



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 29. september 2022
(OR. en)

12866/22

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0299(NLE)

SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	29. september 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 490 final
Teema:	Ettepanek: NÕUKOGU SOOVITUS piisava sissetuleku kohta, mis tagab aktiivse kaasamise

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 490 final.

Lisatud: COM(2022) 490 final



Brüssel, 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

piisava sissetuleku kohta, mis tagab aktiivse kaasamise

{SWD(2022) 313 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

- Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Õiglase ja vastupidava majanduse ja ühiskonna ülesehitamiseks on oluline tagada, et iga inimene saaks liidus inimväärset elu elada. Komisjoni president Ursula von der Leyen väljendas oma poliitilistes suunistes¹ soovi näha sellist Euroopat, mis püüdleb suurema sotsiaalse õigluse ja heaolu poole. Käesoleva algatusega täidetakse liidu eesmärki ja kohustust edendada kaasavat majandust ning tagada, et mitte kedagi ei jäeta maha.

Vaesuse vähendamise poliitikast ja viimasel kümnendil tehtud edusammudest hoolimata puudutas vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse oht 2021. aastal enam kui 95,4 miljonit eurooplast. Paljudes liikmesriikides on (peaaegu) töötutes leibkondades² elavate inimeste vaesusrisk viimasel kümnendil suurenenud, vaesuse sügavus ja püsivus on süvenenud ning sotsiaalsete siirete mõju vaesuse vähendamisele on kahanenud. Kuni 2020. aastani kasvas liidu majandus jätkuvalt, tööhõive jõudis kõigi aegade kõrgeimale tasemele ja tööpuudus naasis 2008. aasta eelsele tasemele. COVID-19 pandeemia põhjustas aga majandusšoki. Liit ja liikmesriigid suurendasid märkimisväärselt sotsiaalkaitset, et leida tekkinud enneolematutele sotsiaalsetele probleemidele terviklik lahendus. Sellegipoolest avaldasid liikumispiirangud ebaproportsionaalselt suurt mõju naistele ja haavatavas olukorras olevatele inimestele, eelkõige seoses suurema töökoormusega mitteametliku hoolduse valdkonnas ning piiratuma juurdepääsuga tervishoiule, haridusele ja asjakohastele sotsiaalteenustele, mis süvendas juba olemasolevaid tööturule juurdepääsu piiranguid.

Viimasel ajal, pärast Venemaa ebaseaduslikku ja põhjendamatu agressiooni Ukraina vastu, mõjutavad energiahindade järsk tõus ja inflatsiooni kiire kasv just väikese ja väiksema keskmise sissetulekuga leibkondi, kuna nende üldises sissetulekus on energiale ja toidule tehtavate kulutuste osakaal suurem.

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamine ning õigus piisavale miinimumsissetulekule on Euroopa sotsiaalõiguste sambas kesksel kohal. Samba 14. põhimõte ütleb: „Igahel, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid, on õigus piisavale miinimumsissetuleku toetusele, et tagada inimväärne elu kõikides eluetappides, ning saada juurdepääs kaupadele ja teenustele. Töövõimeliste inimeste puhul peaksid miinimumsissetuleku toetused olema kombineeritud tööturule (re)integreerumise stiimulitega.“ 4. märtsil 2021 võttis komisjon vastu Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava, mille suhtes liidu juhid 8. mail 2021 Porto tippkohtumisel poolehoidu väljendasid. Euroopa Ülemkogu³ püstitas 2030. aasta peaesmärgid vaesuse, tööhõive ja oskuste valdkonnas. 2030. aastaks tuleks vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu vähendada vähemalt 15 miljoni võrra, sealhulgas vähemalt 5 miljoni lapse võrra; 20–64-aastastest peaks olema tööga hõivatud vähemalt 78 % ja igal aastal peaks

¹ [political-guidelines-next-commission_et_0.pdf\(europa.eu\)](#).

² Peaaegu töötus leibkonnas elavate inimeste hulka arvatakse 0–59-aastased inimesed, kes elavad leibkonnas, kus tööealised täiskasvanud (18–59-aastased) on eelneval aastal töötanud alla 20 % nende võimalikust tööajast.

³

koolitusel osalema vähemalt 60 % kõigist täiskasvanutest. 2022. aasta juunis esitasid liikmesriigid selle eesmärgi toetamiseks oma riiklikud eesmärgid.

Sotsiaalsete turvavõrkude roll

Sotsiaalsed turvavõrgud aitavad vähendada sotsiaalset ebavõrdsust ja erinevusi liikmesriikides, tugevdades ülespoole suunatud sotsiaalset lähenemist, edendades samal ajal töövõimeliste inimeste tööturule integreerimist. Hästi läbimõeldud sotsiaalsete turvavõrkude eesmärk on tagada, et igaühel on piisavalt vahendeid, et kindlustada inimväärne elu ning olla võimeline osalema majandus- ja ühiskonnaelus, sealhulgas tööturul. Need on eriti olulised inimestele, kes elavad leibkondades, kus vahendeid ei ole piisavalt, st neile, kelle tervise ja heaolu ning sotsiaalse kaasatuse ja tööturule integreerimise jaoks hädavajalikud rahalised ja materiaalsed vahendid on ebapiisavad, ebakorrapärased või ebakindlad. Seepärast hõlmavad sotsiaalsed turvavõrgud sissetulekutoetust ning mitmesuguseid mitterahalisi toetusi ja abivajajatele osutatavaid teenuseid.

Sissetulekutoetus koosneb erinevatest rahalistest hüvitistest, mis vastavad erinevatele vajadustele. Sellised rahalised hüvitised võivad olla näiteks laste- ja peretoetused, eluasemetoetused, töötushüvitised, invaliidsushüvitised, vanadushüvitised või madalapalgaliste toetused ning ka miinimumsissetuleku toetused.

Üldise rahalise sissetulekutoetuse raames on eriline roll **miinimumsissetuleku** toetustel,⁴ kuna nende eesmärk on korvata puudujääk, et saavutada asjaomases leibkonnas teatav üldine sissetuleku tase. Need on mitteosamakselised hüvitised ja majanduslikust olukorrast sõltuvad minimaalse sotsiaalkaitse toetused leibkondadele, kellel ei ole piisavaid vahendeid, kui muud sissetulekuallikad või hüvitised on ammendatud või need ei ole inimväärse elu tagamiseks piisavad. Üldiselt täiendavad neid hüvitisi kohandatud abi ja tööturule pääsu soodustavad stiimulid, sotsiaalset kaasatust soodustavad meetmed ja kvaliteetsete teenuste osutamine. Sel viisil ei ole miinimumsissetuleku kavad, mis hõlmavad kõiki kolme tugevdavat tegevussuunda, mitte passiivne vahend, vaid need aitavad võimaluste piires parandada kaasatuse ja tööhõive väljavaateid.

Nõuetekohaselt kavandatud miinimumsissetuleku kavad võivad toimida automaatsete stabilisaatoritena. Majanduslanguse ajal võivad need aidata kaasa kestliku ja kaasava taastumise toetamisele, aidata leevendada leibkonna sissetuleku vähenemist ja piirata vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu. Ka võib neil olla stabiliseeriv mõju üldisele nõudlusele kaupade ja teenuste järele⁵. Hästi läbimõeldud miinimumsissetuleku kavad loovad õige tasakaalu vaesuse leevendamise, tööturustiimulite ja kestlike eelarvekulude vahel.

Sissetulekutoetuse üldine tase peaks tagama inimväärse elu, samas peaks töötamine end alati ära tasuma, ning sotsiaalkaitseüsteemid peaksid olema riigi rahanduse seisukohast jätkusuutlikud. Miinimumsissetulekuga peavad kaasnema piisavad stiimulid töövõimeliste inimeste tööturule (taas)sisenemiseks, et miinimumsissetulek saaks täita oma stabiliseerivat rolli ja oleks võimalik vältida varasemate tingimuste kahjulikku järelmõju, mis põhjustab tööhõive vähenemist. Asjakohaselt kavandatud miinimumsissetulek koos tõhusate tööjõu

⁴ Miinimumsissetuleku toetused ei ole sama mis tingimusteta põhississetulek, mis tähendab tingimusteta sissetulekutoetust kõigile, ilma et puuduks majandusliku olukorra hindamise või töölkäimise nõue.

⁵ Euroopa Parlament 2010: uuring „The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis“.

aktiveerimise meetmetega võib olla oluline vahend liidu 2030. aasta tööhõive-eesmärgi saavutamiseks ning noorte täiskasvanute aktiveerimise ja tööturule integreerimise toetamiseks.

Oma sotsiaalsete turvavõrkude raames ja lisaks rahalistele hüvitistele pakuvad liikmesriigid ka mitterahalisi hüvitisi. Need on näiteks sotsiaaleluruumid, teatavate teenuste vähendatud tasud (nt ühistranspordi-, gaasi-, energia- ja muud kommunaalkulud) või sihtotstarbeline toetus oma taskust makstavate lapsehoiu- või tervishoiukulude, sealhulgas emade ja imikute tervishoiukulude katmiseks. Kuigi miinimumsissetuleku saajad saavad nendest hüvitistest tõenäoliselt kasu, ei ole need alati miinimumsissetulekuga seotud ja kõik miinimumsissetuleku saajad ei taotle neid. Tõendid näitavad, et hoolimata lisatoetuse pakkumisest taotlevad väikese sissetulekuga leibkonnad mõnda neist teenustest vähem (nt lapsehoid).

Kuigi kõigis liikmesriikides on sotsiaalsed turvavõrgud olemas, on edusammud nende kättesaadavaks ja piisavaks muutmisel olnud ebaühtlased. Kuigi ülesehitus on liikmesriigiti erinev, peegeldades riikide erinevaid traditsioone ja sotsiaalkaitsesüsteemide üldist korraldust, näitavad korduv Euroopa poolaasta riigipõhine analüüs ja riigipõhised soovitusel, et liikmesriigid seisavad silmitsi sarnaste probleemidega. Lisaks toodi avatud koordineerimise meetodi raames toimunud temaatilistel aruteludel esile ühised probleemid, eelkõige seoses hüvitiste mittetaotlemise ning abisaajate toetamisega tööturul osalemisel ja ühiskonda integreerumisel.

Probleemid

Sissetulekutoetuse piisavuse tagamine on keeruline ülesanne peaaegu kõigis liikmesriikides, sealhulgas palkade arengu tõttu. Piisavuse hindamiseks võib võrrelda toetusesaaja üldist sissetulekut riigi vaesuspiiriga⁶ (mis näitab mõju vaesuse leevendamisele) ning madalapalgaliste töötajate sissetulekuga⁷ (mis näitab tööturul osalemisega seotud rahalisi stiimuleid). Kuigi see on leibkonniti erinev, annavad mõlemad näitajad sarnaseid tulemusi, mis osutab sellele, et madalad palgad on vaesuspiiri lähedal ja toetused veelgi madalamal tasemel. 2019. aastal oli sissetulekutoetuse saaja (üks inimene) sissetulek alla 80 % vaesuspiirist 22 liikmesriigis, madalapalgaliste töötajate sissetulek aga küündis vaesuspiirini või oli üle selle kõigis liikmesriikides. Lastega leibkondade puhul on piisav sissetulekutoetus üldiselt oluliselt suurem (keskmiselt umbes 10–20 protsendipunkti võrra).

Sissetulekutoetuse suuruse harv läbivaatamine võib tuua kaasa selle, et hüvitised ei püsi palkade arengu, elukalliduse kasvu või inflatsiooni tempos (eelkõige toidu ja energia puhul) ja seega väheneb nende piisavus veelgi. Paljudes liikmesriikides ei põhine miinimumsissetuleku toetuste suuruse kehtestamine ja nende suurendamine usaldusväärsel meetodikal ega ole

⁶ Mõõdetakse vaesusriski määra järgi (60 % leibkonna keskmisest ekvivalentsissetulekust pärast sotsiaalseid siirdeid).

⁷ Liikmesriigid leppisid sotsiaalkaitsekomitees kokku tööealise rahvastiku miinimumsissetuleku toetuste valdkonna võrdlusraamistikku. Kindlaks tehti kolm peamist poliitilist hooba, mis nende tulemuslikkust kõige tõenäolisemalt mõjutavad: 1) hüvitiste piisavus, 2) toetusõiguslikkuse eeskirjad ja hüvitiste taotlemine ning 3) töötute aktiveerimine ja teenuste kättesaadavus. Liikmesriigid leppisid kokku rahalise sissetulekutoetuse piisavuse mõõtmise kahe näitaja osas: i) osakaal asjaomase liikmesriigi riiklikult kehtestatud suhtelise vaesuse piires ja ii) osakaal sissetulekus, mida teenib madalapalgaline töötaja, kes on määratletud kui isik, kes teenib 50 % keskmisest palgast. Kuna kõikides liikmesriikides ei ole miinimumpalka, kasutatakse miinimumpalka asendusnäitajana madalapalgalise töötaja sissetulekut.

seotud statistiliselt põhjendatud võrdlusväärtuste või -näitajatega. Automaatseid indekseerimissüsteeme, mis sissetulekutoetuse summat korrapäraselt kohandavad, et võtta arvesse elukalliduse muutusi, kasutatakse ligikaudu kolmandikus liikmesriikidest.

Hoolimata viimastel aastatel toimunud teatavast paranemisest on sissetulekutoetuse ja eelkõige miinimumsissetuleku toetuste piisavus jäänud liidus viimasel kümnendil keskmiselt peaaegu muutumatuks. Täheldatud on teatavat lähenemist, eelkõige mitmes liikmesriigis, kus on kehtestatud uued miinimumsissetuleku kavad. Seevastu on olukord alates 2009. aastast piisavuse seisukohast märkimisväärselt halvenenud mitmes liikmesriigis, kus määrad olid juba niigi liidu keskmisest madalamad⁸.

