



Brüssel, 31.1.2023  
COM(2023) 43 final

## **KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE**

**nõukogu soovitus (milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele) rakendamise kohta**

## SISUKORD

SISUKORD.....	1
PEAMISED JÄRELDUSED .....	2
1. Sissejuhatus.....	4
1.1. Konteksti kirjeldus .....	4
1.2. Soovituse eesmärgid .....	5
1.3. Rakendamise toetamine .....	6
1.4. Rakendamise ülevaade.....	8
2. Nõukogu soovitus rakendamisel tehtud edusammude ülevaade .....	8
2.1. Ülevaade riiklikest rakenduskavadest: fookus ja ambitsioonikus on erinev.....	8
2.2. Ametlik sotsiaalkaitsega kaetus .....	10
2.2.1. Puudujäägid.....	11
2.2.2. Poliitikameetmed .....	12
2.3. Tegelik sotsiaalkaitsega kaetus .....	15
2.3.1. Puudujäägid.....	16
2.3.2. Poliitikameetmed .....	17
2.4. Piisavus .....	19
2.4.1. Puudujäägid.....	19
2.4.2. Poliitikameetmed .....	20
2.5. Läbipaistvus .....	22
2.5.1. Teabe kättesaadavus.....	23
2.5.2. Lihtsustamine .....	25
3. Kokkuvõtte edusammudest .....	26
3.1. Positiivsed muutused sotsiaalkaitse kõigile kättesaadavuses.....	27
3.2. Veel on probleeme .....	27
4. Kokkuvõtte.....	29
LISA. Sotsiaalkaitse kättesaadavust käsitlevate riiklike rakenduskavade põhijooned (ja ajakohastamine) .....	30

## PEAMISED JÄRELDUSED

Kolm aastat tagasi võttis nõukogu vastu soovitusel, milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele, ning sellest ajast alates on soovitusel rakendamiseks tehtud palju tööd, sh ka COVID-19 pandeemia sotsiaalse mõju vähendamise meetmete toel. Nende jõupingutuste mõju Euroopas on siiski olnud ebaühtlane. Soovitusel rakendamise ambitsioonide üldine tase on väga erinev ja paarile erandile vaatamata ei püüagi enamik liikmesriike kõiki sotsiaalkaitse kättesaadavuses esinevaid puudujääke kõrvaldada. Et kõrvaldada olemasolevad puudujäägid, tuleb soovitusel rakendamiseks veel vaeva näha. See on eriti pakiline Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja ja sellest tuleneva süveneva energiakriisi sotsiaalsete ja majanduslike tagajärgede tõttu.

Pidevalt areneval tööturul on palju inimesi, kellel pole töösuhte liigi või füüsilisest isikust ettevõtjana (FIEna) tegutsemise tõttu piisavat juurdepääsu sotsiaalkaitsele. See ohustab paljude selliste isikute ja nende perekondade, aga ka majanduse ja ühiskonna heaolu.

2021. aastal töötas peaaegu 40 % ELi töötavast elanikkonnast (77 mln inimest) ebatüüpilises töösuhte alusel (st tähtajalise lepinguga, osalise koormusega ja/või FIEna) ning paljudel sellesse rühma kuulujatel on märkimisväärseid puudujääke sotsiaalkaitsega kaetuses. 2022. aastal oli 17 liikmesriigis vähemalt üks ebatüüpilises töösuhtes inimeste rühm, kellel puudus kaetus mõne sotsiaalkaitse liigi osas. FIEd ei ole sotsiaalkaitse kõigi liikidega kaetud 19 liikmesriigis.

### **Ametlik sotsiaalkaitsega kaetus**

Alates 2019. aastast on 15 liikmesriiki alustanud või kavandanud olulisi reforme, et parandada konkreetsete tööturul osalejate kategooriate kaetust sotsiaalkaitsega. Need puudutavad eelkõige füüsilisest isikust ettevõtjaid (eelkõige üksinda tegutsevad ja majanduslikult sõltuvad FIEd) või ebatüüpilise lepinguga või teatud sektorites (koduteenused, kultuur) töötavaid isikuid, kelle puhul esineb palju ebatüüpilisi hõivevorme. Siiski on tõenäoline, et märkimisväärse arvul neist puudub ametlik juurdepääs sotsiaalkaitsele ka edaspidi, kuna võetud meetmed ei kõrvalda kõiki puudujääke ega hõlma kõiki liike ning mõni liikmesriik ei kavatsengi allesjäänud puudujääkidega midagi ette võtta.

Tosinas andmeid esitavas liikmesriigis ei ole töötushüvitist hinnanguliselt vähemalt 5,6 miljonil ebatüüpilises töösuhtes inimesel ja 15,3 miljonil füüsilisest isikust ettevõtjal. Pealegi on liikmesriikides, kus osalemine sotsiaalkaitsekavades on füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks vabatahtlik, osalemismäär üldiselt madal.

Peamised probleemid, millest liikmesriigid nende puudujääkide kõrvaldamiseks seoses teatasid, on vajadus säilitada tööturu paindlikkus või füüsilisest isikust ettevõtjate (eelkõige töötus- ja invaliidsuskindlustuse puhul) ning konkreetsete rühmade, näiteks platvormitöötajate, koduabiliste ja põllumajandustootjate katvuse laiendamise keerukus.

Teisest küljest aitavad ebatüüpilise lepinguga töötamise vähendamise meetmed vähendada ametliku kaetuse puudujääke. Need meetmed hõlmavad paremat järelevalvet, sotsiaalsete ja rahaliste stiimulite vähendamist väga lühiajaliste lepingute korral või fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjatena töötamise korral, platvormitöö reguleerimist või tööõiguse reformimist, et vähendada killustatust. Kõik need meetmed parandavad juurdepääsu sotsiaalkaitsele, tagades

õige klassifitseerimise või luues selgema regulatiivse keskkonna selles osas, kuidas sotsiaalkaitseõigused on seotud erinevate tööhõive vormidega.

### **Tegelik sotsiaalkaitsega kaetus**

Kehtivad sissemaksid ja toetusõigusi reguleerivad eeskirjad võivad takistada sotsiaalkaitsekavadest osalevatel inimestel tegelikult hüvitist saamast (hüvitiste tegelik kättesaadavus / tegelik juurdepääs hüvitistele). Näiteks ei pruugi nad vastata osamaksete miinimumkestusele või -tasemele. Alates 2019. aastast on tegeliku juurdepääsu küsimusega tegeletud vaid väheste riiklike meetmete raames (nt on lühendatud töötus- või tervishoiuhüvitiste saamise õiguse omandamise perioode). Paljudes ELi liikmesriikides erineb enne töötuks jäämist standardses töösuhtes olnud inimeste ja teiste sissetulekutoetus määrgatavalt. Üldiselt saavad füüsilisest isikust ettevõtjad hüvitisi endiselt väiksema tõenäosusega ning mitmes riigis saavad ajutised ja osalise koormusega töötajad hüvitisi väiksema tõenäosusega kui need, kellel on alaline või täistööajaga tööleping.

### **Piisavus**

Piisava sotsiaalkaitse kavad pakuvad sissetuleku kaotusega inimestele piisavat ja õigeaegset sissetuleku asendust, mis aitab neil säilitada oma elatustaseme ja kaitseb neid vaesuse eest. Ligikaudu pooled liikmesriigid võtsid või kavandasid oma riiklikes rakenduskavadest meetmeid, millega parandada sotsiaalkaitse piisavust, eelkõige seoses pensionidega füüsilisest isikust ettevõtjatele, väheste õigustega inimestele või konkreetsetele ametikohtadele. Samuti kehtestati meetmed töötushüvitiste piisavuse parandamiseks, suurendades nende kestust ja/või suurst. Probleemid siiski püsivad. Tähtajalise töölepinguga töötajate ja osalise koormusega töötajate materiaalne ja sotsiaalne puudus on suurem kui tähtajatu lepinguga töötajatel ja täistööajaga töötajatel. Füüsilisest isikust ettevõtjad, osalise koormusega töötajad ja ajutised töötajad on samuti suuremas rahalise vaesuse ohus kui tavapärastes tööhõivevormides töötajad.

### **Läbipaistvus**

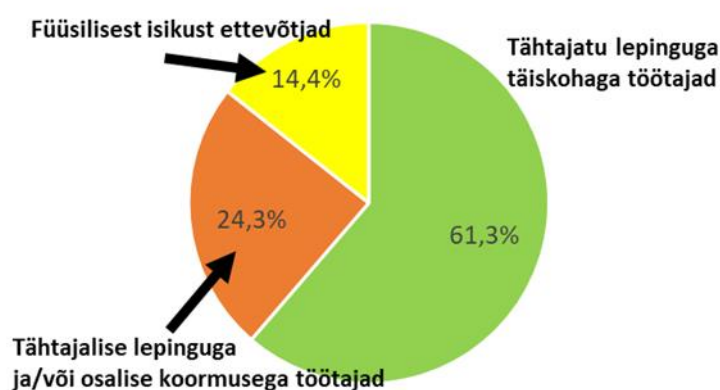
Läbipaistvus on sotsiaalkaitse kättesaadavuse seisukohalt väga tähtis. Sotsiaalkaitse eeskirjad on siiski mõnikord liiga keerulised või ebaselged, mistõttu inimesed ei pruugi olla piisavalt teadlikud oma õigustest ja kohustustest või sellest, kuidas neid õigusi kasutada ja oma kohustusi täita. Kuigi riiklikes rakenduskavadest ei ole see kesksel kohal, on paljud riigid hakanud sotsiaalkaitse haldamist ja osutamist digiteerima ühte lihtsasse portaali, teinud mõne hüvitise automaatselt kättesaadavaks, võtnud kasutusele pensionikalkulaatorid või eeltäidetud taotlusvormid. Sellega seoses on siiski vaja teha rohkem jõupingutusi, sealhulgas võtta meetmeid, et vähendada digilõhet haavatavate inimeste, näiteks väheste kirjaoskusega (digitaal-, haldus- ja finantskirjaoskus), puudega inimeste ja muude inimeste jaoks.

# 1. Sissejuhatus

## 1.1. Konteksti kirjeldus

Tänapäeval on ELi tööturul märkimisväärse hulga inimesi, kes on (üksi tegutsevad) füüsilisest isikust ettevõtjad, töökohtadel, mida ei reguleerita tüüpiliste töölepingutega, või kes teevad kas samal ajal või vaheldumisi majanduslikult sõltuvat tööd ja on FIEd. 2021. aastal töötas peaaegu 40 % (76,7 miljonit inimest) ELi 27 liikmesriigi töötavast elanikkonnast ebatüüpilises hõivevormis<sup>1</sup> (st tähtajalise töölepinguga (23,7 miljonit), osalise koormusega (36,4 miljonit) ja/või füüsilisest isikust ettevõtjana (26,9 miljonit inimest, sealhulgas 18,4 miljonit üksinda tegutsevat FIEt)),<sup>2</sup> mitte tähtajatu töölepingu ja täistööajaga töötajad. Kuigi ebatüüpilises hõivevormis inimeste üldine osakaal on viimase kümne aasta jooksul olnud stabiilne ning olukord on eri rühmade vahel ja sees väga erinev, on mõned uued tööhõivevormid (juhutöötajad, nn portfellitöötajad, platvormitöötajad) muutunud ELi liikmesriikides levinumaks<sup>3</sup> ja on sotsiaalkaitsega üldiselt vähem kaitstud.

### Töötav elanikkond tööhõivevormi järgi, EL 27, 2021



2021. aastal töötas ELis **77** miljonit inimest ebatüüpilises hõivevormis ehk tähtajalise töölepinguga, osalise koormusega ja/või füüsilisest isikust ettevõtjana. Nad esindavad umbes 40 % töötavast elanikkonnast.

Allikas: Eurostat, tööjõu-uuring.

Sageli on sotsiaalkaitseüsteemid aga endiselt mõeldud tavatöötajatele (majanduslikult sõltuvad täistööajaga alalised töötajad). Selle tulemusena ei ole suur osa tööjõust oma tööturustaatus või töösuhte liigi tõttu sotsiaalkaitsega piisavalt kaetud. Nende puudujääkide tõttu on selliste inimeste ja nende perede heaolu ohus, sest nende majanduslik olukord on ebakindlam. Ent see tähendab sisenõudluse, inimkapitali tehtavate investeeringute ja sotsiaalse sidususe seisukohalt suuremaid riske ka majandusele ja ühiskonnale. Erinevused sotsiaalkaitsega kaetuse osas ebatüüpilise hõivevormiga inimeste puhul toovad ühiskonnas kaasa õigluse puudumise, suurendades lõhet põlvkondade, sugude või sotsiaalsete rühmade

<sup>1</sup> Allikas: Eurostat, EL tööjõu-uuring.

<sup>2</sup> Lisaks oli 2017. aastal 800 000 inimest majanduslikult sõltuv füüsilisest isikust ettevõtja ehk füüsilisest isikust ettevõtja, kellel ei olnud töötajaid ja kes töötas viimase 12 kuu jooksul ainult ühe või ühe domineeriva kliendi heaks, kes määras kindlaks tema tööaja (allikas: ELi tööjõu-uuringu moodul füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise kohta).

<sup>3</sup> Eurofund (2017), [Mittestandardised tööhõivevormid: uued suundumused ja tulevikuväljavaated](#), ning Euroopa Komisjon (2018), Euroopa tööhõive ja sotsiaalarengu aruanne, [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#) [Sotsiaalkaitse kättesaadavus ja jätkusuutlikkus muutuvast töömaailmas].

vahel, kuna noori, teises riigis sündinuid ja naisi värvatakse harvemini täistööajaga tähtajatute lepingute alusel. Ebatüüpiliste hõivevormide puhul sotsiaalkaitse kättesaadavuse erinevuste vähendamine võib seega aidata vähendada ebavõrdsust, sealhulgas soolist palga- ja pensionilõhet.

Euroopa sotsiaalõiguste samba 12. põhimõtte kohaselt on töötajatel ja võrreldavatel tingimustel füüsilisest isikust ettevõtjatel töösuhte liigist ja kestusest olenemata õigus piisavale sotsiaalkaitsele.<sup>4</sup> Selle poliitilise ambitsiooni teostamiseks võttis nõukogu 2019. aastal vastu soovitusel, milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele.<sup>5</sup>

Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas<sup>6</sup> rõhutab komisjon, et COVID-19 pandeemia ajal võetud erakorralised meetmed laiendada sotsiaalkaitset varem sellega hõlmatud rühmadele, võivad anda alust struktuurireformidele, millega parandatakse töötute, ebatüüpilises töösuhtes inimeste ja füüsilisest isikust ettevõtjate kaitset.

