



Bryssel 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi

{SWD(2022) 313 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

- **Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet**

Oikeudenmukaisten ja selviytymiskykyisten talouksien ja yhteiskuntien rakentamiseksi on olennaisen tärkeää varmistaa, että kaikki unionin kansalaiset voivat elää ihmisarvoista elämää. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmaisi poliittisissa suuntaviivoissaan¹ toiveensa Euroopasta, joka pyrkii lisäämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja vaurautta. Tämä aloite perustuu unionin kunnianhimoiseen tavoitteeseen ja sitoumukseen lisätä talouksien osallistavuutta ja varmistaa, ettei ketään jätetä jälkeen.

Viime vuosikymmenen aikana toteutetuista köyhyyttä torjuvista toimista ja parannuksista huolimatta yli 95,4 miljoonaa eurooppalaista oli köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa vuonna 2021. Viime vuosikymmenen aikana monissa jäsenvaltioissa (vajaatyöllisissä tai) työttömissä kotitalouksissa elävien henkilöiden² köyhyysriski on kasvanut, köyhyydestä on tullut vakavampaa ja pysyvämpää ja sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on heikentynyt. Vuoteen 2020 saakka unionin talous jatkoi kasvuaan, työllisyys saavutti kaikkien aikojen korkeimman tason ja työttömyys palasi vuotta 2008 edeltäneelle tasolle. Covid-19-pandemia johti kuitenkin talouden sokkiin. Unioni ja jäsenvaltiot lisäsivät sosiaalista suojelua merkittävästi ja tarjosivat kattavia toimia vastauksena ennennäkemättömiin sosiaalisiin haasteisiin. Eristämistoimenpiteet ovat kuitenkin vaikuttaneet suhteettomasti naisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, erityisesti omaishoidon aiheuttaman taakan kasvun sekä terveydenhuollon, koulutuksen ja tarvittavien sosiaalipalvelujen heikomman saatavuuden vuoksi, mikä on myös pahentanut jo olemassa olevia työhön pääsyn esteitä.

Venäjän Ukrainaan tekemän laittoman ja perusteettoman hyökkäyksen jälkeen energian hintojen jyrkkä nousu ja inflaation kiihtyminen ovat viime aikoina vaikuttaneet erityisesti pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin, koska niillä energian ja elintarvikkeiden kulutuksen osuus niiden kokonaismenoista on yleensä muita suurempi.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta sekä oikeus riittävään vähimmäistoimeentuloon ovat keskeisessä asemassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa. Pilarin periaatteessa 14 todetaan seuraavaa: ”*Jokaisella, jolla ei ole riittäviä varoja, on oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen. Työkykyisten vähimmäistoimeentuloetuksiin olisi yhdistettävä kannustimet työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen.*” Komissio hyväksyi 4 päivänä maaliskuuta 2021 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman, jolle unionin johtajat antoivat tukensa Portossa 8 päivänä toukokuuta 2021 pidetyssä huippukokouksessa. Eurooppa-neuvosto³ on asettanut yleistavoitteet köyhyyttä, työllisyyttä ja osaamista koskevat yleistavoitteet vuodelle 2030. Köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi vuoteen 2030 mennessä pienennettävä

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_fi.pdf

² Tällä tarkoitetaan 0–59-vuotiaita henkilöitä, jotka asuvat kotitalouksissa, joissa työkäiset aikuiset (18–59-vuotiaat) ovat edeltävän vuoden aikana työskennelleet alle 20 prosenttia työskentelypotentialistaan.

³

vähintään 15 miljoonalla, joista vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia, vähintään 78 prosenttia 20–64-vuotiaista olisi oltava työllisiä ja aikuisista vähintään 60 prosentin olisi osallistuttava vuosittain koulutukseen. Jäsenvaltiot esittivät kesäkuussa 2022 kansalliset tavoitteensa tämän päämäärän tukemiseksi.

Sosiaalisten turvaverkkojen rooli

Sosiaaliset turvaverkot auttavat vähentämään sosiaalista eriarvoisuutta ja eroja jäsenvaltioiden sisällä, tehostavat ylöspäin tapahtuvaa sosiaalista lähentymistä ja edistävät samalla työkykyisten integroitumista työmarkkinoille. Hyvin suunnitelluilla sosiaalisilla turvaverkoilla pyritään takaamaan, että jokaisella on riittävät resurssit ihmisarvoiseen elämään ja mahdollisuus osallistua taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen elämään, myös työmarkkinoille. Turvaverkot ovat erityisen tärkeitä vähävaraisissa kotitalouksissa eläville henkilöille. Vähävaraisella kotitaloudella tarkoitetaan kotitaloutta, jonka terveyden ja hyvinvoinnin sekä sosiaalisen osallisuuden ja työmarkkinoille integroitumisen kannalta välttämättömät rahalliset ja aineelliset resurssit ovat riittämättömät, niitä saadaan epäsäännöllisesti tai niiden saanti on epävarmaa. Sosiaaliset turvaverkot käsittävät tässä toimeentulotuen ja erilaisia luontoisetuksia ja palveluja, joita tarjotaan niitä tarvitseville.

Toimeentulotukeen sisältyy monenlaisia rahana maksettavia etuuksia, joilla vastataan erilaisiin tarpeisiin. Tällaisia rahana maksettavia etuuksia voivat olla esimerkiksi lapsilisät ja perhe-etuudet, asumistuet, työttömyys-, työkyvyttömyys- ja vanhuusetuudet tai työssäoloaikaiset etuudet sekä vähimmäistoimeentuloetuudet.

Vähimmäistoimeentuloetuuksilla⁴ on erityinen merkitys rahana maksettavan toimeentulotuen kokonaismäärässä, sillä niiden tarkoituksena on auttaa yksittäistä kotitaloutta saavuttamaan tietty kokonaistulotaso. Ne ovat maksuihin perustumattomia, tarveharkintaisia etuuksia, jotka on tarkoitettu viimesijaiseksi turvaksi kotitalouksille, joilla ei ole riittävästi varoja elämiseen silloinkaan, kun muut tulonlähteet tai etuudet on hyödynnetty, tai niitä ei ole riittävästi takaamaan ihmisarvoista elämää. Vähimmäistoimeentuloetuksia täydennetään yleensä räätälöidyllä tuella ja työmarkkinoille pääsyä edistävillä kannustimilla, sosiaalista osallisuutta edistävillä toimenpiteillä ja laadukkailla palveluilla. Siten vähimmäistoimeentulojärjestelmät – jotka kattavat kaikki kolme toisiaan tukevaa osa-aluetta – eivät ole passiivinen väline, vaan ne toimivat mahdollisuuksien mukaan ponnahduslautana osallisuuteen ja parempiin työllisyysnäkyymiin.

Asianmukaisesti suunnitellut vähimmäistoimeentulojärjestelmät voivat toimia automaattisina vakauttajina. Talouden laskusuhdanteiden aikana ne voivat osaltaan tukea kestäväää ja osallistavaa elpymistä sekä auttaa lieventämään kotitalouksien tulojen laskua ja hillitsemään köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrän kasvua. Vähimmäistoimeentulojärjestelmillä voi myös olla vakauttava vaikutus tavaroiden ja palvelujen kokonaiskysyntään.⁵ Hyvin suunnitelluissa vähimmäistoimeentulojärjestelmissä saavutetaan sopiva tasapaino köyhyyden vähentämisen, työntekoon kannustamisen ja julkisen talouden kestävyuden säilyttämisen välillä.

⁴ Vähimmäistoimeentuloetuuksilla ei tarkoiteta yleistä perustuloa, joka on kaikille ehdoitta ilman tarveharkintaa tai työssäkäyntivaatimusta myönnettävää toimeentulotukea.

⁵ Euroopan parlamentti (2010): Tutkimus ”The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis”.

Toimeentulotuen yleisen tason tulisi taata ihmisarvoinen elämä. Toisaalta työnteon olisi aina oltava kannattavaa, ja sosiaalisen suojelun järjestelmien pitäisi olla julkisen talouden kannalta kestäviä. Työkykyisiä varten vähimmäistoimeentuloon on liitettävä riittäviä kannustimia työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen, jotta järjestelmä toimisi vakauttavasti ja vältettäisiin haitalliset hystereesivaikutukset, jotka johtavat työllisyyden alenemiseen. Hyvin suunniteltu vähimmäistoimeentulojärjestelmä voi yhdessä tehokkaiden aktiivisten työllistämistoimenpiteiden kanssa olla tärkeä väline unionin vuoden 2030 työllisyystavoitteen saavuttamisessa ja tukea myös nuorten aikuisten aktiivointia ja heidän integroitumistaan työmarkkinoille.

Jäsenvaltiot tarjoavat luontoisetuuksia osana sosiaalisia turvaverkkojaan ja rahana maksettavien etuuksien lisäksi. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalinen asuntotarjonta, alennukset tietyistä palveluista (esimerkiksi julkisesta liikenteestä tai kaasusta, sähköstä ja muista yleishyödyllisistä palveluista) perityistä maksuista tai kohdennettu tuki lastenhoidon tai terveydenhuollon, myös äitien ja pikkulapsien terveydenhuollon, itse maksettavien kustannusten kattamiseksi. Vaikka vähimmäistoimeentulon saajat usein saavat luontoisetuuksia, nämä kaksi eivät aina muodosta kokonaisuutta, eivätkä kaikki vähimmäistoimeentulon saajat hyödynnä luontoisetuuksia. On näyttöä siitä, että tarjolla olevasta lisätuesta huolimatta pienituloiset kotitaloudet käyttävät vähemmän joitakin näistä palveluista, esimerkiksi lastenhoitopalveluja.

Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä sosiaalisia turvaverkkoja, niiden saatavuuden ja riittävyyden parantamisessa on edistytty epätasaisesti. Sosiaalisten turvaverkkojen muoto vaihtelee jäsenvaltioittain, mikä johtuu erilaisista kansallisista perinteistä ja sosiaalisen suojelun järjestelmien yleisestä rakenteesta. Jäsenvaltioiden haasteet ovat kuitenkin samankaltaisia, kuten eurooppalaisen ohjausjakson toistuvat maakohtaiset analyysit ja suositukset osoittavat. Lisäksi avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa käydyissä aihekohtaisissa keskusteluissa on tuotu esiin yhteisiä haasteita, jotka koskevat erityisesti etuuksien alhaista käyttöastetta ja edunsaajien tukemista työmarkkinoille osallistumisessa ja yhteiskuntaan integroitumisessa.

Haasteet

Toimeentulotuen riittävyyden varmistaminen on haaste lähes kaikissa jäsenvaltioissa muun muassa palkkakehityksen vuoksi. Riittävyyttä voidaan mitata vertaamalla edunsaajien kokonaistuloja kansalliseen köyhyysrajaan⁶ (osoituksena köyhyyttä lieventävästä vaikutuksesta) ja pienipalkkaisten tuloihin⁷ (osoituksena työmarkkinoille osallistumiseen liittyvistä taloudellisista kannustimista). Vaikka riittävyys vaihtelee kotitalouksien välillä, molemmat indikaattorit antavat samankaltaisia tuloksia, jotka osoittavat, että matalimmat palkat ovat lähellä köyhyysrajaa ja etuudet sitäkin alemmalla tasolla. Vuonna 2019 yksittäisen toimeentulotuen saajan tulot olivat alle 80 prosenttia köyhyysrajasta 22 jäsenvaltiossa, kun

⁶ Mitattuna köyhyysriskiasteen perusteella (60 % kotitalouden ekvivalentista mediaanitulosta sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen).

⁷ Jäsenvaltiot sopivat sosiaalisen suojelun komiteassa työikäisen väestön vähimmäistoimeentuloetuuksien vertailuanalyysikehyksestä. Etuuksilla saavutettaviin tuloksiin todennäköisimmin vaikuttavia keskeisiä poliittisia tekijöitä määritettiin kolme: 1) etuuksien riittävyys, 2) etuuksiin oikeuttavat kriteerit ja etuuksien käyttöaste sekä 3) aktiivointi ja palvelujen saatavuus. Jäsenvaltiot sopivat kahdesta indikaattorista, joilla mitataan rahana maksettavan toimeentulotuen riittävyyttä: i) toimeentulotuen suhde kyseisen jäsenvaltion kansalliseen köyhyysriskirajaan ja ii) toimeentulotuen suhde pienipalkkaisen työntekijän eli 50 prosenttia keskipalkasta ansaitsevan henkilön tuloihin. Vähimmäispalkan sijasta käytetään pienipalkkaisen työntekijän tuloja, koska kaikissa maissa ei ole vähimmäispalkkaa.

taas pienipalkkaisen tulot saavuttivat köyhyysrajan tai olivat sen yläpuolella kaikissa jäsenvaltioissa. Kotitalouksissa, joissa on lapsia, toimeentulotuen riittävyys on yleensä huomattavasti (keskimäärin noin 10–20 prosenttiyksikköä) parempi.

Koska toimeentulotukea tarkistetaan harvoin, etuudet eivät välttämättä pysy palkkakehityksen, elinkustannusten tai hintojen nousun (erityisesti elintarvikkeiden ja energian osalta) tai inflaation tahdissa, mikä heikentää entisestään etuuksien riittävyttä. Monissa jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentuloetuuksien tason vahvistaminen ja korottaminen ei perustu luotettavaan menetelmään eikä tilastollisesti perusteltuihin viitearvoihin tai indikaattoreihin. Noin kolmasosassa jäsenvaltioista sovelletaan automaattisia indeksointijärjestelmiä, joissa toimeentulotuen määrää mukautetaan säännöllisesti elinkustannusten muutosten huomioon ottamiseksi.