Teine levinud probleem on seotud miinimumsissetuleku katvusega, kuna ligikaudu 20 % vaesuse ohus elavatest töötutest ei täida mistahes sissetulekutoetuse saamise tingimusi. Teatavatel rühmadel on nendele toetustele juurdepääsuga erilisi raskusi. Noorte täiskasvanute juurdepääsu võivad piirata vanusenõuded (näiteks viies liikmesriigis on vanusepiirang seatud 18 aastast ülespoole). Kuigi kodakondsusest tulenevatel piirangutel on toetusõiguslikkusele piiratud mõju,⁹ võivad seadusliku riigis viibimise minimaalse kestusega seotud kriteeriumid (mõnes liikmesriigis reguleeritud vahemikus üks kuni kümme aastat) piirata mittekodanikest taotlejate juurdepääsu. Lisaks on kodututele või puudustkannatavates piirkondades (nt romade asulates) elavatele tõrjutud inimestele takistuseks sellised kohustused nagu alalise aadressi või pangakonto olemasolu.

Kuigi majandusliku olukorra kriteerium on miinimumsissetulekute asjakohase määramise tagamise oluline element, võib ebapiisav katvus tuleneda ka majandusliku olukorra kriteeriumist endast, kui see on liiga range. Majandusliku olukorra hindamisel kontrollitakse kõigi leibkonna liikmete vahendeid – olgu selleks sissetulek, vara, kinnisvara või vallasvara. Enamikus liikmesriikides tähistab majandusliku olukorra hindamisel kasutatav künnis makstava hüvitise maksimumtaset (ja miinimumsissetuleku toetusi kasutatakse leibkonna sissetulekute suurendamiseks selle tasemeni). Mõnes liikmesriigis võidakse juhul, kui künnis on seatud madalale tasemele, jätta majandusliku olukorra kriteeriumi alusel miinimumsissetuleku saamise õigusest ilma suur hulk väikese sissetulekuga leibkondi ja palgavaeseid. Lisaks võib puudulik hõlmavus tuleneda varade kontrolli liiga piiravast ülesehitusest, mis tekitab olukordi, kus leibkond jääb miinimumsissetuleku toetusest ilma väikese väärtusega varade ebaproportsionaalse arvessevõtmise tõttu¹⁰.

Kõigele lisaks ei pruugi hüvitised olla leibkonna liikmete vahel asjakohaselt jaotatud, kuna nende taotlemise õigus on ainult leibkonnapeal. Tavaliselt ei peeta enamikus riikides naisi leibkonnapeaks, välja arvatud juhul, kui leibkonnas ei ela alaliselt ühtegi täiskasvanud meest¹¹. Vaid vähestes liikmesriikides on leibkondade üksikliikmetel õigus saada teatavatel juhtudel hüvitisi, kuigi toetusõiguslikkus tuleb kindlaks teha leibkonna tasandil. Tõstmata tingimata leibkonna tasandil saadavate toetuste üldist taset, võivad leibkonna üksikliikmete sissetulekutoetuse saamist hõlbustavad lahendused aidata kaasa naiste ja noorte täiskasvanute soolise võrddõiguslikkuse ja majandusliku sõltumatuse ning sissetulekukindluse edendamisele.

Taaste- ja vastupidavusrahastu raames koostatud riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades on kavandatud reformid nendes liikmesriikides, kus Euroopa poolaasta protsessi käigus antud

⁸ Sotsiaalkaitsekomitee ja Euroopa Komisjoni ühine aruanne miinimumsissetuleku kohta (graafik 27).

⁹ Kõikides liikmesriikides on miinimumsissetuleku saamise õigus oma kodanikel ja mõne teise ELi liikmesriigi kodanikel (olenevalt seadusliku riigis elamise õiguse saamise üldeeskirjadest).

¹⁰ Nt väikese väärtusega pärandvara või vallasvara, säästud jne.

¹¹ Allikas: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>.

riigipõhistes soovitustes tuvastati probleeme miinimumnõuete piisavuse ja katvusega¹². Näiteks on tehtud hulk investeeringuid, et laiendada sotsiaalteenuste osutamist või parandada nende kvaliteeti, vähendada energiaostuvõimetust ja kaasata haavatavaid rühmi. Ka on mõnes riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas seatud eesmärk suurendada sotsiaaltoetuste, sealhulgas miinimumsissetuleku toetuse tõhusust ja piisavust.

Kolmandaks näib, et miinimumsissetuleku toetuse mittetaotlemine on kõigis liikmesriikides küllalt levinud. Olemasolevate hinnangute kohaselt jätab toetuse taotlemata tavaliselt 30–50 % toetusõiguslikust elanikkonnast. Seda võib seletada erinevate teguritega, nagu teabe nappus, juurdepääsu keerukus, vähene usaldus institutsioonide vastu ja häbimärgistamise tajumine. Paistab, et mittetaotlemise kohta koguvad teavet vaid üksikud liikmesriigid.

Neljandaks ei ole sissetulekutoetuse poliitika ja stiimulid omavahel piisavalt koordineeritud, töövõimeliste inimeste tööturule (uuesti)integreerimiseks. Sotsiaalsed turvavõrgud tuleks kujundada nii, et töötamise stiimulid oleksid tagatud. Eelkõige ei tohiks sissetulekutoetuse ülesehitus kahjustada tööstiimuleid ega põhjustada vaesuse lõksu langemist (ehk madala palga lõksud töötavatele ja sissetulekutoetust saavatele inimestele). Mõnel juhul võivad tööleasumise motivatsiooni vähendada miinimumsissetuleku toetuse vähendamise kõrged määrad (ka täiendavate hüvitiste puhul) või kõrge tegelik piirmaksumäär. Kuigi on ilmne, et tööst saadav sissetulek (juba miinimumpalga tasemel) peaks olema suurem kui hüvitistest saadav sissetulek, mõjutavad miinimumsissetuleku saajate tööle siirdumise kiirust ka muud tegurid (nt tööalase nõustamise saamine või muudes kohandatud aktiveerimismeetmetes osalemine ja nende kvaliteet, puudulikud oskused, terviseprobleemid, lapsehoiu kättesaadavus jne).

Tööellu üleminekut soodustav aktiivne tööturupoliitika hõlmab elukestvat õpet, erivajadustele vastavat individuaalset tuge ja juhendamist, kvaliteetsete töökohtade ja töökoha säilitamise edendamist ning tööalase edasiliikumise võimaldamist kooskõlas kaasavate tööturgude kontseptsiooniga¹³. Ometi ei ole need meetmed sageli paljudes liikmesriikides piisavalt kohandatud tööturult kõige rohkem tõrjutud miinimumsissetuleku saajate individuaalsete vajadustega.

Kuigi enamikus liikmesriikides kehtib aktiveerimisprogrammides osalemise nõue, ei pruugi piisavaid meetmeid isegi olemas olla. Aktiveerimisnõuetega (ja seotud karistustega) peavad kaasnema tugiteenused, nagu nõustamine, juhendamine või abi tööotsimisel, et need oleksid tõhusamad ja julgustaksid tööpakkumisi vastu võtma. Erilist tähelepanu tuleb pöörata noortele täiskasvanutele, kes ei osale tööturul või keda ohustab vaesus või sotsiaalne tõrjutus. Selleks, et nad võimalikult lühikese ajaga haridusse, koolitusse või tööturule tagasi tuua, tuleks sissetulekutoetuse saamine siduda eriti tugevate aktiveerimismeetmetega, millega neid toetatakse töökogemuse omandamisel ja muutuva töömaailma jaoks õigete, eelkõige rohe- ja digipöörde kontekstis oluliste oskuste arendamisel.

Üldiselt annavad positiivseid tulemusi tööleasumist soodustavad positiivsed stiimulid, mis toetavad järkjärgulist tööturule tulekut ja mille puhul säilib teatava perioodi jooksul õigus miinimumsissetulekule. Probleemiks on ka pakutavate töökohtade (st pikaajaliste kvaliteetsete töökohtade) kvaliteet ja jätkusuutlikkus. Riiklikes tööprogrammides osalemine on abisaajate jaoks kas kohustuslik või esimene abinõu ligikaudu neljandikus liikmesriikidest, hoolimata

¹² Lätis, Leedus, Horvaatias, Hispaanias, Rumeenias ja Bulgaarias.

¹³ Vt komisjoni soovitus 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta.

asjaolust, et üldiselt peetakse riiklike tööde mõju pikemaajalisel tööle siirdumise toetamisel väheks või olematuks. Miinimumsissetuleku saajate töövõimaluste edendamisel on väga tähtis osa sotsiaalmajandusel. Tööhõive sotsiaalmajanduses võiks olla astmelaud avatud tööturule jõudmiseks.

Viiendaks on vajalik ka tõhusa juurdepääsu tagamine kvaliteetsetele tugi- ja esmatähtsatele teenustele. Kuigi tugiteenuste ammendavat loendit ei ole võimalik koostada, hõlmavad need tavaliselt kõigile inimestele osutatavaid üldisi tugiteenuseid, nagu alusharidus ja lapsehoid, koolitus ja haridus, tervishoid ja pikaajaline hooldus. Teenuste erikategooriasse – sotsiaalse kaasamise teenused – kuuluvad teenused, millega lahendatakse tööturult kõige rohkem tõrjutud inimeste konkreetseid probleeme, et aidata neil ühiskonda ja tööhõivesse integreeruda. Sotsiaalse kaasamise teenused võivad hõlmata sotsiaaltööd, nõustamist, juhendamist, mentorlust, psühholoogilist tuge ja rehabilitatsiooni. Lisaks on igasuguse edasise sotsiaalse integratsiooni põhieeldus sellistele esmatähtsatele teenustele nagu vesi, kanalisatsioon, energia, transport, finantsteenused ja digitaalne side juurdepääsetavus ja nende taskukohasus. Kuigi põhimõtteliselt on enamik neid teenuseid kättesaadavad kogu elanikkonnale, võib juurdepääs ja taskukohasus olla probleemne inimeste jaoks, kellel ei ole piisavalt vahendeid, eriti praegu, kui energiahind on tõusuteel.

Energiahindade järsk tõus avaldab survet haavatavatele leibkondadele ning võib põhjustada laiemat sotsiaalset ja majanduslikku kahju. Praegusel keerulisel ajal aitab tugevate sotsiaalsete turvavõrkude olemasolu vähendada energiaostuvõimetuse riski. Eelkõige võivad hinnatõusude kõige haavatavamatele isikutele avalduvat mõju aidata leevendada miinimumsissetulek ja juurdepääs esmatähtsatele teenustele, täiendades samal ajal muid struktuurimeetmeid. Võrreldes hinnameetmetega võimaldavad sissetulekutoetuse meetmed üldjuhul toetust paremini abivajajateni viia ning need sobivad energiatarbimise vähendamise stiimulite säilitamisega paremini kokku.

Kuuendaks seisavad ilma piisavate vahenditeta inimeste ees arvukad ja keerukad tõkked seoses kaasatusega, mistõttu vajavad nad individuaalset tuge. Mõned inimesed on kohe valmis tööturule (uuesti) sisenema. Teised jälle ei pruugi olla (kohe) töövõimelised, näiteks raske puudega või terviseprobleemidega inimesed, ilma põhiliste sotsiaalsete oskusteta inimesed, kodutud või väikelaste või ülalpeetavate täiskasvanute eest hoolitsevad inimesed. Nende jaoks on sotsiaalse kaasamise poliitika esmatähtis ja võib hilisemas etapis töö leidmise lihtsamaks muuta. Individuaalse toe pakkumiseks teeb enamik liikmesriike mitmemõõtmelise vajaduste hindamise. Ligikaudu pooles riikidest tehakse selline hindamine kõigile isikutele, kes elavad leibkondades, kus puuduvad piisavad vahendid, samas kui väiksemas liikmesriikide rühmas piirdub see teatavate rühmadega (nt teatava aja jooksul tööta olnud inimesed) või seda tehakse valikuliselt. Samas pakub sotsiaalse integratsiooni ja lõpuks ka tööhõive takistuste kõrvaldamiseks kohandatud kaasamiskava vaid umbes pool liikmesriikidest, kes teeb mitmemõõtmelist vajaduste hindamist. Kuna märkimisväärne osa miinimumsissetuleku saajatest on tõenäoliselt pikaajalised töötud, pakutakse neile tööturule integreerimise lepingut kooskõlas nõukogu soovitusega pikaajaliste töötute tööturule integreerimise kohta¹⁴.

Kõigele lisaks tekitavad tugevate sotsiaalsete turvavõrkude tõhusal rakendamisel raskusi juhtimisprobleemid. Peamised takistused on ebapiisav kooskõlastamine eri üksuste vahel, mille põhjus on koostööstandardite puudumine, vähene teabevahetus, oskustega inimeste nappus ja vähesed vahendid, sealhulgas riiklik tööhõivetaristu ja tugiteenused. Need

¹⁴ Nõukogu 15. veebruari 2016. aasta soovitus, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (ELT C 67, 20.2.2016).

piirangud tekitavad probleeme ka korrapärase järelevalves ja tõhususe hindamisel – korrapärase järelevalve mehhanismid on paigas umbes pooltes liikmesriikides, teistes ei ole sellist tava veel juurutatud.

Ees ootab veelgi rohkem struktuurseid probleeme, mistõttu on tugevad sotsiaalsed turvavõrgud õigustatud. Kiirenevad rohe- ja digipööre pakuvad võimalust ergutada majanduskasvu ja luua töökohti. Hästi kavandatud tugevad sotsiaalsed turvavõrgud võivad aidata seda potentsiaali igakülgsest ära kasutada, toetades tööturustatuste vahelist liikumist ja ebasoodsas olukorras olevate inimeste aktiivsemat osalemist. Teisest küljest võib osamakseliste hüvitiste (sealhulgas töötushüvitised ja tulevased pensionid) ebapiisav katvus, mis on tingitud ebatüüpilise töö suurenevast kasutamisest, panna lisakoormuse mitteosamakselistele kavadele.

Seda arvestades tuleb eelkõige moderniseerida ja kohandada sotsiaalseid turvavõrke ja miinimumsissetulekut, et edendada sotsiaalset kaasatust ja toetada töövõimelisi inimesi kvaliteetse töö poole liikumisel.

