



## TÖÖHÕIVEPOLIITIKA

Strateegia „Euroopa 2020“ üks peamisi eesmärke on luua rohkem ja paremaid töökohti. Euroopa tööhõivestrateegia koos selle järelvalveprotsessi ja seonduvate rahastamisvahenditega aitab kaasa nn pehmele koordineerimisele. Isegi kui vastutus tööhõive- ja sotsiaalpoliitika eest lasub peamiselt liikmesriikide valitsustel, on ELi õigus teatavates valdkondades oluline.

### ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 8–10, 145–150, 156–159 ja 162–164.

### EESMÄRGID

ELi toimimise lepingus sätestatud oluliste põhimõtete, eesmärkide ja tegevuse hulka kuulub kõrge tööhõivetaseme edendamine kooskõlastatud strateegia väljatöötamise abil, eelkõige kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanemisvõimelise tööjõu tagamiseks ning majanduslikele muutustele reageerivate tööjõuturgude loomiseks. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 9 horisontaalsele sättele tuleb liidu poliitika ja meetmete sõnastamisel ning rakendamisel arvesse võtta kõrge tööhõivetaseme edendamise eesmärki.

### SAAVUTUSED

**A.** Varasemast ajajärgust (1950.–1990. aastad) strateegiani „Euroopa 2020“

Euroopa Söe- ja Teraseühenduses (ESTÜ) said töötajad juba 1950. aastatel taaskohanemistoetust. Seda anti söe- ja terasesektori töötajatele, kelle töökohti ohustas tööstusharu ümberkorraldamine. Peamine tööpuuduse leevendamise vahend oli 1960. aastate alguses asutatud Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ([2.3.2. Euroopa Sotsiaalfond](#)).

1980. aastatel ja 1990. aastate algul keskenduti tööhõive tegevuskavades kindlatele sihtrühmadele ning loodi mitmeid vaatlus- ja dokumenteerimissüsteeme.

Seoses suure tööpuudusega enamikus ELi riikides algatati 1993. aasta valge raamatuga majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive kohta arutelu Euroopa majandus- ja tööhõivestrateegia üle, seades esmakordselt ELi tegevuskavas esikohale tööhõive.

1999. aasta mais jõustunud Amsterdami lepingu uues tööhõiveteemalises jaotises nähti ette Euroopa tööhõivestrateegia ja aluslepingul põhineva alalise



tööhõivekomitee loomine, millel on liikmesriikide tööhõive- ja tööturupoliitika kooskõlastamise edendamisel nõustaja roll. Tööhõivepoliitika valdkonnas kuulub esmane pädevus siiski liikmesriikidele. Nn sotsiaalprotokollide lisamine aluslepingusse tõhustas sotsiaalpartnerite kaasamist ([2.3.7. Sotsiaaldialoog](#)).

1997. aasta novembris Luxembourgis toimunud erakorralisel tööhõive teemalisel tippkohtumisel alustati Euroopa tööhõivestrateegia ja koos sellega avatud koordinatsiooni meetodi rakendamist ehk nn Luxembourgis protsessi, mis kujutab endast riikide tööhõivepoliitika iga-aastast kooskõlastamis- ja järelevalvetsükli. See põhineb liikmesriikide kohustusel kehtestada ühised sihid ja eesmärgid.

Euroopa tööhõivestrateegiaga seati tööhõive eesmärk samale tasemele majanduskasvu ja stabiilsuse makromajanduslike eesmärkidega.

2000. aastal leppis Euroopa Ülemkogu Lissabonis kokku uues strateegilises eesmärgis muuta EL maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmispõhiseks majanduseks, kusjuures tööhõive- ja sotsiaalpoliitika üldeesmärgiks seati täistööhõive ning 2010. aastaks tuli täita konkreetsed sihteesmärgid (Lissaboni strateegia).

Euroopa tööhõivestrateegia vaadati läbi 2002. aastal ning see taaskäivitati 2005. aastal, keskendudes majanduskasvule ja tööhõivele. Protsesside lihtsustamiseks ja sujuvamaks muutmiseks võeti kasutusele mitmeaastane ajaraamistik (esimene tsükkel aastatel 2005-2008) ja tööhõivesuunised lõimiti majanduspoliitika üldsuunistesse.

Finantskriisi järel võeti 2010. aastal vastu strateegia „Euroopa 2020“ ning finants- ja majanduspoliitika koordineerimise vahendina võeti kasutusele Euroopa poolaasta.