Toimeentulotuen ja erityisesti vähimmäistoimeentuloetuuksien riittävyys on pysynyt unionissa keskimäärin lähes muuttumattomana viime vuosikymmenen aikana, vaikka se onkin hieman parantunut viime vuosina. Lähentymistä on havaittu jonkin verran erityisesti useissa jäsenvaltioissa käyttöön otettujen uusien vähimmäistoimeentulojärjestelmien ansiosta. Toisaalta riittävyys on heikentynyt huomattavasti vuodesta 2009 lähtien useissa jäsenvaltioissa, joissa se jo oli unionin keskiarvoa alhaisempi.⁸

Toinen yleinen haaste liittyy vähimmäistoimeentulon kattavuuteen, sillä noin 20 prosenttia köyhyysvaarassa olevista työttömistä ei ole oikeutettu saamaan toimeentulotukea. Joidenkin ryhmien on erityisen vaikea saada toimeentulotukea. Ikävaatimukset (esimerkiksi 18:aa vuotta korkeampi ikäraja, jollainen on käytössä viidessä jäsenvaltiossa) voivat rajoittaa nuorten aikuisten mahdollisuuksia saada tukea. Vaikka kansalaisuutta koskevilla rajoituksilla on vain vähäinen vaikutus tukikelpoisuuteen⁹, toisten maiden kansalaisten mahdollisuuksia saada tukea voivat rajoittaa laillisen oleskelun vähimmäiskeston liittyvät perusteet. Vähimmäiskestosta on säädetty muutamissa jäsenvaltioissa, ja se vaihtelee yhdestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Lisäksi tietyt vaatimukset, jotka koskevat esimerkiksi vakituista osoitetta tai pankkitilin haltijuutta, ovat esteitä asunnottomille tai köyhillä alueilla, esimerkiksi romanien asuinalueilla, asuville syrjäytyneille henkilöille.

Vaikka tarveharkinta on olennainen tekijä vähimmäistoimeentulon asianmukaisessa kohdentamisessa, riittämätön kattavuus voi johtua myös liian tiukasta tarveharkinnasta. Tarveharkinnassa tarkastellaan kaikkien kotitalouden jäsenten taloudellisia resursseja, olivatpa ne sitten tuloja, varallisuutta, kiinteistöjä tai irtainta omaisuutta. Useimmissa jäsenvaltioissa tarveharkinnassa käytetty kynnsarvo vastaa myönnettävän etuuden enimmäismäärää, ja vähimmäistoimeentuloetuuksia käytetään täydentämään kotitalouden tuloja, jotta päästään tälle tasolle. Jäsenvaltioissa, joissa kynnsarvo on asetettu kovin alas, tarveharkinnalla voidaan sulkea vähimmäistoimeentulon ulkopuolelle suuri määrä pienituloisia kotitalouksia ja työssäkäyviä köyhiä. Vähimmäistoimeentulotuen riittämätön kattavuus voi johtua myös siitä, että varallisuudesta on suunniteltu liian tiukaksi, mikä johtaa

⁸ Sosiaalisen suojelun komitean ja Euroopan komission yhteinen raportti vähimmäistoimeentulosta (kaavio 27).

⁹ Kaikissa jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentuloon ovat oikeutettuja oman maan kansalaiset ja muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset (riippuen laillisen oleskeluoikeuden saamista koskevista yleisistä säännöistä).

tilanteisiin, joissa kotitalous suljetaan vähimmäistoimeentulon ulkopuolelle siksi, että arvoltaan vähäiset omaisuuserät¹⁰ määritetään laskelmassa suhteettoman suuriksi.

Etudet eivät välttämättä jakaudu asianmukaisesti kotitalouden jäsenten kesken, koska vain perheenpäällä on oikeus hakea niitä. Useimmissa maissa naisia ei yleensä pidetä perheenpäänä, paitsi jos kotitaloudessa ei asu vakituisesti aikuista miestä.¹¹ Vain muutamissa jäsenvaltioissa kotitalouksien yksittäisillä henkilöillä on erityistapauksissa oikeus saada etuuksia, mutta tukikelpoisuus on edelleen määriteltävä kotitalouden tasolla. Ratkaisut, joilla helpotetaan kotitalouden yksittäisten jäsenten toimeentulotuen saamista, voivat edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä naisten ja nuorten aikuisten taloudellista riippumattomuutta ja toimeentuloturvaa ilman, että ne välttämättä lisäävät kotitalouden tasolla maksettavien etuuksien kokonaismäärää.

Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviin kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyy uudistuksia jäsenvaltioissa, joissa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetuissa maakohtaisissa suosituksissa todettiin olevan vähimmäistoimeentulon riittävyyteen ja kattavuuteen liittyviä haasteita.¹² Esimerkiksi monissa investoinneissa keskitytään sosiaalipalvelujen laajentamiseen tai niiden laadun parantamiseen, energiaköyhyyden torjuntaan ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistamiseen. Joissakin elpymis- ja palautumissuunnitelmissa pyritään myös lisäämään sosiaalietuuksien, kuten vähimmäistoimeentulon, tehokkuutta ja riittävyyttä.

Kolmanneksi vähimmäistoimeentulon käyttöaste näyttää olevan melko alhainen kaikissa jäsenvaltioissa. Saatavilla olevien arvioiden mukaan vähimmäistoimeentulon jättää käyttämättä yleensä 30–50 prosenttia tukikelpoisesta väestöstä. Tätä voivat selittää monet eri tekijät, kuten tiedonpuute, vähimmäistoimeentulon saannin monimutkaisuus, luottamuksen puute instituutioita kohtaan ja leimautumisen tunne. Ilmeisesti vain muutamissa jäsenvaltioissa kerätään tietoja alhaisesta käyttöasteesta.

Neljänneksi toimeentulotukipolitiikan ja työkykyisten työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista edistävien kannustimien välinen koordinointi on edelleen riittämätöntä. Sosiaaliset turvaverkot olisi suunniteltava siten, että työnteon kannustimet varmistetaan. Toimeentulotuen suunnittelussa ei varsinkaan pitäisi heikentää työnteon kannustimia eikä luoda köyhyysloukkuja (tai matalapalkkaloukkuja työssäkäyville, toimeentulotukea saaville henkilöille). Joissakin tapauksissa työnteon aloittamiseen saattaa olla vähän kannustimia vähimmäistoimeentuloetuuksien (myös lisäetuuksien) korkean peruuttamisasteen tai korkean efektiivisen marginaaliveroasteen vuoksi. Vaikka on selvää, että tulojen olisi (jo vähimmäispalkkatasolla) oltava etuuksista saatavia tuloja suuremmat, myös muut tekijät vaikuttavat siihen, missä määrin vähimmäistoimeentulon saajat siirtyvät työelämään (esimerkiksi ammatinvalinnanohjaukseen tai muihin räätälöityihin aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen ja niiden laatu, osaamisvajae, terveyteen liittyvät kysymykset ja lastenhoidon saatavuus).

Aktiivisella työvoimapolitiikalla edistetään siirtymistä työelämään, ja siihen kuuluvat elinikäinen oppiminen, erityistarpeita vastaava yksilöllinen tuki ja ohjaus, laadukkaiden työpaikkojen ja työssä pysymisen edistäminen sekä uralla etenemisen mahdollistaminen

¹⁰ Esimerkiksi arvoltaan vähäinen peritty omaisuus, irtain omaisuus tai säästöt.

¹¹ Lähde: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126?lang=fi>

¹² Latviassa, Liettuassa, Kroatiassa, Espanjassa, Romaniassa ja Bulgariassa.

osallisuutta edistävien työmarkkinoiden käsitteen¹³ mukaisesti. Monissa jäsenvaltioissa näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan ole räätälöity riittävästi niiden vähimmäistoimeentulon saajien yksilöllisiin tarpeisiin, jotka ovat usein kauimpana työmarkkinoista.

Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa vaaditaan osallistumista aktivointiohjelmiin, tällaisia toimenpiteitä ei välttämättä ole edes saatavilla. Aktiivisuusvaatimuksiin (etenkin jos niiden laiminlyönnistä on seuraamuksia) on liitettävä tukipalveluja, kuten neuvontaa, valmennusta tai työnhaussa avustamista, jotta vaatimukset toimisivat tehokkaammin ja kannustaisivat hyväksymään työtarjouksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä työmarkkinoiden ulkopuolella tai köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin aikuisiin. Jotta heidät saataisiin palaamaan koulutukseen tai työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti, toimeentulotuen saaminen olisi kytkettävä erityisen voimakkaisiin aktivointitoimenpiteisiin, joilla heitä tuetaan hankkimaan työkokemusta ja kehittämään muuttuvassa työelämässä tarvittavia oikeanlaisia taitoja, etenkin vihreän ja digitaalisen siirtymän kannalta olennaista osaamista.

Myönteisiä tuloksia saavutetaan yleensä positiivisilla työnteon kannustimilla, joilla tuetaan asteittaista siirtymistä työmarkkinoille niin, että oikeus vähimmäistoimeentuloon säilytetään tietyn aikaa työsuhteen aikana. Haasteita liittyy myös tarjottujen työpaikkojen ominaisuuksiin ja kestävyys eli pitkäaikaisten, laadukkaiden työpaikkojen löytymiseen. Noin neljäsosassa jäsenvaltioista osallistuminen julkisia töitä koskeviin ohjelmiin on joko pakollista tai ensisijainen vaihtoehto edunsaajille, vaikka julkisilla töillä katsotaan yleensä olevan vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta tuettaessa pidemmän aikavälin työllistymistä. Yhteisötalouden tehtävänä on helpottaa vähimmäistoimeentulon saajien työllistymismahdollisuuksia. Työskentely yhteisötaloudessa voisi olla ponnahduslauta kohti avoimia työmarkkinoita.

Viidenneksi on myös varmistettava, että laadukkaita yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja on tosiasiallisesti saatavilla. Vaikka yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavista palveluista ei voida laatia tyhjentävää luettelo, niihin kuuluu yleensä kaikille tarjottavia yleisiä palveluja, kuten varhaiskasvatus, koulutus, terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito. Erityinen yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen luokka – sosiaalista osallisuutta edistävät palvelut – käsittää palveluja, joilla puututaan työmarkkinoista kauimpana olevien henkilöiden erityisongelmiin ja autetaan heitä integroitumaan yhteiskuntaan ja työelämään. Sosiaalista osallisuutta edistäviä palveluja voivat olla muun muassa sosiaalityö, neuvonta, valmennus, ohjaus, psykologinen tuki ja kuntoutus. Lisäksi peruspalvelujen, kuten vesihuolto-, puhtaanapito-, energia-, liikenne- ja rahoituspalvelujen sekä digitaalisen tietoliikenteen, saatavuus ja kohtuuhintaisuus ovat perusedellytyksiä sosiaalisen integroinnin etenemiselle. Vaikka useimmat näistä palveluista ovat periaatteessa koko väestön saatavilla, niiden saatavuus ja kohtuuhintaisuus voivat olla ongelmallisia vähävaraisille erityisesti nyt, kun energian hinnat nousevat.

Energian hintojen dramaattinen nousu aiheuttaa paineita haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille ja saattaa aiheuttaa laajempaa yhteiskunnallista ja taloudellista vahinkoa. Tällaisina levottomina aikoina vakaat sosiaaliset turvaverkot vähentävät osaltaan energiaköyhyyden riskiä. Erityisesti vähimmäistoimeentulo ja peruspalvelujen saatavuus voivat lieventää hinnankorotusten vaikutuksia heikoimmassa asemassa oleviin ja täydentää samalla muita rakenteellisia toimenpiteitä. Tulotukitoimenpiteillä tuki voidaan yleensä kohdentaa apua tarvitseville paremmin kuin hintatoimenpiteillä, ja tulotukitoimenpiteet sopivat paremmin yhteen sellaisten kannustimien kanssa, joilla pyritään vähentämään energiankulutusta.

¹³ Ks. komission suositus 2008/867/EY työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä.

Kuudenneksi vähävaraisilla henkilöillä on moninaisia ja monimutkaisia osallisuutta haittaavia esteitä, ja siksi he tarvitsevat yksilöllistä tukea. Osa ihmisistä on aktiivisesti käytettävissä työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen. Jotkut muut eivät ehkä pysty (välittömästi) työskentelemään, kuten henkilöt, joilla on vakavia vammoja tai terveysongelmia, tai henkilöt, joilla ei ole sosiaalisia perustaitoja tai asuntoa tai jotka hoitavat pieniä lapsia tai huollettavia aikuisia. Näille ihmisille sosiaalisen osallisuuden politiikka on ensiarvoisen tärkeää, ja se voi helpottaa työpaikan löytämistä myöhemmässä vaiheessa. Useimmissa jäsenvaltioissa tehdään moniulotteinen tarvearviointi yksilöllisen tuen tarjoamista varten. Noin puolessa maista yksilöllistä tukea myönnetään kaikille vähävaraisissa kotitalouksissa eläville henkilöille, kun taas pienempi määrä jäsenvaltioita on varannut sen vain tietyille ryhmille (esimerkiksi työttömille tietyn ajanjakson ajan) tai sitä myönnetään harkinnanvaraisesti. Kuitenkin vain noin puolessa moniulotteisen tarvearviointin tekevistä jäsenvaltioista laaditaan räätälöity, osallisuutta edistävä suunnitelma, jolla pyritään poistamaan sosiaalisen osallisuuden ja viime kädessä työllistymisen esteet. Koska merkittävä osa vähimmäistoimeentulon saajista on todennäköisesti pitkäaikaistyöttömiä, heille tarjotaan työllistymissopimusta pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen mukaisesti¹⁴.

Lopuksi vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen tehokasta täytäntöönpanoa haittaavat myös hallintoon liittyvät kysymykset. Keskeisiä esteitä ovat muun muassa eri tahojen välinen riittämätön koordinointi, mikä johtuu puuttuvista yhteistyöstandardeista, riittämätön tiedonvaihto, ammattitaitoisen henkilöstön puute ja vähäiset resurssit, mukaan lukien julkisen työvoimapalvelun infrastruktuuri ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavat palvelut. Nämä rajoitukset aiheuttavat haasteita myös tehokkuuden säännölliselle seurannalle ja arvioinnille – noin puolessa jäsenvaltioista on käytössä säännöllisiä seurantamekanismeja, kun taas toisissa tällaisia käytäntöjä ei ole vielä otettu käyttöön.

Edessä on lisää rakenteellisia haasteita, minkä vuoksi tarvitaan vahvoja sosiaalisia turvaverkkoja. Vihreän ja digitaalisen siirtymän nopeutuminen tarjoaa mahdollisuuden edistää talouskasvua ja luoda työpaikkoja. Hyvin suunnitellut, vahvat sosiaaliset turvaverkot voivat auttaa hyödyntämään täysin tätä potentiaalia tukemalla haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten työmarkkinasiirtymiä ja heidän aktiivisempaa osallistumistaan. Toisaalta maksuihin perustuvien etuuksien (mukaan lukien työttömyysetuudet ja tulevat eläkkeet) riittämätön kattavuus, joka johtuu epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisestä, voi aiheuttaa lisärasitteita maksuihin perustumattomille järjestelmille.