Liit on juba pikka aega tegelenud asjakohaste sotsiaalsete turvavõrkude tagamisega inimväärse elu kaitsmiseks. 1992. aastal võttis nõukogu vastu soovitus 92/441/EMÜ piisavate toimetulekuvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkaitseüsteemides,¹⁵ milles pakuti ühise eesmärgina välja tagatud miinimumsissetuleku kehtestamine ning selle eesmärgi saavutamiseks vajalike põhimõtete ja suuniste kehtestamine. Raamistiku üldpõhimõtted olid töö- või kutseõppe tegelik kättesaadavus inimestele, kelle vanus, tervis ja perekondlik olukord seda võimaldavad, ning majandusliku ja sotsiaalse integratsiooni meetmed ülejäänutele. Kõnealuse soovitus eesmärgi korraldada ja tugevdada veelgi komisjoni soovitus 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud inimeste aktiivse kaasamise kohta¹⁶.

Tunnistades liidu tasandi poliitikameetmete asjakohasust praeguste probleemide lahendamisel, palus nõukogu 2020. aasta oktoobris komisjonil alata liidu raamistiku ajakohastamine, et liikmesriikide riikliku miinimumsissetuleku kaitse valdkonna poliitikat tõhusalt toetada ja täiendada¹⁷. Oma resolutsioonis¹⁸ kutsus Euroopa Parlament liikmesriike üles kehtestama piisava miinimumsissetuleku, rõhutades miinimumsissetuleku kaitse tähtsust vaesuse vähendamisel.

Seda tausta silmas pidades ja eesmärgiga tagada inimväärne elu kõikides eluetappides on selle soovitus eesmärk vähendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust, edendades piisavat sissetulekutoetust, tõhusat juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele inimeste jaoks, kellel ei ole piisavalt vahendeid, ning soodustades töövõimeliste inimeste tööturule integreerumist, nagu on sätestatud Euroopa sotsiaalõiguste samba 14. põhimõtte. Seega on eesmärk saavutada kõrge tööhõive tase, aidates aktiivselt kaasa töövõimeliste inimeste tööturule integreerimisele. Need eesmärgid tuleb saavutada, ilma et see piiraks liikmesriikide õigust korraldada oma sotsiaalkaitseüsteeme.

¹⁵ Nõukogu soovitus 92/441/EMÜ piisavate toimetulekuvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkaitseüsteemides (EÜT L 245, 26.8.1992).

¹⁶ Komisjoni 3. oktoobri 2008. aasta soovitus 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta (ELT L 307, 18.11.2008).

¹⁷ Nõukogu 12. oktoobri 2020. aasta järeldused „Miinimumsissetuleku kaitse tugevdamine, et võidelda vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu COVID-19 pandeemia ajal ja pärast seda“.

¹⁸ Euroopa Parlamendi 24. oktoobri 2017. aasta resolutsioon miinimumsissetuleku poliitika kui vaesuse vastu võitlemise vahendi kohta (2016/2270(INI)).

Selle eesmärgi saavutamiseks on algatusel järgmised erieesmärgid:

- (a) suurendada sissetulekutoetuse piisavust;
- (b) parandada miinimumsissetuleku katvust ja taotlemist;
- (c) parandada töövõimeliste inimeste juurdepääsu kaasavatele tööturgudele;
- (d) parandada juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele;
- (e) edendada individuaalset tuge;
- (f) suurendada sotsiaalsete turvavõrkude ning järelevalve- ja aruandlusmehhanismide juhtimise tõhusust liidu, riigi, piirkonna ja kohalikul tasandil.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Ettepanek aitab kaasa Euroopa sotsiaalõiguste samba 14. põhimõtte rakendamisele ja edendab ka samba teisi põhimõtteid, nagu „tööhõive aktiivne toetamine“, „sotsiaalkaitse“, „juurdepääs esmatähtsatele teenustele“, „haridus, koolitus ja elukestev õpe“ ning „võrdsed võimalused“. Ettepanek aitab saavutada Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas püstitatud vaesuse vähendamise peaesmärgi ja laste vaesust käsitlevat alleesmärgi ning toetab tööhõivevaldkonna ja oskuste valdkonna peaesmärkide saavutamist.

Ettepanek põhineb nõukogu soovitusel 92/441/EMÜ piisavate toimetulekuvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkaitsesüsteemides. Ettepanek on kehtivate sätetega kooskõlas ja lisab uusi elemente, kui leetakse, et nõukogu soovitus 92/441/EMÜ ei ole piisav ja seda on vaja ühiskondlikke muutusi arvestades edasi arendada. Lihtsustamise huvides on käesoleva ettepaneku eesmärk asendada nõukogu soovitus 92/441/EMÜ, tagades samas, et saavutatud kaitsetase ei lange.

Ettepanekuga täiendatakse ka komisjoni soovitust 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta. Aktiivse kaasamise strateegiate eesmärk on hõlbustada töövõimeliste inimeste püsivat, kvaliteetset tööhõivet ning tagada inimväärses eluks vajalikud vahendid neile, kes ei ole võimelised töötama. Käesolev ettepanek tugineb kõnealuse soovitusel rakendamisel saadud kogemustele ja õppetundidele ning pakub võimalust selle eri elemente edasi arendada ja allesjäänud puudusi parandada.

Kavandatud algatus põhineb ILO sotsiaalkaitse põhialuseid käsitleval soovitusel,¹⁹ milles antakse riikidele suuniseid sotsiaalkaitse katvuse suurendamiseks, seades prioriteediks kõigile abivajajatele juurdepääsetavate riiklike sotsiaalkaitse põhialuste kehtestamise, ning täiendab neid.

Euroopa poolaasta majandus- ja tööhõivepoliitika kooskõlastamise protsessis on toodud esile struktuuriprobleemid, mis on seotud miinimumsissetuleku kavade ja seotud elementidega, nagu sotsiaalne kaasamine ja tööturu aktiveerimine, ning mitu liikmesriiki on saanud seotud riigipõhised soovitusel. Läbivaadatud sotsiaalvaldkonna tulemustabel²⁰ kajastab liikmesriikide tulemuslikkust ja suundumusi ja võimaldab komisjonil jälgida riigipõhiste

¹⁹ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2012. aasta soovitus nr 202 sotsiaalkaitse riiklike põhialuste kohta.

²⁰ [Sotsiaalvaldkonna tulemustabeli näitajad – Euroopa sotsiaalõiguste samm – Eurostat \(europa.eu\)](#).

soovituste täitmist. Liikmesriikide 2022. aasta tööhõivepoliitika suunistes on sätestatud, et sotsiaalkaitstesüsteemidega tuleks tagada kõigile piisavate vahenditeta isikutele piisav miinimumsissetuleku toetus ning edendada sotsiaalset kaasamist, innustades inimesi aktiivselt osalema tööturul ja ühiskonnas, tehes seda muu hulgas eesmärgipäraste sotsiaalteenuste pakkumise kaudu. Analüütilise töö tugevdamiseks lepiti sotsiaalkaitsekomitees kokku võrdlusraamistik ning selle tulemusi on kajastatud ühises tööhõivearuandes, riigiaruannetes ja riigipõhistes soovitudes.

Sellise taustteabe pideval kogumisel ning vastastikuse õppimise ja tavade vahetamise hõlbustamisel avatud koordineerimise meetodi raames on miinimumsissetuleku eest vastutavate riiklike ametiasutuste võrgustiku (MINET) loomine võimaldanud liikmesriikide vahel pidada korrapäraselt struktureeritud dialoogi.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Algatus täiendab ka mitut teist liidu algatust ja on nendega kooskõlas.

Nõukogu soovitusel pikaajaliste töötute tööturule integreerimise kohta²¹ soovitatakse liikmesriikidel pakkuda pikaajalistele töötutele individuaalset toetust ja soodustada asjaomaste teenuste paremat koordineerimist.

Töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitsele juurdepääsu käsitleva nõukogu soovitusel²² eesmärk on tagada, et nad kõik panustavad tõhusatesse, piisavatesse ja läbipaistvatesse sotsiaalkaitstesüsteemidesse ja et neil on neile süsteemidele ametlik juurdepääs. Eelkõige on selle eesmärk toetada mittestandardse töölepingu alusel töötavaid inimesi ja iseenda tööandjaid, kes oma tööalase seisundi tõttu ei ole osamaksepõhiste sotsiaalkindlustuskavadega piisavalt kaetud ja kelle majanduslik ebakindlus on seetõttu suurem.

Piisavat miinimumpalka käsitleva direktiivi²³ eesmärk on luua raamistik, et suurendada miinimumpalga piisavust ja töötajate juurdepääsu miinimumpalga kaitsele, aidates sellega kaasa palgavaesuse ja madala palga lõksu probleemi lahendamisele.

Nõukogu soovitusel töösilla kohta, millega tugevdatakse noortegarantiid,²⁴ on seatud eesmärk tagada, et kõik kuni 30 aasta vanused noored saaksid nelja kuu jooksul pärast töötuks jäämist või õpingute lõpetamist kvaliteetse täiendushariduse, õpipoisiõppe, praktika- või tööpakkumise, hoides sellega ära nende vaesusesse langemise ja sotsiaalse tõrjutuse.

Nõukogu soovitusel Euroopa lastegarantii loomise kohta²⁵ kutsuti liikmesriike üles tagama vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevatele lastele tasuta ja tõhusat juurdepääsu nende arengu ja heaolu seisukohast olulistele põhiteenustele, sealhulgas võttes meetmeid vanemate tööturule integreerimiseks ning pakkudes peredele ja leibkondadele sissetulekutoetust.

²¹ Nõukogu 15. veebruari 2016. aasta soovitus, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (ELT C 67, 20.2.2016).

²² Nõukogu 8. novembri 2019. aasta soovitus, milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele (ELT C 387, 15.11.2019).

²³ Lisada viide, kui on vastu võetud.

²⁴ Nõukogu 30. oktoobri 2020. aasta soovitus, mis käsitleb algatust „Töösild – noorte tööhõive tugevdamine“ ja millega asendatakse nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitus noortegarantii loomise kohta (ELT C 372, 4.11.2020).

²⁵ Nõukogu 14. juuni 2021. aasta soovitus (EL) 2021/1004, millega luuakse Euroopa lastegarantii (ELT L 223, 22.6.2021).

Komisjoni soovitusel toimivate tööhõive aktiivse toetamise meetmete kohta (EASE)²⁶ rõhutatakse vajadust töötada välja ja võtta kasutusele sidusad poliitikapaketid, mis hõlmavad värbamis- ja üleminekustiimuleid, oskuste täiendamist ja ümberõpet ning avalike tööturuasutuste suuremat toetust.

Soolise võrdõiguslikkuse strateegias 2019–2025²⁷ tunnistatakse vaesuses elavate naiste, eelkõige eakamate naiste suuremat osakaalu, mis on tingitud soolisest tööhõive- ja palgalõhest ning mis kujuneb elu jooksul suureks pensionilõheks.

Romasid käsitlevas ELi strateegilises raamistikus ning nõukogu soovitusel romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta²⁸ kutsutakse liikmesriike üles võitlema romavastase mitmekordse ja struktuurse diskrimineerimisega, tagama, et aastaks 2030 on enamik romasid vaesusest pääsenud, ning võtma jõulisemaid meetmeid sissetulekutoetuse, tööhõive, tervishoiu- ja sotsiaalteenuste, eluaseme ja esmatähtsate teenuste omavahel seotud valdkondades.

Puuetega inimeste õiguste strateegia aastateks 2021–2030²⁹ eesmärk on muu hulgas tagada puuetega inimestele inimõigused, võrdsed võimalused ja võrdne juurdepääs, et osaleda ühiskondlikus elus ja majanduses, samuti piisav sotsiaalkaitse, ning tagada puuetega inimestele ja nende peredele inimväärsel elatustasel võimaldav piisav sissetulek.

Euroopa uus oskuste tegevuskava sisaldab terviklikku kava,³⁰ kuidas tagada sotsiaalne õigus ja hõlbustada kõigi, sealhulgas kõige haavatavamate juurdepääsu kaasavale haridusele ja koolitusele. Nõukogu soovitusel, mis käsitleb isiklike õppekontosid³¹ ja mis võeti vastu oskuste tegevuskava ühe väljundina, anti inimestele võimalus osaleda tööturuga seotud koolitusel ja võimestati neid selleks ning hõlbustati nende juurdepääsu tööturule või tööhõive säilitamist. Kavandatav Euroopa oskuste aasta 2023 paneb rohkem rõhku oskustele kõigis eluetappides.

Komisjoni teatis „Euroopa renoveerimislaine – keskkonnahoidlikumad hooned, uued töökohad, parem elujärg“³² põhineb renoveeritud eluaseme taskukohasuse ja selle kättesaadavuse põhimõttel, aidates seega saavutada eesmärki tagada haavatavale elanikkonnale piisav eluase, eelkõige energiaostuvõimetust käsitleva komisjoni soovitusel kaudu³³.

²⁶ Komisjoni 4. märtsi 2021. aasta soovitus (EL) 2021/402 toimivate tööhõive aktiivse toetamise meetmete (EASE) kohta pärast COVID-19 kriisi (ELT L 80, 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex – 52020DC0152 – ET – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²⁸ Nõukogu 12. märtsi 2021. aasta soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta (ELT C 93, 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

³⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele jätkusuutlikku konkurentsivõimet, sotsiaalset õiglust ja vastupanuvõimet toetava Euroopa oskuste tegevuskava kohta (COM(2020) 274 final).

³¹ Nõukogu 16. juuni 2022. aasta soovitus, mis käsitleb isiklike õppekontosid (ELT C 243, 27.6.2022).

³² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa renoveerimislaine – keskkonnahoidlikumad hooned, uued töökohad, parem elujärg“ (COM(2020) 662 final).

³³ Komisjoni 14. oktoobri 2020. aasta soovitus (EL) 2020/1563, mis käsitleb energiaostuvõimetust (ELT L 357, 27.10.2020).

Nõukogu soovitusel õiglase kliimaneutraalsusele ülemineku tagamise kohta³⁴ esitati konkreetseid suuniseid, mis aitavad liikmesriikidel rakendada poliitikapakette, millega tagatakse õiglane üleminek kliimaneutraalsusele terviklikul viisil, pöörates erilist tähelepanu haavatavatele leibkondadele.