COVID-19 pandeemia tõttu kiirenev digipööre kujundab ümber ELi majandust ja tööturget eeskätt digitaalsete tööplatvormide laienemisega.<sup>7</sup> Kuigi platvormitöö võib pakkuda võimalust lihtsamalt tööturule pääseda, teenida kõrvaltegevusala kaudu lisaissetulekut, kaasnevad sellega ka probleemid (sh sotsiaalkaitse valdkonnas).

Lisaks nõudele juhtida rohepööret õiglaselt, on alates 2022. aasta algusest tekkinud uus probleem: majanduslik ja geopoliitiline keskkond, mis on tingitud Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu ning mille tulemuseks on energia- ja kaubahindade tõus, inflatsioonisurve ja suurenev majanduslik ebakindlus. See võib juba niigi haavatavad leibkonnad tõugata vaesusesse. Sotsiaalkaitse süsteemidel peab olema oluline roll nii nende mõjude ennetamisel kui ka leevendamisel, tugevdades olemasolevaid sotsiaalseid turvavõrke ja toetades kõige haavatavamaid.

## 1.2. Soovituse eesmärgid

**Nõukogu soovitusel eesmärk on tagada, et kõigil töötajatel ja füüsilisest isikust ettevõtjatel on ametlik juurdepääs tegelikule, piisavale ja läbipaistvale sotsiaalkaitsele ning nad teevad vastavaid sissemakseid kuue sotsiaalkaitse liigi puhul:** töötushüvitised, haigus- ja ravikindlustushüvitised, vanemahüvitised, invaliidsushüvitised, vanaduspensionid ja toitjakaotuspensionid, tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised.

---

<sup>4</sup> Nõukogu soovitusel ja käesolevas aruandes tähendab termin „ebatüüpilises töösuhtes inimesed“ ebatüüpiliste (tähtajaliste, osalise tööajaga) lepingute alusel töötavaid palgatöötajaid, aga „ebatüüpilises hõivevormis inimesed“ on nii ebatüüpiliste lepingutega töötajad kui ka füüsilisest isikust ettevõtjad.

<sup>5</sup> [2019/C 387/01](#).

<sup>6</sup> COM/2021/102 final.

<sup>7</sup> Nende andmete alusel, mida kasutati komisjoni 2021. aasta [direktiivi ettepanekus](#), töötab ELis digitaalsete tööplatvormide vahendusel 28 miljonit inimest ja 1,7–4,1 miljonit neist võiks direktiivi alusel ümber liigitada töötajateks.



Nõukogu soovituse punktis 19 soovitatakse liikmesriikidel rakendada soovituses esitatud põhimõtted esimesel võimalusel ja esitada 15. maiks 2021 kava, milles esitatakse vastavad riigi tasandil võetavad meetmed. 2022. aasta detsembri seisuga olid sellise riikliku rakenduskava esitanud kõik liikmesriigid peale Luksemburgi.<sup>8</sup> Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste valdkonna ministrid arutasid riiklike rakenduskavasid 2021. aasta detsembris Euroopa poolaasta raames ja 2022. aasta mais sotsiaalkaitsekomitees. 2022. aasta mais konsulteeriti konkreetselt ka Euroopa tööturu osapoolte organisatsioonidega.

### 1.3. Rakendamise toetamine

Pärast nõukogu soovituse vastuvõtmist on komisjon võtnud erimeetmeid soovituse rakendamise toetamiseks.

Komisjon tegi koostööd sotsiaalkaitsekomitee näitajate allrühmaga, et **koostada järelvalveraamistik soovituse põhieesmärkide saavutamisel tehtud edusammude hindamiseks**. Sotsiaalkaitsekomitee kiitis raamistiku esimese versiooni heaks 2020. aasta oktoobris<sup>9</sup> ning sellest ajast alates on komisjon toetanud järelvalveraamistiku meetodilisi täiustusi ja iga-aastaseid värskendusi.<sup>10</sup> Järelevaamistik sisaldab näitajaid, mille abil mõõta ametlikku sotsiaalkaitsega kaetust, hüvitiste tegelikku katvust ja piisavust igat liiki töötajate puhul, kes kuuluvad asjaomase sotsiaalkaitseliigi alla. See hõlmab ka tööturunäitajaid, millega mõõta tööturustaatusete mitmekesisust, ning näitajaid õigusi ja sissemaksed reguleerivate eeskirjade kohta.

**Sellest hoolimata on vaja sotsiaalkaitsele juurdepääsu järelvalves teha veel täiustusi kõigis ELi liikmesriikides.** Näiteks ei võimalda praegused ELi tasandil kättesaadavad andmed

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

<sup>9</sup> Monitoring [framework](#) on access to social protection for workers and the self-employed [Töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse kättesaadavuse järelvalveraamistik].

<sup>10</sup> Järelevaamistiku 2021. aasta värskendus. Pange tähele, et Teadusuuringute Ühiskeskus tegeleb ka selle täiustamisega (Antón & Grande, 2022, Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU [Sotsiaalkaitse tegeliku katvuse ja piisavuse järelvalve ELis]).

otseselt mõõta riski realiseerumise ja hüvitise saamise vahelist seost (v.a töötus- ja vanadushüvitiste puhul). Kuigi ametliku sotsiaalkaitsega kaetuse puhul on puudujääkide kvantifitseerimisel tehtud edusamme, ei ole need andmed kõigi riikide kohta kättesaadavad ja kättesaadavad andmed ei ole täielikult võrreldavad. Lõppkokkuvõttes tuleb mitmes valdkonnas teha järk-järgulisi edusamme. Näiteks on vaja paremini mõista füüsilisest isikust ettevõtjate majanduslikku ja sotsiaalset olukorda (eelkõige nende sissetulekut), võttes arvesse sotsiaalkindlustusmaksete erinevat taset.

**Poliitika poolel edendas komisjon põhjalikku teabevahetust soovituse eri tahkude rakendamise üle, tuues kokku liikmesriikide esindajad, tööturu osapooled ja sidusrühmad.** <sup>11</sup> Euroopa Komisjon jälgib Euroopa poolaasta raames ka sotsiaalkaitseküsimusi. COVID-19 pandeemia sotsiaalse mõju leevendamiseks soovitas komisjon 2020. aastal üheksal liikmesriigil parandada ebatüüpilises töösuhtes inimeste ja füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitset (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI) ning 2022. aastal sai neli liikmesriiki nõukogu 2019. aasta soovitusega hõlmatud valdkondades riigipõhise soovituse (EE, HU, NL ja PL). Lisaks tuuakse sotsiaalkaitsekomitee ülevaates<sup>12</sup> igal aastal välja liikmesriigid, kus sotsiaalkaitse juurdepääsu osas esineb sotsiaalseid probleeme.<sup>13</sup>

Lisaks sisaldab kaks kolmandikku taaste- ja vastupidavuskavadest komisjoni analüüsi kohaselt reforme või investeeringuid, mille eesmärk on parandada juurdepääsu sotsiaalkaitsele (keskendudes peamiselt juurdepääsu lihtsustamisele digiinvesteeringute abil ning töötus- ja vanadushüvitiste piisavuse suurendamisele)<sup>14</sup>.

**Kaks kolmandikku** taaste- ja vastupidavuskavadest hõlmavad reforme või investeeringuid, mille eesmärk on parandada juurdepääsu

**Lisaks on komisjon alates 2019. aastast käivitanud mitu sellega seotud algatust, näiteks selleks, et parandada miinimumpalga<sup>15</sup> ja miinimumsissetuleku<sup>16</sup> katvust ja piisavust, parandada platvormitöötajate olukorda<sup>17</sup> ning tegeleda rohepöörde sotsiaalse mõjuga, eelkõige töötajate puhul, kes vajavad töökohavahetuse ja sissetulekutoetust<sup>18</sup>. Läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste direktiiviga tagatakse ka, et ELis töötajatele antakse varakult olulist teavet nende lepingute (eelkõige sotsiaalkindlustuse) kohta<sup>19</sup>. Need algatused töötavad käsikäes selle nimel, et tagada kõigile inimestele, olenemata nende töövormist, juurdepääs**

<sup>11</sup> See hõlmas mitmeid vastastikuse õppimise üritusi (vt 2020. aastal avaldatud [aruanne](#)) ja 2022. aasta juunis toimunud kõrgetasemelist üritust füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse kohta.

<sup>12</sup> Koos sotsiaalkaitsekomiteega välja töötatud järelevalvetööriist, mille abil teha kindlaks iga-aastased peamised sotsiaalsed suundumused ELis.

<sup>13</sup> Sotsiaalkaitsekomitee 2022. aasta [aastaaruandes](#) loetleti sotsiaalkaitsele juurdepääsu valdkonnas olulise sotsiaalse probleemiga riikidena järgmised kaheksa: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO ja SK.

<sup>14</sup> Vt ka majanduse taastamise ja vastupidavuse tulemustabeli temaatiline analüüs [sotsiaalkaitse](#) kohta.

<sup>15</sup> Direktiiv (EL) 2022/2041.

<sup>16</sup> COM(2022) 490 final.

<sup>17</sup> COM(2021) 762 final.

<sup>18</sup> COM(2021) 801 final.

<sup>19</sup> Direktiiv (EL) 2019/1152. Vt ka direktiiv (EL) 2016/2102, mis käsitleb avaliku sektori asutuste veebisaitide ja mobiilirakenduste juurdepääsetavust.



piisavale sotsiaalkaitsele majanduslike riskide eest ning et kõik panustaksid ka selle rahastamise, nagu on soovitatud ka ülemaailmsel tasandil<sup>20</sup>.

#### 1.4. Rakendamise ülevaade

**Nõukogu soovitus**es kutsutakse komisjoni üles vaatama läbi rakendamisel tehtud edusammud ja esitama nõukogule sellekohase aruande. Käesolevas aruandes esitatud analüüsis tuginetakse koos sotsiaalkaitsekomiteega koostatud järelevalveraamistikule, mille abil hinnata edusamme soovituse põhieesmärkide saavutamisel ning liikmesriikide poolt hiljuti võetud või teatatud meetmeid ja reforme, mis kajastuvad nende riiklikes rakenduskavades, Euroopa poolaastas või taaste- ja vastupidavuskavades. Aruanne tugineb ka Euroopa sotsiaalpoliitika võrgustiku (ESPN) temaatilisele aruandele läbipaistvuse kohta,<sup>21</sup> temaatilistele aruteludele sotsiaalkaitsekomitees, suhtlusele tööturu osapooltega ning komisjoni korraldatud vastastikuse õppimise ürituste alusel tehtud järeldustele.

**Aruandes antakse ülevaade soovituse nelja tahu (ametlik kaetus, tegelik katvus, piisavus ja läbipaistvus) ning ebatüüpilises hõivevormis inimeste ja füüsilisest isikust ettevõtjatega seoses tehtud edusammudest.** Selles keskendutakse meetmetele ja reformidele, mida on võetud pärast nõukogu soovituse vastuvõtmist või mida kavandatakse. Kuna tüüpilistes hõivevormides inimestel on enamikus ELi liikmesriikides juurdepääs enamikule sotsiaalkaitseleikidele, keskendutakse aruandes peamiselt puudujääkidele, mis on seotud füüsilisest isikust ettevõtjate ja ebatüüpilise lepinguga töötajatega. Võimaluse korral kasutatakse aruandes pärast soovituse 2019. aasta sügisel vastuvõtmist tehtud edusammude mõõtmiseks konkreetseid andmeid, kuigi mõne näitaja puhul pärineb viimane kättesaadav statistika 2020.–2021. aastast.<sup>22</sup>

## 2. Nõukogu soovituse rakendamisel tehtud edusammude ülevaade

### 2.1. Ülevaade riiklikest rakenduskavadest: fookus ja ambitsioonikus on erinev

26 riikliku rakenduskava ülevaatest<sup>23</sup> on näha, et **peaaegu kõik riiklikud rakenduskavad viitavad kaudselt või otseselt olemasolevatele või allesjäänud puudujääkidele riikliku tasandi sotsiaalkaitse kättesaadavuses. Siiski on vaid poolte liikmesriikide puhul hõlmatud kõik rühmad ja puudujäägiliigid.** Peale selle keskenduti riiklikes rakenduskavades enamjaolt ametliku kaetuse olukorrale, aga sotsiaalkaitsele juurdepääsu muid aspekte käsitleti vähem, kuigi ELi tasandil on sotsiaalkaitse tegeliku kättesaadavuse või piisavuse jälgimise näitajad kokku lepitud. Oluline on see, et mõned liikmesriigid leiavad, et

<sup>20</sup> ILO 2012. aasta sotsiaalkaitse põhialuseid käsitlev [soovitus](#) ja 2021. aasta [ülemaailmne üleskutse](#) võtta meetmeid inimkeskseks taastumiseks.

<sup>21</sup> Spasova, S., jt (2023), Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification [*Töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu läbipaistvamaks muutmise teavitamise ja lihtsustamise abil*], ESPN, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

<sup>22</sup> Teave ametliku kaetuse või asjaomaste maksete ja toetusõiguse kohta (MISSOC) on kättesaadav 2022. aasta alguse kohta, aga muude näitajate (nt sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev ELi statistika) puhul on andmed 2021. aasta kohta (ja seega 2020. aasta sissetulekute kohta).

<sup>23</sup> Esimene ülevaade 2021. aasta septembriks esitatud 21 riiklikust rakenduskavast avaldati sotsiaalkaitsekomitee 2021. aasta [aruandes](#) ja 2022. aasta [ühises tööhõivearuandes](#).

nad on juba rakendanud kõik soovitude osad (BG, SE) või peaaegu kõik (CZ, FR, HU, AT, PL) (vt ka lisas esitatud tabel).

Enamik riiklikke rakenduskavasid (26st esitatud rakenduskavast 22)<sup>24</sup> viitavad soovitude rakendamiseks riiklikul tasandil võetud erimeetmetele või uutele võetud kohustustele. **Meetmete valik ja kohaldamisala ning nende ajastus (juba võetud või kavandatud) on riigiti siiski väga erinev:**<sup>25</sup> 10 riiklikus rakenduskavas keskendutakse ühele peamisele poliitika- ja/või seadusandlikule meetmele, 11 sisaldavad 3–8 meetet ning Belgia kavas on üle 30 meetme.