Selles kümneks aastaks kavandatud töökohtade loomise ning aruka, kestliku ja kaasava majanduskasvu strateegias määrati esmakordselt kindlaks peamised eesmärgid, millest tähtsamad olid järgmised.

- Tööturg: suurendada 2020. aastaks 20–64aastaste inimeste tööturul osalemise määraks 75%-ni.
- Sotsiaalne kaasatus ja võitlus vaesuse vastu: tuua vähemalt 20 miljonit inimest vaesuse ja tõrjutuse ohust välja.
- Haridus- ja koolitussüsteemide kvaliteedi ja tulemuslikkuse parandamine: vähendada koolist väljalangevuse määraks praeguselt 15%-lt 10%-le ning suurendada kolmanda (keskharidusele järgneva) tasandi või sellega võrdväärse hariduse omandanud 30–34aastaste isikute määraks 31%-lt vähemalt 40%-le.

Liikmesriigid pidid oma suhtelist lähteasukohta ja riigi eripära arvestades püstitama viie peamise eesmärgi põhjal oma riiklikud eesmärgid.

Tööhõivepoliitika järelevalvetsükkel koosneb järgmistest osadest:

- tööhõivesuunised, mille komisjon välja töötab ja nõukogu kinnitab;
- ühine tööhõivearuanne, mille komisjon avaldab ja nõukogu kinnitab;
- riiklikud reformikavad;
- riigipõhised aruanded ja riigipõhised soovitused, mille komisjon välja töötab ja nõukogu kinnitab.



Tööhõivesuunised (ELi toimimise lepingu artikkel 148) sisaldavad riikliku tööhõivepoliitika strateegilisi eesmärke ning poliitilisi prioriteete tööhõive, hariduse ja sotsiaalse kaasamise valdkonnas. Neis on poliitilised prioriteedid ühendatud mitme olulise elemendiga. Neli tööhõivesuunist moodustavad osa 10 koondsuunistest, mis hõlmavad ka kuut majanduspoliitika üldsuunist (ELi toimimise lepingu artikkel 121).

2018. aastal viidi tööhõivesuunised kooskõlla Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtetega ([2.3.1. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika: üldpõhimõtted](#)). Kokkuleppel Euroopa Parlamendiga on need jäänud samaks ka 2019. aastal. Viimastes, 2020. aasta suunistes ühitatakse iga-aastase kestliku majanduskasvu strateegia neli mõõdet (eelkõige kestlikkuse mõõde), mis kajastavad komisjoni 2020. aasta jaanuaris avaldatud teatise „Tugevam sotsiaalne Euroopa õiglaste üleminekute jaoks“ narratiivi, ning lõimitakse need ÜRO kestliku arengu eesmärkidega. Suunistes keskendutakse neljale valdkonnale:

- suurendada nõudlust tööjõu järele (töökohtade loomine, tööjõumaksud, palgakujundus);
- tugevdada töötajaskonda ning parandada tööhõive, oskuste ja pädevuste kättesaadavust;
- parandada tööturgude toimimist ja tõsta sotsiaaldialoogi tulemuslikkust;
- edendada võrdseid võimalusi kõigi jaoks, suurendada sotsiaalset kaasatust ja vähendada vaesust.

#### **B. Siduvad õigusaktid – ELi õigus**

Euroopa Liidu toimimise lepingu tööhõivet ja sotsiaalküsimusi käsitlevatest sätetest tulenevalt on vastu võetud rida direktiive, määrusi ja otsuseid, millega püütakse tagada kõigis ELi liikmesriikides miinimumnõuded alljärgnevates valdkondades.

- Töötervishoid ja tööohutus: üldised ja konkreetsed õigused ja kohustused, töövahendid, konkreetsed riskid, näiteks ohtlikud ained ja kantserogeenid ([2.3.5. Töötervishoid ja tööohutus](#)).
- Võrdsed võimalused naistele ja meestele: võrdne kohtlemine tööl, rasedus, rasedus- ja emaduspuhkus, vanemapuhkus ([2.3.9. Võitlus vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu](#)).
- Kaitse diskrimineerimise eest soo, rassi, usutunnistuse, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse põhjal ([2.3.9. Võitlus vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu](#)).
- Töötingimused: osaline tööaeg, tähtajalised lepingud, tööaeg, noorte tööhõive, töötajate teavitamine ja nendega konsulteerimine ([2.3.6. Töötajate õigus saada teavet, olla ära kuulatud ja osaleda otsustamisel](#); [2.3.7. Sotsiaaldialoog](#)).
- Tugiteenused: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta otsus nr 573/2014/EL avalike tööturuasutuste koostöö tõhustamise kohta, mille kehtivust pikendati 2020. aasta novembris veel seitsme aasta (2021–2027) võrra.