Tässä yhteydessä sosiaalisia turvaverkkoja ja erityisesti vähimmäistoimeentuloa on nykyaikaistettava ja mukautettava siten, että ne edistävät sosiaalista osallisuutta ja tukevat työkykyisiä ihmisiä heidän pyrkiessään löytämään laadukkaita työpaikkoja.

Riittävien sosiaalisten turvaverkkojen takaaminen ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi on ollut unionin pitkäaikainen huolenaihe. Neuvosto antoi vuonna 1992 suosituksen 92/441/ETY riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä¹⁵. Suosituksessa ehdotetaan yhteiseksi tavoitteeksi taatun vähimmäistoimeentulon vahvistamista, ja siinä esitetään periaatteita ja suuntaviivoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kehyksen yleisiin periaatteisiin sisältyy sellaisten henkilöiden aktiivinen valmius työntekoon tai ammatilliseen koulutukseen, joiden ikä, terveys ja

¹⁴ Neuvoston suositus, annettu 15 päivänä helmikuuta 2016, pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille (EUVL C 67, 20.2.2016).

¹⁵ Neuvoston suositus 92/441/ETY riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä (EYVL L 245, 26.8.1992).

perhetilanne tämän sallivat, sekä taloudellisia ja sosiaalisia integrointitoimenpiteitä muille ihmisille. Kyseisen suosituksen tavoitteet toistettiin ja niitä vahvistettiin edelleen työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä annetussa komission suosituksessa 2008/867/EY¹⁶.

Neuvosto tunnusti unionin tason poliittisten toimien merkityksen nykyisiin haasteisiin vastaamiseksi ja kehotti lokakuussa 2020 komissiota käynnistämään unionin kehityksen päivittämisen, jotta jäsenvaltioiden kansallista vähimmäistoimeentuloturvaan koskevia politiikkoja voitaisiin tukea ja täydentää tehokkaasti.¹⁷ Euroopan parlamentti kehotti päätöslauselmassaan¹⁸ jäsenvaltioita ottamaan käyttöön riittävän vähimmäistoimeentulon ja korosti vähimmäistoimeentuloturvan merkitystä köyhyyden torjunnan keinona.

Tätä taustaa vasten ja ihmisarvoisen elämän takaamiseksi kaikissa elämänvaiheissa tällä suosituksella pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä edistämällä toimeentulotuen riittävyyttä ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä edistämällä työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 14. periaatteen mukaisesti. Näin ollen suosituksen tavoitteena on saavuttaa korkea työllisyyden taso edistämällä aktiivisesti työkykyisten integroitumista työmarkkinoille. Nämä tavoitteet on saavutettava rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaalisen suojelun järjestelmänsä.

Tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseksi aloitteen erityistavoitteena on

- (a) parantaa toimeentulotuen riittävyyttä
- (b) parantaa vähimmäistoimeentulon kattavuutta ja käyttöastetta
- (c) parantaa työkykyisten mahdollisuuksia päästä osallisuutta edistävälle työmarkkinoille
- (d) parantaa yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen saatavuutta
- (e) edistää yksilöllistä tukea
- (f) tehostaa sosiaalisten turvaverkkojen hallinnointia unionin tasolla ja kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla sekä seuranta- ja raportointimekanismeja.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien poliittisten säännösten kanssa**

Ehdotuksella tuetaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 14 täytäntöönpanoa ja edistetään myös muita pilarin periaatteita, kuten ”työllisyyden aktiivista tukemista”, ”sosiaalista suojelua”, ”peruspalvelujen saatavuutta”, ”opetusta, koulutusta ja elinikäistä oppimista” sekä ”yhtäläisiä mahdollisuuksia” koskevia periaatteita. Ehdotuksella autetaan saavuttamaan köyhyyden vähentämistä koskeva yleistavoite ja lapsiköyhyyttä koskeva alatavoite, jotka on asetettu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa

¹⁶ Komission suositus 2008/867/EY, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (EUVL L 307, 18.11.2008).

¹⁷ Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä lokakuuta 2020, vähimmäistoimeentuloturvan vahvistamisesta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen.

¹⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 24 päivänä lokakuuta 2017, vähimmäistoimeentulosta köyhyyden torjunnassa (2016/2270(INI)).

toimintasuunnitelmassa, ja tuetaan työllisyyttä koskevien yleistavoitteiden sekä osaamista koskevan yleistavoitteen saavuttamista.

Ehdotus perustuu neuvoston suositukseen 92/441/ETY riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä. Ehdotus on johdonmukainen nykyisten säännösten kanssa, ja siinä esitetään uusia elementtejä siltä osin kuin on katsottu, että neuvoston suositus 92/441/ETY on riittämätön ja että sitä on tarpeen kehittää yhteiskunnallisten muutosten mukaisesti. Yksinkertaistamisen vuoksi tällä ehdotuksella pyritään korvaamaan neuvoston suositus 92/441/ETY ja varmistamaan samalla, että saavutettua suojan tasoa ei heikennetä.

Ehdotuksella täydennetään myös komission suositusta 2008/867/EY työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä. Aktiivisen osallisuuden strategioilla pyritään auttamaan työkykyisiä pääsemään kestäväan ja laadukkaaseen työhön ja tarjoamaan niille, jotka eivät voi tehdä työtä, riittävästi resursseja ja tukea ihmisarvoiseen elämään. Tämä ehdotus perustuu kyseisen suosituksen täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin ja opetuksiin, ja se tarjoaa mahdollisuuden kehittää edelleen suosituksen eri osia ja korjata jäljellä olevat puutteet.

Ehdotettu aloite perustuu sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevaan ILO:n suositukseen¹⁹ ja täydentää sitä. ILO:n suosituksessa annetaan valtioille ohjeita sosiaalisen suojelun kattavuuden laajentamisesta siten, että etusijalle asetetaan kaikkien tarvitsevien saatavilla olevan sosiaalisen suojelun kansallisten vähimmäistasojen vahvistaminen.

Talous- ja työllisyyspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa on korostettu rakenteellisia haasteita, jotka liittyvät vähimmäistoimeentulojärjestelmiin ja niihin liittyviin tekijöihin, kuten sosiaaliseen osallisuuteen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, ja useat jäsenvaltiot ovat saaneet näitä aiheita koskevia maakohtaisia suosituksia. Tarkistetussa sosiaali-indikaattoreiden tulostaulussa²⁰ seurataan jäsenvaltioiden tuloksia ja suuntauksia, minkä ansiosta komissio voi seurata edistymistä maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan vuoden 2022 suuntaviivoissa todetaan, että sosiaalisen suojelun järjestelmillä olisi varmistettava riittävä vähimmäistoimeentulotuki kaikille, joilla ei ole riittävästi varoja, ja edistettävä sosiaalista osallisuutta rohkaisemalla ihmisiä osallistumaan aktiivisesti työmarkkinoille ja yhteiskunnan toimintaan, myös kohdennetuilla sosiaalipalveluilla. Sosiaalisen suojelun komiteassa sovittiin analyttisen työn vahvistamiseksi vertailuanalyyseiksi, ja sen tulokset on otettu huomioon yhteisessä työllisyysraportissa, maaraporteissa ja maakohtaisissa suosituksissa.

Jotta voidaan kerätä jatkuvasti tällaista taustatietoa sekä helpottaa keskinäistä oppimista ja käytäntöjen vaihtoa avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa, vähimmäistoimeentulosta vastaavien kansallisten viranomaisten verkoston (MINET) perustaminen on mahdollistanut säännöllisen jäsenneilyn vuoropuhelun jäsenvaltioiden välillä.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Aloite täydentää myös useita muita EU:n aloitteita ja on niiden kanssa yhdenmukainen.

¹⁹ ILO:n suositus sosiaalisen suojelun vähimmäistasoista, 2012 (N:o 202).

²⁰ [Sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu – Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari – Eurostat \(europa.eu\)](#).

Pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetussa neuvoston suosituksessa²¹ suositellaan, että jäsenvaltiot tarjoavat yksilöllistä tukea pitkäaikaistyöttömille ja kannustavat parantamaan asiaankuuluvien palvelujen koordinoitua.

Neuvoston suosituksella sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta²² pyritään varmistamaan, että kaikki työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat maksavat maksuja tehokkaisiin, riittäviin ja avoimiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin ja että heillä on virallisesti pääsy niihin. Suosituksen tarkoituksena on erityisesti tukea epätyypillisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, joille maksuihin perustuvat sosiaalisen suojelun järjestelmät eivät heidän ammattiasemansa takia anna riittävää suojaa ja jotka näin ollen ovat alttiita taloudelliselle epävarmuudelle.

Riittäviä vähimmäispalkkoja koskevalla direktiivillä²³ pyritään luomaan puitteet, joilla parannetaan vähimmäispalkkojen riittävyyttä sekä työntekijöiden mahdollisuutta päästä vähimmäispalkkasuojan piiriin, mikä auttaa osaltaan torjumaan työssäkäyvien köyhyyttä ja matalapalkkaloukkua.

Neuvoston suosituksella ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu”²⁴ pyritään varmistamaan, että kaikille alle 30-vuotiaille nuorille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen koulutuksen päättämisestä, ja ehkäisemään siten heidän köyhyyttään ja sosiaalista syrjäytymistään.

Neuvoston suosituksessa eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta²⁵ kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa oleville lapsille mahdollisuus saada maksuttomasti ja tosiasiallisesti heidän kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta olennaisia palveluja, muun muassa tarjoamalla vanhempien työmarkkinoille integroitumista tukevia toimenpiteitä ja antamalla toimeentulotukea perheille ja kotitalouksille.

Komission suosituksessa tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta (EASE)²⁶ korostetaan, että on tärkeää kehittää ja toteuttaa johdonmukaisia toimenpidepaketteja, joihin kuuluu työhönottoon ja siirtymään liittyviä kannustimia, täydennys- ja uudelleen koulutusta sekä julkisten työvoimapalvelujen entistä tehokkaampaa tukea.

Sukupuolten tasa-arvostrategiassa vuosiksi 2019–2025²⁷ tunnustetaan, että naisten, varsinkin iäkkäiden naisten, osuus köyhyydessä elävistä on suurempi kuin miesten, mikä johtuu sukupuolten työllisyys- ja palkkaeroista, joiden koko eliniän aikana kertyvä yhteisvaikutus johtaa suuriin eläke-eroihin.

²¹ Neuvoston suositus, annettu 15 päivänä helmikuuta 2016, pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille (EUVL C 67, 20.2.2016).

²² Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä marraskuuta 2019, sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta (EUVL C 387, 15.11.2019).

²³ Lisätään viite direktiivin julkaisemisen jälkeen.

²⁴ Neuvoston suositus, annettu 30 päivänä lokakuuta 2020, ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu” ja nuorisotakuun perustamisesta 22 päivänä huhtikuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen korvaaminen (EUVL C 372, 4.11.2020).

²⁵ Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta (EUVL L 223, 22.6.2021).

²⁶ Komission suositus (EU) 2021/402, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2021, tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta covid-19-kriisin jälkeen (EASE-järjestelmä) (EUVL L 80, 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex – 52020DC0152 – FI – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/#!/document/52020DC0152).

EU:n romaneja koskevassa strategiakehyksessä ja neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta²⁸ kehoitetaan jäsenvaltioita torjumaan romaneihin kohdistuvaa moninkertaista ja rakenteellista syrjintää, varmistamaan, että vuoteen 2030 mennessä suurin osa romaneista pääsee pois köyhyydestä, ja toteuttamaan tehokkaampia toimenpiteitä toisiinsa kytköksissä olevilla toimeentulotuen, työllisyyden, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen, asumisen ja keskeisten palvelujen aloilla.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian 2021–2030²⁹ tavoitteena on muun muassa varmistaa, että vammaiset henkilöt voivat nauttia ihmisoikeuksista, että heillä on yhtäläiset mahdollisuudet ja he voivat osallistua tasa-arvoisesti yhteiskuntaan ja talouselämään ja että heillä on riittävä sosiaaliturva, jotta heille ja heidän perheilleen voidaan taata riittävä toimeentulo kohtuullista elintasoja varten.

Euroopan uudessa osaamisohjelmassa³⁰ esitetään kattava suunnitelma, jolla pyritään varmistamaan sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja helpottamaan kaikkien, myös kaikkein heikommassa asemassa olevien, mahdollisuuksia päästä osallistuvaan koulutukseen. Neuvoston suositus henkilökohtaisista oppimistileistä³¹ on yksi osaamisohjelman tuotoksista, ja se tarjoaa yksilöille keinoja ja mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoiden kannalta merkitykselliseen koulutukseen ja helpottaa heidän työllistymistään tai pysymistään työelämässä. Ehdotetussa Euroopan osaamisen teemavuodessa 2023 keskitytään entistä enemmän taitoihin kaikissa elämänvaiheissa.

Komission tiedonanto *Euroopan rakennusten perusparannusaalto – ympäristöystävällisempiä rakennuksia, lisää työpaikkoja ja parempaa elämänlaatua*³² perustuu kunnostettujen asuntojen kohtuuhintaisuutta ja esteettömyyttä koskevaan periaatteeseen ja edistää siten osaltaan tavoitetta, jonka mukaan heikossa asemassa oleville väestöryhmille on taattava asianmukainen asunto, erityisesti energiaköyhyydestä annetun komission suosituksen³³ avulla.

Neuvoston suosituksessa oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen³⁴ annetaan erityisohjeita jäsenvaltioiden auttamiseksi panemaan täytäntöön toimenpidekokonaisuuksia, joilla varmistetaan oikeudenmukainen siirtyminen ilmastoneutraaliuteen kattavalla tavalla kiinnittäen erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin.

REPowerEU-suunnitelmassa³⁵ vaaditaan kohdennettuja toimenpiteitä, joilla minimoidaan heilahtelut, pidetään hinnat kurissa ja suojellaan (energia)köyhyydestä kärsiviä tai sen uhan

²⁸ Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2021, romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta (EUVL C 93, 19.3.2021).