Riikliku rakenduskava meetmed hõlmavad paljusid sotsiaalkaitse valdkondi, kuid kolm kõige sagedamini hõlmatud valdkonda on pensionid, töötus- ja haigushüvitised, aga muid valdkondi (vanema-, tööõnnetuse- ja kutsehaiguse-, haigus- ja invaliidsushüvitised) käsitletakse harvemini.

### **1. selgitus. COVID-19 pandeemia ja selle mõju sotsiaalkaitse süsteemidele**

**COVID-19 pandeemia on näidanud sotsiaalkaitse olulist turvavõrgu rolli kriisi ajal**, tuues samal ajal esile mõned puudujäägid ja sundides paljusid liikmesriike ajutiselt laiendama sotsiaalkaitset varem katmata rühmadele. Soovitude rakendusperioodi ja sanitaarkriisi kattumise tõttu ei ole ime, et 26st riiklikust kavast 24 sisaldavad pandeemiale reageerimise meetmeid, kusjuures kolmes rakenduskavas on ainult sellised meetmed. Ent ainult 8 riiklikku rakenduskava sisaldavad alalisi meetmeid, milles keskendutakse peamiselt FIEde ja teatavate sektorite (nt kultuur) töötajate sotsiaalkindlustusega hõlmatuse parandamisele.

COVID-19 pandeemia kiirendas mõnel juhul ka sotsiaalteenuste digiteerimist (elektrooniliste vormide laialdasem või lihtsam kasutamine, nõustamine telefoni teel ja eri ametiasutuste parem koostalitlus).

**Mis puudutab ajastust, siis 13 liikmesriiki mainivad alates 2019. aastast võetud meetmeid ja 18 liikmesriiki osutavad meetmetele, mida valmistatakse ette või mis on kavandatud tulevikuks.** Mõned liikmesriigid viitavad ka enne soovitude vastuvõtmist võetud meetmetele.

Kuigi mõned meetmed on suunatud kõigile töötavatele inimestele, on **sihtrühmad enamasti konkreetsed:** 17 liikmesriiki mainivad konkreetselt füüsilisest isikust ettevõtjatele suunatud meetmeid ja 11 liikmesriiki meetmeid ebatüüpilise lepinguga töötajatele.

Mõne liikmesriigi (nt Belgia, Eesti ja Küpros) riiklikud rakenduskavad sisaldavad üksikasjalikku teavet iga kavandatud meetme kohta (liik, sihtrühm, eeldatav mõju, ajakava, eelarve, rakendusorgan ning seire- ja hindamiskava). Mõne teise riigi puhul ei ole riiklikes rakenduskavades tulevasi meetmeid üksikasjalikult kirjeldatud.

**Ainult piiratud arvus riiklikes rakenduskavades on mainitud tööturu osapoolte kaasamist kava või mõne meetme koostamisse.** Teisi sidusrühmi (nt kodanikuühiskonna

<sup>24</sup> BG, HU, SE ja SK riiklikes rakenduskavades sellistele meetmetele ei viidatud.

<sup>25</sup> Võttes arvesse üksnes struktuurimeetmeid ja jättes seega välja COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud ajutised meetmed.

organisatsioonid) pole peaaegu üldse mainitud. ELi tööturu osapoolte organisatsioonid märkisid,<sup>26</sup> et nende osalus protsessis oli väga väike või väga hiline, ning kutsusid üles neid rohkem kaasama selliste meetmete kavandamisse ja rakendamisse, mille eesmärk on parandada ebatüüpilises töösuhtes inimeste ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele.

Lisaks sotsiaalkaitse kättesaadavuse parandamisele viidati mõne liikmesriigi riiklikus rakenduskavas ka **meetmetele, mille eesmärk on vähendada ebatüüpiliste hõivevormide ülekasutamist**. Näiteks Madalmaad astuvad samme, et vähendada sotsiaalseid ja rahalisi motivaatoreid (üksinda tegutsevaks) füüsilisest isikust ettevõtjaks hakkamisele ja ettevõtetes tähtjaliste töölepingute kasutamisele; Saksamaa ja Poola võtsid meetmeid, et paremini jälgida ebatüüpilise lepinguga inimeste sotsiaalkindlustusega hõlmatust.

Soovitusel julgustatakse liikmesriike ka parandama sotsiaalkaitse kättesaadavust käsitleva riikliku statistika olemasolu, ent vaid vähesed liikmesriigid (26st ainult 5, vt lisa) kavandavad erimeetmeid, kuigi kvantitatiivsete andmete kättesaadavus selles valdkonnas on suhteliselt piiratud. Paljudel liikmesriikidel küll on andmed olemas (peamiselt haldusallikatest), aga need ei ole alati liigitatud töösuhte liigi, soo ega vanuse alusel ning harva püütakse hinnata sotsiaalkaitse eri liikide katvusprotsenti.<sup>27</sup> Peale selle ei kasutata olemasolevaid andmeid poliitikaloomes. Ei riiklikes rakenduskavades ega tööturu osapooltega konsulteerimise käigus ei tõstatatud konkreetseid küsimusi seoses rakendusmeetmete mõjuga väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele. Tööandjate organisatsioonid on siiski märkinud, et juhtpõhimõtteks peaks olema olulisimatele sotsiaalkaitse liikide mõistlike kuludega kättesaadavus füüsilisest isikust ettevõtjatele, aga parema kaitse kättesaadavus peaks jääma vabatahtlikuks.

Riiklikes rakenduskavades osutatud meetmetele tuleks kasuks **parem seos taaste- ja vastupidavuskavade kohaste poliitikameetmetega** ning Euroopa poolaasta raames võetavate järelmeetmetega. See suurendaks nende mõju. Näiteks enamikus riiklikes rakenduskavades ei mainita meetmeid, mis on seotud sotsiaalkaitsekavade läbipaistvuse parandamisega, samas kui paljud taaste- ja vastupidavuskavad keskenduvad sotsiaalkaitse digiteerimisele, et tagada sotsiaalkindlustusteenuste parem kättesaadavus, lihtsustada menetlusi ning pakkuda inimestele ja ettevõtjatele lihtsaid ja hästi toimivaid digilahendusi. Lisaks võiksid liikmesriigid kasutada ka tehnilise toe instrumenti, millega toetada struktuurireformide riiklikku rakendamist.

## 2.2. Ametlik sotsiaalkaitsega kaetus

Töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid võib lugeda **konkreetselt sotsiaalkaitseliigiga ametlikult kaetuks, kui vastavalt kehtivatele õigusaktidele või kehtivale kollektiivlepingule on neil õigus osaleda selle konkreetse sotsiaalkaitseliigi kavas**. Ametliku kaetuse eesmärgil saab kasutada kohustuslikke või vabatahtlikke kavasid (nõukogu soovitusel põhjendus 15).

Liikmesriike kutsuti üles parandama ametlikku kaetust (kõikide soovitusel nimetatud liikide puhul) ja laiendama seda: (a) kohustuslikus korras kõigile töötajatele, töösuhte liigist

<sup>26</sup> Soovitusel rakendamise küsimuses ELi tööturu osapooltega konsulteerimine (mai 2022).

<sup>27</sup> Sotsiaalkaitsekomitee näitajate allrühma arutelu alusel, oktoober 2022.

olenemata; (b) füüsilisest isikust ettevõtjatele, vähemalt vabatahtlikkuse alusel ja asjakohasel juhul kohustuslikus korras.

### 2.2.1. Puudujäägid

**Järelevalvevõrgustiku raames ametliku kaetuse kaardistamine<sup>28</sup> näitab, et ELi liikmesriikides on endiselt märkimisväärseid puudujääke nii ebatüüpilises töösuhtes inimeste kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate puhul, hoolimata mõningatest edusammudest pärast 2019. aastast.<sup>29</sup>**

2022. aastal oli 17 liikmesriigis<sup>30</sup> vähemalt ühe ebatüüpilises töösuhtes inimeste rühma puhul ametliku katvuse puudujääke vähemalt ühes asjaomases sotsiaalkaitseliigis. Sotsiaalkindlustusliigid, kus esineb kõige rohkem puudujääke, on töötushüvitised (13 liikmesriiki), haigushüvitised (11) ning rasedus- ja sünnitushüvitised (9). Töötajate kategooriad, keda see puudutab, on juhutöötajad või lihtsustatud lühiajaliste tähtajaliste töölepingutega töötajad, hooajatöötajad ja muude riigis kasutatavate töölepingutega töötajad.<sup>31</sup> Viies liikmesriigis<sup>32</sup> on puudujäägid seotud ainult töökohapõhiste õppijate ja praktikantidega (ja sageli selle kategooria alarühmaga).<sup>33</sup> Lisaks on ligikaudu pooltes liikmesriikides ebatüüpilises töösuhtes inimeste juurdepääs vähemalt ühele sotsiaalkaitseliigile ainult vabatahtlik (sageli tuleb sellega liitumiseks soovi avaldada, mitte vastupidi), eelkõige töötus-, vanadus-, invaliidsus-, haigus- ning rasedus- ja sünnitushüvitiste puhul.

Vaid üksikutes liikmesriikides kättesaadavate andmete põhjal puudub hinnanguliselt<sup>34</sup> ligikaudu 5,6 miljonil ebatüüpilises töösuhtes inimesel juurdepääs töötushüvitistele (11 liikmesriigis), aga 366 000 töötajale ei ole kättesaadav haigushüvitis (kuues liikmesriigis) ja 413 000-le ei ole kättesaadav rasedus- ja sünnitushüvitis (viies liikmesriigis). Neid arve

---

<sup>28</sup> Andmete kogumine ametliku kaetuse kohta (sotsiaalkaitsekomitee), viimati värskendatud: kevad 2022.

<sup>29</sup> Käimasolevaid või väljakuulutatud ametliku kaetuse reforme (vt 2. selgitus) arvestades peaks selles punktis tuvastatud puudujääkide arv lähiaastatel veidi vähenema.

<sup>30</sup> CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI ja SK. Märkus: See näitab 2022. aasta kevadel valitsenud olukorda. Alates 2022. aasta oktoobrist on allesjäänud ametliku katvuse puudujääk kõrvaldatud Hispaanias, kus töötushüvitis on tehtud kättesaadavaks ka koduabilistele.

<sup>31</sup> See hõlmab nn minitöökohti Saksamaal, (mõnd) tsiviilõiguslikku lepingut (st ebatüüpilised töölepingud) Poolas, nn töö tegemise kokkulepped Tšehhis, muutuva palgaga töölepingud Slovakkias jne.

<sup>32</sup> DK, EL, FR, IT ja NL.

<sup>33</sup> See peegeldab [praktika kvaliteediraamistikku käsitleva nõukogu soovitus](#) rakendamise ülevaatuses esialgseid tulemusi.

<sup>34</sup> Aluseks on võetud eri allikatel ja meetoditel põhinevad riiklikud hinnangud, mis ei hõlma kõiki puudujäägiga liikmesriike.

tuleks selgelt käsitada tegelikust väiksemate hinnangutena, sest kõik liikmesriigid ei teata sellistest puudustest, kuigi need on olemas.

**Mis puudutab konkreetselt füüsilisest isikust ettevõtjaid, siis esineb ametliku sotsiaalkaitsega kaetuse osas puudujääke vähemalt ühe sotsiaalkaitseliigi puhul 19 liikmesriigis (2022. aastal).** Kõige enam on puudujääke seoses töötushüvitistega (13 liikmesriiki), millele järgnevad tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised (9), isadushüvitised (5) ja haigushüvitised (3). Kuigi see on soovitusel kooskõlas, põhjustab asjaolu, et vähemalt üks sotsiaalkindlustusliik on füüsilisest isikust ettevõtjale vabatahtlik 19 liikmesriigis<sup>35</sup> (valdavalt tuleb selleks soovi avaldada, mitte vastupidi), üldiselt nende liikide katvuse väiksust.<sup>36</sup> Mõnes liikmesriigis võib see olla seletatav sellega, et vabatahtliku sotsiaalkindlustusliigi kasutamise otsuse tegemiseks antakse vähe aega ja pärast selle kasuks otsustamist ei saa sellest kaua aega loobuda.

2022. aastal ei hõlmanud füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse vähemalt üht liiki kaitset 19 liikmesriigis ja mõnede ebatüüpilises töösuhtes inimeste puhul oli see nii 17 liikmesriigis.

### 2.2.2. Poliitikameetmed

**Enamik riiklikke rakenduskavasid kinnitab eespool kirjeldatud ametliku kaetuse puudujääke ja enamik liikmesriike esitas nende (tulevase) kõrvaldamise meetmed.** Ent paljud neist meetmetest võeti COVID-19 kriisile reageerimiseks, et laiendada kaitse katvust ajutiselt ja erandkorras teatava kategooria töötajate jaoks, kes ei olnud varem (või olid ainult osaliselt) hõlmatud (ebakindlate lepingutega töötajad, koduabilised ja füüsilisest isikust ettevõtjad) või kes töötasid konkreetsetes sektorites/ametites (kultuurisektor, tervishoiutöötajad jne).<sup>37</sup>

Veidi enam kui pooltes liikmesriikides (15) on alates 2019. aastast ametliku kaetusega seoses võetud või välja kuulutatud struktuurireformid, mille eesmärk on püsivalt kõrvaldada puudujäägid soovitusel käsitletud sotsiaalkaitseliikides.<sup>38</sup> **Kõige sagedamini on tegu füüsilisest isikust ettevõtjate ametliku kaetuse puudujääkide kõrvaldamisega.** See on seletatav selliste liikmesriikide suure arvuga, kus mitu kaitseliiki pole FIEdele endiselt kättesaadavad. Vähem tähelepanu pööratakse muudele ebatüüpilistele hõivevormidele (nt ajutised/osalise koormusega lepingud).

<sup>35</sup> Eelkõige haigus-, vanadus- ja toitjakaotushüvitiste ning rasedus- ja sünnitushüvitiste puhul.

<sup>36</sup> Vt järelvalveraamistiku 2021. aastal [ajakohastatud versioon](#) ja Schoukens (2022), „[Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#)“ [Sotsiaalkaitse kättesaadavuse parandamine ELi füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks].

<sup>37</sup> Täpsem info teiste riikide kohta: 2022. aasta [ühine tööhõive ja sotsiaalküsimuste aruanne](#), 2023. aasta [ühise tööhõive ja sotsiaalküsimuste aruande](#) ettepanek ning ESPN (2021) „Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis“ [Sotsiaalkaitse ja kaasamise poliitika meetmed COVID-19 kriisile reageerimiseks].