Lisaks toetatakse ELi õigusaktidega põhivabadusi seoses isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumisega ELis (ühtne turg) alljärgnevatel valdkondades.

- Töötajate vaba liikumine: võrdne kohtlemine ja sotsiaaltoetuste kättesaadavus ([2.1.5. Töötajate vaba liikumine](#)).
- Töötajate lähetamine: kestus, palk, hõlmatud sektorid ([2.1.13. Töötajate lähetamine](#)).

### C. Koordineerimine soovitude ja muude poliitikaalgatuste kaudu

Eelnimetatud nn tugeva õiguse kõrval pakub nn pehme õigus täiendavaid meetmeid ELi liikmesriikide tegevuse paremaks kooskõlastamiseks. Pehme õigus hõlmab mittesiduvate õigusaktidena nõukogu soovitusi ning muid komisjoni poliitikaalgatusi. Korraliku ettevalmistustöö ning ELi tasandil toimiva toe ja järelevalve korral võib neil olla märkimisväärne mõju. Järgnevalt mõned näited olulistest ELi poliitikaalgatustest:

- nõukogu soovitus Euroopa noortegarantii loomise kohta (2013. aasta aprill), mille eesmärk on tagada kõigile kuni 25aastastele noortele nelja kuu jooksul pärast töötuks jäämist või haridussüsteemist lahkumist kvaliteetne töopakumine, jätkuõpe või õpipoisi- või praktikakoht. Euroopa Parlamendi 8. oktoobril vastu võetud resolutsioonis väljendati soovi muuta noortegarantii siduvaks;
- Euroopa Õpipoisiõppe Liit (alustas tegevust 2013. aasta juulis);
- nõukogu soovitus praktika kvaliteediraamistiku kohta (2014. aasta märts);
- nõukogu soovitus, mis käsitleb pikaajaliselt töötute tööturule toomist (2016. aasta veebruar);
- Euroopa solidaarsuskorpus (2016) noortele, mille põhieesmärk on abistamine loodusõnnetuste või kogukondades ilmnevate sotsiaalprobleemide korral;
- Euroopa oskuste tegevuskava (2016. aasta juuni). Sellesse poliitikameetmete paketti on koondatud 10 põhimeedet, mille abil tahetakse anda kodanikele tööturu jaoks vajalikud oskused. Komisjon esitas 2020. aasta juulis uue, 2016. aasta oskuste tegevuskavale tugineva viieaastase kava, millega aidatakse üksikisikutel ja ettevõtjatel arendada rohkem ja paremaid kutseoskusi. See koosneb 12 kutseoskustele keskenduvast meetmest, mille abil tahetakse tagada, et õigus koolitusele ja elukestvatele õppele saaks kogu Euroopas tegelikkuseks.

Töötingimuste, sealhulgas sotsiaalkaitse ja õiglase liikuvuse parandamiseks esinesid kõik kolm ELi institutsiooni 2017. aasta novembris ühisavaldusega Euroopa sotsiaalõiguste samba ([2.3.1. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika: üldpõhimõtted](#)) toetuseks.

COVID-19 puhangu ning selle sotsiaalsete ja majanduslike tagajärgede leevendamiseks loodi 2020. aasta mais eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA). Sellest antakse liikmesriikidele rahalist toetust töökohtade ja töötajate kaitsmiseks lühendatud tööaja kavade või samalaadsete meetmete kaudu.



## D. Toetavad ELi rahastamisvahendid

Mitmed ELi rahastamisprogrammid toetavad programmide väljatöötamist, meetmeid ja suutlikkuse suurendamist liikmesriikides:

- Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) toetatakse väga mitmesuguseid algatusi liikmesriikides. Lisaks otsustas Euroopa Ülemkogu 2013. aasta veebruaris luua noorte tööhõive algatuse, mille sihtrühmaks on 15–24aastased mittetöötavad ja mitteõppivad noored eriti kõrge tööpuuduse tasemega piirkondades ([2.3.2. Euroopa Sotsiaalfond](#));
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt vastu võetud ELi tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm (EaSI) koondab endasse kolm senist programmi (tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programm PROGRESS, Euroopa tööturuasutuste võrgustik EURES ning mikrorahastamise ja sotsiaalse ettevõtluse tegevussuund);
- **Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondist (EGF)** toetatakse maailmakaubanduses toimunud oluliste struktuurimuutuste tõttu töö kaotanud inimesi.

