



Võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega Euroopa Liidu liikmesriikides aastatel 2010-2016

Nr. 10

18.05.2017

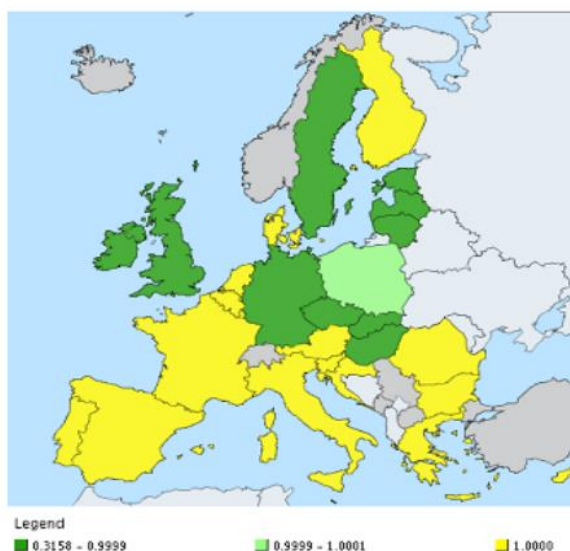
Alates ajast, mil 1993. aastal ilmus Delorsi valge raamat,¹ on majanduskasvu peetud vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja ebavõrdsuse vastu võitlemise nurgakiviks. Viimastel aastatel on see seisukoht aga mõnevõrra muutunud – tekkinud on arusaam, et majanduskasv üksi ei ole „imerohi“ puudust kannatavatele inimestele ja niisama oluline on ka majanduskasvu ümberjagamine. Ka OECD räägib kaasavast² majanduskasvust ning mitmed teised autorid toonitavad, et suurem toetus abivajajatele viib paremate majandusnäitajateni.

Käesoleva aasta aprillis avaldas Euroopa Parlamendi poliitikaosakond A (majandus- ja teaduspoliitika) uuringu „Miinimumsissetulekute strateegiad Euroopa Liidu liikmesriikides“. Tegemist on Euroopa Parlamendi tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni poolt tellitud uuringuga ning see on järg kahele eelnevale miinimumsissetulekuid käsitlevale analüüsile.³ Selle aasta alguses ilmunud uuring vaatleb vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega seonduvaid arenguid EL liikmesriikides aastatel 2010-2016. Käesolev teemaleht pakub mahukast uuringust põgusa ülevaate.

Sotsiaalmajanduslikud arengud Euroopa Liidus

Euroopat 2009. aastal tabanud finants- ja majanduskriis põhjustas suuri pingeid majanduses ja tööturul. Uuringu kohaselt on mitmetes riikides tööga hõivatute määr endiselt madalam kui kriisieelsel ajal (mittehõivatute määr on kõrgeim noorte, naiste, madala kvalifikatsiooniga ja väljastpoolt EL sisse rännanud isikute hulgas). Niisamuti püsib suhteliselt kõrgena pikaajaliste töötute⁴ osakaal, kelle arv kriisi ajal kahekordistus. Jooniselt 1 on näha, et paljudes liikmesriikides on pikaajalise töötuse määr 2010. aastaga võrreldes tõusnud (kollane). Vähem on neid riike, kus pikaajaliste töötute arv on vähenenud (tumeroheline). Poolas on pikaajaliste töötute määr püsinud stabiilsena (heleroheline). Pikaajalise töötuse näitaja oli kõrgeim aastal 2014, mil see moodustas 5,1% tööealisest

Joonis 1. Pikaajalise töötuse määr EL liikmesriikides – võrdlus 2010-2015



Allikas: Minimum Income Policies in EU Member States

¹ European Commission Growth, Competitiveness and Employment, 5 December 1993, COM(700).

² Kaasav majanduskasv – kõrge tööhõivega majandus, mis võimaldab majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust. Ebavõrdsust nähakse jätkusuutlikku majanduskasvu takistava tegurina.

