicināt uzņēmējdarbību un inovāciju, mazinot izvairīšanos no riska individuālā līmenī un radot multiplikatora efektu kopienas līmenī.
  - **Makrolīmenī**: sociālajai aizsardzībai var būt izaugsmi veicinoša ietekme uz ekonomiku, palielinot mājsaimniecību kopējo ražīgumu, stimulējot kopējo pieprasījumu un tādējādi palielinot nodarbinātības līmeni, jo īpaši ar precikliskiem izdevumiem ekonomikas lejupslīdes laikā.

- Ekonomiskā atdeve no sociālās aizsardzības izdevumiem ir piesaistījuši salīdzinoši nelielu uzmanību no pētnieku puses. Ir vajadzīgi empīriskāki pierādījumi par šo atdevi un par stimulējošo lomu, kas šajā kontekstā var būt sociālajiem ieguldījumiem.
- Vairākos pētījumos ir pausts viedoklis, ka nevienlīdzība kavē izaugsmi ilgtermiņā. Literatūrā ir minēta arī nevienlīdzības iespējama pozitīva ietekme uz izaugsmi, izmantojot negatīvus stimulus (inovācijai un uzņēmējdarbībai), kā arī izmantojot uzkrājumus un ieguldījumus.

#### 4. vēstījums: Pieejas sociālo ieguldījumu atdeves mērīšanai

- Tāpat kā jebkurā ekonomikas jomas lēmumu kategorijā, ir jāņem vērā sociālo ieguldījumu alternatīvās izmaksas. Ekonomisti šo jautājumu cenšas risināt, apsverot ar katru alternatīvu saistītās izmaksas un ieguvumus; izmaksu un ieguvumu analīzi (IIA) raksturo mēģinājums izmērīt naudas vienībās visu ietekmi, ko rada kāda politikas alternatīva.
- Sociālo ieguldījumu jomā izteikt izmaksas – un jo īpaši ieguvumus – naudas izteiksmē ir īpaši grūti. Dažu veidu ietekmei parasti nav monetāras vērtības (piemēram, nabadzības samazināšana vai lielāka sociālā iekļaušana, labāki rezultāti veselības jomā), pat ja pastāv ekonomiska ietekme. Vairāku kritēriju lēmumu analīze (*multi-criteria decision analysis – MCDA*) dod iespēju apsvērt plašu novērtēšanas kritēriju klāstu.
- Dažu veidu atdevi no sociālajiem ieguldījumiem var konstatēt tikai ilgākā termiņā. Tāpēc ir svarīgi iegūt garengriezuma datus no apsekojumiem un/vai administratīviem avotiem, kas aptver ilgus laikposmus.
- Papildinoša pieeja izmaksu un ieguvumu analīzei ir distributīvās ietekmes novērtējums (DIN). Tas ietver kvantitatīvu analīzi, kas sniedz novērtējumu par reformu un ieguldījumu distributīvo ietekmi, tādējādi to ietekmi uz dažādu grupu ienākumiem un galu galā uz ienākumu nevienlīdzību un nabadzību.

- Modelēšanā iekļaujamās atbilstīgās pieejas un faktoru atlasei ir ierobežojumi un problēmas, kuras īpaši saistītas ar sociālo ieguldījumu jomu. Lai gan ne ar vienu modeli nav iespējams uzreiz ņemt vērā visus šos elementus, ir svarīgi, lai pieņēmumu izvēle būtu pārredzama un metodes balstītos uz informētu analīzi.
- ES līmenī varētu izstrādāt kopīgas pamatnostādnes, lai noteiktu skaidras saiknes, veicinātu un nodrošinātu sociālo ieguldījumu un to ekonomisko un sociālo rezultātu kvalitatīvu analīzi un turpinātu pētīt pamatā esošās cēloņsakarības.
- Tādējādi sociālo ieguldījumu atdeves mērīšanai gan mikrolīmenī, gan makrolīmenī var izmantot dažādas metodes, piemēram:
  - Mikrolīmenī: Mikrosimulācijas, nejaušas atlases pārbaudes, atbilstības metodes, regresijas nepārtrauktības aprēķins, atšķirība atšķirībās (*Difference in Difference*), kvalitatīvas metodes (mērķgrupas un padziļinātas intervijas)
  - Makrolīmenī: Sistēmas vispārējā momentu metode, robežu efektivitātes analīze, sociālās uzskaites matrica un aprēķināmi vispārējā līdzsvara modeļi

Varētu būt lietderīgi apsvērt izpēti darbu, lai izvērtētu ekonomisko un sociālo datu mijiedarbību nolūkā sniegt visaptverošāku un daudzfunkcionālāku skatījumu uz ekonomikas un sabiedrības labklājības savstarpējām saiknēm, par piemēru ņemot jaunāko darbu pie vides ekonomisko kontu sistēmas (*SEEA*).