2018. aasta mais võttis komisjon vastu ettepaneku, millega reguleeritakse Euroopa Sotsiaalfondile+ (ESF+) aastateks 2021–2027 antavat toetust. ESF+ alla on koondatud rida fonde ja programme, millest olulisemad on ESF, noorte tööhõive algatus ja EaSI. ESF+ ja EGF täiendavad teineteist, kuna ESF+ toetab eelnevaid ja ennetavaid meetmeid, samas kui EGF jääb tagantjärele reageerivaks hädaabifondiks väljaspool finantsraamistikku.

2020. aasta mais tuli komisjon välja ulatusliku Euroopa majanduse taastamise kava ettepanekuga, millega muudetakse varem ESF+ kohta esitatud ettepanekut. Uue kava eesmärk on COVID-19 pandeemiast põhjustatud sotsiaalse ja majandusliku kahju heastamine, eelkõige töökohtade säilitamise ja uute töökohtade loomise kaudu ([2.3.2. Euroopa Sotsiaalfond](#)).

Et aidata liikmesriikidel COVID-19 kriisist üle saada, lõi komisjon ka koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatuse (CRII). Selle vahendid suunatakse tervishoiusüsteemidesse, väikestesse ja keskmise suurusega ettevõtetesse, tööturgudele ja teistesse ELi riikide haavatavatesse majandusvaldkondadesse.

Muule lisaks on komisjon rahastamisvahendi TERA rahastamiseks emiteerinud TERA sotsiaalvõlakirju.

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendi roll selles valdkonnas on järk-järgult suurenenud. Alates Amsterdami lepingu jõustumisest tuleb tööhõivesuuniste asjus konsulteerida parlamendiga, enne kui nõukogu need vastu võtab. Peale selle on avatud koordinatsiooni meetod suurendanud parlamentide, nii Euroopa Parlamendi kui ka liikmesriikide parlamentide rolli, kuna need tuleks kaasata riiklike eesmärkide püstitamisse ja täitmisel.



Euroopa Parlament on kindlalt toetanud strateegiat „Euroopa 2020“. Mitmed noorte töötuse vähendamise algatused, näiteks ELi noortegarantii ja tööpraktika miinimumnõuded, said alguse parlamendi ettepanekutest võtta konkreetseid praktilisi meetmeid. Parlament on 2010. aastast alates jõuliselt toetanud noortegarantii loomist ja jälgib selle rakendamist. Euroopa Parlamendi 17. juuli 2014. aasta resolutsioonis nõuti ELi õigusraamistiku loomist, millega kehtestatakse noortegarantii rakendamise miinimumnõuded (puudutavad muu hulgas õpipoisiõppe kvaliteeti), mis hõlmaksid 25–30aastaseid noori. 2018. aastal vastu võetud Euroopa Parlamendi resolutsioonis nõuti noorte tööhõive algatuse rahastamise olulist suurendamist. Parlamendi 29. oktoobri 2015. aasta resolutsioonis toetati pikaajalist töötust käsitlevas soovitusel võetud seisukohta. Parlamendi intensiivne töö oskuste arendamise valdkonnas mõjutas Euroopa uut oskuste tegevuskava, mille komisjon avaldas 2016. aasta juunis.

Euroopa Parlamendi **13. märtsi 2019. aasta resolutsioonis majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta kohta** rõhutatakse, et ELi sotsiaalsed eesmärgid ja kohustused on niisama tähtsad nagu majanduslikud eesmärgid.

COVID-19 puhangu algusest alates on parlament püüdnud leevendada kriisi negatiivseid tagajärgi, eelkõige tööturul. Euroopa Parlamendi 10. juuli 2020. aasta resolutsioonis ELi tööhõivepoliitika suuniste kohta nõuti otsustavaid meetmeid pandeemiast põhjustatud šoki leevendamiseks, eelkõige tulevaste suuniste läbivaatamist vastavalt olukorrale ning vajadust leevendada täiustatud noortegarantii abil noorte töötust.

Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi  
12/2020