Kavas „REPowerEU“³⁵ on sätestatud nõue võtta sihipäraseid meetmeid volatiilsuse minimeerimiseks, hindade kontrolli all hoidmiseks ja energiaostuvõimetute või vaesuses või selle ohus elavate inimeste kaitsmiseks, et tagada pikaajaline kasu õiglasest energiasüsteemi ümberkujundamisest ja kiire järkjärguline loobumine Venemaa fossiilkütuste kasutamisest.

Komisjoni ettepanekuga võtta vastu määrus kõrgetele energiahindadele reageerimiseks võetavate erakorraliste sekkumismeetmete kohta³⁶ püütakse ohjeldada energiahindade tohutut tõusu, vähendades elektritarbimist liikmesriikides ja jagades energiatootjate erakordset kasumit nendega, kes abi kõige rohkem vajavad, sealhulgas haavatavas olukorras olevate leibkondadega.

Sotsiaalmajanduse tegevuskava³⁷ aitab sotsiaalmajandusel edeneda, kasutades ära selle majanduslikku ja töökohtade loomise potentsiaali, samuti selle panust majanduse õiglasesse ja kaasavasse taastumisse ning rohe- ja digipöördesse.

See ettepanek aitab kaasa kestliku arengu tegevuskava 2030 eesmärkide täitmisele.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Kavandatud soovitus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklil 292 kui menetlusõiguslikul alusel koostöös ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punktiga j kui olulise õigusliku alusega.

Artikli 153 lõike 1 punkt j võimaldab liidul toetada ja täiendada liikmesriikide tegevust sotsiaalse tõrjutuse vähendamise valdkonnas. Ettepanek aitab kaasa selle eesmärgi saavutamisele, edendades sellisel tasemel sisetulekutoetust, mis võimaldab elada inimväärset elu, koos tõhusa juurdepääsuga tugi- ja esmatähtsatele teenustele ning meetmetele, mis toetavad töövõimeliste inimeste tööturule integreerimist.

Artikli 153 lõike 1 punkti j sisulise aluse kasutamist piirab esiteks artikli 153 lõike 2 punkt a, kuna selle kohaselt on lubatud ainult meetmed, mille eesmärk on soodustada liikmesriikidevahelist koostööd, välistades õigus- ja haldusnormide ühtlustamise.

³⁴ Nõukogu 16. juuni 2022. aasta soovitus õiglase kliimaneutraalsusele ülemineku tagamise kohta (ELT C 247, 27.6.2022).

³⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kava „REPowerEU““ (COM(2022) 230 final).

³⁶ Ettepanek: nõukogu määrus kõrgetele energiahindadele reageerimiseks võetavate erakorraliste sekkumismeetmete kohta (COM(2022) 473 final).

³⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Inimeste hüvanguks toimiva majanduse kujundamine: sotsiaalmajanduse tegevuskava“ (COM(2021) 778 final).

Lisaks on artikli 153 lõike 4 kohaselt kõigi artikli 153 alusel vastu võetud sätete puhul nõutav, et soovitus i) ei mõjuta liikmesriikide õigust kindlaks määrata oma sotsiaalkaitse süsteemide aluspõhimõtted; ii) ei mõjuta oluliselt nende süsteemide finantstasakaalu.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega on tööhõive- ja sotsiaalkaitse poliitika peamiselt liikmesriikide pädevuses.

Alates nõukogu soovituselt 92/441/EMÜ ja nõukogu soovituselt 92/442/EMÜ sotsiaalkaitse eesmärkide ja poliitika lähendamise kohta³⁸ on liit võtnud meetmeid sotsiaalkaitse valdkonnas, tuginedes konsensusele, et tugevnevad ühtset turgu peaksid täiendama sotsiaalne solidaarsus ja liikmesriikide sotsiaalkaitse poliitika lähendamine.

Kuigi kõik liikmesriigid on miinimumsissetuleku valdkonnas reforme teinud, näitavad tõendid, et enamikus liikmesriikides saaks veel täiustusi teha, et tuvastatud probleeme integreeritud viisil lahendada. Miinimumsissetuleku ja tööturu aktiveerimise meetmete tõhusas rakendamises esinevad puudujäägid suurendavad ohtu nende mõjutatud inimeste ja nende perekondade heaolule, kes kannatavad suurema majandusliku ebakindluse all, ning vähendavad majanduses üldist tööhõivet. Asjaolul, et elanikkonna märkimisväärse osa jaoks ei ole piisav sissetulekutoetus ja tugiteenused piisavalt kättesaadavad, on negatiivsed tagajärjed sotsiaalsele õiglusele ja kestlikule majanduskasvule. Püsiva mitteaktiivsuse ja tööturust eemale jäämise tagajärg on oskuste vähenemine ning halvema kvaliteediga ja vähem tootlik tööjõud. See on sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse tugev tõukejõud ning 2030. aasta üldeesmärkide saavutamise takistus. Nagu on näidatud ettepanekule lisatud komisjoni talituste töödokumendis, jääb vaesuse vähendamise eesmärk lähiaastatel tõenäoliselt saavutamata, välja arvatud juhul, kui liikmesriigid tugevdavad oma sotsiaalkaitse- ja sotsiaalse kaasamise süsteeme, ning samal ajal on tööhõive eesmärgi saavutamiseks vaja tõhusamat tööturu aktiveerimise poliitikat.

Võttes arvesse riski, et meetmeid ei võeta (või võetavad meetmed on ebapiisavad), varasemaid suundumusi ja eesiseisvaid sotsiaalseid probleeme ning liikmesriikide võimalikku vastastikust õppimist, on liidul hea võimalus suurendada jõupingutusi ja võtta endale juhtroll, austades samas liikmesriikide pädevust sotsiaalkaitse valdkonnas. Liidu tegevus võib aidata tagada, et kõik liikmesriigid liiguvad üheaegselt samas suunas, edendades ülespoole suunatud majanduslikku ja sotsiaalset lähenemist liikmesriikides ja nende vahel, mille tulemusel muutub ühiskond õiglasemaks ja sidusamaks.

- **Proportsionaalsus**

Käesolevas soovitusel esitatud meetmed on seatud eesmärkidega proportsionaalsed. Ettepanek toetab liikmesriikides juba olemasolevaid sotsiaalseid turvavõrke ja miinimumsissetulekut ning täiendab liikmesriikide jõupingutusi sotsiaalse tõrjutuse vähendamisel ja ebasoodsas olukorras olevate isikute tööturule integreerimisel. Kavandatavate meetmete puhul austatakse liikmesriikide tavasid ja nende sotsiaalsüsteemide erinevusi. Meetmetes võetakse arvesse, et riigi, piirkonna või kohaliku tasandi erinevused võivad põhjustada erinevusi soovitusel rakendamisel, ja võimaldatakse liikmesriikidel soovitusel järgida nende konkreetset olukorda arvestades. Ka vahendi valikul oli proportsionaalsuse seisukohast keskne roll.

³⁸ Nõukogu 27. juuli 1992. aasta soovitus 92/442/EMÜ sotsiaalkaitse eesmärkide ja poliitika lähendamise kohta (EÜT L 245, lk 49).

- **Vahendi valik**

Kavandatud vahend on nõukogu soovitus, milles järgitakse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet. Ettepanek põhineb kehtival liidu õigusel ja on kooskõlas vahenditega, mis on olemas liidu meetmete jaoks tööhõive ja sotsiaalpoliitika valdkonnas. Nõukogu soovitus antakse liikmesriikidele reformikava kohta konkreetsed suunised, jättes samal ajal meetmete kohandamise riiklike asutuste ja rakendusmodelitega liikmesriikide otsustada. Sellega nähakse ette meetmed, mida liikmesriigid võiksid kaaluda, ja tagatakse tugev alus kõnealuses valdkonnas koostöö tegemiseks liidu tasandil, austades sealjuures igati liikmesriikide pädevust asjaomastes poliitikavaldkondades. Pärast vastuvõtmist asendatakse nõukogu soovitus 92/441/EMÜ käesoleva soovitusega.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

1999. aastal esitas komisjon aruande nõukogu soovitus 92/441/EMÜ rakendamise kohta³⁹. Aruandes kinnitati miinimumsissetuleku olulist rolli viimase abinõu turvavõrgu mehhanismina. Aruandes jõuti järeldusele, et soovitus on aidanud korraldada ja ergutada liikmesriikidevahelist arutelu miinimumsissetuleku rolli ja arengu üle ning soodustanud liikmesriikide lähenemist. Aruandes märgiti, et miinimumsissetuleku toimimises on endiselt märkimisväärsed erinevusi; mil määral ja kui kaua need katavad olulisi vajadusi ning kuidas need on seotud muude sotsiaal- ja tööhõivetoetuse meetmetega.

2013. aastal vaatas komisjon läbi nõukogu soovitus 2008/867/EMÜ rakendamise⁴⁰. Hindamisel leidis kinnitust aktiivse kaasamise lähenemisviisi paikapidavus, kuid nenditi, et edusammud selle riigi tasandil rakendamisel on olnud suhteliselt piiratud. Hindamisel juhiti tähelepanu konkreetsetele probleemidele, mis on seotud aktiivse kaasamise kolme valdkonnaga, näiteks: i) sissetulekutoetuse vähene piisavus, vähene taotlemine ja piiratud katvus, ii) palgavaesus ning võimalikud maksu- ja hüvitissüsteemidest tulenevad takistavad asjaolud ning iii) probleemne juurdepääs kvaliteetsetele teenustele mitmes liikmesriigis, eelkõige romade, rändajate ja puuetega inimeste jaoks. Lisaks takistasid rakendamist kohaliku tasandi koordineerimisprobleemid ja eri poliitiliste tasandite vahel hajutatud pädevus.

Veel üks komisjoni soovitus 2008/867/EÜ rakendamisel tehtud edusammude hindamine tehti 2017. aastal⁴¹. Selle hindamise järeldustes rõhutati integreeritud ja igakülgsete poliitikameetmete tähtsust ebasoodsas olukorras olevate inimeste jaoks. Järeldustes nõuti täpsemat keskendumist nende inimeste sotsiaalse kaasamise piisavale toetamisele, kes ei saa töötada, ning rõhutati vajadust sidusrühmade vahelise tiheda koostöö ja kõigi asjaomaste partnerite aktiivse kaasamise järele.

Nende hindamiste tulemusi on käesoleva ettepaneku koostamisel arvesse võetud.

³⁹ Komisjoni aruanne nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele 24. juuni 1992. aasta soovitus 91/441/EMÜ (piisavate vahendite ja toetuste ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkindlustussüsteemides) rakendamise kohta (COM(1998) 774 final).

⁴⁰ Komisjoni talituste töödokument „Aruanne Euroopa Komisjoni 2008. aasta soovitus (tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta) rakendamise kohta liikmesriikides. Sotsiaalsete investeeringute käsitlemise väljatöötamine“ (SWD(2013) 39 final)

⁴¹ Komisjoni talituste töödokument „Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market“ (SWD(2017) 257 final).

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Komisjon konsulteeris sidusrühmadega kahel perioodil. Ajavahemikul 14. jaanuarist 30. novembrini 2020 korraldas komisjon Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava (sealhulgas 14. põhimõtte)⁴² teemalise avaliku konsultatsiooni, mis aitas kaasa käesoleva ettepaneku sisu vormimisele. Lisaks pidas komisjon 2022. aasta 5. jaanuarist 5. maini sihtkonsultatsioone algatuse enda üle. Need konsultatsioonid, peamiselt temaatilised arutelud, peeti sotsiaalpartnerite, kodanikuühiskonna organisatsioonide, sotsiaalkaitsekomitee ja tööhõivekomitee, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, avalike tööturuasutuste võrgustiku, Regioonide Komitee, noorte, teadlaste ja akadeemiliste ringkondadega. Kõik sidusrühmad said osaleda tagasisidekorjes, mille kestel saadi 75 individuaalset vastust ja 33 seisukohta, peamiselt kodanikuühiskonna esindajatelt, kodanikelt, aga ka ettevõtjate ühendustelt, akadeemilistelt ringkondadelt, ametiühingutelt ja ametiasutustelt.

Enamik sidusrühmi toetas liidu algatust, mille eesmärk on kehtivat raamistikku tugevdada. Paljud neist kordasid, et miinimumsissetulek on vastastikku seotud teiste toetusmeetmetega ja seega tuleks neid pidada osaks laiematest sotsiaalkaitseüsteemidest, mida kavandatakse ja rakendatakse riigi tasandil. Üldiselt nimetati kõige sobivama vahendina nõukogu soovitud, millega antakse liidu tasandi suuniseid, jättes rakendamise liikmesriikide hooleks. Enamik sidusrühmi kordas, kui oluline on aktiivse kaasamise lähenemisviis, mis hõlmab sissetulekutoetust, kaasavaid tööturges, sotsiaalset kaasamist ja juurdepääsu kvaliteetsetele teenustele. Selleks, et lähenemisviis oleks mõjus, peaks asjakohane juhtimissüsteem toetama eri osalejate koostööd vertikaalsel ja horisontaalsel tasandil. Seda eesmärki silmas pidades kordasid paljud sidusrühmad kohalike osalejate, sealhulgas teenuseosutajate ja kodanikuühiskonna organisatsioonide tähtsust, ning soovitasid, et neist osalistest saaks juhtimissüsteemide osa. Mis puudutab piisavust, siis nõustus enamik sidusrühmi, et sissetulekutoetus tuleks kehtestada riiklikult kehtestatud vaesuspiiri tasemel või sellest kõrgemal tasemel, et tagada inimväärne elu. Enamik sidusrühmi juhtis tähelepanu vajadusele tugevate järelevalvesüsteemide järele, et toetada soovitud tõhusat rakendamist.