³ „The role of Minimum Income for Social Inclusion in the EU“ (2007) ja „The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010“ (2011)

⁴ Pikaajaliselt töötuks loetakse isik, kes on olnud tööturul eemal ja otsinud aktiivselt tööd vähemalt ühe aasta.

elanikkonnast. Seejuures hinnatakse pikaajalistele töötutele suunatud toetuste efektiivsust liikmesriikides (v.a. Küprosel ja Taanis, kus hinnang toetustele oli hea) (suhteliselt) nõrgaks. Töötuse kõrval on olulise probleemina ära märgitud ka järjest süvenev palgavaesus. Väärib märkimist, et Eestis (9,2%) ohustas täiskoormusega töötajad vaesus- ja sotsiaalse tõrjutuse risk teiste liikmesriikidega võrreldes kõige rohkem.

Vaesus üldiselt ohustas 2015. aastal inimesi rohkem kui 2008. aastal, kuigi tervikuna on vaesusriskis elavate inimeste osakaal langustendentsis. Küll aga on vaesus- ja sotsiaalse tõrjutuse riskis elavate inimeste osakaal 2015. aasta andmete põhjal tõusnud (võrreldes aastatega 2010 ja 2008) Kreekas, Küprosel, Itaalias, Hispaanias, Portugalis, Eestis, Ühendkuningriigis, Maltal, Belgias, Saksamaal, Sloveenias, Luksemburgis, Hollandis ja Rootsis. Vaesusrisk oli suurim naiste, laste, noorte, üksikvanemaga leibkondade, suurperede, migrantide, madalama haridustasemega isikute ja nende hulgas, kellel oli diagnoositud mõni puue või elukvaliteeti halvendav krooniline haigus. Samuti puudutas vaesus tugevamalt maapiirkondades elavaid inimesi. Kõige haavatavama ühiskonnagrupina nimetati ära ka kodutud. Ühe hiljutise vahendatud uuringu kohaselt ei ole kodutus enam keskealiste meesterahvaste probleem, vaid puudutab ka perekondasid, noori ja migrante. Hinnanguliselt on liikmesriikides kodutuid 800 000 ringis ning nende arv on viimastel aastatel enamikus liikmesriikides tõusnud.

Kõige suurema vaesusriskiga ühiskonnagrupina on uuringus välja toodud üksikvanemaga leibkonnad, kus kasvab alaealine laps või alaealisi lapsi (neist ligi 50% elasid vaesus- ja sotsiaalse tõrjutuse riskis). Suurperedest elas hinnanguliselt 1/3 vaesus- ja sotsiaalse tõrjutuse riskis ning vanemaealistest 17,4%. Vaesus puudutas vanemaealisi kõige vähem Hollandis (6,1%) ja kõige rohkem Bulgaarias (51,8%), kuid vanemaealiste vaesus oli oluline probleem ka Eestis, Lätis ja Leedus. Vaesus- ja sotsiaalse tõrjutuse riskis elavate laste osakaal oli kõige suurem Rumeenias, Bulgaarias, Kreekas ja Ungaris. Liikmesriikide võrdluses oli laste olukord Eestis veidi üle keskmise: väikseima vaesus- ja sotsiaalse tõrjutuse riskis elavate laste osakaalu võrdluses jäi Eesti üheksandale kohale. Vaesuses elavate laste arvu vähendamisele (mis on EL tasandil selge prioriteet) on kahtlemata kaasa aidanud Eesti sissetulekutoetuste süsteem, mis on eeskätt orienteeritud lastega perede toetamisele.

Võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega

Vaadates üldiseid sotsiaalkaitse kulutusi, olid uuringu kohaselt kõige heldemad süsteemid Luksemburgis, Taanis ja Austrias (ostujõu pariteedi⁵ alusel üle 10 000 euro elaniku kohta), kõige kasinamad aga Lätis, Bulgaarias ja Rumeenias (ostujõu pariteedi alusel alla 3000 euro elaniku kohta). Kulutused sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemiseks varieerusid 12 eurost (Kreeka) 500 euroni (Holland) elaniku kohta (EL-s keskmiselt 145 eurot) ja kulutused majanduslikust olukorrast sõltuvatele toetustele⁶ vähem kui 21 eurost (Eesti) 3800 euron (Holland) ühe elaniku kohta (EL keskmine oli 842 eurot).

Levinud meede nende indiviidide ja perekondade toimetulekuvajaduste rahuldamiseks, kellel endal puudub töötamisest või muudest allikatest tulenev (piisav) sissetulek, on miinimumsissetuleku tagamine. Hetkel kehtivate süsteemide puhul on sissetulekute minimaalne tase tavapäraselt kehtestatud elatustaseme, ostukorvi maksumuse, absoluutse vaesuspiiri, näidiseelarve (*reference budget*), miinimumpalga, miinimumpensioni või töötushüvitise alusel, mida seejärel teatud parameetrite alusel (nt leibkonna koosseis, mis on kõige levinum) korrigeeritakse.

Tagatava miinimumsissetuleku suurusjärk on liikmesriikide lõikes väga erinev. Näiteks Poolas võib üksi elav puudust kannatav isik saada toetust vaid 7 eurot kuus (toetuse suurus arvutatakse selleks kehtestatud künnise ja eelmise kuu sissetuleku vahe põhjal), samal ajal kui Luksemburgis 1348 eurot kuus (tabel 1 leheküljel 3). Kuigi enamikus riikides on miinimumsissetuleku määr aastatel 2007-2016 tõusnud (AT, BE, EE, FI, FR, LT, LV, SE, NL), on üksikutes riikides (DK, PT, SK) toetuse määra ka alandatud. Kuigi tabel 1 ilmestab hästi tagatavate miinimumsissetulekute erinevusi, ei tohi unustada, et liikmesriikide sotsiaalkaitse süsteemid on erinevad, mis muudab tagatavate miinimumsissetulekute kõrvutamise mõnevõrra keeruliseks. Mõnes riigis võib

⁵ Ostujõu pariteet (*purchasing power parities*) on valuutade selline vahetuskurss, mis võrdsustab erinevate valuutade ostujõu (igas võrreldavas riigis on ühesuguse rahasumma eest võimalik omandada ühesugune ostukorv).

⁶ 2014. aasta ostujõu pariteedi alusel

miinimumsissetuleku suurus kajastada suhteliselt adekvaatselt kogu finantsilist abi, mis üksi elavale sissetulekuta isikule tagatakse, kuid mõnes teises liikmesriigis lisanduvad sellele veel muud, miinimumsissetulekut täiendavad, toetused ja/või soodustused.

Uuringu kohaselt jääb peaaegu kõikides liikmesriikides miinimumsissetuleku määral allapoole vaesusriski piiri. Osades riikides (BG, EE, HU, PL, RO) leevendab hinnangute kohaselt tagatav miinimumsissetulek vaid vaesuse sügavust, kuid on ebapiisav selleks, et toetuse saajat vaesusest välja aidata. Euroopa miinimumsissetuleku võrgustiku (EMIN) riiklike ekspertide hinnangul ei kata miinimumsissetulek mõnedes riikides isegi põhivajadusi (BG, MK, RO), katab vaid põhivajadusi (FI, MT) või on piisav vaid toidu- ja eluasemekulude katmiseks (CZ).