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

³⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Euroopan osaamisohjelma kestävän kilpailukyvyn, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja selviytymis- ja palautumiskyvyn tueksi*, COM(2020) 274 final.

³¹ Neuvoston suositus, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2022, henkilökohtaisista oppimistileistä (EUVL C 243, 27.6.2022).

³² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Euroopan rakennusten perusparannusaalto – ympäristöystävällisempiä rakennuksia, lisää työpaikkoja ja parempaa elämänlaatua*, COM(2020) 662 final.

³³ Komission suositus (EU) 2020/1563, annettu 14 päivänä lokakuuta 2020, energiaköyhyydestä (EUVL L 357, 27.10.2020).

³⁴ Neuvoston suositus, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2022, oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen (EUVL C 247, 27.6.2022).

³⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *REPowerEU-suunnitelma*, COM(2022) 230 final.

alla olevia henkilöitä, jotta voidaan varmistaa oikeudenmukaisen energiasiirtymän pitkän aikavälin hyödyt ja nopea luopuminen Venäjän fossiilisista polttoaineista.

Komission ehdotuksella neuvoston asetukseksi korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä³⁶ pyritään puuttumaan energianhintojen voimakkaaseen nousuun vähentämällä sähkönkulutusta jäsenvaltioissa ja jakamalla energian tuottajien poikkeukselliset voitot niiden kanssa, jotka tarvitsevat apua eniten, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevat kotitaloudet.

Yhteisötalouden toimintasuunnitelmalla³⁷ edistetään yhteisötalouden menestymistä sekä hyödynnetään sen taloudellista ja työpaikkojen luomiseen liittyvää potentiaalia ja sen panosta oikeudenmukaiseen ja osallistavaan elpymiseen sekä vihreään ja digitaaliseen siirtymään.

Tällä ehdotuksella edistetään kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamista.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotetun suosituksen menettelyllinen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 292 artikla ja aineellinen oikeusperusta SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan j alakohta.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan j alakohdan mukaan unioni voi tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan alalla. Ehdotuksella autetaan osaltaan tämän tavoitteen saavuttamista edistämällä ihmisarvoiseen elämään riittävää toimeentulotuen tasoa ja yhdistämällä se yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasialliseen saatavuuteen sekä toimenpiteisiin, joilla tuetaan työkykyisten integroitumista työmarkkinoille.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan j alakohdan soveltamista rajoittaa ensinnäkin 153 artiklan 2 kohdan a alakohta, koska siinä sallitaan ainoastaan toimenpiteet, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä mutta ei lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Lisäksi 153 artiklan 4 kohdan mukaan kaikissa 153 artiklan nojalla annetuissa säännöksissä edellytetään, että suosituksella i) ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta määrittellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteita ii) eikä vaikuteta olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon.

• Toissijaisuusperiaate (muun kuin unionin yksinomaisen toimivallan osalta)

Työllisyys- ja sosiaaliturvapolitiikka on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla.

Neuvoston suosituksesta 92/441/ETY ja sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämisestä annetusta neuvoston suosituksesta 92/442/ETY³⁸ alkaen unioni on toteuttanut

³⁶ Ehdotus neuvoston asetukseksi korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä, COM(2022) 473 final.

³⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle sekä alueiden komitealle – *Ihmisten hyväksi toimivan talouden rakentaminen: yhteisötalouden toimintasuunnitelma*, COM(2021) 778 final.

sosiaalisen suojelun alalla toimia, jotka perustuvat yhteisymmärrykseen siitä, että sisämarkkinoiden syventämistä olisi täydennettävä sosiaalisella yhteisvastuulla ja lähentämällä sosiaalisen suojelun politiikkoja jäsenvaltioiden kesken.

Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa on toteutettu uudistuksia vähimmäistoimeentulon alalla, todisteet osoittavat, että useimmissa jäsenvaltioissa on parantamisen varaa, jotta havaittuihin haasteisiin voitaisiin vastata yhdennetyllä tavalla. Puutteet vähimmäistoimeentulon ja aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tehokkaassa toteuttamisessa lisäävät suuremmasta taloudellisesta epävarmuudesta kärsivien henkilöiden ja heidän perheidensä hyvinvointiin kohdistuvia riskejä ja heikentävät kokonaistyöllisyyttä taloudessa. Riittämätön toimeentulotuki ja tukipalvelujen heikko saatavuus ovat ongelma suurelle osalle väestöstä, ja tämä vaikuttaa kielteisesti sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja kestäväan kasvuun. Jatkuva työvoiman ulkopuolelle jääminen ja työmarkkinoilta syrjäytyminen johtavat osaamisen rapautumiseen ja heikentävät työvoiman laatua ja tuottavuutta. Tämä lisää merkittävästi sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä ja vaikeuttaa vuoden 2030 yleistavoitteiden saavuttamista. Kuten tähän ehdotukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa todetaan, köyhyyden vähentämistä koskevaa tavoitetta ei todennäköisesti saavuteta lähivuosina, elleivät jäsenvaltiot vahvista sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden järjestelmiään, kun taas työllisyystavoite edellyttää aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamista.

Kun otetaan huomioon toimimatta jättämiseen (tai riittämättömiin toimiin) liittyvä riski, aiemmat suuntaukset ja edessä olevat sosiaaliset haasteet sekä mahdollinen jäsenvaltioiden keskinäinen oppiminen, unionilla on hyvät mahdollisuudet tehostaa toimia ja ottaa johtoasema kunnioittaen samalla jäsenvaltioiden toimivaltaa sosiaalisen suojelun alalla. Unionin toimilla voidaan auttaa varmistamaan, että kaikki jäsenvaltiot etenevät samanaikaisesti samaan suuntaan, ja niillä voidaan edistää ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä jäsenvaltioiden sisällä ja välillä, mikä johtaa oikeudenmukaisempiin ja yhtenäisempiin yhteiskuntiin.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tässä suosituksessa ehdotetut toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Ehdotuksella tuetaan jäsenvaltioissa jo olemassa olevia sosiaalisia turvaverkkoja ja vähimmäistoimeentuloa sekä täydennetään jäsenvaltioiden toimia sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja vähäosaisten integroimiseksi työmarkkinoille. Ehdotetussa toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden käytännöt ja niiden sosiaalisen suojelun järjestelmien moninaisuus. Ehdotuksessa todetaan, että erilaiset kansalliset, alueelliset tai paikalliset tilanteet voivat johtaa eroihin suosituksen täytäntöönpanossa, ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa suositusta oman erityistilanteensa mukaisesti. Suhteellisuusperiaate oli myös toimintatavan valintaa ohjaava keskeinen tekijä.

- **Toimintatavan valinta**

Valittu toimintatapa on ehdotus neuvoston suositukseksi, jossa kunnioitetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Se rakentuu voimassa olevalle unionin lainsäädännölle ja kuuluu niihin toimintatapoihin, jotka ovat käytettävissä unionin toimiin työllisyyden ja sosiaalipolitiikan alalla. Neuvoston suosituksessa esitetään jäsenvaltioille erityisiä ohjeita uudistusten toteuttamisesta ja annetaan samalla jäsenvaltioille mahdollisuus päättää toimenpiteiden mukauttamisesta kansallisiin instituutioihin ja toteutusmalleihin. Siinä vahvistetaan toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden on harkittava, ja luodaan vankka perusta

³⁸ Neuvoston suositus 92/442/ETY, annettu 27 päivänä heinäkuuta 1992, sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämisestä (EYVL L 245, 26.8.1992, s. 49).

tämän alan yhteistyölle unionin tasolla siten, että jäsenvaltioiden toimivalta asiaankuuluvilla politiikan aloilla otetaan täysin huomioon. Tämän suosituksen hyväksymisen jälkeen se korvaa neuvoston suosituksen 92/441/ETY.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

• Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset

Komissio antoi vuonna 1999 kertomuksen neuvoston suosituksen 92/441/ETY täytäntöönpanosta³⁹. Kertomuksessa vahvistettiin vähimmäistoimeentulon olennainen merkitys sosiaalisen suojelun viimeisenä turvaverkkona. Siinä todettiin, että suositus on auttanut järjestämään ja edistämään jäsenvaltioiden välistä keskustelua vähimmäistoimeentulon roolista ja kehittämisestä ja että se on edistänyt lähentymistä jäsenvaltioissa. Kertomuksen mukaan edelleen on olemassa huomattavia eroja siinä, miten vähimmäistoimeentulo toimii, missä määrin ja kuinka kauan sillä katetaan perustarpeet ja miten se on yhteydessä muihin sosiaali- ja työllisyystukitoimenpiteisiin.

Komissio tarkasteli vuonna 2013 komission suosituksen 2008/867/EY⁴⁰ täytäntöönpanoa. Arvioinnissa vahvistettiin aktiiviseen osallisuuteen perustuvan lähestymistavan soveltuvuus mutta todettiin, että kansallisella tasolla sen täytäntöönpanossa oli edistytty suhteellisen vähän. Arvioinnissa korostettiin kolmeen aktiivisen osallisuuden osa-alueeseen liittyviä erityisiä haasteita, kuten i) toimeentulotuen riittämättömyys, alhainen käyttöaste ja rajallinen kattavuus, ii) työssäkäyvien köyhyys ja verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuvat mahdolliset lannistimet sekä iii) erityisesti romanien, maahantulijoiden ja vammaisten henkilöiden monissa jäsenvaltioissa kohtaamat ongelmat, jotka liittyvät laadukkaiden palvelujen saatavuuteen. Lisäksi täytäntöönpanoa haittasivat paikallisen koordinoinnin haasteet ja toimivaltuuksien hajanaisuus politiikan eri tasoilla.

Komission suosituksen 2008/867/EY täytäntöönpanon edistymistä tarkasteltiin uudelleen vuonna 2017⁴¹. Arvioinnin tuloksissa korostettiin integroitujen ja kattavien poliittisten toimenpiteiden merkitystä vähäosaisille ihmisille. Tuloksissa kehoitettiin kiinnittämään enemmän huomiota siihen, että on tuettava riittävästi sellaisten ihmisten sosiaalista osallisuutta, jotka eivät voi tehdä työtä, ja korostettiin, että sidosryhmien on tehtävä tiivistä yhteistyötä ja kaikkien asiaankuuluvien kumppaneiden on osallistuttava aktiivisesti.

Näiden arviointien tulokset on otettu huomioon tätä ehdotusta valmisteltaessa.

• Sidosryhmien kuuleminen

Komissio järjesti sidosryhmien kuulemisia kahtena ajanjaksona. Komissio järjesti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevasta toimintasuunnitelmasta (mukaan lukien periaate 14)⁴² 14 päivän tammikuuta ja 30 päivän marraskuuta 2020 välisenä aikana julkisen

³⁹ Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä 24 päivänä kesäkuuta 1992 annettun suosituksen 92/441/ETY täytäntöönpanosta, KOM(1998) 774 lopullinen.

⁴⁰ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach”, SWD(2013) 39 final.

⁴¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market”, SWD(2017) 257 final.

⁴² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma*, SWD(2021) 46 final.

kuulemisen, joka vaikutti osaltaan tämän ehdotuksen sisällön muotoiluun. Lisäksi komissio järjesti 5 päivän tammikuuta ja 5 päivän toukokuuta 2022 välisenä aikana kohdennettuja kuulemisia itse aloitteesta. Kuulemiset olivat pääasiassa aihekohtaisia keskusteluja, ja niitä järjestettiin työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen, sosiaalisen suojelun komitean ja työllisyyskomitean, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, julkisten työvoimapalvelujen eurooppalaisen verkoston, alueiden komitean, nuorten, tutkijoiden ja korkeakoulujen kanssa. Kaikki sidosryhmät saattoivat osallistua kannanottopyyntöön, johon saatiin 75 henkilökohtaista lausuntoa ja 33 kannanottoa lähinnä kansalaisyhteiskunnalta, kansalaisilta, yrittäjäjärjestöiltä, korkeakouluilta, ammattiliitoilta ja viranomaisilta.

Useimmat sidosryhmät kannattivat unionin aloitetta, jolla pyritään vahvistamaan nykyistä kehystä. Monet niistä totesivat jälleen, että vähimmäistulot ovat sidoksissa muihin tukitoimenpiteisiin ja että ne olisi siksi nähtävä osana laajempia sosiaalisen suojelun järjestelmiä, jotka suunnitellaan ja pannaan täytäntöön kansallisella tasolla. Yleensä parhaaksi välineeksi mainittiin neuvoston suositus, jossa annetaan unionin tason ohjeita ja jätetään täytäntöönpano jäsenvaltioiden tehtäväksi. Useimmat sidosryhmät totesivat jälleen, että on tärkeää soveltaa vaikutusmahdollisuuksia tarjoavaa, aktiiviseen osallisuuteen perustuvaa lähestymistapaa, joka käsittää toimeentulotuen, osallisuutta edistävät työmarkkinat, sosiaalisen osallisuuden ja laadukkaiden palvelujen saatavuuden. Jotta lähestymistapa olisi tehokas, asianmukaisella hallintojärjestelmällä olisi tuettava eri toimijoiden yhteistyötä vertikaalisella ja horisontaalisella tasolla. Tätä varten monet sidosryhmät painottivat jälleen paikallisten toimijoiden, kuten palveluntarjoajien ja kansalaisjärjestöjen, merkitystä ja suosittelivat, että nämä toimijat sisällytettäisiin hallintojärjestelmiin. Toimeentulotuen riittävyys osalta useimmat sidosryhmät olivat yhtä mieltä siitä, että ihmisarvoisen elämän takaamiseksi toimeentulotuen määrä olisi asetettava kansallisen köyhyysrajan tasolle tai sen yläpuolelle. Useimmat sidosryhmät korostivat, että suosituksen tehokkaan täytäntöönpanon tueksi tarvitaan tehokkaita seurantajärjestelmiä.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Aloite perustuu muun muassa seuraaviin:

- Komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa tukeva tutkimus ”Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States’ minimum income schemes”. Tutkimuksen tavoitteena oli i) kerätä tietoja kansallisesta vähimmäistoimeentulosta kaikkialla unionissa, ii) tunnistaa vähimmäistoimeentulon tehokkuuteen liittyviä vahvuuksia ja haasteita ja iii) arvioida vähimmäistoimeentulon tehokkuuden parantamiseen tähtäävien eri toimenpiteiden vaikutuksia, mukaan lukien aktivointi ja palvelujen saatavuus.
- Yhteisen tutkimuskeskuksen toteuttama mallinnus valittujen toimintavaihtoehtojen vaikutuksista riittävän toimeentulotuen tarjoamisessa.
- Sosiaalisen suojelun komiteassa sovittu vähimmäistoimeentulon vertailuanalyysikehys, jossa yksilöitiin kolme vähimmäistoimeentulon tuloksiin todennäköisimmin vaikuttavaa poliittista viputekijää: i) etuuksien riittävyys, ii) kelpoisuussäännöt ja etuuksien käyttöaste sekä iii) aktivointitoimenpiteet ja palvelujen saatavuus. Kehyksessä määritettiin tulos- ja suorituskykyindikaattoreita sekä poliittisia viputekijöitä koskevia indikaattoreita, mukaan lukien rahana maksettavan toimeentulotuen riittävyttä mittaava kaksiosainen indikaattori, joka esitetään i) osuutena kyseisen jäsenvaltion kansallisesta köyhyysriskirajasta ja ii) osuutena pienipalkkaisen työntekijän eli 50 prosenttia keskipalkasta ansaitsevan henkilön tuloista.