- **Ekspertiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Algatuse aluseks olevad tõendid hõlmavad järgmist:

- komisjoni talituste töödokumenti toetav uuring „Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States’ minimum income schemes“ (Teabelünkade täitmine ning ELi liikmesriikide miinimumsissetulekukavade tõhususe tugevate külgede ja probleemide kindlakstegemine). Uuringu eesmärgid olid järgmised: i) koguda andmeid riikliku miinimumsissetuleku kohta kogu liidus; ii) teha kindlaks miinimumsissetuleku mõjususe tugevad küljed ja probleemid ning iii) hinnata mõju, mida avaldavad eri meetmed, mille eesmärk on suurendada miinimumsissetuleku mõjusust, sealhulgas aktiveerimine ja juurdepääs teenustele;
- Teadusuuringute Ühiskeskuse koostatud mudelid valitud poliitikavariantide mõju kohta piisava sissetulekutoetuse pakkumisel;
- sotsiaalkaitsekomitees kokku lepitud miinimumsissetuleku võrdlusraamistik, milles määrati kindlaks kolm poliitilist hooba, mis miinimumsissetuleku mõjusust kõige

⁴² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava“ (SWD(2021) 46 final).

tõenäolisemalt mõjutavad: i) hüvitiste piisavus, ii) toetusõiguslikkuse eeskirjad ja hüvitiste taotlemine ning iii) töötute aktiveerimise meetmed ja juurdepääs teenustele. Raamistikus on kindlaks määratud tulemuste, tulemuslikkuse ja poliitiliste hoobade näitajate valik, sealhulgas rahalise sissetulekutoetuse piisavuse näitaja, mis koosneb kahest osast: i) osakaal asjaomase liikmesriigi riiklikult kehtestatud suhtelise vaesuse piiris ja ii) osakaal sissetulekus, mida teenib madalapalgaline töötaja, kes on määratletud kui isik, kes teenib 50 % keskmisest palgast;

- võrdlusraamistikule tuginedes annab sotsiaalkaitsekomitee ja komisjoni ühisaruanne ülevaate miinimumsissetuleku seisust;
- sotsiaalkaitse olukorra jälgimise vahend (SPPM), mis teeb kindlaks iga-aastased peamised sotsiaalsed suundumused, mida jälgitakse kogu liidus, ning peamised sotsiaalsed probleemid ja head sotsiaalsed tulemused üksikutes liikmesriikides.

- **Mõjuhindang**

Kavandatav vahend – nõukogu soovitus – annab liikmesriikidele piisavalt tegutsemisruumi, et otsustada, kuidas selle algatuse eesmärgi kõige paremini saavutada, võttes arvesse riiklikke, piirkondlikke või kohalikke olusid. Kuna võimalik mõju sõltub liikmesriikide võetavatest konkreetsetest meetmetest, ei saa oodatavat mõju terviklikus mõjuhindangus igakülgset hinnata enne, kui liikmesriigid on oma rakendamisvalikud teinud.

Lisatud komisjoni talituste töödokument annab ülevaate kõige olulisematest miinimumsissetuleku tulemuslikkusega seotud probleemidest. Samuti sisaldab see analüüsi selle kohta, kuidas mõjuvad võimalikud poliitikareformid vaesuse vähendamisele.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei kohaldata.

- **Põhiõigused**

Ettepanek aitab kaitsta õigust inimväärsele elule (Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 1), õigust sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalteenustele, sotsiaalabile ja eluasemetoetusele ning õigust rahuldavale elule kõigi nende jaoks, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid (harta artikkel 34).

4. MÕJU EELARVELE

Ei kohaldata.

5. MUU TEAVE

- **Rakenduskavad ning järelvalve, hindamise ja aruandluse kord**

Liikmesriigid annavad käesoleva soovitusel tehtud edusammudest komisjonile korrapäraselt aru. Soovitusel kehtestatakse ka ajavahemik, mille jooksul tuleb sissetulekutoetuse piisavust käsitlev säte 2030. aasta lõpuks järk-järgult rakendada. Seoses

juurdepääsuga kaasavatele tööturgudele tuleks eduaruandeid arutada sotsiaalkaitsekomitees, tehes tihedat koostööd tööhõivekomitee ja avalike tööturuasutuste võrgustikuga.

Riiklike eduaruannete põhjal esitavad sotsiaalkaitsekomitee ja komisjon liidu tasandil korrapäraselt ühisaruandeid. Komisjon jälgib soovitusel rakendamist korrapäraselt ka Euroopa poolaasta kontekstis ja esitab vajaduse korral riigipõhiseid soovitusi.

Komisjon kavatses teha sotsiaalkaitsekomiteega koostööd ka miinimumsissetulekukavade võrdlusraamistiku edasiarendamiseks, et toetada järelevalvet käesoleva soovitusel üle ning parandada asjakohaste näitajate kättesaadavust ja võrreldavust.

Komisjoni eesmärk on vaadata kavandatud soovitusel vastuseks võetud meetmed läbi, eelkõige seoses nende mõjuga vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamisele, tööhõive suurendamisele ja oskuste parandamisele, ning esitada nõukogule 2032. aastaks aruanne. Komisjon võib hindamise tulemuste põhjal kaaluda edasiste ettepanekute tegemist.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Ei kohaldata.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Punktis 1 esitatakse käesoleva soovitusel eesmärk.

Punktis 2 esitatakse soovitusel kasutatavad mõisted.

Punktis 3 antakse liikmesriikidele soovitus töötada välja tugevad sotsiaalsed turvavõrgud, kasutades integreeritud lähenemisviisi, milles on ühendatud sissetulekutoetus, stiimulid ja toetus tööturule (re)integreerimiseks ning juurdepääs teenustele.

Punktides 4–7 antakse liikmesriikidele soovitus tagada sissetulekutoetuse piisavus, määrares kindlaks sissetulekutoetuse taseme kehtestamise ja läbivaatamise läbipaistva metoodika, kavandades võrdlusväärtused, mille alusel piisavust hinnata, ja soovitades sissetulekutoetuste iga-aastast kohandamist. Täpsemalt kutsutakse punktis 6 liikmesriike üles saavutama järkjärgult sissetulekutoetuse piisavust hiljemalt 31. detsembriks 2030.

Punktis 8 antakse liikmesriikidele soovitus näha ette võimalus taotleda sissetulekutoetust leibkonna üksikliikmetele, ilma et see tingimata suurendaks leibkonna saadavate hüvitiste üldsummat.

Punktis 9 antakse liikmesriikidele soovitus tagada piisavate vahenditeta isikute täielik hõlmatus miinimumsissetulekuga, muu hulgas mittediskrimineerivate toetusõiguslike kriteeriumide ja majandusliku olukorra proportsionaalse kontrolli kaudu.

Punktis 10 antakse liikmesriikidele soovitus soodustada miinimumsissetuleku täielikku kasutamist, sealhulgas taotlemismenetluse lihtsustamise, haldustõkete vähendamise ja võimalikele toetusesaajatele kättesaadava teabe pakkumise kaudu.

Punktis 11 antakse liikmesriikidele soovitus tagada miinimumsissetuleku saajatele asjakohased tööturule (re)integreerimise stiimulid ning tagada kaasavad tööturud ja kõrge

tööhõive määr, sealhulgas investeeringutega inimkapitali ja oskustesse, kaitstes tööle asumise stiimuleid, toetades tööandjaid ja aidates kaasa töövõimalustele sotsiaalmajandussektoris.

Punktis 12 antakse liikmesriikidele soovitus tagada tõhus juurdepääs tugi- ja esmatähtsatele teenustele, tagades katkematu juurdepääsu esmatähtsatele teenustele (sealhulgas energia) ja kõrvaldades teenustele juurdepääsu ees seisvad takistused.

Punktis 13 antakse liikmesriikidele soovitus töötada välja individuaalsed lähenemisviisid, et kõrvaldada piisavaid vahendeid mitteomavate inimeste ees seisvad erinevad sotsiaalse kaasatuse ja tööhõivetakistused.

Punktides 14–15 antakse liikmesriikidele soovitus kehtestada tõhusad juhtimis- ja järelvalvesüsteemid ning anda komisjonile soovitus rakendamise kohta korrapäraselt aru.

Punktis 16 kutsutakse komisjoni üles jätkama miinimumsissetulekukavade võrdlusraamistiku osas koostööd sotsiaalkaitsekomiteega ning parandama asjakohaste andmete kättesaadavust ja võrreldavust. Samuti antakse komisjonile ja sotsiaalkaitsekomiteele soovitus vaadata rakendamisel tehtud edusammud korrapäraselt läbi ja esitada 2032. aastaks nõukogule aruanne.

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

piisava sissetuleku kohta, mis tagab aktiivse kaasamise

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 292 koostoimes artikli 153 lõike 1 punktiga j,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Selleks et tagada inimväärne elu kõigis eluetappides, on käesoleva soovitus eesmärk vähendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust ning püüelda kõrge tööhõive taseme poole, edendades piisavat sissetulekutoetust ning tegelikku juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele inimestele, kellel puuduvad piisavad vahendid, ning toetades töövõimeliste inimeste integreerimist tööturule.
- (2) ELi toimimise lepingu artikli 151 kohaselt on liidu ja liikmesriikide eesmärk muu hulgas tööhõive edendamine, paremad elu- ja töötingimused, nõuetekohane sotsiaalkaitse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamine.
- (3) Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 1 tunnustatakse ja austatakse õigust sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalteenustele. Hartas on ka sätestatud, et igaühel, kes elab ja liigub seaduslikult liidu piires, on õigus sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalsetele soodustustele ning et sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vähendamiseks tunnustab ja austab liit õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele, et tagada inimväärne elu kõigile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid.
- (4) Nõukogu 24. juuni 1992. aasta soovitus 92/441/EMÜ piisavate toimetulekuvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkaitsesüsteemides⁴³ kutsutakse liikmesriike üles tunnustama isiku põhiõigust piisavatele toimetulekuvahenditele ja sotsiaalabile, et elada inimväärsel viisil, osana terviklikust ja järjepidevast püüdlusest vähendada sotsiaalset tõrjutust, ning soovitatakse vajaduse korral kohandada oma sotsiaalkaitsesüsteeme. Käesoleva soovitus sisu silmas pidades on asjakohane asendada soovitus 92/441/EMÜ.

⁴³ Nõukogu 24. juuni 1992. aasta soovitus 92/441/EMÜ piisavate toimetulekuvahendite ja sotsiaalabi ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkaitsesüsteemides (EÜT L 245, 26.8.1992).

- (5) Komisjoni 3. oktoobri 2008. aasta soovitus 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta⁴⁴ on esitatud terviklik strateegia, et hõlbustada töövõimeliste inimeste integreerimist jätkusuutlikusse ja kvaliteetsesse tööhõivesse ning tagada töövõimetutele inimestele inimväärseks eluks piisavad vahendid ja toetada nende ühiskonnaelus osalemist. See kolme poliitikasuuna kombinatsioonil – piisav sissetulekutoetus, kaasav tööturg ja juurdepääs kvaliteetteenustele – põhinev integreeritud lähenemisviis on eriti oluline tööturult või ühiskonnast enim tõrjutud inimeste jaoks.
- (6) Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid 2017. aasta novembris välja Euroopa sotsiaalõiguste samba, milles on esitatud 20 põhimõtet, millega toetatakse hästitoimivaid ja õiglaseid tööturges ja sotsiaalhoolekandesüsteeme. Põhimõtte 14 kohaselt on igaühel, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid, õigus piisavale miinimumsissetuleku toetusele, mis tagab inimväärkuse kõigis eluetappides ning tegeliku juurdepääsu seda võimaldavatele kaupadele ja teenustele. Töövõimeliste inimeste puhul peaksid miinimumsissetuleku toetused olema kombineeritud tööturule (re)integreerumise stiimulitega.
- (7) Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas⁴⁵ (edaspidi „tegevuskava“) on eesmärgiks seatud tugeva sotsiaalse liidu loomine. 2021. aasta juunis avaldas Euroopa Ülemkogu kooskõlas Porto deklaratsiooniga⁴⁶ poolehoidu vaesusega seotud liidu sotsiaalsele eesmärgile, mille kohaselt tuleks 2030. aastaks vähendada vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu vähemalt 15 miljoni võrra,⁴⁷ sealhulgas vähemalt 5 miljoni lapse võrra. Euroopa Ülemkogu avaldas poolehoidu ka peamistele tööhõivealastele eesmärkidele, mille kohaselt peaks igal aastal koolitusel osalema vähemalt 78 % 20–64aastastest töötavatest inimestest ja vähemalt 60 % kõigist täiskasvanutest. 2022. aasta juunis esitasid liikmesriigid oma riiklikud eesmärgid. Sotsiaalkaitsekomitees kokku lepitud läbivaadatud sotsiaalnäitajate tulemustabel ja miinimumsissetuleku võrdlusraamistik tugevdavad Euroopa poolaasta, ühise tööhõivearuande ja riigipõhiste soovitude analüütilist alust.
- (8) Kestliku arengu tegevuskavas aastani 2030 ja seda toetavates eesmärkides rõhutatakse, et kestlik majanduskasv peab käima käsikäes vaesuse ja muu puuduse kaotamisega, ebavõrdsuse vähendamisega ning parema juurdepääsuga tervishoiule, haridusele ja tööhõivele.
- (9) Euroopa Parlament kutsus oma 24. oktoobri 2017. aasta resolutsioonis⁴⁸ liikmesriike üles kehtestama piisava miinimumsissetuleku, rõhutades miinimumsissetuleku kaitse olulisust vaesuse vähendamisel. Nõukogu kutsus oma 12. oktoobri 2020. aasta järeldustes⁴⁹ komisjoni üles algatama liidu raamistiku ajakohastamist, et tõhusalt toetada ja täiendada liikmesriikide poliitikat riikliku miinimumsissetuleku kaitse

⁴⁴ Komisjoni 3. oktoobri 2008. aasta soovitus 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta (ELT L 307, 18.11.2008).

⁴⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava“ (COM(2021) 102 final).

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁴⁷ Võrreldes 2019. aastaga.

⁴⁸ Euroopa Parlamendi 24. oktoobri 2017. aasta resolutsioon miinimumsissetuleku poliitika kui vaesuse vastu võitlemise vahendi kohta (2016/2270(INI)).

⁴⁹ Nõukogu 12. oktoobri 2020. aasta järeldused „Miinimumsissetuleku kaitse tugevdamine, et võidelda vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu COVID-19 pandeemia ajal ja pärast seda“.

valdkonnas. Euroopa tuleviku konverentsil kutsusid kodanikud üles looma liidu ühist miinimumsissetuleku raamistikku⁵⁰.