<sup>38</sup> Mõnes riigis on õigusi laiendatud kõigile töötajatele (nt Bulgaarias ja Horvaatias õigust isapuhkusele, järgides 2019. aasta töö- ja eraelu tasakaalustamise direktiivi). Neid meetmeid käesolevas aruandes eraldi ei käsitleta.

**Tabel 1. Alates 2019. aastast toimunud ametliku kaetuse struktuurireformid**

	Struktuurireformid 15 liikmesriigis:			Struktuurireforme ei ole (12 liikmesriigis)
Sihtrühmad	Füüsilisest isikust ettevõtjad	Ebatüüpilises töösuhtes palgatöötajad	Mõlemad rühmad	
Liikmesriik	EL, FR, IT, LT, MT, NL	ES, PL, PT	BE, EE, IE, CY, LU, RO	AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI ja SE

Allikas: Riiklikud rakenduskavad ja sotsiaalkaitsekomitee ajakohastus. Märkus. Kaldkirjas riigid: kavandatud või välja kuulutatud reformid, mida ei ole veel vastu võetud.

Mõned füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks mõeldud reformid on juba ellu viidud, paljud on ettevalmistamisel, osa aga kavandatud tulevikku (vt 2. selgitus).

## 2. selgitus. Füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse

Kuigi füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal töajajõus on viimase 25 aasta jooksul püsinud stabiilsena (ligikaudu 14% töajajõust), on ilma töajajateta FIEde osakaal kasvanud (27 miljonist füüsilisest isikust ettevõtjast ELis ligikaudu 68,3%).<sup>39</sup> Seitsme liikmesriigi (BE, DE, IT, LU, NL, PL ja SE) kohta kättesaadavad tõendid osutavad palgavaesuse kõrgele määrale üksinda tegutsevate füüsilisest isikust ettevõtjate hulgas.<sup>40</sup> See suundumus suurendab vajadust tagada füüsilisest isikust ettevõtjatele juurdepääs sotsiaalkaitsele.

12 liikmesriigis, kes esitasid andmed,<sup>41</sup> puudub 15,3 miljonil füüsilisest isikust ettevõtjal juurdepääs töötushüvitisele, 3,9 miljonil töajajõust ja kutsehaigustega seotud hüvitistele (ühendas liikmesriigis) ning 5,3 miljonil haigus hüvitistele (kolmes liikmesriigis).

Nagu allpool näha, näitavad mitmed struktuurireformid, et neid puudujääke on võimalik kõrvaldada. See võiks motiveerida sama tegema ka teisi riikidele, kus sellised puudujäägid ikka veel esinevad.

2019. aasta novembris kehtestas **Iirimaa** füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks uue töajajõuhüvitise skeemi. Alates 2019. aastast andis **Prantsusmaa** füüsilisest isikust ettevõtjatele teatavatel tingimustel (kohtulik lõpetamine või maksejõuetusmenetlus) võimaluse saada sissetulekutoetust ning leevendas 2022. aastal hüvitise taotlemise tingimusi. Alates 2020. aasta lõpust laiendas Prantsusmaa haigus hüvitisi ka vabade elukutsete esindajatele. **Maltal** on füüsilisest isikust ettevõtjatel olnud 2019. aasta algusest alates teatavatel tingimustel õigus töajajõuhüvitistele. Töö- ja eraelu tasakaalustamise dekreediga (juuni 2022) kehtestas **Itaalia** füüsilisest isikust ettevõtjatest naistele õiguse saada (komplikaatsioonide korral) sünnituseelset päevarahha ning füüsilisest isikust ettevõtjatest isadele õiguse saada vanemapuhkust.

**Küpros** reformib sotsiaalkindlustussüsteemi, et laiendada kindlustuskatet füüsilisest isikust ettevõtjatele ja ebatüüpilistele hõivevormidele (jõustumine on kavandatud 2023. aastaks). **Luksemburgi** valitsus tegi ettepaneku kehtestada füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevatele isadele isatoetus. **Eesti** laiendab töajajõuhüvitist

<sup>39</sup> Eurostat, töajajõu-uuring.

<sup>40</sup> Eurostat, sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev ELi statistika 2019, mida kasutati projektis „[Working Yet Poor](#)“ [Töötab, aga vaene].

<sup>41</sup> Andmete kogumine ametliku kaetuse kohta (EC-SPC), viimane ajakohastatud versioon: kevad 2022.

füüsilisest isikust ettevõtjatele, ettevõtluskonto omanikele ning juhatuste ja nõukogude liikmetele. Samuti tegeletakse riigis tervisekindlustuse laiendamisega isikutele, kellel seda ei ole või kellel see on lünklik. **Madalmaad** valmistuvad kehtestama füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks kohustuslikku puudekindlustust (valmib 2026. aastaks).

Riiklikud rakenduskavad sisaldavad ka tulevikuplaane. Näiteks kavatakse **Rumeenia** laiendada isapuhkust füüsilisest isikust ettevõtjatele; **Belgia** hindab, kuidas muuta füüsilisest isikust ettevõtjate sissetuleku kaotuse kaitse (üleminekuõigus) alaliseks; **Kreeka** kavatakse laiendada haigushüvitiste kättesaadavust füüsilisest isikust ettevõtjatele; **Leedu** kaalub kõigi füüsilisest isikust ettevõtjate kaasamist töötuskindlustussüsteemi; **Madalmaad** katsetavad füüsilisest isikust ettevõtjatele juurdepääsu andmist kollektiivsetele pensioniskeemidele.

**Ebatüüpilises töösuhtes inimeste** puhul on hõlmanud reformid seni järgmist: koduabiliste juurdepääs sisse maksetel põhinevatele töötushüvitistele Hispaanias (alates 2022. aasta oktoobrist); Portugali kultuuritöötajate uus staatus ja spetsiaalne sotsiaalkindlustusfond (alates 2022. aasta oktoobrist on väga lühiajaliste lepingutega töötajad kaitstud enamiku riskide eest ja neil on õigus saada uut toetust kultuuritegevuse peatamise korral). Lisaks võtab mitu liikmesriiki ELi toetusmeetmetele<sup>42</sup> lisaks meetmeid, millega parandada **loovisikute ja kultuuritöötajate** staatust ja töötingimusi, kuna nende valdkonnas on ebatüüpilised hõivevormid väga levinud.<sup>43</sup>

**Muud reformid on ettevalmistamisel.** Poola algatas 2021. aasta lõpus taaste- ja vastupidavusraha toel reformi, millega laiendab kohustuslikku kindlustust ja parandab kindlustuskatet. Täpsemalt tagatakse, et tsiviilõiguslike lepingute alusel töötajad oleks kaetud vanadus-/pensioni- ja õnnetusjuhtumikindlustusega. Muud reformid on: Iirimaa valitsuse algatatud eelnõu, millega nähakse ette minimaalne kaitsetase (haigushüvitised) madalapalgalistele töötajatele, kellel ei pruugi olla õigust ettevõtte skeemile; Luksemburgis esitati üldise tervisekindlustuse ettepanek (oktoober 2021), et tagada tervisekindlustus haavatavatele isikutele, kellel seda ei ole.

Rumeenia kavatakse tagada ühe päeva, hooaja- ja platvormitöötajatele ametliku juurdepääsu kõigile sotsiaalkindlustusliikidele ning Belgia hindab võimalusi parandada platvormitöötajate (töötushüvitised ja tööõnnetused) ja teatud töötajakategooriate (nt lapsehoidjad) ametlikku kaetust sotsiaalkaitsega. Tšehhi ei kavatakse muuta „töö tegemise kokkuleppeid“ töösuhteks, kuid kavatakse muuta kindlustuse kättesaadavuse kriteeriume ning kavatakse parandada ebatüüpilises töösuhtes inimeste juurdepääsu haiguste ja seotud riskidega (sh raseduse ja sünnitusega) seotud kattele.

**Teised liikmesriigid teatasid, et nad ei kavata anda (täielikku) kaitset teatavatele praegu hõlmamata rühmadele, eelkõige füüsilisest isikust ettevõtjatele.** Selle põhjused on järgmised: sellega kaasnevad kulud, mure tööturu paindlikkuse pärast või füüsilisest isikust ettevõtjatele täieliku kindlustuskaitse andmise keerukus (töötus-, haigus- või invaliidsuskindlustuse puhul). Mõnel juhul on ametliku katvuse puudujäägi kõrvaldamata

<sup>42</sup> ELi kultuurivaldkonna töökava 2023–2026; [Euroopa Parlamendi resolutsioon](#) kunstnike olukorra ja ELi kultuurielu taastamise kohta; Komisjoni [2020. aasta uuring](#) loome- ja kultuuritöötajate staatuse ja töötingimuste kohta.

<sup>43</sup> Belgias on arutlusel kunstnike staatuse reform ning Iirimaa katsetatakse kunstnike põhisissetuleku tagamise kava. Tšehhi, Hispaania, Kreeka ja Rumeenia lisasid asjaomased reformid oma taaste- ja vastupidavuskavadesse.

jätmise põhjuseks katmata rühmade väiksus või asjaolu, et mõningaid riske saab katta muude kaitseliikidega või isiku põhitööga seotud kindlustusega (kui puudujääk on seotud mõne vähetähtsa lisalepinguga).

**Tööturu osapooled on väljendanud ametliku kaetuse küsimuses erinevaid seisukohti, eelkõige füüsilisest isikust ettevõtjatega seoses.** Tööandjate organisatsioonid on väitnud, et „kohustuslik ja täielik kaetus ja sissemaksed kõigisse kuude sotsiaalkaitseliiki muudaksid füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise olemust“ ning et „peaks olema võimalik valida erinevate sotsiaalkaitseliikide ja sissemaks suuruse vahel“. <sup>44</sup> Teisalt on aga töötajate organisatsioonid kutsunud valitsusi üles tagama, et füüsilisest isikust ettevõtjad oleksid kohustuslikus korras kaetud kõigi sotsiaalkaitse liikidega, ning tegelema fiktiivse füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise küsimusega. <sup>45</sup>

**Viimastel aastatel on platvormitöötajate töötingimused olnud sotsiaalpoliitika arutelu keskmes,** kus erilist tähelepanu on pööratud nende tööhõive vormile (füüsilisest isikust ettevõtja või töötaja) ja selle mõjule sotsiaalkaitsele.

Platvormitöötajate juurdepääsu sotsiaalkaitsele käsitletakse 11 riiklikus rakenduskavas (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO ja SI), kusjuures enamik neist peab seda küsimuseks, mida on keeruline lahendada. **Viis liikmesriiki (BE, IT, CY, RO ja SI) lisasid oma riiklikesse rakenduskavadesse konkreetseid meetmed,** aga neli liikmesriiki viitavad vaid üldiselt vajadusele võtta tulevikus selles valdkonnas meetmeid (DE, EE, LT ja PT). Näiteks Küpros loeb platvormitöötajaid ebatüüpilise lepinguga töötajate hulka, kellele tuleks sotsiaalkindlustusreformi kaudu hüvitisevõimalusi laiendada (töötus, tööõnnetused); Belgia ja Rumeenia teatavad seadusandlikest muudatustest, millega tagatakse platvormitöötajatele (sh füüsilisest isikust ettevõtjatele) piisav sotsiaalkaitse (vt ka eespool).

Peale selle on mõned liikmesriigid (Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa) pärast riiklike rakenduskavade esitamist võtnud platvormitöötajate suhtes lisameetmeid (sh taaste- ja vastupidavuskavade kaudu). Portugal on teatanud lisameetmetest ning teised (Saksamaa, Horvaatia, Luksemburg ja Madalmaad) arutavad praegu võimalikke muudatusi asjaomastes õigusaktides.

### 2.3. Tegelik sotsiaalkaitsega kaetus

**Kuigi ametlik kaetus on sotsiaalkaitse skeemide kättesaadavuse jaoks vajalik, ei pruugi sellest piisata, kui kõigi töötajate ja FIEde jaoks ei ole tagatud tegelikku kaetust, töösuhte liigist olenemata.** Nõukogu soovitusel kohaselt on „teatava rühma tegelik kaetus [...] konkreetse sotsiaalkaitseharus esinev olukord, kus sellesse rühma kuuluvatel isikutel võivad hüvitised koguneda ja neil on vastava riski teostumise korral võimalik teataval tasemel hüvitisi saada“. Seda on võimalik saavutada, kohandades sissemaksed ja õigusi reguleerivaid eeskirju nii, et inimesed saaksid hüvitisõigusi koguda ja hüvitisi saada olenemata töösuhte liigist või

<sup>44</sup> Euroopa valdkondadeüleline [tööandjate avaldus](#) töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse kättesaadavuse järelevalveraamistiku kohta, märts 2021.

<sup>45</sup> Euroopa Ametiühingute Keskkliidu (ETUC) avaldused ELi tööturu osapooltega konsulteerimise alusel (mai 2022) ja Euroopa Komisjoni 2022. aasta juuni üritus füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse parandamise teemal.



tööturustaatusest. Lisaks tähendab tegelik kaetus ka seda, et õigused aja jooksul säilivad, kogunevad ja/või on sama kaitseliigi eri skeemide vahel ülekantavad igat liiki tööhõive vormide (sh füüsilisest isikust ettevõtjad) puhul.

### 2.3.1. Puudujäägid

Järelevalveraamistikus hinnatakse tegelikku kaetust, kasutades sotsiaaltoetuste saamise määra (indiviidi tasandil) erineva aktiivsusega tööealiste inimeste puhul, kes on enne sotsiaalsiirdeid vaesuse ohus.<sup>46</sup> **Alates 2021. aastast on sotsiaalhüvitistega kaetus EL 27s aktiivsusstaatuste lõikes väga erinev.<sup>47</sup>**

- ELis on ajutistel töötajatel üldiselt suurem tõenäosus saada hüvitisi kui tähtajatult lepinguga töötajatel<sup>48</sup> (vastavalt 47,9 % ja 39,1 %) nagu ka osalise koormusega töötajatel täistööajaga töötajatega võrreldes (43,3 % ja 37,9 %), kuna nende halb sotsiaalne olukord nõuab rohkemat toetamist sotsiaalsiiretega. See ei ole aga nii kõigis liikmesriikides. Peale selle oli kõige ebatõenäolisem aktiivsuse staatus<sup>49</sup>, mille korral saadakse vaesuse ohus olles hüvitisi, FIE (31,2 % võrreldes 41,8 %-ga igat liiki palgatöötajate puhul EL 27s) ning see oli nii enamikus liikmesriikides hoolimata erakorralistest sissetulekutoetuse meetmetest COVID-19 perioodil, mil nende hüvitiste saamise määr peaaegu kolmekordistus.
- Üldkokkuvõttes said 14 liikmesriigis hüvitisi pigem tüüpilises töösuhtes olevad inimesed (kellel on tähtajatult ja täistööajaga töölepingud) kui kõik teised töötajad (osalise koormusega töötajad, tähtajalise töölepinguga töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad) ning neljas liikmesriigis oli see erinevus üle 10 protsendipunkti.<sup>50</sup> Kuues liikmesriigis<sup>51</sup> sai sotsiaaltoetusi ligikaudu 10 % või vähem töötajatest, kellel ei olnud tähtajatult täistööajaga lepingut.