- Sosiaalisen suojelun komitean ja komission yhteisessä raportissa esitetään vertailuanalyysikehykseen perustuva yleiskatsaus vähimmäistoimeentulon tilanteesta.
- Sosiaalisen suojelun kehityksen seurantaväline, jolla määritetään tärkeimmät vuosittaiset koko unionissa seurattavat sosiaaliset kehityssuuntaukset sekä yksittäisten jäsenvaltioiden keskeiset sosiaaliset haasteet ja hyvät sosiaaliset tulokset.
- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotettu väline – neuvoston suositus – antaa jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa määritellä, miten tämän aloitteen tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa ottaen huomioon kansalliset, alueelliset tai paikalliset olosuhteet. Koska mahdolliset vaikutukset riippuvat jäsenvaltioissa toteutetuista konkreettisista toimista, täysimittaisessa vaikutustenarvioinnissa ei voida täysin arvioida odotettuja vaikutuksia ennen kuin jäsenvaltiot ovat tehneet täytäntöönpanovalintoja.

Tähän ehdotukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja sisältää yleiskatsauksen tärkeimmistä vähimmäistoimeentulon tuloksiin liittyvistä haasteista. Se sisältää myös analyysin mahdollisten poliittisten uudistusten vaikutuksista köyhyyden vähentämiseen.

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Ei sovelleta.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksella pyritään osaltaan turvaamaan oikeus ihmisarvoiseen elämään (Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 1 artikla), oikeus sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin, oikeus sosiaalitukeen ja asumistukeen sekä oikeus ihmisarvoiseen elämään niille, joilla ei ole riittävästi varoja (perusoikeuskirjan 34 artikla).

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ei sovelleta.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle säännöllisesti kertomuksia tämän suosituksen täytäntöönpanon edistymisestä. Suosituksessa vahvistetaan myös määräaika toimeentulotuen riittävyyttä koskevan säännöksen asteittaiselle täytäntöönpanolle vuoden 2030 loppuun mennessä. Edistymiskertomuksista olisi keskusteltava sosiaalisen suojelun komiteassa tiiviissä yhteistyössä työllisyyskomitean ja julkisten työvoimapalvelujen verkoston kanssa osallisuutta edistäville työmarkkinoille pääsryn osalta.

Sosiaalisen suojelun komitea ja komissio laativat unionin tasolla säännöllisesti yhteisiä kertomuksia kansallisten edistymiskertomusten pohjalta. Komissio seuraa suosituksen täytäntöönpanoa säännöllisesti myös eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä ja antaa tarvittaessa maakohtaisia suosituksia.

Komissio aikoo yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa myös kehittää edelleen vähimmäistoimeentulojärjestelmiä koskevaa vertailuanalyysekehystä tämän suosituksen seurannan tukemiseksi ja asiaankuuluvien indikaattoreiden saatavuuden ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi.

Komissio aikoo tarkastella ehdotetun suosituksen perusteella toteutettuja toimia ja erityisesti niiden vaikutuksia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen, työllisyyden lisäämiseen ja taitojen parantamiseen sekä raportoida aiheesta neuvostolle vuoteen 2032 mennessä. Komissio voi harkita uusien ehdotusten tekemistä tarkastelun tulosten perusteella.

• Selittävät asiakirjat (direktiivien osalta)

Ei sovelleta.

• Ehdotukseen sisältyvien määräysten yksityiskohtaiset selitykset

Ehdotuksen 1 kohdassa esitetään tämän suosituksen tavoite.

Ehdotuksen 2 kohta sisältää suosituksessa sovellettavat määritelmät.

Ehdotuksen 3 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot kehittäisivät vahvoja sosiaalisia turvaverkkoja käyttämällä yhdenmukaista lähestymistapaa, jossa yhdistetään toimeentulotuki, kannustimet ja tuki työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen sekä palvelujen saatavuus.

Ehdotuksen 4–7 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot varmistaisivat toimeentulotuen riittävyyden määrittelemällä avoimen menetelmän toimeentulotuen määrän vahvistamiseksi ja tarkistamiseksi, ehdottamalla viitearvoja riittävyyden arvioinnin ohjaamiseksi ja suosittelemalla toimeentulotuen vuotuisia mukautuksia. Erityisesti 6 kohdassa jäsenvaltioita kehoitetaan saavuttamaan toimeentulotuen riittävä taso asteittain viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2030.

Ehdotuksen 8 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot säätäisivät mahdollisuudesta hakea toimeentulotukea kotitalouden yksittäisille jäsenille ilman, että kotitalouden saamien etuuksien kokonaistaso välttämättä nousee.

Ehdotuksen 9 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot varmistaisivat, että vähimmäistoimeentulon piiriin sisällytetään kattavasti vähävaraiset henkilöt, muun muassa syrjimättömien kelpoisuusperusteiden ja oikeasuhteisen tarveharkinnan avulla.

Ehdotuksen 10 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot kannustaisivat vähimmäistoimeentulon täysimittaiseen käyttöönottoon muun muassa yksinkertaistamalla hakumenettelyä,

vähentämällä hallinnollisia esteitä ja tarjoamalla mahdollisille edunsaajille helposti saatavilla olevaa tietoa.

Ehdotuksen 11 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot takaisivat vähimmäistoimeentulon saajille asianmukaisia kannustimia työmarkkinoille siirtymiseen ja palaamiseen sekä varmistaisivat osallisuutta edistävät työmarkkinat ja korkean työllisyysasteen muun muassa investoimalla inhimilliseen pääomaan ja osaamiseen, turvaamalla työnteon kannustimet, tukemalla työnantajia ja helpottamalla työllistymismahdollisuuksia yhteisötalouden alalla.

Ehdotuksen 12 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot varmistaisivat yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallisen saatavuuden turvaamalla peruspalvelujen (myös energian) jatkuvan saatavuuden ja puuttumalla palvelujen saatavuuden esteisiin.

Ehdotuksen 13 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot kehittäisivät yksilöllisiä lähestymistapoja poistaakseen erilaisia sosiaalista osallisuutta ja työllistymistä haittaavia esteitä, joita vähävaraiset henkilöt kohtaavat.

Ehdotuksen 14 ja 15 kohdassa suositellaan, että jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön tehokkaita hallinto- ja seurantajärjestelmiä ja toimittaisivat komissiolle säännöllisesti kertomuksia suosituksen täytäntöönpanosta.

Ehdotuksen 16 kohdassa kehoitetaan komissiota jatkamaan sosiaalisen suojelun komitean kanssa vähimmäistoimeentulojärjestelmiä koskevaan vertailuanalyysikehykseen liittyvää yhteistyötä ja parantamaan asiaankuuluvien tietojen saatavuutta ja vertailukelpoisuutta. Siinä suositellaan myös, että komissio ja sosiaalisen suojelun komitea tarkastelisivat säännöllisesti suosituksen täytäntöönpanon edistymistä ja toimittaisivat neuvostolle kertomuksen vuoteen 2032 mennessä.

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS**riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan yhdessä 153 artiklan 1 kohdan j alakohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Jotta voidaan taata ihmisarvoinen elämä kaikissa elämänvaiheissa, tällä suosituksella pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja saavuttamaan työllisyyden korkea taso edistämällä riittävää toimeentulotukea, yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille.
- (2) SEUT-sopimuksen 151 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteina ovat muun muassa työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen ja syrjäytymisen torjuminen.
- (3) Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 1 artiklassa tunnustetaan oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin ja kunnioitetaan tätä oikeutta. Perusoikeuskirjassa määrätään myös, että jokaisella, jolla on asuinpaikka unionissa, ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin ja että sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja.
- (4) Riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä 24 päivänä kesäkuuta 1992 annettussa neuvoston suosituksessa 92/441/ETY⁴³ kehoitetaan jäsenvaltioita tunnustamaan ihmisten perusoikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistaviin resursseihin ja etuuksiin osana kattavaa, johdonmukaista pyrkimystä torjua sosiaalista syrjäytymistä ja suositellaan, että jäsenvaltiot mukauttavat sosiaaliturvajärjestelmiään tarpeen mukaan tämän periaatteen mukaisiksi. Tämän suosituksen sisällön perusteella on aiheellista korvata suositus 92/441/ETY.
- (5) Työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä 3 päivänä lokakuuta 2008 annettussa komission suosituksessa 2008/867/EY⁴⁴ esitetään kattava strategia, jolla helpotetaan työkykyisten pysyvää integroitumista laadukkaisiin työpaikkoihin ja tarjotaan ihmisarvoiseen elämään riittävät resurssit ja sosiaalista osallistumista edistävää tukea niille, jotka eivät voi tehdä työtä. Tämä yhdennetty

⁴³ Neuvoston suositus 92/441/ETY, annettu 24 päivänä kesäkuuta 1992, riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä (EYVL L 245, 26.8.1992).

⁴⁴ Komission suositus 2008/867/EY, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (EUVL L 307, 18.11.2008).

lähestymistapa, joka perustuu kolmen osa-alueen yhdistelmään eli riittävään toimeentulotukeen, osallisuutta edistäviin työmarkkinoihin ja laadukkaiden palvelujen saatavuuteen, on erityisen kauimpana työmarkkinoista oleville tai yhteiskunnasta syrjäytyneille henkilöille.

- (6) Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio esittivät marraskuussa 2017 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan julistuksen, jossa esitetyillä 20 periaatteella tuetaan oikeudenmukaisia ja moitteettomasti toimivia työmarkkinoita ja hyvinvointijärjestelmiä. Periaatteessa 14 todetaan seuraavaa: ”Jokaisella, jolla ei ole riittäviä varoja, on oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialiseen saatavuuteen. Työkykyisten vähimmäistoimeentuloetuuksiin olisi yhdistettävä kannustimet työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen.”
- (7) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa⁴⁵, jäljempänä ’toimintasuunnitelma’, tavoitteeksi asetetaan vahva sosiaalinen Eurooppa. Kesäkuussa 2021 Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä Porton julistuksen⁴⁶ mukaiseen köyhyyttä koskevaan unionin sosiaaliseen tavoitteeseen, jonka mukaan köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi vuoteen 2030 mennessä pienennettävä vähintään 15 miljoonalla henkilöllä⁴⁷, joista vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia. Eurooppa-neuvosto suhtautui myönteisesti myös työllisyyttä koskevaan yleistavoitteeseen, jonka mukaan vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olisi oltava työpaikka, ja osaamista koskevaan yleistavoitteeseen, jonka mukaan kaikista aikuisista vähintään 60 prosentin olisi osallistuttava vuosittain koulutukseen. Jäsenvaltiot esittivät kansalliset tavoitteensa kesäkuussa 2022. Sosiaalisen suojelun komitean hyväksymä tarkistettu sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu ja vähimmäistoimeentuloa koskeva vertailuanalyysekehys vahvistavat eurooppalaisen ohjausjakson, yhteisen työllisyysraportin ja maakohtaisten suositusten analyttistä perustaa.
- (8) Kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa ja sitä tukevissa tavoitteissa korostetaan, että kestävän talouskasvun on kuljettava käsi kädessä köyhyyden ja muun puutteen poistamisen, eriarvoisuuden vähentämisen sekä terveydenhuollon ja koulutuksen paremman saatavuuden ja työllisyyden edistämisen kanssa.
- (9) Euroopan parlamentti kehotti 24 päivänä lokakuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa⁴⁸ jäsenvaltioita ottamaan käyttöön riittävän vähimmäistoimeentulon ja korosti vähimmäistoimeentuloturvan merkitystä keinona torjua köyhyyttä. Neuvosto kehotti 12 päivänä lokakuuta 2020 antamassaan päätelmissä⁴⁹ komissiota käynnistämään unionin laajuisen kehyksen ajan tasalle saattamisen, jotta jäsenvaltioiden kansallista vähimmäistoimeentuloturvaa koskevia politiikkoja voitaisiin tukea ja täydentää tehokkaasti. Euroopan tulevaisuutta käsitelleessä

⁴⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – *Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma*, COM(2021) 102 final.

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

⁴⁷ Vuoteen 2019 verrattuna.

⁴⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 24 päivänä lokakuuta 2017, vähimmäistoimeentulosta köyhyyden torjunnassa (2016/2270(INI)).