- (10) Käesolev soovitus põhineb komisjoni hinnangutel,⁵¹ milles käsitletakse komisjoni soovitusel 2008/867/EÜ rakendamisel tehtud edusamme. Hindamised kinnitasid aktiivse kaasamise lähenemisviisi, kuid tõid esile konkreetsed probleemid, mis on muu hulgas seotud miinimumsissetuleku vähese piisavuse, piiratud taotlemise ja kitsa katvusega, maksu- ja hüvitissüsteemidest tulenevate võimalike takistavate asjaoludega ning sotsiaalset kaasatust ja tööturule integreerimist soodustavate kvaliteetsete teenuste ebapiisava kättesaadavusega. Samuti kutsusid nad üles pöörama suuremat tähelepanu töövõimetute inimeste sotsiaalse kaasamise piisavale toetamisele.
- (11) Kuigi viimasel kümnendil on liidus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamisel tehtud mõningaid edusamme, oli 2021. aastal endiselt vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus üle 95,4 miljoni inimese ja naiste puhul oli see risk suurem kui meeste puhul. Muret tekitavad (peaaegu) tööta leibkondades elavate inimeste vaesusriski suurenemine ning see, et paljudes liikmesriikides vaesus süveneb ja muutub püsivamaks, millega kaasneb sotsiaalsiirete mõju vähenemine vaesuse vähendamisele. Liit ja selle liikmesriigid peaksid tegema rohkem, et aidata kõige haavatavamaid ja ebasoodsas olukorras olevaid inimesi ning teha seda tõhusamalt.
- (12) Kvaliteetne ja jätkusuutlik tööhõive on parim viis vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest väljumiseks. Samal ajal aitab selle tagamine, et tööturul oleks rohkem inimesi, kaasa sotsiaalkaitstesüsteemide rahastamisele ja suurendab nende rahalist jätkusuutlikkust, aidates kaasa põlvkondadevahelisele õiglusele ja edendades sotsiaalset ühtekuuluvust. Suurema tööhõive saavutamiseks on äärmiselt oluline toetada inimesi edukal tööturustaatuste vahelisel liikumisel.
- (13) Piisavate ja sihipäraste sotsiaalsete turvavõrkude sotsiaalsed ja majanduslikud eelised muutusid COVID-19 pandeemiaga seotud liikumispiirangute ajal veelgi olulisemaks. Piirangumeetmetel oli ebaproportsionaalselt suur mõju naistele ja ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele, eelkõige seoses juurdepääsuga tervishoiule nii füüsilise kui ka vaimse tervisega seotud põhjustel, haridusele ja asjakohastele teenustele, süvendades samuti juba olemasolevaid piiranguid tööturule juurdepääsul⁵². Kriisist saadud õppetunnid tõid esile ka, kui olulised on piisavad, terviklikud ja vastupidavad sotsiaalkaitstesüsteemid, mis on šokkidele vastupanuvõimelised ennetavad vahendid majanduse taastumise toetamiseks.
- (14) Liitu kujundavad jätkuvalt üleilmastumise, rohe- ja digipöörde, demograafiliste muutuste ja muutuvate töömudelitega seotud makromajanduslikud suundumused. Terviklikud ja töökindlad sotsiaalsed turvavõrgud, mis tagavad piisava sissetulekutoetuse ja hõlbustavad tööturustaatuste vahelist liikumist, sealhulgas ümberõppe ja oskuste täiendamise toetus, võimaldavad tagada, et need protsessid on õiglased ja kaasavad. Muutused karjäärimudelites koos mittestandardsete

⁵⁰ Euroopa tuleviku konverents – aruanne konverentsi lõpptulemuste kohta, mai 2022, lk 58.

⁵¹ Komisjoni talituste töödokument „Aruanne Euroopa Komisjoni 2008. aasta soovitusel (tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta) rakendamise kohta liikmesriikides. Sotsiaalsete investeeringute käsitlemise väljatöötamine“ (SWD(2013) 39 final). Komisjoni talituste töödokument „Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market“ (SWD(2017) 257 final).

⁵² 2022. aasta ühine tööhõivearuanne.

tööhõivevormide suurenemisega võivad raskendada madala sissetulekuga inimeste juurdepääsu kindlustuspõhiste sotsiaalkaitse süsteemidele ning suurendada nõudlust alternatiivsete toetusmeetmete, näiteks miinimumsissetuleku järele. Pärast Venemaa põhjendamatut ja ebaseaduslikku agressioonisõda Ukraina vastu avaldavad energiahindade ja inflatsiooni järsk tõus mõju madala ja väiksema keskmise sissetulekuga leibkondadele. Sissetulekumeetmeid saab suunata haavatavatele rühmadele ning need on kooskõlas energianõudluse vähendamise ja energiatõhususe suurendamise stiimulite säilitamisega.

- (15) Käesolevas soovitus keskendutakse „isikutele, kellel puuduvad piisavad vahendid“, st isikutele, kes elavad leibkondades, kellel rahalised ja materiaalsed ressursid, mis on hädavajalikud nende tervise ja heaolu seisukohast ning majandus- ja ühiskonnaelus osalemiseks, on ebapiisavad, ebaregulaarsed või ebakindlad. Töövõimeliste inimeste jaoks peavad tugevad sotsiaalsed turvavõrgud hõlbustama (re)integreerumist tööturule aktiivsete tööturumeetmete, tööotsingu toetamise, hariduse ja koolituse kaudu. Sotsiaalsed turvavõrgud tagavad piisava sissetulekutoetuse ja tugiteenused kõigile abivajajatele, sealhulgas neile, kes ei ole töövõimelised. Seega ei ole sotsiaalsed turvavõrgud passiivne vahend, vaid need toetavad nii palju kui võimalik sotsiaalmajanduslikku integratsiooni ja ülespoole suunatud sotsiaalset liikuvust, suurendades kaasatust ja tööhõiveväljavaateid.
- (16) Sotsiaalsetes turvavõrkudes on ette nähtud mitmesugused rahalised ja mitterahalised hüvitised, mis hõlmavad sissetulekutoetust ning juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele. Sissetulekutoetuse oluline osa on miinimumsissetuleku toetused, mis on määratletud kui minimaalsed mitteosamakselised rahalised hüvitised, mille eesmärk on täita puudujääk, et saavutada asjaomases leibkonnas teatav üldine sissetulekutase, kui muud sissetulekuallikad või hüvitised on ammendatud või ei ole inimväärse elu tagamiseks piisavad. Sissetulekutoetus võib hõlmata ka muid rahalisi hüvitisi, nagu lapse- ja peretoetused, eluasemetoetused, töötushüvitised, invaliidsushüvitised, vanadushüvitised või madalapalgaliste hüvitised. Samuti võib see olla miinimumpensioni ja tööst saadava sissetuleku lisaks.
- (17) Miinimumsissetulek on vaesusest ja tõrjutusest väljumise strateegiate põhielement ning võib toimida automaatse stabilisaatorina. Majanduskriisi ajal võib see aidata kaasa kestliku ja kaasava taastumise toetamisele, aidata leevendada leibkondade sissetulekute vähenemist ning piirata vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu. Töövõimeliste inimeste puhul sisaldavad miinimumsissetuleku toetused piisavaid stiimuleid ning kohandatud ja proportsionaalseid tingimusi tööturule (re)integreerumiseks. Samal ajal tuleks miinimumsissetulek kavandada koos tööstiimulitega, et hoida ära tööturule avalduvat pärssivat mõju ja toetada tööhõive kõrget taset.
- (18) Mitterahalised hüvitised võimaldavad pakkuda sihipärast toetust inimestele, kellel puuduvad piisavad vahendid, et hõlbustada nende juurdepääsu konkreetsetele teenustele, nagu alusharidus ja lapsehoid, (kooskõlas nõukogu soovitusega, millega luuakse Euroopa lastegarantii)⁵³ tervishoid ja pikaajaline hooldus, sotsiaaleluasemed, tööhõive ja koolitus.

⁵³ Nõukogu 14. juuni 2021. aasta soovitus (EL) 2021/1004, millega luuakse Euroopa lastegarantii (ELT L 223, 22.6.2021).

- (19) Integreeritud ja tugevate sotsiaalsete turvavõrkude ulatuslikum rakendamine võib lisaks tööturult enim tõrjutute inimeste sotsiaalse ja terviseolukorra parandamisele tuua ka püsivat sotsiaalset ja majanduslikku kasu liidule, suurendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ning muuta ühiskonnad õiglasemaks, sidusamaks ja vastupidavamaks. Tuleb jätkata jõupingutusi, et parandada madala sissetulekuga inimeste juurdepääsu kindlustuspõhisele sotsiaalkaitstesüsteemile, et aidata neil omandada sotsiaalkaitseõigusi, eelkõige kvaliteetse tööhõive hõlbustamise kaudu, ning koordineerida sissetulekutoetuse andmist vastavate kavade alusel. Need turvavõrgud peaksid samuti aitama parandada vaesuses elavate inimeste juurdepääsu tervishoiule ja tervislikule toidule. Liikmesriigid peaksid püüdma suurendada oma sotsiaalkaitstesüsteemide üldist tulemuslikkust ja tõhusust, sealhulgas toetades juurdepääsu tööturule, et vältida inimeste sattumist vaesusesse või vajadust tugineda pikemas perspektiivis miinimumsissetulekule.
- (20) Kuigi kõigis liikmesriikides on sotsiaalsed turvavõrgud olemas, on edusammud nende kättesaadavuse ja piisavuse tagamisel olnud ebaühtlased. Sotsiaalsete turvavõrkude ülesehitus on liikmesriigiti erinev, kuna see kajastab liikmesriikide eri traditsioone ja sotsiaalkaitstesüsteemide üldist ülesehitust, kuid liikmesriigid seisavad silmitsi ühesuguste probleemidega. Kuigi on toimunud mõningane lähenemine, ei ole seni vastu võetud reformid alati olnud piisavad või nende rakendamine on olnud aeglane, nagu näitavad Euroopa poolaasta protsessi käigus esitatud asjakohased pikaajalised riigipõhised soovitusel. Taaste- ja vastupidavusraha riiklike kavade nähtakse ette asjaomaste liikmesriikide reformide ja investeeringute toetamine, et parandada nende sotsiaalkaitstesüsteemide tulemuslikkust, ülesehitust ja vastupanuvõimet, sealhulgas parandades miinimumsissetuleku ülesehitust ning tagades selle piisavuse ja katvusega ülespoole suunatud lähenemise. Mitmed investeeringud keskenduvad ka energiaostuvõimetuse vähendamisele ja haavatavate leibkondade jaoks esmatähtsatele teenustele juurdepääsu parandamisele.
- (21) Sissetulekutoetust peetakse piisavaks, kui see tagab inimväärse elu kõigis eluetappides. Üldise sissetulekutoetuse piisavuse tagamiseks on vaja usaldusväärset ja läbipaistvat metoodikat sissetulekutoetuse kehtestamiseks ja korrapäraste ajavahemike järel kohandamiseks, võttes arvesse asjakohaseid näitajaid ja kodumajapidamiste erivajadusi. Piisavuse hindamisel võivad abiks olla võrdlusväärtused, näiteks riiklik suhtelise vaesuse piir või metoodika, mis põhineb riiklikult määratletud kaupade ja teenuste korvil, mis kajastab elukallidust konkreetses liikmesriigis või piirkonnas. Piisavust saab võrrelda ka palgatuluga, näiteks madalapalgalise või miinimumpalgaga töötaja sissetulekuga. Kuigi on ilmne, et tööst saadav sissetulek (juba miinimumpalga tasemel) peaks olema suurem kui hüvitistest saadav tulu, ei ole tõendeid selle kohta, et miinimumsissetuleku toetust saavate inimeste puhul avaldaks see töö leidmise tõenäosusele üldiselt märkimisväärset negatiivset mõju. Võttes arvesse riikidevahelisi erinevusi piisavuses, peaksid liikmesriigid saavutama üldise sissetulekutoetuse piisava taseme järk-järgult. Toetused tuleb hoida kooskõlas inflatsiooniga (eriti toidu ja energia puhul), elukalliduse tõusuga ja palkade arenguga.
- (22) Miinimumsissetulekuga seotud toetusõiguslikkuse kriteeriumid võivad takistada teatavate rühmade juurdepääsu sellele. Põhimõtteliselt on lapsed hõlmatud leibkonna osana. Üle 18-aastastele taotlejatele kehtestatud vanusepiir võib siiski piirata noorte täiskasvanute juurdepääsu. Seadusliku riigis elamise miinimumkestusega seotud piirangud võivad piirata mittekodanike juurdepääsu, kuna alalise elukoha puudumise tõttu on kodututel või mahajäänud piirkondades (nt roma asulates) elavatel inimestel

raske taotleda miinimumsissetulekut. Kuigi toetusõiguslikkuse kindlakstegemine on oluline element miinimumsissetuleku asjakohaseks suunamiseks, võib ebapiisav kaetus tekkida ka siis, kui majandusliku olukorra kindlakstegemise ajal kehtestatakse madal sissetuleku ja varade maksimaalse koguväärtuse künnis, jättes seega mõned leibkonnad välja, isegi kui nad on vaesed.