#### **5. vēstījums: Statistikas spēja novērtēt sociālos ieguldījumus.**

- Sociālo ieguldījumu jomā pārvaldībai un piekļuvei datiem, kā arī statistikas instrumentiem un spējām ir izšķiroša nozīme lēmumu pieņemšanā, dodot iespēju veikt ietekmes novērtējumus un veicinot labāku politikas izstrādi. Sociālie ieguldījumi ietver plašu politikas jomu klāstu, un piekļuve atbilstīgiem datiem ir būtiska to novērtēšanai.

- Datu jautājums ir cieši saistīts ar jautājumu par **valsts politikas un sociālo ieguldījumu formulēšanu un novērtēšanu**. Dažādo pieejamo novērtēšanas instrumentu (gan makro, gan mikro, *ex-ante* vai *ex-post*) rezultātu precizitāte un kvalitāte ir tiešām lielā mērā atkarīga no pieejamajiem datiem. Tas ir saistīts arī ar **pārredzamību un pārskatatbildību**.
- Lai vēl vairāk paplašinātu ietekmes novērtējumu klāstu, bieži vien ir vajadzīgi sīkāki dati. Visaptverošai analīzei ir vajadzīgs apjomīgs un reprezentatīvs paraugs, kas ietver dažādu pārbaudāmo politikas jomu nepieciešamos komponentus. Tāpēc prioritātei vajadzētu būt labākai **administratīvo datu** pieejamībai *ex-ante* un *ex-post* politikas ietekmes novērtējumiem, kā arī labāka papildināmība ar salīdzināmiem apsekojumu datiem valstu un ES līmenī.
- Lai to panāktu, ir svarīgi pienācīgi risināt problēmjautājumus attiecībā uz **privātumu, datu drošību, birokrātiju un stimulu trūkumu attiecībā uz pārredzamību**, konkurenci starp iestādēm utt. Vispārīgā datu aizsardzības regula (VDAR) sarežģī datu pieejamību, radot ievērojamas problēmas, jo īpaši Eiropas kontekstā.
- Ir svarīgi panākt līdzsvaru starp privātuma aizsardzību un datu drošību un nepieciešamību efektīvāk izvērtēt valsts politikas jomas. Ir jāizveido skaidrs tiesiskais regulējums un noteikumi, lai dotu vadlīnijas datu kopīgošanai, un jārada stimuli, lai veicinātu pārredzamību un sadarbību. Šajā sakarā būtu pilnībā jāizmanto Eiropas Datu pārvaldības akts, kas piemērojams kopš 2023. gada septembra.
- Ir panākts ievērojams progress attiecībā uz ES sociālo rādītāju savlaicīgumu. Tomēr ir svarīgi vēl vairāk uzlabot šo **savlaicīgumu, gan izmantojot savlaicīgākus datus, gan uzlabojot tūlītējas prognozēšanas spējas**. Eurostat aprēķinātās ātrās aplēses šajā ziņā piedāvā ļoti daudzsoļu risinājumu.

Norādītajā saitē <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> ir pieejams darba dokuments, ko NDGSIJ ietvaros ir kopīgi sagatavojusi Spānija un Beļģija. Šajā dokumentā ir sniegta sociālo ieguldījumu darbības definīcija, visaptveroši pētīta ar sociālajiem ieguldījumiem saistītā ekonomiskā un sociālā atdeve un ierosinātas dažādas pieejas šādu ieguldījumu novērtēšanai. Turklāt tas iepazīstina ar plašu metodisku rīku klāstu, ar kuriem ir paredzēts efektīvi izmērīt šos ieņēmumus.

---