---

<sup>46</sup> See näitab, mil määral jõuavad sotsiaalkaitsesüsteemid enne sotsiaalsiirdeid vaesuse ohus olevate rühmadeni (mida võib pidada soovitud kohaldamisalasse kuuluvate riskide asendusnäitajaks). Kuigi ideaalne kaetuse näitaja oleks nende isikute osakaal, kes saavad eelneva tööturustaatuse alusel hüvitist igat liiki riskide eest, on praegustes kogu ELi hõlmavates uuringutes raske kindlaks teha seda osa elanikkonnast, kelle jaoks risk realiseerub.

<sup>47</sup> Kõik tegeliku kaetuse ja piisavuse näitajad põhinevad Eurostati sissetulekuid ja elamistingimusi käsitleval ELi statistikal (2021), kui ei ole märgitud teisiti.

<sup>48</sup> Vastupidine kehtis kaheksas liikmesriigis (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV ja MT).

<sup>49</sup> Veelgi vähem tõenäoline oli, et sotsiaaltoetust saab perefirma töötaja, kuigi selle kategooria andmed on statistiliselt usaldusväärsed ainult mõnes liikmesriigis.

<sup>50</sup> BG, LV, LT ja SI.

<sup>51</sup> EL, HR, HU, PL, PT ja RO.

- Töötutest sai 2021. aastal (mõnda liiki) sotsiaaltoetust veidi üle poole (52,7 %). Ent Bulgaarias, Kreekas, Horvaatias, Poolas, Rumeenias ja Slovakkias oli see määr alla 25 %. Kõigist registreeritud lühiajalistest töötutest (kellel ei olnud tööd alla aasta) sai 2021. aastal ELis töötushüvitist/abi 57,3 %, <sup>52</sup> kuid kuues liikmesriigis oli see näitaja alla 50 %<sup>53</sup> ning Horvaatias, Poolas ja Slovakkias ainult kolmandik või vähem.

2021. aastal ei saanud töötushüvitisi üle  
40 % ELi töötutest  
(tööta alla aasta).

Mis puudutab sissetuleku kaotuse järgseid sissetulekusiirdeid (tavaliselt töötushüvitised), siis näitavad OECD hiljutised uuringud,<sup>54</sup> et sissetulekutoetuse erinevused enne töötuks jäämist tavapärasel töösuhtes olnute ja teiste vahel olid ELi liikmesriikides sageli suured. Selle põhjuseks on peamiselt sissetulekutoetuse piiratud kättesaadavus neile, kes on varem tegutsenud füüsilisest isikust ettevõtjana, sest nendele töötasuga seotud töötushüvitist sageli ei anta. Näiteks Itaalias ja Portugalis said tüüpilised töötajad 50% suurema tõenäosusega sissetulekutoetust pärast töökoha kaotust kui teised töötajad, aga erinevused olid suured ka Eestis, Lätis, Leedus ja Poolas (20–30% tõenäolisemalt).

### **Ebatüüpilises hõivevormis töötajad jäävad suurema tõenäosusega ilma tegelikust juurdepääsust sotsiaalkaitsele, kui nad seda vajavad.**

Kehtivad eeskirjad sisse maksete ja õiguste kohta võivad tõepoolest raskendada ebatüüpilises töösuhtes inimeste ja

füüsilisest isikust ettevõtjate tegelikku juurdepääsu hüvitistele. Näiteks 2022. aastal oli töötushüvitise saamise õiguse omandamise periood 12 liikmesriigis üks aasta ja kahes liikmesriigis kuni kaks aastat<sup>55</sup>. Sellised kriteeriumid, mille eesmärk on sageli tagada süsteemi rahaline jätkusuutlikkus, välistavad paljude tähtajaliste töölepingute ja/või ebakindla karjääriga inimeste toetuse saamise, isegi kui nad on sisse makse teinud ja vaesuse ohus. See kehtib ka haigus hüvitiste puhul: 10 liikmesriigi töötajate õiguse omandamise periood kestab kuus kuud või enam ja on füüsilisest isikust ettevõtjate puhul viies liikmesriigis palgatöötajate omast pikem. Kolmandikus liikmesriikides ei ole sisse maksetega rasedus- ja sünnitushüvitised kättesaadavad neile, kes ei ole töötanud vähemalt kaheksa kuud.

2022. aastal oli töötushüvitise saamise õiguse omandamise periood 14 liikmesriigis vähemalt üks aasta. Haigus hüvitiste puhul oli see kümnes liikmesriigis kuus kuud või enam.

### 2.3.2. Poliitikameetmed

**Paljudes riiklikes rakenduskavades tunnustatakse, et ebatüüpiliste lepingutega, eelkõige väga lühiajaliste lepingutega töötajatel ja füüsilisest isikust ettevõtjatel on tegeliku**

<sup>52</sup> Eurostat, ELi tööjõu-uuring, [lfsa\\_ugadra](#).

<sup>53</sup> BG, CZ, EL, ES, CY ja SI.

<sup>54</sup> OECD (2022), „[Defacto gap in social protection for standards and nonstandard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support](#) [Tüüpilises ja ebatüüpilises töösuhtes inimeste sotsiaalkaitse tegelik erinevus. Sissetulekutoetuse kättesaadavuse ja suuruse jälgimise meetod].

<sup>55</sup> Allikas: MISSOC (1. jaanuar 2022).

**kaetusega probleeme. Ellu viidud või kavandatud struktuurireformide arv on siiski väga väike.** Peale selle pöörati riiklikes rakenduskavades väga vähe tähelepanu sellele, kuidas parandada õiguste ülekandmist ühest kavast või hõivevormist teise.

Euroopa töötajate organisatsioonid on väljendanud muret, et enamikus riiklikes rakenduskavades ei käsitleta tegeliku kaetusega seotud probleeme (eelkõige ranged abikõlblikkuse eeskirjad, mis takistavad abivajajatel hüvitisi saada) piisavalt. Euroopa tööandjate organisatsioonid väidavad, et sotsiaalkaitse peab olema seotud tööga seotud sissetulekuga ja et töötamise stiimuleid tuleb muuta tugevamaks.<sup>56</sup>

**Mitu liikmesriiki väidab oma riiklikes rakenduskavades, et praegused õigusi reguleerivad eeskirjad on sobivad ning et sissetulekuperioodid peavad olema piisavalt pikad,** et motiveerida inimesi töötama ning „säilitada süsteemi jätkusuutlikkus ja rakendada kaitsemeetmeid kuritarvitamise vältimiseks“. See näitab, et sissetulekute ja toetusõiguste eeskirjade muutmine on endiselt keeruline poliitiline küsimus, mis nõuab mõjuhindamist, poliitilist konsensust ja kõigi sidusrühmade kaasamist.

**Enamik teada antud meetmetest võeti COVID-19 pandeemia reageerimiseks erandkorras ja ajutiselt.** Töötushüvitistega seoses leevendati mitmes riigis toetuskõlblikkuse tingimusi. Näiteks Itaalia ja Leedu laiendasid võimalike hüvitisajaajate kategooriaid ning Soome lubas ajutiselt koondatud isikutel saada töötushüvitist. Läti kehtestas ajutise töötusabi hüvitise neile, kelle õigused on lõppenud, ja noortele töötutele kõrgkooli lõpetanutele. Saksamaa võttis vastu sotsiaalkaitse paketi, mis lihtsustas töötajate juurdepääsu põhilistele sotsiaalhüvitistele.

**COVID-19 pandeemia ajal võeti mitmeid meetmeid, millega hõlbustati füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu töötushüvitisele või sissetulekutoetuse kavadele.** Näiteks võtsid Madalmaad vastu mitu ajutist sissetulekutoetuse paketti; Belgia laiendas üleminekuõigust (hüvitis pankroti korral) nii, et see hõlmaks ka füüsilisest isikust ettevõtjaid; Hispaania toetas füüsilisest isikust ettevõtjaid erihüvitiste ja sissetulekust vabastamise kaudu. Mitmed liikmesriigid<sup>57</sup> keskendusid loomeinimeste töötushüvitistele või muule sissetulekutoetusele juurdepääsu lihtsustamisele, kuna enamik neist ei suutnud muidu täita abikõlblikkuse standardtingimusi. Saksamaa võttis meetmeid füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate loomeinimeste kindlustuskatte säilitamiseks, subsideerides nende sissetulekuid. Mitmes liikmesriigis võeti ka ajutisi meetmeid, et hõlbustada tegelikku kaetust muudele liikide puhul (nt tervishoiu- ja haigushüvitised).<sup>58</sup>

Tehti ka mõned üksikud struktuurireformid, eelkõige seoses juurdepääsuga töötushüvitisele ja muudele sissetulekutoetuse kavadele (vt 3. selgitus).

### **3. selgitus. Valik tegeliku kaetusega seotud reforme**

<sup>56</sup> BusinessEurope'i avaldus ELi tööturu osapooltega konsulteerimise ajal (mai 2022); 2021. aasta märtsis tehtud valdkondadeüleline Euroopa [tööandjate avaldus](#).

<sup>57</sup> DE, EE, ES, FR, LU ja AT.

<sup>58</sup> Vt ESPN (2021).

**Hispaania** reformib töötusabisüsteemi, et kaotada mõned katvusega seotud puudujäägid, pikendada maksimumkestust ja lihtsustada süsteemi. Alates 2022. aasta märtsist on see andnud ka juurdepääsu sissemakseteta töötustoetustele üle 52-aastaste palgatöötajate jaoks, kellel on olnud katkendlikud tähtajalised töölepingud.

2019. aastal vähendas **Itaalia** lühiajaliste lepingutega ja platvormitöötajatel töötushüvitiste saamiseks vajalikke sissemakseid. Lisaks parandas riik 2022. aastal ebatüüpilises töösuhtes olevate inimeste juurdepääsu töötushüvitistele; näiteks pikendati sellega hüvitise maksmise maksimumperioodi ebatüüpiliste lepingutega töötajate mittevabatahtliku koondamise korral (DIS-COLL-toetus) 12 kuuni ning kehtestati soodsamad palgagarantii kavad (mis hõlmavad tegevuse peatamist või vähendamist) ning tehti need kättesaadavaks varem hõlmamata töötajatele (sh töökohapõhised õppijad ja koduabilised).

2020. aastal kaotas **Küpros** tervishoiuhüvitiste saamise õiguse (3-aastase) omandamise perioodi.

Aastatel 2021–2022 valmistas **Leedu** ette töötuskindlustuse reformi (*mis on veel vastu võtmata*), et lühendada minimaalset sissemakseperioodi (12 kuult 9-le), anda füüsilisest isikust ettevõtjatele juurdepääs kindlustusele ja kohandada sissemaksemäärasid.

**Mõnes riigis võeti meetmeid, mis võivad muuta sotsiaalkaitse kättesaadavuse rangemaks:**<sup>59</sup> Rumeenias pikendati haigushüvitiste saamise õiguste omandamise perioodi 2020. aastal 1 kuult 6 kuule (nii töötajate kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate puhul). 2021. aastal muutis Prantsusmaa töötushüvitiste saamise kriteeriume ja hüvitiste arvutamist, suurendades minimaalsete sissemaksete nõudeid. Sloveenia pikendas 2020. aastal töötushüvitiste saamise õiguste omandamise perioodi (9 kuult 10-le) ja kehtestas haigushüvitiste maksmiseks ühekuulise ooteaja.

## 2.4. Piisavus

Nõukogu soovitusel määratluse kohaselt on **piisavad sotsiaalkaitsekavad sellised, mis võimaldavad „säilitada inimväärse elatustaseme ja tagada piisava asendussissetuleku ning [...] alati vältida kava liikmete sattumist vaesusse.“** Selleks soovitatakse liikmesriikidel „tagada, et sotsiaalkaitsemaksed on proportsionaalsed töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate maksesuutlikkusega“ ning „et füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitsemakseid ja -õigusi käsitlevad arvutused põhinevad nende ettevõtjate sissetulekubaasi objektiivsel ja läbipaistval hindamisel“. Hüvitiste piisavuse hindamiseks sisaldab järelevalveraamistik näitajaid, mille abil mõõta vaesuse ning materiaalse ja sotsiaalse puuduse levimust ning sotsiaalsiirete mõju vaesuse vähendamisele.

### 2.4.1. Puudujäägid

**Materiaalse ja sotsiaalse puuduse määr on tähtajalise töölepinguga ja osalise koormusega inimeste puhul suurem kui tähtajatu lepinguga ja täistööajaga töötajatel. Füüsilisest isikust ettevõtjad ja tähtajalise töölepinguga inimesed on samuti suuremas vaesuse ohus kui need, kes töötavad tüüpilises hõivevormis.**

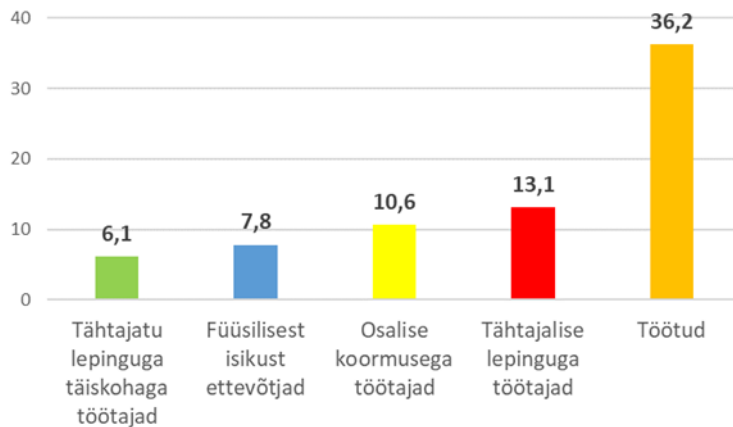
Nagu allpool esitatud jooniselt näha, on keskmine materiaalse ja sotsiaalse puuduse määr töötute hulgas kõrgeim (ELis 2021. aastal 36,2 %), millele järgnevad tähtajalise töölepinguga inimesed (13,1 %) (tähtajatu lepinguga töötajatest 6,4 %)<sup>60</sup>. Samuti on puudus täistööajaga

<sup>59</sup> Allikas: MISSOC.