Vahendatud uuringute kohaselt aitavad sotsiaalsed siirded olulisel määral vaesusriskis elavate inimeste osakaalu vähendada: mida suuremad on riigi sotsiaalvaldkonna kulutused, seda väiksem on vaesusrisk (LU, DK, AT, NL, DE, SE, FI, BE) ja vastupidi – mida väiksemad on riigi sotsiaalvaldkonna kulutused, seda suurem on vaesusrisk (LV, RO, BG, EE, HR).⁷ Seejuures on oluline panustada siirete efektiivsusesse, sest uuringud näitavad ka seda, et sotsiaalsete siirete mõjususe varieerub riikide lõikes. Näiteks Eestis ja Lätis jäi sotsiaalsete siirete mõju alla 20 protsendipunkti, samal ajal kui Ungaris, Kreekas, Soomes, Prantsusmaal, Austrias ja Iirimaa ületas 30 protsendipunkti. Eesti on muuhulgas ka üks nendest riikidest, kes aastatel 2015-2016 sai riikliku soovitusel reformida/tugevdada sotsiaalabi ja –kaitse süsteemi (palgavaesusega võitlemise, töötasude arendamise, tööturul osalemise soodustamise jms kõrval).

Poliitikasoovitused

Kuigi uuringus on välja toodud mitmeid ühiseid positiivseid jooni, millega liikmesriikide võitlust vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega iseloomustada (liikumine ühiste põhimõtete suunas, riikidevaheliste erinevuste vähenemine vaesuse vastu võitlemise strateegiates, liikumine aktiivse kaasamise suunas, inimeste vaesuslõksu sattumise vältimine, enama kui vaid majandusliku abi pakkumine), on välja toodud ka mitmeid erinevusi ja puudusi, millega tuleks nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide tasandil tegeleda.

Miinimumsissetulekute ebapiisavus inimeste vaesusest välja aitamiseks tõsteti esile kui üks muretekitavamatest uuringutulemustest. Tagatav miinimumsissetulek peaks võimaldama toetuse saajatel väärikalt ära elada, pärssimata seejuures nende motivatsiooni tööturul ja ühiskonnaelus osalemiseks. Niisamuti ei tohiks toetuste tingimused ja maksud vähendada

Tabel 1. Miinimumsissetuleku maksimaalne suurus üksi elava isiku kohta kuus (eurodes, konverteerimiskurss 2007-2010-2016)

Riik	2007	2010	2016
Austria (AT)	542	542	837
Belgia (BE)	645	725	867*
Bulgaaria (BG)	19	19	24
Eesti (EE)	58	64	130*
Hispaania (ES)	-	-	426
Holland (NL)	588	617	977*
Horvaatia (HR)	-	-	106
Iirimaa (IE)	805	849	806
Itaalia (IT)	-	-	80
Kreeka (EL)	-	-	200
Küpros (CY)	356	452	480*
Leedu (LT)	53	91	102*
Luksemburg (LU)	1185	1146	1348
Läti (LV)	39	56	49
Malta (MT)	359	397	443
Poola (PL)	109	102	7-140
Portugal (PT)	117	189	126
Prantsusmaa (FR)	441	460	524*
Rootsi (SE)	385	361	412*
Rumeenia (RO)	28	30	32
Saksamaa (DE)	345	359	404*
Slovakkia (SK)	157	182	61*
Sloveenia (SI)	206	226	288
Soome (FI)	389	361	485*
Taani (DK)	1201	1325	950
Tšehhi (CZ)	114	131	126*
Ungari (HU)	-	-	149
UK	370	303	373*

* (vajadusel) lisandub täiendavaid toetusi

Allikas: Minimum Income Policies in EU Member States

⁷ Crepaldi C., Castegnaro C., Naaf S. (2011), The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010, European Parliament, <https://goo.gl/zfQ8ig>

inimeste motivatsiooni pingutada ja teenida rohkem. Täiendavate ressursside allikana muudatuste elluviimiseks toodi välja sotsiaalvaldkonna kulutuste ratsionaliseerimine (reformid ebavajalike kulude vähendamiseks, pettustega võitlemine ja toetuste dubleerimise vältimine, mis paljudes riikides tähendab koordineeritud andmebaasi loomist erinevate sektorite infovahetuseks).