⁴⁹ Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä lokakuuta 2020, vähimmäistoimeentuloturvan vahvistamisesta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen.

konferenssissa kansalaiset toivoivat vähimmäistoimeentuloa koskevaa unionin yhteistä kehystä.⁵⁰

- (10) Tämä suositus perustuu komission suosituksen 2008/867/EY täytäntöönpanossa saavutettua edistystä tarkastelevien komission arviointien⁵¹ tuloksiin. Arvioinneissa vahvistettiin aktiiviseen osallisuuteen perustuvan lähestymistavan soveltuvuus, mutta korostettiin erityisiä haasteita, jotka liittyvät muun muassa vähimmäistoimeentulon riittämättömyyteen, alhaiseen käyttöasteeseen ja suppeaan kattavuuteen, verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuviin mahdollisiin lannistimiin sekä ongelmiin sosiaalista osallisuutta ja työmarkkinoille integroitumista edistävien laadukkaiden palvelujen saatavuudessa. Arvioinneissa kehoitettiin myös kiinnittämään enemmän huomiota siihen, että on tuettava riittävästi sellaisten ihmisten sosiaalista osallisuutta, jotka eivät voi tehdä työtä.
- (11) Vaikka unionissa on edistytty jonkin verran köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisessä viime vuosikymmenen aikana, vuonna 2021 yli 95,4 miljoonaa ihmistä oli edelleen köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa, ja riski oli suurempi naisilla kuin miehillä. Huolestuttavaa on, että monissa jäsenvaltioissa vajaatyöllisissä tai työttömissä kotitalouksissa elävien ihmisten köyhyysriski kasvaa ja että köyhyydestä on tullut vakavampaa ja pysyvämpää, minkä lisäksi sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on heikentynyt. Unionin ja sen jäsenvaltioiden olisi tehtävä enemmän ja toimittava tehokkaammin auttaakseen kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä ja muita vähäosaisia.
- (12) Laadukkaat ja kestävät työpaikat ovat paras tapa torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Kun varmistetaan, että enemmän ihmisiä osallistuu työmarkkinoille, tuetaan samalla sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoitusta ja parannetaan rahoituksen kestävyyttä sekä edistetään sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Työllisyysasteen nostamiseksi on ensiarvoisen tärkeää tukea ihmisten onnistuneita työmarkkinasiirtymiä.
- (13) Riittävien ja kohdennettujen sosiaalisten turvaverkkojen yhteiskunnallisten ja taloudellisten hyötyjen merkitys kasvoi entisestään covid-19-pandemiaan liittyneiden sulkutoimien aikana. Eristämistoimenpiteillä oli suhteettoman suuria vaikutuksia naisiin ja vähäosaisiin ryhmiin, erityisesti fyysiseen terveyteen ja mielenterveyteen liittyvän terveydenhuollon, koulutuksen ja tarvittavien palvelujen saatavuuden osalta, ja toimet myös pahensivat jo olemassa olevia työhön pääsyn esteitä.⁵² Kriisistä saadut kokemukset korostivat myös sellaisten riittävien, kattavien ja kestävien sosiaalisen suojelun järjestelmien merkitystä, joiden kyky reagoida häiriöihin ja toimia ennaltaehkäisevästi tukee elpymistä.
- (14) Globalisaatioon liittyvät makrotaloudelliset suuntaukset, vihreä ja digitaalinen siirtymä, väestörakenteen muutos ja muuttuvat työnteon muodot muokkaavat unionia edelleen. Kattavat ja vahvat sosiaaliset turvaverkot, joilla varmistetaan riittävä toimeentulotuki ja helpotetaan työmarkkinasiirtymiä, mukaan lukien uudelleen koulutuksen ja täydennyskoulutuksen tuki, voivat auttaa varmistamaan

⁵⁰ Raportti Euroopan tulevaisuuskonferenssin lopputuloksista ("Report on the final outcome"), toukokuu 2022, s. 58.

⁵¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja "Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach", SWD(2013) 39 final. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja "Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market", SWD(2017) 257 final.

⁵² Yhteinen työllisyysraportti 2022.

näiden prosessien osallistavuuden ja oikeudenmukaisuuden. Muutokset yleisessä urakehityksessä voivat yhdessä epätyypillisten työmuotojen lisääntymisen kanssa vaikeuttaa pienituloisten pääsyä vakuutus pohjaisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin ja lisätä vaihtoehtoisten tukitoimenpiteiden, kuten vähimmäistoimeentulon, kysyntää. Pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin vaikuttavat lisäksi Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä perusteettomasta ja laittomasta hyökkäyssodasta aiheutunut energian hintojen jyrkkä nousu ja siitä johtuva inflaation kiihtyminen. Tulotoimenpiteet voidaan kohdentaa haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, eivätkä ne ole ristiriidassa energian kysynnän vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen tähtäävien kannustimien kanssa.

- (15) Tässä suosituksessa keskitytään vähävaraisiin henkilöihin eli sellaisissa kotitalouksissa eläviin henkilöihin, joissa terveyden ja hyvinvoinnin sekä taloudellisen ja sosiaalisen elämään osallistumisen kannalta välttämättömät rahalliset ja aineelliset resurssit ovat riittämättömiä, niitä saadaan epäsäännöllisesti tai niiden saanti on epävarmaa. Vahvoihin sosiaalisiin turvaverkkoihin on kuuluttava työkykyisten työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista helpottavia aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, työnhakua edistävää tukea sekä koulutusta. Turvaverkoilla taataan kaikille apua tarvitseville, myös työkyvyttömille, riittävä toimeentulotuki ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja. Sosiaaliset turvaverkot eivät siis ole passiivinen väline, vaan ne toimivat mahdollisuuksien mukaan ponnahduslautana sosioekonomiseen integroitumiseen ja sosiaaliseen nousuun sekä parantavat osallisuutta ja työllisyysnäkömiä.
- (16) Sosiaalisiin turvaverkkoihin kuuluu erilaisia rahana maksettavia etuuksia ja luontoisuuksia, ja ne tarjoavat tukea toimeentuloon sekä mahdollisuuden käyttää yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja. Vähimmäistoimeentuloetuudet ovat tärkeä osa toimeentulotukea, ja ne määritellään maksuihin perustumattomiksi, rahana maksettaviksi viimesijaisiksi etuuksiksi, joiden tarkoituksena on auttaa yksittäistä kotitaloutta saavuttamaan tietty kokonaistulotaso, kun muut tulonlähteet tai etuudet on hyödynnetty tai niitä ei ole riittävästi takaamaan ihmisarvoista elämää. Toimeentulotukeen voi sisältyä myös muita rahana maksettavia etuuksia, kuten lapsilisät ja perheavustukset, asumistuet, työttömyys-, työkyvyttömyys- ja vanhuusetuudet tai työssäoloaikaiset etuudet. Toimeentulotuella voidaan myös täydentää vähimmäiseläkkeitä ja työstä saatavia tuloja.
- (17) Vähimmäistoimeentulo on keskeinen osa köyhyden ja syrjäytymisen torjuntastrategioita, ja se voi toimia automaattisena vakauttajana. Talouskriisin aikana se voi osaltaan tukea kestäväää ja osallistavaa elpymistä sekä auttaa lieventämään kotitalouksien tulojen laskua ja hillitsemään köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrän kasvua. Työkykyisille tarkoitettu vähimmäistoimeentulo koostuu työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista tukevista riittävästä kannustimista sekä rääätälöidystä, oikeasuhteisesta ehdollisuudesta. Samalla vähimmäistoimeentulon olisi muodostettava johdonmukainen kokonaisuus työnteon kannustimien kanssa, jotta vältetään hysteresivaikutukset työmarkkinoilla ja tuetaan työllisyyden korkeaa tasoa.
- (18) Luontoisuuksilla voidaan tarjota kohdennettua tukea vähävaraisille henkilöille, jotta he voisivat helpommin käyttää tiettyjä palveluja, kuten varhaiskasvatuspalveluja eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta annetun neuvoston suosituksen⁵³

⁵³ Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta (EUVL L 223, 22.6.2021).

mukaisesti sekä terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon, sosiaaliseen asuntotarjontaan, työllisyyteen ja koulutukseen liittyviä palveluja.

- (19) Tehostamalla yhdenmennyksen, vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen täytäntöönpanoa voidaan parantaa työmarkkinoilta kauimpana olevien osalta aikaan saatavia sosiaalisia ja terveyteen liittyviä tuloksia, mutta myös tuottaa unionille pysyviä sosiaalisia ja taloudellisia hyötyjä, edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä parantaa yhteiskuntien oikeudenmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja häiriönsietokykyä. Tarvitaan jatkuvia ponnisteluja, jotta voidaan parantaa pienituloisten pääsyä vakuutukseen perustuvien sosiaaliturvajärjestelmien piiriin ja auttaa heitä toteuttamaan sosiaalista suojelua koskevia oikeuksiaan, erityisesti helpottamalla laadukkaan työpaikan löytymistä, sekä koordinoita toimeentulotuen tarjoamista järjestelmien puitteissa. Näiden turvaverkkojen avulla olisi myös parannettava köyhyydessä elävien mahdollisuuksia saada terveydenhuoltoa ja terveellistä ruokaa. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä parantamaan sosiaalisen suojelun järjestelmiensä tehokkuutta ja vaikuttavuutta kokonaisuudessaan, myös työmarkkinoille pääsyn tukemisessa, jotta ihmiset eivät pitkällä aikavälillä ajautuisi köyhyyteen tai joutuisi turvautumaan vähimmäistoimeentuloon.
- (20) Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä sosiaalisia turvaverkkoja, niiden saatavuuden ja riittävyyden parantamisessa on edistytty epätasaisesti. Sosiaalisten turvaverkkojen muoto vaihtelee jäsenvaltioittain, mikä heijastaa erilaisia kansallisia perinteitä ja sosiaalisen suojelun järjestelmien yleistä rakennetta, mutta haasteet ovat jäsenvaltioissa samankaltaisia. Vaikka lähentymistä on tapahtunut jonkin verran, tähän mennessä hyväksytyt uudistukset eivät ole aina olleet riittäviä tai niiden täytäntöönpano on ollut hidasta, kuten eurooppalaisen ohjauksjakson yhteydessä annettujen asiaa koskevien maakohtaisten suositusten pysyvyys osoittaa. Kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa toivotaan tukea jäsenvaltioiden uudistuksille ja investoinneille niiden sosiaalisen suojelun järjestelmien toimivuuden, muodon ja häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi, muun muassa parantamalla vähimmäistoimeentulon rakennetta ja varmistamalla sen riittävyyden ja kattavuuden ylöspäin tapahtuva lähentyminen. Useissa investoinneissa päähuomio on myös energiaköyhyyden torjumisessa ja siinä, että parannetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien mahdollisuuksia käyttää peruspalveluja.
- (21) Toimeentulotukea pidetään riittävänä, kun se takaa ihmisarvoisen elämän kaikissa elämänvaiheissa. Kokonaistoimeentulotuen riittävyyden varmistamiseksi tarvitaan toimiva, läpinäkyvä menetelmä, jolla toimeentulotuen määrä vahvistetaan ja sitä mukautetaan säännöllisin väliajoin asiaankuuluvien indikaattoreiden perusteella ja kotitalouksien erityistarpeet huomioon ottaen. Riittävyyden arvioinnissa voidaan käyttää apuna viitearvoja, kuten kansallista köyhyysriskirajaa tai menetelmiä, jotka perustuvat tiettyssä jäsenvaltiossa tai tietyllä alueella vallitsevien elinkustannusten pohjalta kansallisesti määriteltyyn tavara- ja palvelukoriin. Riittävyyttä voidaan verrata myös työstä saataviin tuloihin, kuten pienipalkkaisten tai vähimmäispalkkaa saavien tuloihin. Vaikka on selvää, että työstä saatavien tulojen olisi (jo vähimmäispalkkatasolla) oltava etuuksista saatavia tuloja suuremmat, ei ole näyttöä siitä, että etuuksilla olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia vähimmäistoimeentulotukea saavien henkilöiden keskimääräiseen todennäköisyyteen löytää työpaikka. Koska toimeentulotuen riittävyydessä on eroja eri maiden välillä, jäsenvaltioiden olisi pyrittävä saavuttamaan riittävä kokonaistoimeentulotuen taso vähitellen. Etuudet on pidettävä inflaation (erityisesti elintarvikkeiden ja energian hinnan), elinkustannusten nousun ja palkkakehityksen tahdissa.

- (22) Vähimmäistuloja koskevat kelpoisuusperusteet voivat estää tiettyjä ryhmiä saamasta etuuksia. Lapset kuuluvat periaatteessa tuen piiriin osana kotitaloutta. Hakijoille asetettu 18 vuotta korkeampi ikäraja saattaa kuitenkin rajoittaa nuorten aikuisten mahdollisuuksia saada tukea. Laillisen oleskelun vähimmäiskeston liittyvät rajoitukset voivat vähentää ulkomaalaisten mahdollisuuksia saada tukea, kun taas vakituisen osoitteen puuttuminen vaikeuttaa asunnottomien tai köyhillä alueilla (esimerkiksi romanien asuinalueilla) asuvien henkilöiden vähimmäistoimeentulon saantia. Vaikka tarveharkinta on olennainen tekijä vähimmäistoimeentulon asianmukaisessa kohdentamisessa, kattavuus voi jäädä riittämättömäksi myös, jos tulojen ja varallisuuden kokonaismäärää koskeva kynnyсарvo asetetaan tarveharkinnassa kovin alhaiselle tasolle, jolloin jopa osa köyhistä kotitalouksista voidaan sulkea vähimmäistoimeentulon ulkopuolelle.
- (23) Vähimmäistoimeentulon kattavuuden puutteet olisi korjattava ja kattavuuden jatkuvuus eri elämänvaiheissa varmistettava ottamalla käyttöön läpinäkyvät ja syrjimättömät perusteet vähimmäistoimeentulon maksamiselle. Ikä, vakituisen osoitteen puuttuminen tai kohtuuttoman pitkä laillisen oleskelun kestoä koskeva vaatimus eivät saisi olla esteenä vähimmäistoimeentulon saamiselle. Tarveharkinnan kynnyсарvojen olisi oltava sellaiset, että ne antavat mahdollisuuden ihmisarvoiseen elämään erityyppisissä ja -kokoisissa kotitalouksissa tietyssä jäsenvaltiossa. Vähäisiä työtuloja (kuten kertaluonteisia tai epäsäännöllisiä tuloja) olisi käsiteltävä tarveharkinnassa oikeasuhtaisesti siten, että työnteon kannustimet turvataan, mutta hakijoita ei estetä saamasta (mahdollisesti pienempiä) etuuksia. Oikeus saada vähimmäistoimeentuloa on myönnettävä nopeasti, ja sen olisi oltava rajoittamaton edellyttäen, että hakijat täyttävät edelleen kelpoisuusperusteet määrääjain tehtävissä tarkastuksissa.
- (24) Talouden laskusuhdanteiden aikana vähimmäistoimeentulon joustavuudella, muun muassa tilapäisesti yksinkertaistetuilla myöntämisperusteilla, voi olla suuri merkitys kielteisten sosiaalisten seurausten lieventämisessä ja talouden vakauttamisessa. Julkisen talouden vakauttamistoimenpiteitä, joilla pikemminkin alennetaan suojelun tasoa kuin tehostetaan järjestelmiä, olisi käytettävä vain viimeisenä keinona, ja niiden yhteydessä olisi toteutettava jakaumavaikutusten arviointi, jotta voidaan lieventää kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia.
- (25) Kohtuuton hallinnollinen taakka, tietämättömyys tai leimautumisen tai syrjinnän pelko voivat johtaa siihen, että vähimmäistoimeentuloon oikeutetut jättävät sen hakematta. Vähimmäistoimeentulon käyttöastetta voidaan parantaa estämällä järjestelmien pirstoutumista, varmistamalla hakumenettelyjen yleinen saatavuus ja yksinkertaisuus sekä tarjoamalla hallinnollista tukea mahdollisille hakijoille. Tarvitaan myös lisää toimia, jotta vähimmäistoimeentulon käyttöastetta saataisiin kasvatettua myös yhden vanhemman kotitalouksissa, joissa ainoa vanhempi on yleensä nainen. Lisäksi toimilla on pyrittävä tavoittamaan erityisesti sosiaalisesti heikossa asemassa olevia alueita ja syrjäytyneimpiä kotitalouksia, myös romaneita. Myös digitaalisten välineiden heikko saatavuus tai puutteet niiden käytön edellyttämissä taidoissa voivat esimerkiksi vammaisilla henkilöillä olla esteenä vähimmäistoimeentulon tosiasialiselle saatavuudelle. Asiaa koskevien tietojen säännöllinen seuranta ja analysointi voivat auttaa ymmärtämään vähimmäistoimeentulon alhaisen käyttöasteen syitä ja kehittämään poliittisia toimia.
- (26) Kun tarveharkinta tehdään kotitalouksien tasolla, siinä ei useinkaan oteta huomioon yksilöiden asemaa kotitaloudessa, perheen tulojen mahdollista epätasaista jakautumista tai pyrkimystä taloudelliseen itsenäisyyteen. Kyse on etenkin naisten