<sup>60</sup> Eurostat, sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev ELi statistika, 2021 (16–64aastased).

töötajatega võrreldes suurem osalise koormusega töötajatel (vastavalt 6,7 ja 10,6 %). Suhtelise vaesuse määr on kõrge füüsilisest isikust ettevõtjatel (21,4 %), tähtajalise töölepinguga inimestel (17,2 %) ja osalise koormusega töötajatel (15,5 %).

### Materiaalne ja sotsiaalne puudus, EL 27, 2021 (%)



Allikas: Eurostat, sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev ELi statistika, 16–64.

**Paljudes liikmesriikides on sotsiaalsiiretel oluline roll vaesuse vähendamisel ning (nagu võib eeldada) on neil suurem mõju ebatüüpilistes hõivevormides inimestele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele kui tüüpilises hõivevormis inimestele.** Näiteks oli 2021. aastal tähtajaliste töölepingutega inimeste suhtelise vaesuse määr pärast sotsiaalsiirdeid 30,0 % nende eelse olukorraga võrreldes madalam. Mõju on suur ka osalise koormusega töötajate (27,4 %) ja füüsilisest isikust ettevõtjate (29,2 %) puhul.

Viimased piisavuse näitajad osutavad sotsiaalse ja materiaalse puuduse määra ühtlustamisele kõigi kategooriate puhul, mis on toimunud pärast pidevat langust aastatel 2014–2020 (eelkõige töötute ja füüsilisest isikust ettevõtjate hulgas). Peale selle on suhtelise vaesuse määr (pärast sotsiaalsiirdeid) füüsilisest isikust ettevõtjate ja tähtajalise töölepinguga inimeste puhul endiselt vastavalt üle nelja ja 3,5 korra kõrgem kui tüüpilises töösuhtes töötajate puhul.

Viimased andmed pärinevad 2021. aastast, kajastades üldiselt 2020. aasta sissetulekutega seotud olukorda. Tunnistatakse, et sotsiaalkaitsesüsteemid aitasid inimestel COVID-19 kriisiga toime tulla, ilma et vaesusrisk või sissetulekute ebavõrdsus oleks oluliselt suurenenud, kuna võeti väga jõulisi poliitikameetmeid (suurem kaetus, erakorralised toetusmeetmed ja kulutused). Teine kriis, mille on põhjustanud olukord Ukrainas, on aga hakanud avaldama suurt majanduslikku ja sotsiaalset mõju, eelkõige inflatsiooni ja kasvava energiaostuvõimetuse tõttu. Võttes arvesse viivitusi andmete kättesaadavuses, on veel liiga vara mõõta nende kriiside mõju ulatust.

#### 2.4.2. Poliitikameetmed

Piisavust käsitletakse teataval määral riiklikes rakenduskavades (16 liikmesriiki on esitanud meetmeid piisavuse parandamiseks). **Ebatüüpilises hõivevormis inimeste sotsiaalkaitse piisavusele pöörab tähelepanu vaid mõni liikmesriik. Paljud on siiski vastu võtnud või**

**kavatsevad võtta meetmeid piisavuse parandamiseks, keskendudes füüsilisest isikust ettevõtjate või teatavate töötajakategooriate pensionidele.** Mõni meede on mõeldud töötushüvitiste piisavuse parandamiseks.

**See, mil määral eri kategooriate füüsilisest isikust ettevõtjad ja ebatüüpilistes hõivevormides inimesed teevad sissemaksid pensionifondi, määrab ära nende tulevase hüvitise.** FIEde puhul teeb töö ebaregulaarsus ja sissetuleku kõikumine regulaarse sissemaksete tegemise keeruliseks. Hispaania ja Läti otsustasid kohandada füüsilisest isikust ettevõtjate sissemaksete arvutamist, et aidata tagada tulevaste pensionide piisavus, aga Belgia kavatses ühtlustada füüsilisest isikust ettevõtjate ja palgatöötajate pensionisüsteemid ning viia füüsilisest isikust ettevõtjate sissemaksed paremini vastavusse nende tegemise võimekusega. Samal põhjusel ja süsteemis osalemise stimuleerimiseks vähendas Portugal ka sissemaksemäärasid ja arvutab nüüd sissemaksete baasi igas kvartalis, võttes aluseks eelmises kvartalis teenitud tulu. Austria ja Eesti võtsid meetmeid, et suurendada pensionide piisavust, eelkõige väikeste toetusõigustega inimeste puhul. Sama tegi ka Saksamaa, kus peamised kasusaajad on naised. Tšehhi esitas pensionireformi, millega parandada pensionisüsteemi õiglust (nt vähendades soolist ebavõrdsust). 2021. aastal võttis Prantsusmaa vastu seadusandlikud meetmed, mille eesmärk on suurendada põllumajandustootjate abiliste pensioni taset, ja Soome muutis 2022. aastal füüsilisest isikust ettevõtjate pensionikindlustust.<sup>61</sup>

**Töötushüvitiste katvuse määra või kestuse suurendamine aitab parandada nende piisavust** ning Eesti ja Leedu võtsid selles suunas meetmeid. Ka Belgia tõstis töötushüvitiste miinimumtaseme koos muude minimaalsete sotsiaalkindlustus- ja -abihüvitistega. Eelkõige selles valdkonnas on paljud meetmed võetud COVID-19-le reageerimiseks. Näiteks pikendati töötushüvitiste kestust ajutiselt aastatel 2020–2021 (ja mõnel juhul 2022. aastal) Bulgaarias, Taanis, Saksamaal, Kreekas, Hispaanias, Portugalis, Rumeenias, Slovakkias ja Rootsis. Belgia, Prantsusmaa ja Itaalia peatasid hüvitiste järkjärgulise vähendamise aja jooksul, aga nende taseme tõsteti ajutiselt Iirimaal, Luksemburgis (osaliselt töötute puhul), Maltal (lisatoetusega) ja alaliselt veel mõnes riigis (Belgias, Bulgaarias, Eestis ja osaliselt Portugalis). Kuigi enamik neist meetmetest on nüüdseks lõppenud või lõppemas, on mõned liikmesriigid otsustanud muuta need struktuurseks. Eelkõige kultuurisektoris on mitmes liikmesriigis võetud uusi meetmeid. Piisavusele muudes sotsiaalkaitseliikides kui pensionid või töötus keskendus väga vähe meetmeid. Mõni selline näide on Belgia riiklikus rakenduskavas (haigus, invaliidsus) ja Malta kavas (tervishoiud, uute krooniliste haiguste ravi 2023. aastast alates tasuta).

#### **4. selgitus. Noori mõjutavad sotsiaalkaitse puudujäägid<sup>62</sup>**

<sup>61</sup> Pärast riikliku rakenduskava esitamist võetud meetmed.

<sup>62</sup> Vt ka sotsiaalkaitsekomitee 2022. aasta [aruanne](#), kokkuvõtte sotsiaalkaitsekomitee 2022. aasta aprilli temaatilisest arutelust noorte juurdepääsu kohta.

Erinevused sotsiaalkaitse kättesaadavuses palgatöötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks on eriti suured teatavate kategooriate, näiteks **noorte** puhul. 2021. aastal said noored (16–29), kes olid töötud ja vaesuse ohus (enne sotsiaalsiirdeid), ELis sotsiaaltoetusi palju vähem (38%) kui 30–64aastased (57%).

Pooltes liikmesriikides sai sotsiaaltoetusi alla **30 %** noortest, kes olid töötud ja vaesusriskiga (2021).

Hiljutine aruanne kinnitab, et noortel töötajatel puudub sageli ametlik juurdepääs töötus-, haigus- või rasedus- ja sünnitushüvitistele.<sup>63</sup> Enamikul juhtudel ei tulene need puudujäägid otseselt vanusepõhistest eeskirjadest. Pigem on need tingitud ametliku kaetuse puudumisest teatavate kategooriate puhul (praktikandid, töökohapõhised õppijad, juhutöötajad, platvormitöötajad, majanduslikult sõltuvad füüsilisest isikust ettevõtjad), kus on palju noori, või tegeliku kaetusega seotud probleemidest (eelkõige juhul, kui eeskirjad – minimaalne õiguste saamise periood, minimaalsete sissemaksetega seotud piirangud või töötatud tundide arv – jätvavad lühikest aega töötanud ja ebakindlate lepingutega noored sotsiaalhüvitiste saajate hulgast välja). Näiteks on noortel töötajatel raskem täita töö kaotamisel töötushüvitise saamise tingimusi. Sama kehtib haigushüvitiste kohta. Huvitaval kombel kohaldavad Austria, Belgia ja Sloveenia noortele lühemaid minimaalseid sissemakseperioode. Sama kehtib ka Hispaanias rasedus- ja sünnitushüvitiste puhul.

Kuigi vähesed riiklikud rakenduskavad sisaldavad noortele suunatud reforme, on mõned erandid: **Kreeka** üliõpilaste ja praktikantide sotsiaalkindlustuse seaduse muutmine ning **Horvaatia** üliõpilaste rasedus- ja sünnituspuhkuse reform. Lisaks keskenduti mõnes COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud meetmes noortele (nt üliõpilastele). **Austria** kehtestas lisaks töötushüvitistele koolituspreemia ja laiendas majanduslike raskuste abi fondi üliõpilastele. **Belgia** kehtestas töötushüvitised üliõpilastele, kes olid pandeemia tõttu töö kaotanud. **Läti** oli kehtestanud ajutise töötushüvitise noortele koolilõpetajatele, kes on registreeritud töötuks.

Lisaks on **mõned üldised (mitte noortele suunatud) meetmed siiski eriti olulised noorte jaoks** nende erilise olukorra tõttu (nt tähtajalise töölepinguga või platvormitöötajad). Näited: eespool osutatud reformid, mis käsitlevad ebatüüpilises töösuhtes inimeste ametlikku kaetust (või tegelikku juurdepääsu), **Eesti** laiendab ravikindlustust kõigile elanikele (sh üliõpilastele) ning ajutine toetus tähtajalise töölepinguga inimestele **Hispaanias** (COVID-19 ajal), mis võimaldab neil saada sissemaksetega töötushüvitisi.

## 2.5. Läbipaistvus

Läbipaistvus on neljas nõukogu soovitusel käsitletav tahk.<sup>64</sup> **Palgatöölisele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele sotsiaalkaitse kättesaadavuse tagamiseks on läbipaistvus määrava tähtsusega. Inimesed ei pruugi olla piisavalt teadlikud oma õigustest ja kohustustest ning nende õiguste kasutamise ja kohustuste täitmise erinevatest viisidest.** Eeskirjad võivad olla liiga keerulised või ebaselged. See võib pärssida osalemist sotsiaalkaitsekavades ja vähendada teatavate sotsiaaltoetuste kasutamist. Füüsilisest isikust ettevõtjad ja ebatüüpilises hõivevormis inimesed võivad olla sellest rohkem mõjutatud, sest nagu eespool selgitatud, kohaldatakse nende suhtes sageli erieeskirju ja keerukamat korda. Lisaks võib neil kategooriatel sageli

<sup>63</sup> Ghailani, D. jt (2021), „Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries“ [*Sotsiaalkaitse kättesaadavus noortele. 35 riigi poliitika analüüs*], ESPN.

<sup>64</sup> Liikmesriikidel soovitatakse tagada, et „kõigi sotsiaalkaitsekavade tingimused ja eeskirjad on läbipaistvad“ ning et „isikutele on kättesaadav ajakohastatud, põhjalik, juurdepääsetav, kasutajasõbralik ja hästi arusaadav tasuta teave“ (punkt 15) ning „vajaduse korral lihtsustada sotsiaalkaitsekavade haldusnõudeid“ (punkt 16).

puududa nende huve esindavad organisatsioonid, nagu seda on tööturu osapoolte teistel kategooriatel.

Sotsiaalkaitsesüsteemide suur mitmekesisus liikmesriikides selgitab ka erinevaid lähenemisviise sotsiaalkaitsekavade ja -hüvitiste läbipaistvuse tagamisele. Näiteks mõnes riigis on väga üldised (peaaegu) kõigile sobivad süsteemid, aga teised on just hakanud üle minema väga spetsiifilistelt kaitseskeemidelt üldisematele. Teine oluline erinevus on see, et mõned alustasid digipööret juba ammu, teised aga COVID-19 pandeemia tõttu. Mõned liikmesriigid märkisid oma riiklikus rakenduskavas, et sotsiaalkaitse kättesaadavuse eeskirjad on juba selged ja läbipaistvad ning et teave on kättesaadav (nt BE, EE, FR, HR, MT, SE), kusjuures mõned liikmesriigid rõhutavad ka selle säilitamise/parandamise tähtsust (BE, MT, NL, SE). Mõnes riigis on juurdepääs teabele (sh teave sotsiaalkaitse kuue liigi kohta) sätestatud õigusaktides (nt BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Mõned on lisanud läbipaistvuse ja lihtsustamise oma taaste- ja vastupidavuskava eesmärkide hulka, nagu näiteks Küprose kavandatud sotsiaalkindlustussüsteemi reform ning sotsiaalkindlustusteenuste ümberkorraldamine ja digiteerimine.<sup>65</sup> **Üldiselt ei kajastu läbipaistvus riiklikes rakenduskavades siiski kuigi hästi, kuid kogu ELis on toimunud või viiakse ellu mitmeid reforme ja meetmeid, millega toetatakse juurdepääsu selgele ja ajakohasele teabele ja teadlikkust sotsiaalsetest õigustest ning lihtsustatakse menetlusi, paljudel juhtudel ka taaste- ja vastupidavuskavade kaudu.**

#### 2.5.1. Teabe kättesaadavus

Selleks et inimesed saaksid teada oma õigustest ja kohustustest, peab sotsiaalkaitset käsitlev teave olema kättesaadav. Teabe andmine võib olla n-ö passiivne (nt infobrošüüride või veebiportaalide kaudu) või aktiivsem (peamiselt üldiste või sihitatud teadlikkuse suurendamise kampaaniatega).