Et mõnedes riikides ei ole osa puudust kannatavaid inimesi õigustatud miinimumsissetulekut saama (või nad ei kasuta seda muude takistuste tõttu), on olulise teemana välja toodud ka miinimumsissetuleku tagamise strateegiate haarde ja kasutamise parendamine. Toetuse haare tähistab potentsiaalsete toetuse saajate gruppi, mille ringist on osades liikmesriikides mõned olulised sihtrühmad välja jäänud (noored, migrandid, kodutud). Toetuse haarde ja kasutamise parandamise võtmetegurina nähakse administreerimise kvaliteedi tõstmist. Riigid, kus toetuse haare on väiksem (sh toetuse saamise tingimused on põhjendamatult ranged), peaksid toetuse saamise tingimused üle vaatama ja veenduma, et kõik abi vajavad sihtgrupid on õigustatud toetust saama. Toetuse kasutamise suurendamiseks on oluliseks võtmeteguriks ka teavitustöö (mõnes riigis kehtib endiselt süsteem, kus vastutus info leidmise ning oma õiguste ja protseduuriliste nüansside tundmise osas on asetatud laiema avalikkuse õlule, mis kitsendab ettenähtud abi kasutajate ringi).

Et sotsiaalne tõrjutus ja vaesus ei seisne ainult ressursside puuduses, on oluline jätkata miinimumsissetuleku tagamise strateegiate integreerimist kaasamise meetmetega. See tähendab personaalsemat ja terviklikumat toetussüsteemi, koostöö tõhustamist erinevate teenusepakkujate vahel ja rakendatud meetmete efektiivsuse perioodilist hindamist. Et uuringu kohaselt mõjutas majanduskriis kõige enam just noori, tuleks eraldi tähelepanu pöörata noorte võimaluste suurendamisele aktiivselt tööturul osaleda. Toetuse saajate vaesuslõksu langemise vältimise kõrval on oluline tegeleda ka palgavaesuse problemaatikaga (mis osade autorite hinnangul süveneb veelgi, kui kaasavate meetmete käigus sunnitakse inimesi vähetasustatud töödele), mistõttu tuleks sissetulekute ülemmäära toetuse saamise tingimustes tõsta. Niisamuti on oluline abivajajatele nende vajadustele vastavate koolituste pakkumine, mis võimaldab neil subsideeritud töökohtadelt „päris tööle“ edasi liikuda.

Miinimumsissetulekute tagamise süsteemide reformimiseks ja rakendatud meetmete mõju hindamiseks on oluline ka tõenduspõhisuse edendamine. See tähendab rohkemate andmete kogumist nii liikmesriikide kui ka EL tasandil, võimaldades mõista rakendatud meetmete efektiivsust, nende majanduslikku mõju ja luues näiteid parimatest praktikatest. Samuti tuleb senisest enam koguda andmeid toetuste ja teenuste mittekasutamise ning selle põhjuste kohta.

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse (riski) vähendamine Euroopa Liidus (vähemalt 20 miljoni inimese võrra 2020. aasta lõpuks) on üks viiest strateegia „Euroopa 2020“ (2010. aastal käivitatud tööhõive ja majanduskasvu strateegia, mille fookuses on tingimuste loomine arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks) peamisest eesmärgist. Selle eesmärgi saavutamise vajalikkuse osas valitseb erinevate autorite vahel üksmeel – inimeste vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest välja aitamist vaadeldakse kui nende põhiõigust. Küll aga ei ole leitud selget üksmeelt selles osas, kas eesmärkide saavutamiseks tuleks kehtestada Euroopa majandustoetus ühtsete miinimumkriteeriumitega või liikuda pehmema koordineerimise suunas (näiteks läbi Euroopa semestri).

Lauraliisa Mark
ÖAO nõunik

Kasutatud allikad

European Parliament (2017). Minimum Income Policies in EU Member States: Study for the EMPL Committee. <https://goo.gl/hpVWx7>