asemasta, koska heillä on todennäköisemmin pienemmät tulot, alhaisempi palkka ja enemmän hoitovastuuta. Ratkaisuilla, joilla helpotetaan toimeentulotuen maksamista kotitalouden jäsenille erikseen, voidaan edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä naisten ja nuorten aikuisten taloudellista riippumattomuutta ja toimeentuloturvaa ilman, että tämä välttämättä kasvattaa kotitalouden saamien etuuksien kokonaismäärää.

- (27) On tärkeää vahvistaa osallisuutta edistäviä, kaikille avoimia työmarkkinoita, jotta voidaan vähentää pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Aktivointivaatimuksilla ja aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan kannustaa hakemaan aktiivisemmin töitä ja hyväksymään useammin työtarjouksia, kun aktivointivaatimukseen sisältyy tukipalveluja, kuten neuvontaa, valmennusta ja työnhaussa avustamista, sekä toimenpiteitä, joilla varmistetaan työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen. Neuvoston suosituksen ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu”⁵⁴ mukaisesti erityistä huomiota olisi kiinnitettävä köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin aikuisiin ja heidät olisi saatava palaamaan koulutukseen tai työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti, kun taas toimeentulotuen saaminen olisi kytkettävä erityisen voimakkaisiin aktivointitoimenpiteisiin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös vammaisten henkilöiden tarpeisiin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian mukaisesti. Työelämään siirtymistä voidaan kaikissa ikäryhmissä tukea tarjoamalla täydennys- ja uudelleen koulutusmahdollisuuksia sekä erityistarpeita vastaavaa yksilöllistä tukea ja ohjausta, varmistamalla laadukkaat työpaikat ja edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä. Verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuvien kannustimien ja lannistimien säännöllinen tarkistaminen, toimeentulotuen maksun vähittäinen lopettaminen työhön siirtymisen yhteydessä tai mahdollisuus saada toimeentuloa ja ansioita yhtä aikaa voivat lisätä kotitalouden käytettävissä olevia tuloja, mikä osaltaan parantaa työnteon kannattavuutta, vähentää työssäkäyvien köyhyyttä ja kannustaa viralliseen työhön. Samaan aikaan työssäoloaikaiset etuudet on suunniteltava huolellisesti, jotta vältetään matalapalkkaloukut.
- (28) Työskentely yhteisötaloudessa voisi olla ponnahduslauta kohti laajempia työmarkkinoita. Työelämään siirtymisen helpottamista olisi tuettava tarjoamalla työnantajille tarkoitukseen suunniteltuja toimenpiteitä ja tarvittaessa kohdennettuja taloudellisia kannustimia.
- (29) Myös sosiaalista osallisuutta edistävät palvelut, kuten sosiaalityö, neuvonta, valmennus, ohjaus, psykologinen tuki ja erilaiset kuntoutusohjelmat, sekä toimenpiteet, joilla helpotetaan yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien muiden palvelujen tai peruspalvelujen saatavuutta, ovat välttämättömiä, jotta voidaan rakentaa vahvoja sosiaalisia turvaverkkoja. Ponnisteluja olisi myös jatkettava, jotta voidaan parantaa palvelujen laatua Euroopan vapaaehtoisen sosiaalipalvelujen laatukeyhksen⁵⁵ mukaisesti ja varmistaa peruspalvelujen jatkuva saatavuus. Olisi myös tehostettava toimenpiteitä, joilla puututaan palvelujen yhdenvertaista ja yleistä saatavuutta haittaaviin taloudellisiin ja muihin esteisiin.
- (30) Kun vähävaraisille henkilöille tarjotaan yksilöllisempää tukea heidän itsensä ja heidän kotitalouksiensa monitahoisten tarpeiden tunnistamiseksi ja niihin vastaamiseksi, voidaan merkittävästi edistää näiden henkilöiden onnistunutta sosiaalista ja

⁵⁴ Neuvoston suositus, annettu 30 päivänä lokakuuta 2020, ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu” ja nuorisotakuun perustamisesta 22 päivänä huhtikuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen korvaaminen (EUVL C 372, 4.11.2020).

⁵⁵ Euroopan vapaaehtoinen sosiaalipalvelujen laatukeyhys, SPC/2010/10 final.

taloudellista integroitumista. Tarvearvioinnin johdosta olisi laadittava räätälöity, osallisuutta edistävä suunnitelma, joka kattaa yksittäisen kotitalouden vähävaraiset henkilöt (yksin tai yhdessä) ja jossa määritellään tarvittavan tuen tyyppi ja sovitut tavoitteet. Tukeen olisi sisällyttävä sopivasti jaksotettuja sosiaalista osallisuutta edistäviä toimenpiteitä tai aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon yksilöllinen tilanne ja valmius työntekoon, ja samalla olisi varmistettava tasapaino positiivisten kannustimien ja aktivointivaatimusten välillä.⁵⁶ Myös pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen⁵⁷ mukaiset työllistymissopimukset voivat palvella tätä tarkoitusta, ja näin ollen niitä voidaan tarvittaessa tarkistaa siten, että niihin sisällytetään myös laajempi valikoima yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja vähävaraisten henkilöiden integroitumista varten.

- (31) Toimivat hallintomekanismit ovat avainasemassa vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen luomisessa. Etuuksien ja palvelujen tarjonnan hallinnoinnissa olisi hyödynnettävä digitaalisen siirtymän tarjoamia välineitä ja samalla torjuttava digitaalisesta kuilusta johtuvaa syrjäytymistä. Olisi pyrittävä varmistamaan nykyisten järjestelmien ja etuuksien tiivis koordinointi ja yhdenmukaistaminen sekä niiden yhteensovittaminen muiden politiikkojen kanssa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kaikkien mukana olevien laitosten toiminnallisten valmiuksien vahvistamiseen. Yhtenäisemmän tuen tarjoamista helpotetaan eri hallinto- ja palvelutasojen välisellä tiedonvaihdolla ja tiiviimmällä yhteistyöllä, muun muassa laatimalla asiasta virallisia sopimuksia tai perustamalla keskitettyjä asiointipisteitä. Poliitiikan vaikutusten luotettava seuranta ja säännöllinen arviointi, joihin kaikki sidosryhmät osallistuvat, voivat parantaa tehokkuutta ja lisätä tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta kansallisissa järjestelmissä.
- (32) Jäsenvaltioita olisi tuettava kansallisten uudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa unionin tasolla tapahtuvan keskinäisen oppimisen ja parhaiden käytäntöjen vaihdon avulla sekä laatimalla analyysyjä, jotta voidaan kehittää edelleen vähimmäistoimeentuloa koskevaa unionin vertailuanalyysikehystä, muun muassa parantamalla asiaa koskevien indikaattoreiden saatavuutta ja vertailukelpoisuutta sekä tietojen säännönmukaisuutta.
- (33) Tämän suosituksen täytäntöönpanon tukemiseen on käytettävissä unionin varoja. Kunkin jäsenvaltion olisi osoitettava vähintään 25 prosenttia Euroopan sosiaalirahasto plussan⁵⁸ varoista sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan. Myös Euroopan aluekehitysrahastosta ja InvestEU-ohjelmasta voidaan tukea investointeja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavaan sosiaaliseen infrastruktuuriin, kuten sosiaaliseen asuntotarjontaan ja varhaiskasvatukseen, sekä laitteisiin ja laadukkaiden palveluiden saatavuuteen. Teknisen tuen välineestä ja elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetaan jo nyt jäsenvaltioita vähimmäistoimeentuloa koskevien rakenneuudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

⁵⁶ On olemassa näyttöä siitä, että aktiivisempi työnhaku lisää työllisyyttä. Näyttöä ei kuitenkaan ole saatu siitä, että tiukempia seuraamuksia koskevat säännöt vaikuttaisivat vastaavalla tavalla myönteisesti työllisyyteen. Ks. OECD, Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012.

⁵⁷ Neuvoston suositus, annettu 15 päivänä helmikuuta 2016, pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille (EUVL C 67, 20.2.2016).

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1057, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta (EUVL L 231, 30.6.2021).

- (34) Tämän suosituksen täytäntöönpano ei voi johtaa voimassa olevan kansallisessa lainsäädännössä turvatus tai suosituksen 92/441/ETY mukaisen suojelun heikentämiseen. Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön tässä suositeltuja säännöksiä suotuisampia säännöksiä tai pitämään ne voimassa.
- (35) Julkisen talouden yleinen kestävyys ja vähimmäistoimeentulon riittävä rahoitus ovat olennaisen tärkeitä häiriönsietokyvyn, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Tämän suosituksen täytäntöönpanon ei pitäisi merkittävästi haitata jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoituksen tasapainoa.
- (36) Jakaumavaikutusten arviointi on hyödyllinen väline, jolla kartoitetaan talousarviotoimien ja muiden uudistusten ja investointien vaikutuksia eri tuloryhmiin, myös kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin. Jakaumavaikutusten arvioinnilla voidaan näin ollen edistää verotus- ja etuus uudistusten tehokkaampaa, vaikuttavampaa suunnittelua sekä varmistaa, ettei ketään jätetä jälkeen. Komission tiedonannossa⁵⁹ annetaan jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten ne voivat parhaiten sisällyttää jakaumavaikutusten arvioinnin päätöksentekoprosesseihinsa,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

TAVOITE

- (1) Jotta varmistettaisiin ihmisarvoisen elämän toteutuminen kaikissa elämänvaiheissa, tällä suosituksella pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä edistämällä riittävää toimeentulotukea, erityisesti vähimmäistoimeentuloa, ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä tukemalla työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille aktiiviseen osallisuuteen perustuvan lähestymistavan mukaisesti.

MÄÄRITELMÄT

- (2) Tässä suosituksessa tarkoitetaan:
- (a) 'vähävaraisilla henkilöillä' sellaisissa kotitalouksissa eläviä henkilöitä, joissa terveyden ja hyvinvoinnin sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään osallistumisen kannalta välttämättömät rahalliset ja aineelliset resurssit ovat riittämättömiä, niitä saadaan epäsäännöllisesti tai niiden saanti on epävarmaa;
 - (b) 'toimeentulotuella' kaikenlaisten kotitaloudelle rahana maksettavien etuuksien kokonaisuutena, vähimmäistoimeentuloetuudet mukaan luettuina;
 - (c) 'vähimmäistoimeentulolla' sosiaalisen suojelun järjestelmien puitteissa tarjottavia, maksuihin perustumattomia ja tarveharkintaisia turvaverkkoja;
 - (d) 'kattavuudella' oikeutta kuulua kansallisessa lainsäädännössä määritellyn vähimmäistoimeentulon piiriin;
 - (e) 'käyttöasteella' vähimmäistoimeentuloa tosiasiallisesti saavien henkilöiden osuutta niistä, jotka vähävaraisuutensa vuoksi olisivat oikeutettuja saamaan vähimmäistoimeentuloa;

⁵⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Better assessing the distributional assessment of Member States' policies* (tulossa).

- (f) 'yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavilla palveluilla' palveluja, joilla vastataan vähävaraisten henkilöiden erityistarpeisiin sen varmistamiseksi, että he pystyvät integroitumaan yhteiskuntaan ja tarvittaessa työmarkkinoille; näitä palveluja ovat esimerkiksi sosiaalista osallisuutta edistävät palvelut, esimerkiksi sosiaalityö, neuvonta, valmennus, ohjaus, psykologinen tuki ja kuntoutus, sekä muut yleiset yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavat palvelut, mukaan lukien varhaiskasvatus, terveydenhuolto, pitkäaikaishoito, koulutus ja asuminen;
- (g) 'peruspalveluilla' muun muassa vesihuolto-, puhtaanapito-, energia-, liikenne- ja rahoituspalveluja sekä digitaalista tietoliikennettä;
- (h) 'tosiasiallisella saatavuudella' tilannetta, jossa tarvittavia, helposti käytettävissä olevia, kohtuuhintaisia, esteettömiä ja laadukkaita palveluja on oikea-aikaisesti saatavilla, jossa mahdollisilla käyttäjillä on yhtäläiset mahdollisuudet käyttää niitä ja jossa he ovat tietoisia niiden olemassaolosta sekä oikeudestaan käyttää niitä;
- (i) 'osallisuutta edistävällä suunnitelmalla' sopimusta tai sopimusten kokonaisuutta, joka on tehty vähävaraisten henkilöiden kanssa ja jonka tarkoituksena on edistää tällaisten henkilöiden sosiaalista osallisuutta ja, jos he ovat työkykyisiä, heidän integroitumistaan työmarkkinoille.