Nagu on märgitud nõukogu soovitusel põhjenduses 22, **on „digitaliseerimise abil [...] võimalik suurendada inimeste jaoks läbipaistvust“ ning digitaalne teabe esitamine on tõepoolest oluline osa liikmesriikide jõupingutustest kättesaadavuse parandamisel.** Kuigi tavad on endiselt väga erinevad, on kõigis liikmesriikides nüüd olemas veebiväravad, olgu need siis üldised/riiklikud või integreeritud sotsiaalkindlustusportaalid või konkreetsete sotsiaalkaitseliikide portaalid.<sup>66</sup>

Kui teavet antakse erinevate hõivevormide jaoks, pööratakse üldjuhul füüsilisest isikust ettevõtjate olukorrale eraldi tähelepanu (erineval määral, olenevalt osaliselt sellest, kas füüsilisest isikust ettevõtjatel on ametlik juurdepääs erinevatele sotsiaalkindlustusliikidele ja kas samadel või teistsugustel tingimustel kui teistel töötajakategooriatel). Mitmes liikmesriigis esineb siiski teabelünki ja puudusi, mis mõjutavad konkreetset ebatüüpilises töösuhtes olevaid töötajaid (või nende alarühmi) ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, kelle kohta võib aga ei pruugi

<sup>65</sup> Lähipaistvuse suurendamise reformid on 12s taaste- ja vastupidavuskavas (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), eelkõige digiteerimisele pühendatud osades.

<sup>66</sup> Üksikasjalikum teave läbipaistvusega seotud olukorra ja meetmete kohta eri liikmesriikides on esitatud ESPNi aruandes: Spasova jt (koostamisel).



olla üksikasjalikku teavet (eriti riiklikel veebisaitidel): füüsilisest isikust ettevõtjatele ja ebatüüpilises hõivevormis inimestele kohandatud teave on üldiselt endiselt vähene (Rumeenia) või ei ole eri kategooriad hästi eristatud (Küpros) või puudub teave teatavate kavade kohta, nagu näiteks vabatahtlikud kavad (Austria).<sup>67</sup> Üldisemalt on 17 liikmesriigis (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI, SE) **selgelt välja toodud probleemiks lüngad ja puudujäägid teabes, mille avaliku sektori asutused ja/või (avalik-õiguslikud või eraõiguslikud) teenuseosutajad on erinevate sotsiaalkaitseliikide kohta kättesaadavaks teinud.**<sup>68</sup> Teine võimalik puudujääk on seotud aegunud veebisaitidega, mis on loodud konkreetsete programmide/projektide tulemusena, mille on vallandanud teatavad sündmused (nt COVID-19 kriis) ja mida rahastati ajutiselt, kuid mida ei hooldata ega ajakohastata hiljem.

**Kõige parem personaalne teave on kättesaadav vanadushüvitiste kohta, sageli veebikalkulaatorite kaudu.** 21 liikmesriiki teatasid, et nad pakuvad pensionikalkulaatoreid (või simulaatoreid), mis on kodanikele vahetult kättesaadavad, et näha tulevaste pensioniõiguste hinnanguid tegelike sissetekete ja perioodide põhjal (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE).<sup>69</sup> Siiski näib, et teave töödandjapensioni skeemide ja vabatahtlike skeemide kohta on liikmesriigiti väga erinev ning isegi parimas, vanadushüvitiste valdkonnas ei ole selge, kas ebatüüpilises hõivevormis inimeste jaoks on piisavalt teavet.

Suurem digipööre ning üleminek füüsilistelt teenustelt veebipõhistele ja digiteenustele võib tekitada probleeme teabe kättesaadavusega, eelkõige haavatavate rühmade jaoks (nt väheste digioskustega inimesed, nägemis- ja kuulmispuudega inimesed, eakad või kodutud).<sup>70</sup> Samal ajal on paljud sotsiaalkaitset käsitlevad veebisaidid ligipääsetavad nägemispuudega inimestele (nt BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) või kuulmispuudega inimestele (nt CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI).<sup>71</sup> Mõnel juhul on käimas reformid, millega tagada juurdepääs sotsiaalhüvitisi käsitlevale teabele, aga näiteks Rootsis on veebisaitidel olev teave juba kättesaadav eri puuetega inimestele sobivas vormis lihtsa rootsi- või viipekeele kaudu. Rootsi ametiasutused peavad pakkuma ka tasuta tõlgiteenust. Soomes on sotsiaalkindlustusamet alates 2019. aastast laiendanud oma viipekeeles internetiteenuseid ja pakub puuetega inimestele tõlgiteenust.

Füüsilistel büroodel võib olla oluline roll puuetega ja väheste digioskustega inimeste jaoks kättesaadavuse parandamisel. Paljudes riikides on aga teabele füüsilise juurdepääsu võimalused märkimisväärselt vähenenud ja COVID-19 kriis on seda sageli kiirendanud. Mõnes liikmesriigis (nt BE, EE ja IT) on teatatud digioskuste parandamise ja digilõhe vähendamise programmidest. Samuti väärrib märkimist, et mõned digitaalselt kõige arenenumad riigid on juba (ümber)arendanud füüsilist juurdepääsu või loonud ühtsed teenuskeskused (EE, LV).

---

<sup>67</sup> Sealsamas.

<sup>68</sup> Sealsamas.

<sup>69</sup> Sellistest kalkulaatoritest haigushüvitiste jaoks on teada antud ainult kolmes liikmesriigis ja invaliidsushüvitistega seoses ainult Belgias.

<sup>70</sup> Hiljutises ESPNi aruandes juhitakse tähelepanu probleemidele, mis on seotud konkreetsete rühmade juurdepääsuga digitaalsele teabele sotsiaaltoetuste kohta (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), sealhulgas väheste digioskustega inimeste (DK, EL, LT), kodutute (DK), kognitiivse või füüsilise puudega (eriti nägemispuudega) inimeste (DK, EE, LT, RO) ja eakate (EE, LV) puhul.

<sup>71</sup> Spasova jt (koostamisel).

2020. aastast alates saab Eestis kasutada pensionihüvitiste kojutoimetamise teenust, mille hinda 2022. aasta alguses alandati.

Arvestades sotsiaaltoetustele juurdepääsu süsteemide ja menetluste keerukust, **on teavitustegevus veel üks teabele juurdepääsu oluline aspekt**, et suurendada inimeste teadlikkust oma õigustest ja kohustustest ning sellest, kui oluline on olla osaleda sotsiaalkaitse süsteemides. Aastatel 2017–2021 teatasid 14 liikmesriiki üldistest sotsiaalkindlustussüsteemide/-hüvitiste kohta teadlikkuse suurendamise kampaaniatest või teabest mitme hüvitise kohta, et neid probleeme lahendada. Mitmes riigis korraldati kampaaniaid, et tõsta üldsuse teadlikkust sotsiaalkindlustushüvitiste saamise tingimustest, sisse maksetest ja seadusliku töötamise tähtsusest, mis on eriti oluline füüsilisest isikust ettevõtjate ja ebatüüpilises hõivevormis inimeste puhul. Näiteks Soomes korraldavad töötusfondid ja ametiühingud korrapäraselt teabekampaaniaid, mille eesmärk on veenda töötajaid ühinema töötusfondidega, et neid paremini kaitsta sissetuleku kaotuse eest töötuse korral. Enamikus liikmesriikides korraldati ka kampaaniaid sotsiaalkaitse eri liikide kohta. Erilist huvi pakuvad ebatüüpilises töösuhtes inimestele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele suunatud vanadushüvitiste kampaaniad (CZ, DE, HR, HU) ning hüvitiste tulevase kättesaadavuse ja piisavuse kampaaniad (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

### 2.5.2. Lihtsustamine

Läbipaistvust saab parandada eri liiki lihtsustamise abil: sotsiaalkaitsekava ametlike eeskirjade lihtsustamine (käsitletud eespool), haldusstruktuuri (institutsiooni) enda lihtsustamine või hüvitiste saamise taotlemise ja saamise lihtsustamine. **Mitu liikmesriiki on alustanud või kavandanud reforme, millega lihtsustavad üld- või eriskeeme, laiendades või parandades seeläbi ebatüüpilises hõivevormis inimeste või füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu rohkematele hüvitistele.** Austria ja Portugal kehtestasid füüsilisest isikust ettevõtjate (kategooriate) jaoks selgemad juurdepääsureeglid. Muud vastuvõtmisel lihtsustamismeetmed hõlmavad ühekordsuse põhimõtet<sup>72</sup> andmete kogumisel (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), ühe akna süsteemi loomist või täiustamist (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) ning andmevahetuse (osalist) automatiseerimist (DE, EL).<sup>73</sup>

Veel üks reformide kategooria on seotud taotlemiskorra lihtsustamisega. Need hõlmavad selliseid meetmeid nagu kasutajate jaoks integreeritud funktsioonidega veebiportaalide käivitamine ja andmete jagamine eri asutuste vahel (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), aga ka veebipõhised ja eeltäidetud taotlused (DE, IT, SK) või teatavat liiki hüvitiste automaatne andmine toetuskõlblikele isikutele.

## 5. selgitus. Valik läbipaistvusega seotud reforme/meetmeid

<sup>72</sup> Andmete kogumise ühekordsuse põhimõtte tähendab kõikehõlmavate digitaalsete ühtsete struktuuride loomist andmete kogumiseks mitmelt asutuselt ühes kohas ja nende vahetamiseks (digitaalsed registrid/andmebaasid, sotsiaalkindlustuskaardid jne).

<sup>73</sup> Suurem/laiem digimine võib tekitada palju probleeme seoses isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatusega. Kolm riiki (DK, IE, NL) on teatanud hiljutistest või kavandatud reformidest, mille eesmärk on selliste probleemide lahendamine.

**Belgia** Föderaalvalitsuse 2020.–2024. aasta leping sisaldab kohustust arendada olemasolevat veebisaiti mypension.be, et lisada veebipõhised kontod, arvutusvahendid ja hüvitiste saamise õiguste automaatne andmine. Lisaks mainitakse Belgia riiklikus rakenduskavas uute veebisaitide loomist, millel on *mypensioniga* samad funktsioonid, töötushüvitiste ja tööõnnetustega seotud hüvitiste jaoks. Alates 2020. aasta märtsist tuvastatakse automaatselt inimesed, kellel võib olla õigus suuremale tervishoiukulude hüvitamisele.

**Tšehhi** 2022. aastal käivitas Tšehhi sotsiaalkindlustusamet teadlikkuse suurendamise kampaania vanaduspensionidele digitaalse juurdepääsu kohta. Muud teadlikkuse suurendamise kampaaniad hõlmavad sihitatud tegevusi, millega teavitatakse tulevasi toetusesaajaid nende vanadushüvitiste piisavusest. Alates 2016. aastast on Tšehhi töö- ja sotsiaalministeerium saatnud füüsilisest isikust ettevõtjatele kirju miinimumsissemaksete võimalike tagajärgede kohta hüvitiste piisavusele ning andnud neile nõu võimalike viiside kohta, kuidas vältida vaesust vanemas eas.

**Saksamaa** Digipensionide ülevaate seadusega (11. veebruar 2021) nähakse ette digitaalne pensioniportaal, mis annab teavet pensioniõiguste kohta. Portaal võetakse kasutusele järk-järgult ja see peaks täielikult kasutuses olema 2023. aasta sügiseks.

**Kreeka** Viidi läbi teavitustegevust, et suurendada kõigi teadlikkust soolisest pensionilõhest ja eelkõige naiste teadlikkust pensionitasemetest ja sissemaksete vahelisest seosest. Lisaks käivitati 2020. aasta detsembris veebiplatvorm, mille kaudu pakkuda töötutele COVID-19 kriisi ajal telenõustamisteenuseid. See oli edukas ja muudeti alaliseks.

**Itaalia** Eeltäidetud toitjakaotuspensionide taotluse teenus on täielikult toiminud alates 2021. aasta oktoobrist. Kui vanaduspension peatatakse pärast pensionäri surma, aktiveeritakse teenus automaatselt ja abikaasat teavitatakse menetlusest tekstisõnumiga.

**Läti** Projekt „Valitsuse ja kohalike omavalitsuste ühtne veebiplatvorm“ (2018) koondab teabeveebisaidid ühele platvormile ja tuleb lõpule viia 2025. aastaks. Läti töötab välja ka SSIA (riiklik sotsiaalkindlustusamet) universaalset koondpaneeli, kus on kogu teave üheskoos ja kust saab ka personaalset infot.

**Malta** Samuti on eakamate inimeste tervisekindlustuse protsess teataval määral automatiseeritud. Alates 2022. aastast saavad 80aastased ja vanemad isikud, kes saavad lisahüvitist seetõttu, et nende sissetulek on väike, automaatselt (ilma vahendite kontrollita) tasuta arstiabi.

**Portugal** Teenuse „Sotsiaalkindlustus veebis“ kaudu on kättesaadavad uued IT-funktsioonid, näiteks tutvumine isiku sissemaksete ja hüvitiste ajalooga; pensionitaotluste ja pensioniproгноoside elektrooniline esitamine veebisimulaatori kaudu; spetsiaalne pangaautomaadi teenus füüsilisest isikust ettevõtjate sissemaksete tegemiseks. 2021. aasta mais käivitati uus sotsiaalkindlustusportaal (lihtsam, kooskõlas juurdepääsetavuse normidega ja turvalisem).

**Rumeenia** Invaliidsushüvitiste taotlemist on lihtsustatud ühtse kontaktpunktiga, mis pakub teavet hüvitiste kohta ja juhiseid taotlemiseks. Kindlustatud isikud võivad seda kasutada ka hüvitiste taotlemiseks. COVID-19 pandeemia ajal parandati võimalust esitada dokumente elektrooniliselt.

#### **Suunatud füüsilisest isikust ettevõtjatele**

**Bulgaaria** On suurendatud andmebaaside koostalitlusvõimet, et jälgida ja maksta tervishoiuhüvitisi; kasutajad ei pea enam koguma ja säilitama dokumente, mis tõendavad tervishoiu- ja vanadushüvitiste maksmist. Vajalikku teavet loovad integreeritud infosüsteemid, mis ühendavad sotsiaalkindlustus-, tervishoiu- ja maksuameteid.

**Eesti** Füüsilisest isikust ettevõtjatega seotud korda on veelgi lihtsustatud – 2019. aastal võeti kasutusele ettevõtjate konto. See jälgib füüsilisest isikust ettevõtjate sissetulekuid ja makse ning kontot haldav pank edastab õiged summad haigekassale ja pensionifondile.

**Sloveenia** 2023. aastal hakkab sotsiaaltöö keskuste infosüsteem automaatselt koguma andmeid füüsilisest isikust ettevõtjate ja põllumajandustootjate sotsiaalkindlustuse sissemaksete kohta.