- (23) Tuleks kõrvaldada lüngad miinimumsissetuleku katvuses ning tagada katvuse järjepidevus eri eluetappidel, kehtestades läbipaistvad ja mittediskrimineerivad toetusõiguslikkuse kriteeriumid. Vanus, alalise elukoha olemasolu või ebaproportsionaalselt pika seadusliku riigis elamise nõue ei tohiks takistada juurdepääsu miinimumsissetulekule. Toetusõiguslikkuse kindlakstegemise künnised peaksid kajastama asjaomase liikmesriigi eri tüüpi ja suurusega leibkondade väärikat elu. Madalat töötulu (nt ühekordne või ebaregulaarne sissetulek) tuleks majandusliku olukorra kindlakstegemisel käsitleda proportsionaalselt viisil, mis kaitseb töötamise stiimuleid ega välista taotlejate võimalust saada (võimalik, et väiksemaid) hüvitisi. Juurdepääs miinimumsissetulekule tuleb tagada kiiresti ja õigus peaks olema piiramatu, tingimusel et taotlejad vastavad jätkuvalt toetusõiguslikkuse kriteeriumidele, mis vaadatakse korrapäraselt läbi.
- (24) Majanduslanguse ajal võib miinimumsissetuleku ülesehituse paindlikkus, sealhulgas ajutiselt lihtsustatud juurdepääs sellele mängida olulist rolli negatiivsete sotsiaalsete tagajärgede leevendamisel ja sellel võib olla majandust stabiliseeriv roll. Eelarve konsolideerimise meetmeid, mille tulemuseks on pigem kaitsetaseme vähendamine kui kavade tõhususe parandamine, tuleks kasutada üksnes viimase abinõuna koos jaotusliku mõju hindamisega, et leevendada kahjulikku mõju kõige ebasoodsamas olukorras olevatele inimestele.
- (25) Ebaproportsionaalne halduskoormus, vähene teadlikkus või häbimärgistamise või diskrimineerimise hirm võib põhjustada selle, et miinimumsissetuleku saamise tingimustele vastavad isikud ei taotle sellele juurdepääsu. Kavade killustatuse vältimine, taotlusmenetluste üldise kättesaadavuse ja lihtsuse tagamine ning võimalikele taotlejatele haldustoe pakkumine võib suurendada miinimumsissetuleku taotlemist. Vaja on täiendavaid meetmeid, et tagada miinimumsissetuleku taotlemine üksikvanemaga leibkondades, mille perepeaks on peamiselt naised. Lisaks tuleks teavitustegevuses keskenduda eelkõige sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevatele piirkondadele ja kõige tõrjutumatele leibkondadele, sealhulgas romadele. Digivahendite vähene kättesaadavus või oskuste puudumine nende kasutamiseks võib samuti takistada tegelikku juurdepääsu, sealhulgas puuetega inimeste puhul. Asjaomaste andmete korrapärane jälgimine ja analüüs võib aidata mõista taotlemata jätmise põhjuseid ja parandada poliitikameetmeid.
- (26) Kuigi majandusliku olukorra kindlakstegemine toimub leibkonna tasandil, ei võeta selles sageli arvesse üksikisikute positsiooni leibkonnas, perekonna sissetulekute võimalikku ebavõrdset jaotumist ja soovi iseseisvuse järele. See puudutab eriti naisi, sest neil on suurema tõenäosusega väiksem sissetulek, madalam palk ja suuremad hoolduskohustused. Ilma leibkonna saadavate hüvitiste üldist taset tingimata suurendamata, võivad lahendused, mis hõlbustavad leibkonna üksikliikmete sissetulekutoetuse saamist, aidata kaasa soolisele võrdsõiguslikkusele ning naiste ja noorte majanduslikule sõltumatusele ja sissetulekukindlusele.

- (27) Kõigile juurdepääsetavate kaasavate tööturgude tugevdamine on oluline, et leevendada pikaajalist sõltuvust sissetulekutoetusest. Aktiveerimisnõuded ja aktiivne tööturupoliitika võivad soodustada intensiivsemat töö otsimist ja tööpakkumiste vastuvõtmist, kui need hõlmavad selliseid tugiteenuseid nagu nõustamine, juhendamine ja tööotsingu toetamine ning töö- ja eraelu tasakaalu tagamise meetmed. Kooskõlas nõukogu soovitusega, mis käsitleb algatust „Töösild – noorte tööhõive tugevdamine“⁵⁴ tuleks erilist tähelepanu pöörata vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevatele noortele täiskasvanutele, suunates nad võimalikult lühikese aja jooksul tagasi haridusse, koolitusse või tööturule, samas kui sissetulekutoetuse saamine peaks olema seotud eriti tugevate aktiveerimismeetmetega. Kooskõlas puuetega inimeste õiguste strateegiaga tuleks erilist tähelepanu pöörata ka puuetega inimeste vajadustele. Oskuste täiendamise ja ümberõppe võimalused, konkreetsetele vajadustele vastav individuaalne toetus ja juhendamine, kvaliteetsete töökohtade tagamine, töökoha säilitamise edendamine ja edutamise võimaldamine võivad toetada tööleasumist kõigis vanuserühmades. Maksu- ja hüvitissüsteemidest tulenevate stiimulite ja pärssivate tegurite korrapärane läbivaatamine, sissetulekutoetuse järkjärguline kaotamine tööle asumisel või võimalus kombineerida seda sissetulekuga võivad suurendada leibkonna kasutada olevat sissetulekut, aidates seeläbi muuta töötamise tasuvaks, vähendades palgavaesust ja stimuleerides ametlikku tööhõivet. Samal ajal tuleb madalapalgaliste toetused hoolikalt kavandada, et vältida madala palga lõksu.
- (28) Tööhõive sotsiaalmajanduses võib toetada tööhõivet tööturu teistes sektorites. Töölemineku hõlbustamist tuleks toetada spetsiaalsete meetmete pakkumisega tööandjatele, millega kaasnevad vajaduse korral sihipärased rahalised stiimulid.
- (29) Tugevate sotsiaalsete turvavõrgustike loomiseks on vaja ka sotsiaalse kaasamise teenuseid, näiteks sotsiaaltööd, nõustamist, juhendamist, nõustamist, psühholoogilist tuge ja mitmesuguseid rehabilitatsioonikavasid ning meetmeid, mis hõlbustavad juurdepääsu muudele tugi- või esmatähtsatele teenustele. Samuti tuleks jätkata jõupingutusi teenuste kvaliteedi parandamiseks kooskõlas Euroopa vabatahtliku sotsiaalteenuste kvaliteediraamistikuga⁵⁵ ning tagada esmatähtsatele teenustele juurdepääsu järjepidevus. Samuti tuleks tugevdada meetmeid, mille eesmärk on kõrvaldada rahalised ja mitterahalised tõkked, mis takistavad võrdset ja üldist juurdepääsu teenustele.
- (30) Individualiseeritum toetus, mille eesmärk on tuvastada ja käsitleda piisavate vahenditeta isikute ja nende leibkondade keerukaid vajadusi, võib märkimisväärselt kaasa aidata nende edukale sotsiaalsele ja majanduslikule integratsioonile. Vajaduste hindamise tulemuseks peaks olema kohandatud kaasamiskava, mis hõlmab isikuid, kellel ei ole (individuaalselt või ühiselt) leibkonnas piisavalt vahendeid, ning milles määratakse kindlaks vajaliku toetuse liik ja kokkulepitud eesmärgid. Toetus peaks hõlmama sobivalt järjestatud sotsiaalse kaasamise meetmeid või aktiivseid tööturupoliitika meetmeid, mis sõltuvad inimese konkreetsest olukorrast ja töövalmidusest, tagades samal ajal tasakaalu positiivsete stiimulite ja aktiveerimisnõuete vahel⁵⁶. Seda eesmärki võivad täita ka tööturule integreerimise

⁵⁴ Nõukogu 30. oktoobri 2020. aasta soovitus, mis käsitleb algatust „Töösild – noorte tööhõive tugevdamine“ ja millega asendatakse nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitus noortegarantii loomise kohta (ELT C 372, 4.11.2020).

⁵⁵ Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik, SPC/2010/10 final.

⁵⁶ On tõendeid selle kohta, et aktiivsem tööotsimine toob kaasa tööhõive suurenemise, samal ajal kui puuduvad tõendid, et rangematel tööhõivele suunatud karistuseeskirjadel oleks sarnane positiivne mõju.

lepingud, mis on sõlmitud vastavalt nõukogu soovitusel, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule⁵⁷, ja mille võib vajaduse korral läbi vaadata, et hõlmata ka ulatuslikumaid teenuseid, mis võimaldavad integreerida piisavate vahenditeta isikuid.

- (31) Tõhusatel juhtimismehhanismidel on oluline roll tugevate sotsiaalsete turvavõrgustike loomisel. Hüvede ja teenuste osutamise haldamisel tuleks ära kasutada digipöörde pakutavaid vahendeid, vältides samal ajal digilõhest tulenevat tõrjutust. Tuleks teha jõupingutusi, et tagada olemasolevate kavade ja hüvitiste tihe koordineerimine ja ühtlustamine ning nende kooskõlastamine muude poliitikavaldkondadega. Erilist tähelepanu tuleb pöörata kõigi asjaomaste institutsioonide tegevussuutlikkuse suurendamisele. Andmevahetus ja tihedam koostöö eri valitsemistasandite ja teenuste vahel, sealhulgas ametlike kokkulepete või ühtsete kontaktpunktide kaudu, hõlbustab paremini integreeritud toetust. Poliitika mõju usaldusväärne järelevalve ja korrapärane hindamine, millesse on kaasatud kõik sidusrühmad, aitaks kaasa suuremale tõhususele, teadlikule poliitikakujundamisele ja riiklike süsteemide suuremale läbipaistvusele.
- (32) Vastastikune õppimine ja parimate tavade vahetamine liidu tasandil koos analüütilise tööga olemasoleva liidu miinimumsissetuleku võrdlusanalüüsi raamistiku edasiarendamiseks, sealhulgas asjakohaste näitajate kättesaadavuse ja võrreldavuse ning andmete korrektsuse parandamise kaudu, peaks toetama liikmesriike riiklike reformide kavandamisel ja rakendamisel.
- (33) Käesoleva soovitusel rakendamise toetamiseks on olemas liidu vahendid. Euroopa Sotsiaalfond+⁵⁸ raames peaks iga liikmesriik eraldama vähemalt 25 % Euroopa Sotsiaalfond+ vahenditest sotsiaalse tõrjutuse vähendamiseks. Euroopa Regionaalarengu Fond ja InvestEU võimaldavad ka toetada investeringuid sotsiaalsesse tugitaristusse, nagu sotsiaaleluasemed ning alusharidus- ja lapsehoiuasutused, ning varustusse ja kvaliteetsetele teenustele juurdepääsu parandamisse. Tehnilise toe instrumendist ning taaste- ja vastupidavusrahastust juba toetatakse liikmesriike miinimumsissetuleku valdkonna struktuurireformide kavandamisel ja rakendamisel.
- (34) Käesoleva soovitusel rakendamist ei saa kasutada kehtivate siseriiklike õigusaktides või soovitusel 92/441/EMÜ sätestatud kaitsetaseme alandamiseks. Liikmesriike kutsutakse üles kehtestama või säilitama käesolevas dokumendis soovitatud sätetest soodsamaid sätteid.
- (35) Riigi rahanduse üldine jätkusuutlikkus ja miinimumsissetuleku piisav rahastamine on nende vastupanuvõime, tõhususe ja tulemuslikkuse seisukohast väga olulised. Käesoleva soovitusel rakendamine ei tohiks oluliselt mõjutada liikmesriikide sotsiaalkaitse-süsteemide finantstasakaalu.
- (36) Jaotusliku mõju hinnang on kasulik vahend, et hinnata eelarvemeetmete ning muude reformide ja investeringute mõju erinevatele sissetulekurühmadele, sealhulgas kõige

Vt: OECD, Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012.

⁵⁷ Nõukogu 15. veebruari 2016. aasta soovitus, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (ELT C 67, 20.2.2016).

⁵⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1296/2013 (ELT L 231, 30.6.2021).

ebasoodsamas olukorras olevatele isikutele. Seega võib jaotusliku mõju hinnang aidata kaasa maksu- ja hüvitissüsteemide reformide tõhusamale ja tulemuslikumale kavandamisele, tagades, et kedagi ei jäeta kõrvale. Komisjoni teatises⁵⁹ antakse liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas jaotusliku mõju hinnang kõige paremini oma poliitikakujundamise protsessidesse integreerida.

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE SOOVITUSE:

EESMÄRK

- (1) Selleks et tagada inimväärne elu kõigis eluetappides, on käesoleva soovitus eesmärk vähendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust, edendades piisavat sissetulekutoetust ja eriti miinimumsissetulekut, tegelikku juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele inimestele, kellel puuduvad piisavad vahendid, ning toetades töövõimeliste inimeste integreerimist tööturule, kooskõlas aktiivset kaasamist käsitleva lähenemisviisiga.

MÕISTED

- (2) Käesolevas soovitus kasutatakse järgmisi mõisteid:
 - (a) „isikud, kellel puuduvad piisavad vahendid“ – isikud, kelle rahalised ja materiaalsed ressursid, mis on nende tervise ja heaolu seisukohast ning majandus- ja ühiskonnaelus osalemiseks hädavajalikud, on ebapiisavad, ebaregulaarsed või ebakindlad;
 - (b) „sissetulekutoetus“ – leibkonnale antava igat liiki rahaliste hüvitiste, sealhulgas miinimumsissetuleku toetused, kogusumma;
 - (c) „miinimumsissetulek“ – sotsiaalkaitssüsteemidega hõlmatud minimaalsed mitteosamakselised rahalised hüvitised;
 - (d) „katvus“ – õigus saada siseriiklikes õigusaktides määratletud miinimumsissetulekut;
 - (e) „taotlemine“ – nende isikute osakaal, kellel puuduvad piisavad vahendid ja kellel on õigus miinimumsissetulekut saada ja kes seda tegelikult taotlevad;
 - (f) „tugiteenused“ – teenused, mis on suunatud nende isikute erivajadustele, kellel puuduvad piisavad vahendid, et tagada nende suutlikkus integreeruda ühiskonda ja vajaduse korral tööturule, sealhulgas sotsiaalse kaasamise teenused, näiteks sotsiaaltöö, nõustamine, juhendamine, mentorlus, psühholoogiline tugi ja rehabilitatsioon ning muud üldised tugiteenused, sealhulgas alusharidus ja lapsehoid, tervishoid, pikaajaline hooldus, haridus ja koolitus ning eluase;

⁵⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Better assessing the distributional assessment of Member States’ policies, (avaldamata).