TOIMEENTULOTUEN RIITTÄVYYS

- (3) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne kehittävät vahvoja sosiaalisia turvaverkkoja, joilla varmistetaan ihmisarvoisen elämän toteutuminen kaikissa elämänvaiheissa ja joissa yhdistyy riittävä toimeentulotuki – vähimmäistoimeentuloetuudet ja muut rahana maksettavat etuudet mukaan luettuina – sekä luontoisetuudet ja jotka turvaavat mahdollisuuden käyttää yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja.
- (4) Jotta jäsenvaltiot kykenevät varmistamaan toimeentulotuen riittävyyden, niille suositellaan, että ne vahvistavat toimeentulotuen määrän lainsäädännössä määritellyllä avoimella ja luotettavalla menetelmällä ja asiaankuuluvien sidosryhmien tuella. Menetelmässä olisi otettava huomioon yleiset tulonlähteet, elintaso ja ostovoima, hintojen taso ja siihen liittyvät muutokset, kotitalouksien erityistarpeet ja mahdollinen muita heikompi asema sekä pienipalkkaisten tai vähimmäispalkkaa saavien tulot.
- (5) Samalla kun turvataan kannustimet työkykyisten työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen, toimeentulotuella olisi vähitellen nostettava vähävaraisten henkilöiden tuloja tasolle, joka vastaa vähintään yhtä seuraavista:
 - (a) kansallinen köyhyysriskiraja tai
 - (b) välttämättömien tavaroiden ja palvelujen, kuten riittävän ravinnon, asumisen, terveydenhuollon ja peruspalvelujen, rahallinen arvo kansallisten määritelmien mukaisesti tai
 - (c) muut a tai b alakohdassa tarkoitettuihin tasoihin verrattavissa olevat tasot, jotka on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä.

- (6) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne saavuttavat 5 kohdassa säädetyn riittävän toimeentulotuen tason 31 päivään joulukuuta 2030 mennessä, kuitenkin julkisen talouden kestävyyydestä tinkimättä.
- (7) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne tarkistavat vuosittain toimeentulotuen tason ja tarvittaessa mukauttavat sitä, jotta se säilyy riittävänä, ja ottavat tässä huomioon luontoisetuudet.
- (8) Sukupuolten tasa-arvon sekä naisten, nuorten aikuisten ja vammaisten henkilöiden toimeentuloturvan ja taloudellisen riippumattomuuden edistämiseksi jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että toimeentuloa voidaan maksaa kotitalouden yksittäisille jäsenille.

VÄHIMMÄISTOIMEENTULON KATTAVUUS

- (9) Jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että kaikki vähävaraiset henkilöt saavat laissa säädetyn vähimmäistulon, sekä seuraavien seikkojen määrittämistä:
 - (a) avoimet, syrjimättömät kelpoisuusperusteet, joilla taataan vähimmäistoimeentulon tosiasiallinen saatavuus nuorille aikuisille heidän vakituisesta asuinpaikastaan riippumatta ja varmistetaan samalla, että laillisen oleskelun pituus on oikeasuhteinen
 - (b) tarveharkinnan kynnyksarvot, joissa otetaan huomioon erityyppisten ja -kokoisten kotitalouksien elintaso kyseisessä jäsenvaltiossa ja kotitalouksien muuntotyypiset tulot (ja varallisuus) oikeasuhteisesti
 - (c) hakemuksen käsittelyyn tarvittava aika, ja samalla varmistetaan, että päätös annetaan 30 päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä
 - (d) vähimmäistoimeentulon jatkuva saatavuus niin kauan kuin vähävaraiset henkilöt täyttävät kelpoisuusperusteet säännöllisesti tehtävien tarkastusten perusteella
 - (e) yksinkertaiset, nopeat, puolueettomat ja maksuttomat valitus- ja muutoksenhakumenettelyt; samalla on varmistettava, että vähävaraisille henkilöille tiedotetaan näistä menettelyistä ja että heillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää niitä
 - (f) mekanismit, joilla varmistetaan, että vähimmäistoimeentulon avulla voidaan vastata sosioekonomisiin kriiseihin, esimerkiksi lieventämällä väliaikaisesti kelpoisuusperusteita tai pidentämällä etuuksien kesto.

VÄHIMMÄISTOIMEENTULON KÄYTTÖASTE

- (10) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne kannustaisivat vähimmäistoimeentulon täyden käyttöasteen saavuttamiseen seuraavilla tavoilla:
 - (a) vähennetään hallinnollista taakkaa muun muassa yksinkertaistamalla hakumenettelyjä ja tarjoamalla vaihteittaisia ohjeita niitä tarvitseville; samalla jäsenvaltioiden on kiinnitettävä huomiota digitaalisten ja muiden välineiden saatavuuteen
 - (b) varmistetaan, että saatavilla on helppokäyttöistä, maksutonta ja ajantasaista tietoa vähimmäistoimeentuloon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista
 - (c) pyritään tavoittamaan ennakoivasti vähävaraiset henkilöt, jotta voidaan lisätä tietoisuutta vähimmäistoimeentulosta ja nostaa sen käyttöastetta erityisesti

yksinhuoltajatalouksissa, muun muassa osallistamalla asiaankuuluvia sidosryhmiä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla

- (d) toteutetaan toimia köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvien leimaamisen ja tiedostamattomien ennakoasenteiden torjumiseksi
- (e) arvioidaan säännöllisesti vähimmäistoimeentulon ja tarvittaessa siihen liittyvien aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden alhaista käyttöastetta, tunnistetaan esteet ja toteutetaan korjaavia toimia.

PÄÄSY OSALLISUUTTA EDISTÄVILLE TYÖMARKKINOILLE

(11) Jotta voidaan edistää korkeaa työllisyysastetta ja osallisuutta edistäviä työmarkkinoita, jäsenvaltioille suositellaan, että ne varmistaisivat aktiivisen työvoimapolitiikan toteutumisen, poistaisivat työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista ja työssä pysymistä haittaavia esteitä, tukisivat työkykyisiä ihmisiä heidän pyrkiessään löytämään laadukkaita työpaikkoja, huolehtisivat työnteon kannustimista, torjuisivat työssäkäyvien köyhyyttä ja työmarkkinoiden segmentoitumista, kannustaisivat viralliseen työhön, torjuisivat pimeää työtä ja helpottaisivat työllistymismahdollisuuksia seuraavilla tavoilla:

- (a) varmistetaan, että aktivointivaatimukset tarjoavat riittäviä kannustimia työmarkkinoille siirtymiseen ja palaamiseen ja että ne ovat asteittaisia ja oikeasuhteisia; kiinnitetään erityistä huomiota nuoriin aikuisiin, jotta heidät voidaan ohjata takaisin koulutukseen tai työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti
- (b) parannetaan investointeja inhimilliseen pääomaan osallistavan koulutuspolitiikan avulla ja tuetaan erityisesti sellaisten henkilöiden täydennys- ja uudelleen koulutusta, joiden taidot ovat vähäisiä tai vanhentuneita, muun muassa yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa
- (c) säädetään mahdollisuudesta yhdistää toimeentulotuki työstä saataviin ansioihin, toimeentulotuen maksun vähittäisestä lopettamisesta tai toimeentulotukioikeuden säilyttämisestä koe- tai harjoitteluajana sekä lyhyiden tai satunnaisen työsuhteiden aikana
- (d) tarkastellaan säännöllisesti verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuvia kannustimia ja lannistimia
- (e) tuetaan työllistymismahdollisuuksia yhteisötalouden alalla muun muassa tarjoamalla käytännön työkokemusta
- (f) helpotetaan siirtymistä työelämään toteuttamalla työnantajille suunnattuja toimenpiteitä, kuten työllistämiskannustimia, rekrytointitukea ja rekrytoinnin jälkeistä tukea, ohjausta ja neuvontaa, sekä edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä.

YHTEISKUNTAAN OSALLISTUMISEN MAHDOLLISTAVIEN PALVELUJEN JA PERUSPALVELUJEN SAATAVUUS

- (12) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne varmistaisivat
- (a) yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen tehokkaan, yhdenvertaisen saatavuuden, myös Euroopan vapaaehtoisessa sosiaalipalvelujen laatukehyksessä määriteltyjen laatuperiaatteiden mukaisesti
 - (b) peruspalvelujen, muun muassa energian, jatkuvan tosiasiallisen saatavuuden

- (c) yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta haittaaviin taloudellisiin ja muihin esteisiin puuttumisen.

YKSILÖLLINEN TUKI

- (13) Jotta voidaan puuttua erilaisiin sosiaalisen osallisuuden esteisiin, joita vähävaraiset henkilöt kohtaavat, ja työkykyisten osalta työllistymisen esteisiin, jäsenvaltioille suositellaan yksilöllisen lähestymistavan kehittämistä ja palvelujen tarjonnan koordinoimista seuraavalla tavalla:
 - (a) suoritetaan moniulotteinen tarvearviointi, jossa tarkastellaan sosiaalisen osallisuuden ja työllistymisen esteitä, kartoitetaan yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja, joita tarvitaan näiden esteiden poistamiseksi, ja määritetään tarvittava tuki
 - (b) laaditaan tältä pohjalta viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun henkilölle on ryhdytty maksamaan vähimmäistoimeentuloa, osallisuutta edistävä suunnitelma, jossa
 - (1) määritellään yhteiset tavoitteet ja aikataulut
 - (2) esitetään yksilöllisiin tarpeisiin räätälöity tukipaketti, joka sisältää aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ja/tai sosiaalista osallisuutta edistäviä toimenpiteitä
 - (3) nimitetään asian käsittelystä vastaava virkamies, joka varmistaa tuen jatkumisen, ohjaa henkilön hyvissä ajoin sopivien palveluiden piiriin ja valvoo säännöllisesti edistymistä osallisuutta edistävän suunnitelman täytäntöönpanossa
 - (c) tarkistetaan vähävaraisten pitkäaikaistyöttömien voimassa oleva työllistymissopimus ja tarvittaessa mukautetaan sitä pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen⁶⁰ mukaisesti, jotta sitä voidaan täydentää b alakohdassa tarkoitettua osallisuutta edistävän suunnitelman tiedoilla.

HALLINNOINTI, SEURANTA JA RAPORTOINTI

- (14) Jotta voidaan varmistaa vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen toimiva rakenne ja niiden täytäntöönpano kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, jäsenvaltioille suositellaan seuraavaa:
 - (a) pyritään eroon aukoista eri etuuksissa ja järjestelmissä sekä päällekkäisyydestä ja hajanaisuudesta, jotta voidaan tarjota toimeentulotuesta, aktivointitoimenpiteistä ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavista palveluista koostuva johdonmukainen paketti
 - (b) vahvistetaan toimeentulotuesta vastaavien viranomaisten, työvoimapalvelujen ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen tarjoajien toiminnallisia valmiuksia ja tehostetaan niiden yhteistyötä muun muassa jakamalla tietoa ja edistämällä entistä yhdennetympiä palvelumalleja
 - (c) tarjotaan asianomaisille sidosryhmille, kuten alue- ja paikallisviranomaisille, työmarkkinaosapuolille, kansalaisjärjestöille ja yhteisötalouden toimijoille,

⁶⁰

mahdollisuus ottaa tehokkaasti osaa vähimmäistoimeentulojärjestelmien suunnitteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin

- (d) varmistetaan sosiaalisten turvaverkkojen riittävä rahoitus tavalla, joka on johdonmukainen julkisen talouden yleisen kestävyuden kanssa.
- (15) Jotta poliittisen päätöksenteon perustaksi voidaan tarjota enemmän ja parempaa tietoa, jäsenvaltioille suositellaan seuraavaa:
- (a) seurataan jatkuvasti toimeentulotukea, erityisesti vähimmäistoimeentuloa, koskevien politiikkojen ja niihin liittyvien aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa sekä palvelujen saatavuutta muun muassa parantamalla asiaa koskevan tiedon saatavuutta ja laatua kaikilla hallinnon tasoilla ja tekemällä säännöllisiä arviointeja sekä tehdään mukautuksia, jotta tämän suosituksen tavoitteet saavutetaan mahdollisimman tehokkaasti
 - (b) kehitetään tietosuojasääntöjä noudattaen mekanismeja, joiden avulla voidaan seurata vähävaraisten henkilöiden sosiaalisen osallisuuden toteutumista tai työelämään siirtymistä
 - (c) toimitetaan komissiolle kolmen vuoden välein kertomus tämän suosituksen täytäntöönpanon edistymisestä; ensimmäisessä kertomuksessa olisi käsiteltävä a alakohdassa tarkoitettujen arviointien tuloksia ja suosituksia.
- (16) Neuvosto suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen
- (a) työskennellä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sosiaalisen suojelun komiteassa, jotta voidaan kehittää edelleen vähimmäistoimeentuloa koskevaa vertailuanalyysekehystä ja parantaa asiaa koskevien indikaattoreiden ja tietojen saatavuutta ja vertailukelpoisuutta
 - (b) vahvistaa keskinäistä oppimista sekä tulosten ja hyvien käytäntöjen levittämistä jäsenvaltioiden välillä
 - (c) tarkastella säännöllisesti 15 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen kertomusten perusteella ja sosiaalisen suojelun komiteassa tämän suosituksen täytäntöönpanossa saavutettua edistystä osallisuutta edistäville työmarkkinoille pääsyn osalta tiiviissä yhteistyössä työllisyyskomitean ja julkisten työvoimapalvelujen verkoston kanssa
 - (d) seurata edistymistä tämän suosituksen täytäntöönpanossa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä ja antaa jäsenvaltioille tarvittaessa maakohtaisia suosituksia
 - (e) arvioida tämän suosituksen perusteella toteutettuja toimia ja erityisesti niiden vaikutuksia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen, työllisyyden lisäämiseen ja koulutukseen osallistumisen parantamiseen sekä toimittaa neuvostolle tästä kertomus vuoteen 2032 mennessä.
- (17) Korvataan suositus 92/441/EY tällä suosituksella.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*