### **3. Kokkuvõtte edusammudest**

**Nõukogu soovitus rakendamise periood langes kokku pandeemiaga. 2020.-2021. aastal pöörati valdkonnapoliitikas suurt tähelepanu erakorralistele meetmetele, et tegeleda**

**pandeemia sotsiaalsete ja majanduslike tagajärgedega;** vähem jõupingutusi tehti süsteemsete reformide läbiviimiseks, et kohandada sotsiaalkaitseliigid uute ja endiselt muutuvate tööturuoludega. Erakorralised meetmed aitasid laiendada sotsiaalkaitset varem katmata või osaliselt hõlmatud rühmadele, kuid enamasti ajutiselt. Samal ajal tõi kriis esile ka mõned tõsised struktuursed puudujäägid ja vajaduse need kõrvaldada, kuid ainult mõned riigid võtsid ette struktuurireformid.

### 3.1. Positiivsed muutused sotsiaalkaitse kõigile kättesaadavuses

Alates 2019. aastast rakendatud või tulevikuks välja kuulutatud meetmed hõlmavad mitmeid muudatusi õigusaktides (või tavades), mis lihtsustavad paljude palgatöötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate konkreetset juurdepääsu nõukogu soovitusel hõlmatud peamiste sotsiaalkaitseliikidele. Oluline on jälgida tähelepanelikult nende rakendamist ja mõju ning neid, mida veel vastu võetud pole.

**Paljud reformid tegelevad ametliku kaetusega,** keskendudes **füüsilisest isikust ettevõtjate** (eelkõige üksinda tegutsevate füüsilisest isikust ettevõtjate ja majanduslikult sõltuvate füüsilisest isikust ettevõtjate) sotsiaalkaitse laiendamisele ja parandamisele, liikudes enamikul juhtudel kaetuse puudumiselt kohustuslikule hõlmatusse. Reforme viidi ellu või kavandatakse ka selleks, et parandada konkreetsete lepinguvormidega või konkreetsetes sektorites töötavate töötajate ametlikku hõlmatus. Kaheksas liikmesriigis tõi COVID-19 pandeemia ajal kasutusele võetud erakorralised meetmed turvavõrgu loomiseks ametlikult hõlmamata isikutele kaasa süsteemsed muudatused ametlikus juurdepääsus.

**Samuti toimus mõningane positiivne areng seoses tegeliku juurdepääsuga,** näiteks vähendati töötushüvitiste miinimumsissemaksete pikkust ja parandati **piisavust, peamiselt seoses füüsilisest isikust ettevõtjate** või **madalate õigustega töötajate vanadushüvitistega** ning vähemal määral töötushüvitistega. **Läbipaistvusega** seoses on kättesaadavast teabest näha nii paljusid häid tavasid ELi liikmesriikides kui ka vajadust edasiste edusammude järele.

### 3.2. Veel on probleeme

**Üldine ambitsioonitase on riiklikes rakenduskavades väga erinev,** eelkõige meetmete kohaldamisala, arvu ja ajastuse poolest (võetud või teatavaks tehtud). Enamiku eesmärk ei ole kõrvaldada kõiki järelevalveraamistikus või Euroopa poolaasta raames tuvastatud puudujääke katvuses, aga on mõni erand.

Samuti tuleks arvesse võtta, et **lähtepunkt on 27 ELi liikmesriigis väga erinev.** Eelkõige sisaldavad mõne kõige arenenuma universaalse ja helde sotsiaalkindlustussüsteemiga heaoluriigi riiklikud rakenduskavad suhteliselt vähe kohustusi seoses uute struktuurireformidega. Seevastu on murettekitav, et mõned liikmesriigid, kus ebatüüpilises töösuhtes inimesed ja füüsilisest isikust ettevõtjad ei ole ikka veel (piisavalt) hõlmatud, ei ole esitanud ambitsioonikaid reformikavasid. Lisaks leiavad mõned liikmesriigid, et soovitude punktid on täidetud kohe, kui kõik palgatöötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad on

sotsiaalkaitsekavadega ametlikult hõlmatud, jättes arvesse võtmata tegeliku juurdepääsu, piisavuse ja läbipaistvuse.

Kuigi mitme meetme eesmärk on parandada füüsilisest isikust ettevõtjate ametlikku kaetust, **on ebatüüpiliste töölepingutega inimestele mõeldud meetmeid vähem**. Mõlema rühma ametlikus ja tegelikus hõlmatuses on endiselt märkimisväärseid puudujääke ning edasiste reformide puudumisel need tõenäoliselt ka ei kao.

Nagu paljud liikmesriigid on tunnistanud, on **rakendamisega seotud probleemid järgmised**: füüsilisest isikust ettevõtjate ametliku kaetuse parandamise keerukus; teatavate ebatüüpilises töösuhtes inimeste rühmade (nt platvormitöötajate, koduabiliste ja põllumajandustootjate) olukorraga tegelemine; raskesti saavutatav tasakaal toetuse parema tegeliku kättesaadavuse tagamise ja süsteemi rahastamise vahel.

2022. aasta juunis toimunud kõrgetasemeline üritus **füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse** teemal näitas paljude liikmesriikide suurt huvi selle probleemi lahendamise vastu ja vajadust selliste puudujääkide kõrvaldamisega seoses täiendava üksteiselt õppimise järele, mis mõjutavad piisava sotsiaalkaitse nii ametlikku kui ka tegelikku kättesaadavust.

Piisav ja kaasav sotsiaalkaitse nõuab üldsuse tugevat toetust ja kõigi tegutsejate kaasamist. Siiski **puuduvad tõendid selle kohta, et tööturu osapooled**, veelgi vähem kodanikuühiskonna organisatsioonid, **oleksid tihedalt kaasatud** riiklike rakenduskavade koostamisse. Euroopa tööturu osapoolte organisatsioonid rõhutasid, et kaasatuse puudumine on peamine probleem.

## 4. Kokkuvõte

**Nõukogu soovitus on aidanud hoogustada** pikaajaliste riiklike sotsiaalkaitstesüsteemide muutmist, et kõrvaldada olemasolevaid (või süvenevaid) puudujääke. See on suurendanud paljudes liikmesriikides palgatöötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse kohaldamisala, piisavust ja sellega seotud teabe nähtavust. Lisaks on mitmed rakendusmeetmed Euroopa poolaasta ning taaste- ja vastupidavuskavade kontekstis riiklike reformikavade lahutamatu osa. Paljud rakendamise seotud probleemid on siiski endiselt lahendamata.

Kuna sotsiaalkaitsega üldiselt vähem kaitstud tööhõivevormide levik on veelgi kiirem ning digi- ja rohepööret tuleb juhtida õiglasel viisil, **on soovitus olulisem kui kunagi varem selle tagamisel, et sotsiaalkaitstesüsteemid** oleksid võimelised pehmemadama suure osa tööjõu majandusšokke. Sotsiaalkaitse kättesaadavuse parandamine tähendab ka suuremaid sissemaksleid avaliku sektori eelarvesse, aidates seega kaasa sotsiaalkaitstesüsteemide rahalisele ja poliitilisele jätkusuutlikkusele.

**Nõukogu soovitus rakendamine peab tuginema laiemale sotsiaal-majanduslikule poliitikale nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil.** Oluline on see, et mõned liikmesriigid kasutasid soovitusi ja sellega seotud riiklike rakenduskavu võimalusena mõelda lisaks soovituselise erimeetmete ka sotsiaalkaitstesüsteemide üldiste reformide üle, neid läbi viia või ette valmistada ning kohandada neid muutuva tööturu ja ühiskondliku tegelikkusega (sh platvormitöö esilekerkimisega).

Huvitava kombel on **mitmed liikmesriigid viimastel aastatel astunud samme ka ebatüüpiliste lepingute kasutamise vähendamiseks**, tehes selle üle paremat järelevalvet, vähendades sotsiaalseid ja rahalisi stiimuleid väga lühiajaliste töölepingute kasutamiseks või fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjatena töötamiseks ning reformides tööõigust, et vähendada killustatust. Need meetmed on olulised; need täiendavad meetmeid, millega tagatakse aruandes kirjeldatud ebatüüpilises hõivevormis inimeste parem hõlmatus, ning neid tuleb jätkata.

Sotsiaalkaitse kättesaadavuse muutumist on arvesse võetud ELi sotsiaalkaitse ja heaoluriikide tulevikku käsitleva kõrgetasemelise töörühma aruteludel. Käesolevas aruandes välja toodud rakendamispuudujääkide kõrvaldamine aitab samuti reageerida Euroopa tuleviku konverentsi üleskutsetele tagada tugevam sotsiaalpoliitika ja Euroopa sotsiaalõiguste samba täielik rakendamine sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas.

**Süsteemide kohandamine, et tagada kõigile parem juurdepääs sotsiaalkaitsele, on pikaajaline protsess**, millesse on kaasatud tööturu osapooled ja muud asjaomased riiklikud organisatsioonid. Positiivne muutu on see, et mõningaid samme on astunud mitmes liikmesriigis, aga allesjäänud sotsiaalkaitse kättesaadavuse puudujääkidega tuleb veel tegeleda. **Komisjoni aruanne peaks käivitama arutelu selle üle, kuidas lahendada allesjäänud probleeme ja kuidas EL saaks neid jõupingutusi toetada.**

## LISA. Sotsiaalkaitse kättesaadavust käsitlevate riiklike rakenduskavade põhijooned (ja ajakohastamine)<sup>74</sup>

[J: jah; E:ei]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	„Jah“ kokku	
1. Riiklik rakenduskava sisaldab sotsiaalkaitse kättesaadavuse puudujääkide analüüsi	J	J	J	J	J	J	E	J	J	J	J	E	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	E	23/26
2. Riiklikust rakenduskavast nähtub, et liikmesriik juba täidab enamikku/kõiki soovitud osi	J	E	J	E	J	E	E	E	E	E	J	E	E	J	E	E	E	E	E	E	J	E	E	J	E	E	E	7/26
3. Riiklik rakenduskava sisaldab meetmeid/reforme ametliku kaetuse parandamiseks	E	J (K)	J (K)	J (K)	E	E	E	J (K)	J (V)	E	J (V)	J (K)	J (K)	E	J (V)	J (V)	J (K)	E	J (V)	J (K)	J (K)	J (V)	J (K)	E	E	E	E	16/26
4. Riiklik rakenduskava sisaldab meetmeid/reforme tegeliku kaetuse parandamiseks	E	J (V)	E	J (V)	E	E	E	E	J (K)	E	J (V)	E	E	E	E	J (V)	J (K)	E	J (V)	E	E	J (V)	E	E	J (K)	E	E	9/26
5. Riiklik rakenduskava sisaldab meetmeid/reforme piisavuse parandamiseks	J (K)	J (V)	J (V)	J (V)	E	J (K)	J (K)	J (V)	E	J (K)	J (V)	E	E	J (V)	E	E	E	J (V)	J (V)	J (K)	E	J (V)	E	E	E	E	E	14/26
6. Riiklik rakenduskava sisaldab meetmeid/reforme läbipaistvuse suurendamiseks	E	J (K)	J (V)	J (K)	J (V)	J (K)	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	J (V)	E	E	E	E	E	6/26
7. Meetmed/reformid käsitlevad kõiki või enamikku sotsiaalkaitse kättesaadavuse puudujääke*	E	J	E	E	E	E	J~	J	E	J~	J	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	J~	E	E	6/26

<sup>74</sup> Liikmesriike kutsuti sotsiaalkaitsekomitee delegaatide kaudu üles esitama komisjonile (2022. aasta suvel) ajakohastatud teavet sotsiaalkaitsele juurdepääsu käsitlevate meetmete ja reformide kohta.

[J: jah; E: ei]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	„Jah“ kokku
8. Riiklik rakenduskava sisaldab COVID-19 pandeemiale reageerimiseks võetud meetmeid	J	J	E	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	E	J	24/26
9. Riiklikus rakenduskavas on ainult/enamasti COVID-19 pandeemiale reageerimiseks võetud meetmed	E	E	E	E	E	E	J	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	J	E	J	3/26
10. Riiklik rakenduskava viitab COVID-19 pandeemia ajal võetud meetmetele, mis muutusid alaliseks	J	J	E	E	E	J	E	E	J	E	J	E	E	E	E	J	J	E	E	E	E	E	E	E	E	J	8/26
11. Riiklik rakenduskava sisaldab erimeetmeid noortele	J	J	E	E	E	E	J	E	E	E	J	J	J	E	J	E	E	J	E	E	E	E	E	E	E	E	8/26
12. Riiklik rakenduskava sisaldab erimeetmeid platvormitöötajate jaoks	E	J	E	J	E	E	E	E	J+	E	E	E	J+	E	E	J	E	E	E	E	E	J+	J	E	J	E	8/26
13. Riiklik rakenduskava sisaldab riikliku statistika parandamise meetmeid	E	J	E	E	E	E	J	E	E	J	E	E	E	E	E	E	E	E	J	E	J	E	E	E	E	E	5/26
14. Riiklikus rakenduskavas mainitakse sõnaselgelt tööturu osapooltega konsulteerimist rakenduskava või mõne selle meetme ettevalmistamisel	E	J	E	E	J	E	E	J	E	J	J	E	E	E	J	J	E	E	E	J	E	E	J	E	E	E	9/26
15. Taaste- ja vastupidavuskava sisaldab reforme/investeeringuid, mille eesmärk on parandada sotsiaalkaitse kättesaadavust	J	J	E	J	J	J	E	J	J	E	E	J	J	-	E	J	J	E	J	J	J	J	J	E	J	J	18/25

Allikas: riiklikud rakenduskavad ning taaste- ja vastupidavuskavad. Märkus. Hõlmatud on ainult 26 liikmesriiki, sest 2022. aasta detsembri seisuga ei olnud oma riikliku rakenduskava esitanud Luksemburg. Märkus. \* Puudujäägid mõõdetuna sotsiaalkaitsele juurdepääsu käsitleva Euroopa Komisjoni ja sotsiaalkaitsekomitee järelevalveraamistiku näitajatega; (V) = vastu võetud; (K) = kavandatud; J~: nende liikmesriikide puhul on vaja tegeleda vaid väikeste puudujääkidega (sotsiaalkaitsele juurdepääsu järelevalveraamistiku näitajate alusel); J+: nendel liikmesriikidel ei ole riiklikus rakenduskavas erimeetmeid, kuid riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas on need olemas.