- (g) „esmatähtsad teenused“ – veevarustus, kanalisatsioon, energia tarnimine, transport, finantsteenused ja digitaalne side;
- (h) „tegelik juurdepääs teenustele“ – olukord, kus asjaomased teenused on kergesti kättesaadavad, taskukohased, juurdepääsetavad, kvaliteetsed, õigeaegsed ning kus potentsiaalsetel kasutajatel on võrdne juurdepääs teenustele, nad on teadlikud nende olemasolust ja nende kasutamise õigustest;
- (i) „kaasamiskava“ – leping või lepingute kogum, mis on sõlmitud isikutega, kellel puuduvad piisavad vahendid, ja mille eesmärk on edendada nende sotsiaalset kaasatust ja töövõimeliste inimeste puhul nende tööturule integreerimist.

SISSETULEKUTOETUSE PIISAVUS

- (3) Liikmesriikidel soovitatakse välja töötada tugevad sotsiaalsed turvavõrgud, mis tagavad inimväärse elu kõigis eluetappides, kombineerides piisava sissetulekutoetuse – sealhulgas miinimumsissetuleku toetused ja muud kaasnevad rahalised hüvitised – ja mitterahalised hüvitised, võimaldades juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele.
- (4) Piisava sissetulekutoetuse tagamiseks soovitatakse liikmesriikidel kehtestada sissetulekutoetuse tase õigusaktidega ette nähtud läbipaistva ja usaldusväärse metoodika abil, kaasates asjaomaseid sidusrühmi. Metoodikas tuleks arvesse võtta kõiki sissetulekuallikaid, leibkondade erivajadusi ja ebasoodsat olukorda, madalapalgalise või miinimumpalga saaja sissetulekut, elatustaset ja ostujõu taset, hinnataset ja nendega seotud arenguid.
- (5) Tagades töövõimeliste inimeste jaoks tööturule (re)integreerumise stiimulid, tuleks sissetulekutoetusega järk-järgult suurendada piisavate vahenditeta inimeste sissetulekut tasemele, mis on vähemalt võrdne ühega järgmistest:
 - (a) riiklik suhtelise vaesuse piir; või
 - (b) vajalike kaupade ja teenuste, sealhulgas piisava toidu, eluaseme, tervishoiu ja esmatähtsate teenuste rahaline väärtus vastavalt riiklikele määratlustele või
 - (c) muud tasemed, mis on võrreldavad punktides a või b osutatud tasemetega, mis vastavad siseriiklikule õigusele või tavale.
- (6) Liikmesriikidel soovitatakse saavutada punktis 5 sätestatud sissetulekutoetuse piisav tase hiljemalt 31. detsembriks 2030, tagades samal ajal riigi rahanduse jätkusuutlikkuse.
- (7) Liikmesriikidel soovitatakse sissetulekutoetuse tase igal aastal läbi vaadata ja vajaduse korral seda kohandada, et säilitada selle piisavus, võttes samal ajal arvesse mitterahalisi hüvitisi.

- (8) Naiste, noorte täiskasvanute ja puuetega inimeste soolise võrdõiguslikkuse, sissetulekukindluse ja majandusliku sõltumatuse edendamiseks soovitatakse liikmesriikidel tagada võimalus taotleda sissetulekutoetust leibkonna üksikliikmetele.

MIINIMUMSISSETULEKU KATVUS

- (9) Liikmesriikidel soovitatakse tagada, et kõik piisavate vahenditeta isikud on kaetud seaduses sätestatud miinimumsissetulekuga, määratledes:
- (a) läbipaistvad ja mittediskrimineerivad toetusõiguslikkuse kriteeriumid, millega tagatakse noortele täiskasvanutele tegelik juurdepääs miinimumsissetulekule, olenemata alalise elukoha olemasolust, tagades samas, et seadusliku elamise kestuse nõue on proportsionaalne;
 - (b) majandusliku olukorra künnised, mis kajastavad elatustaset liikmesriigis eri tüüpi ja suurusega leibkondade puhul ning milles võetakse proportsionaalselt arvesse leibkonna muud liiki sissetulekuid (ja varasid);
 - (c) taotluse menetlemiseks vajalik aeg, tagades samas, et otsus tehakse 30 päeva jooksul alates taotluse esitamisest;
 - (d) miinimumsissetulekule juurdepääsu järjepidevus seni, kuni piisavate vahenditeta isikud vastavad toetusõiguslikkuse kriteeriumidele, koos toetusõiguslikkuse korrapärase läbivaatamisega;
 - (e) lihtsad, kiired, erapooletud ja tasuta kaebuste esitamise ja edasikaebamise menetlused, tagades samas, et piisavate vahenditeta isikuid teavitatakse ja neil on tõhus juurdepääs sellistele menetlustele;
 - (f) mehhanismid, millega tagatakse, et miinimumsissetuleku puhul võetaks arvesse sotsiaalmajanduslikke kriise, näiteks leevendades ajutiselt toetusõiguslikkuse kriteeriume või pikendades hüvitiste kestust.

MIINIMUMSISSETULEKU TAOTLEMINE

- (10) Liikmesriikidel soovitatakse ergutada miinimumsissetuleku täielikku taotlemist järgmiste meetmete abil:
- (a) halduskoormuse vähendamine, sealhulgas taotlemismenetluste lihtsustamise ja seda vajavatele isikutele järkjärgulise juhendamise tagamise kaudu, pöörates samal ajal tähelepanu digitaalsete ja mittedigitaalsete vahendite kättesaadavusele;
 - (b) juurdepääsu tagamine kasutajasõbralikule, tasuta ja ajakohastatud teabele miinimumsissetulekuga seotud õiguste ja kohustuste kohta;
 - (c) teadlikkuse tõstmise ja taotlemise suurendamise eesmärgil ennetav suhtlemine inimestega, kellel puuduvad piisavad vahendid, ja eelkõige üksikvanemaga leibkondadega, sealhulgas asjaomaste sidusrühmade kaasamise kaudu riigi, piirkonna ja kohalikul tasandil;

- (d) meetmete võtmine vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega seotud häbimärgistamise ja kaudsete eelarvamuste vastu võitlemiseks;
- (e) miinimumsissetuleku mittetaotlemise ja vajaduse korral sellega seotud tööturu aktiveerimise meetmete korrapärane hindamine, et teha kindlaks takistused ja võtta parandusmeetmeid.

JUURDEPÄÄS KAASAVATELE TÖÖTURGUDELE

- (11) Selleks et edendada kõrget tööhõivemäära ja kaasavaid tööturges, soovitatakse liikmesriikidel tagada tööturu aktiveerimine, kõrvaldada tõkked, mis takistavad tööturule (taas) sisenemist ja tööhõive säilitamist, toetada töövõimelisi inimesi kvaliteetse tööhõive suunas liikumisel, tagada töötamise stiimulid, vähendada palgavaesust ja tööturu killustatust, stimuleerida ametlikku tööhõivet, võidelda deklareerimata töö vastu ja hõlbustada töövõimalusi, tehes järgmist:
 - (a) tagada, et aktiveerimisnõuded pakuksid piisavaid stiimuleid tööturule (taas)sisenemiseks, olles samas järkjärgulised ja proportsionaalsed; erilist tähelepanu tuleks pöörata noortele täiskasvanutele, et suunata nad võimalikult lühikese aja jooksul tagasi haridusse, koolitusse või tööturule;
 - (b) inimkapitali investeerimise parandamine kaasava haridus- ja koolituspoliitika kaudu, toetades oskuste täiendamist ja ümberõpet, eelkõige väheste või aegunud oskustega inimeste puhul, sealhulgas koostöös sotsiaalpartneritega;
 - (c) näha ette võimalus ühendada sissetulekutoetus töötuluga, kaotada järk-järgult sissetulekutoetus või säilitada õigus sissetulekutoetusele katseajal või praktika ajal ja lühikese või juhusliku töö ajal;
 - (d) vaadata korrapäraselt läbi maksu- ja hüvitissüsteemidest tulenevad stiimulid ja pärssivad tegurid;
 - (e) töövõimaluste toetamine sotsiaalmajanduse sektoris, sealhulgas praktilise töökogemuse pakkumise kaudu;
 - (f) töölemineku hõlbustamine, pakkudes tööandjatele selliseid meetmeid nagu värbamisstiimulid, (ametikohtade) toetamine, juhendamine, nõustamine ning töökoha säilitamise ja edutamise toetamine.

JUURDEPÄÄS TUGI- JA ESMATÄHTSATELE TEENUSTELE

- (12) Liikmesriikidel soovitatakse tagada:
 - (a) tõhus ja võrdne juurdepääs tugiteenustele, sealhulgas kooskõlas kvaliteedipõhimõtetega, mis on määratletud Euroopa vabatahtlikus sotsiaalteenuste kvaliteediraamistikus;
 - (b) tagada jätkuv juurdepääs esmatähtsatele teenustele, sealhulgas energiale;
 - (c) kõrvaldada rahalised ja mitterahalised tõkked, mis takistavad tõhusat juurdepääsu tugi- ja esmatähtsatele teenustele.

INDIVIDUAALNE TOETUS

- (13) Selleks et kõrvaldada mitmesugused tööhõive takistused inimestele, kellel puuduvad sotsiaalseks kaasatuseks piisavad vahendid, ja töövõimelistele inimestele, soovitatakse liikmesriikidel töötada välja individualiseeritud lähenemisviis ja koordineerida teenuste osutamist, tehes järgmist:
- (a) viia läbi mitmemõõtmeline vajaduste hindamine, uurides sotsiaalse kaasatuse ja tööhõive takistusi, tehes kindlaks nende takistuste kõrvaldamiseks vajalikud tugi- ja esmatähtsad teenused ning määrates kindlaks vajaliku toetuse;
 - (b) selle alusel hiljemalt kolm kuud pärast miinimumsissetuleku saamist, koostades kaasamiskava, milles
 - (1) määratakse kindlaks ühised eesmärgid ja ajakavad;
 - (2) visandama individuaalsetele vajadustele kohandatud toetuspaketi, mis hõlmab aktiivseid tööturumeetmeid ja/või sotsiaalset kaasatust edendavaid meetmeid;
 - (3) määrama juhtumihalduri, kes tagab pideva toe, korraldab õigeaegset suunamist asjaomastesse teenistustesse ja jälgib korrapäraselt kaasamiskava rakendamisel tehtud edusamme;
 - (c) pikaajaliste töötute puhul, kellel puuduvad piisavad vahendid, olemasoleva tööturule integreerimise lepingu läbivaatamine ja vajaduse korral kohandamine vastavalt soovitusetele, mis käsitleb pikaajaliste töötute tööturule integreerimist,⁶⁰ et täiendada seda punktis b osutatud kaasamiskava elementidega.

JUHTIMINE, JÄRELEVALVE JA ARUANDLUS

- (14) Selleks et tõhusalt kavandada ja rakendada tugevaid sotsiaalseid turvavõrke riigi, piirkonna ja kohalikul tasandil, soovitatakse liikmesriikidel:
- (a) vältida eri hüvitiste ja kavade puhul lünki, kattumist ja killustumist, et tagada sissetulekutoetuse, aktiveerimismeetmete ja tugiteenuste ühtne pakett;
 - (b) tugevdada sissetulekutoetuse eest vastutavate asutuste, tööturuasutuste ja tugiteenuste osutajate tegevussuutlikkust ning tõhustada nende koostööd, sealhulgas andmete jagamise ja veelgi rohkem integreeritud teenuse mudelite edendamise kaudu;
 - (c) võimestada asjaomaseid sidusrühmi, nagu piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused, sotsiaalpartnerid, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja sotsiaalmajanduses osalejad, et nad saaksid tõhusalt osaleda miinimumsissetuleku kavade väljatöötamises, rakendamises, järelevalves ja hindamises;

60

- (d) tagada sotsiaalsete turvavõrkude piisav rahastamine viisil, mis on kooskõlas riigi rahanduse üldise jätkusuutlikkusega.
- (15) Selleks et anda poliitika kujundamiseks paremini teavet, soovitatakse liikmesriikidel:
- (a) pidevalt jälgida, kuidas rakendatakse sissetulekutoetuse poliitikat, eelkõige miinimumsissetuleku poliitikat ja sellega seotud tööturu aktiveerimise meetmeid, ja teenustele juurdepääsu poliitikat, sealhulgas parandades asjakohaste andmete kättesaadavust ja kvaliteeti kõigil valitsemistasanditel ning viies läbi korrapäraseid hindamisi, ning teha kohandusi, et saavutada käesoleva soovitus eesmärgid kõige tõhusamal viisil;
 - (b) töötada andmekaitse-eeskirju järgides välja mehhanismid, mis võimaldavad võtta järelmeetmeid nende isikute puhul, kellel puuduvad piisavad vahendid nende sotsiaalse kaasamise või töölemineku seisukohast;
 - (c) esitada iga kolme aasta järel komisjonile aruanne käesoleva soovitus rakendamisel tehtud edusammude kohta; esimene aruanne peaks hõlmama punktis a osutatud hindamiste tulemusi ja soovitusi.
- (16) Nõukogu kiidab heaks komisjoni kavatsuse:
- (a) teha sotsiaalkaitsekomitees koostööd liikmesriikidega, et arendada edasi miinimumsissetuleku võrdlusraamistikku ning parandada asjakohaste näitajate ja andmete kättesaadavust ja võrreldavust;
 - (b) tugevdada vastastikust õppimist ning tulemuste ja heade tavade jagamist liikmesriikide vahel;
 - (c) vaadata punkti 15 alapunktis c osutatud aruannete põhjal ja sotsiaalkaitsekomitees korrapäraselt läbi edusammud, mida on tehtud käesoleva soovitus rakendamisel seoses juurdepääsuga kaasavatele tööturgudele, tehes tihedalt koostööd tööhõivekomitee ja avalike tööturuasutuste võrgustikuga;
 - (d) jälgida Euroopa poolaasta raames käesoleva soovitus rakendamisel tehtud edusamme ja esitada vajaduse korral liikmesriikidele riigipõhised soovitused;
 - (e) teha kokkuvõtte käesoleva soovitus alusel võetud meetmetest, eelkõige seoses selle mõjuga vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamisele, tööhõive suurendamisele ja koolitusel osalemise parandamisele, ning esitada 2032. aastaks nõukogule aruanne.
- (17) Soovitus 92/441/EMÜ asendatakse käesoleva soovitusega.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*