



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 25.01.1999
KOM(1998) 774 lopull.

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 annetun suosituksen 92/441/ETY
täytäntöönpanosta**

YHTEENVETO

Tämän kertomuksen tavoitteena on arvioida erilaisten toimeentulotukijärjestelmien asemaa köyhyyden torjunnassa sosiaalisen suojelun järjestelmissä. Kertomus perustuu 24 päivänä kesäkuuta 1992 annettuun *suositukseen 92/441/ETY*, jolla neuvosto osallistui jäsenvaltioiden toimenpiteisiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi.

Toimeentulotukea käytetään sosiaalisen suojelun järjestelmissä järjestettyjen sosiaalisten tulonsiirtojen yhteydessä viimeisenä tulonjakomekanismina. Toimeentulotuki on tarkoitettu kaikkein köyhimmille ihmisille perustarpeiden kattamista varten, eikä se edellytä aikaisempia maksuja. Suosituksessa esitetyt yhteiset periaatteet kattavat monimutkaisia ja toisistaan poikkeavia kansallisia täytäntöönpanomuotoja. Toimeentulotuki ei ole irrallinen tukimuoto, vaan se on osa luontoisuuksien, sosiaalietuuksien ja sosiaalipalvelujen muodostamaa kokonaisuutta, josta kertomus tarjoaa alustavan kokonaiskuvan.

Toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut 80-luvun lopulta alkaen. Tähän on kaksi keskeistä syytä. Ensimmäinen liittyy työttömyyden lisääntymiseen ja pitkittymiseen. Toinen liittyy yhteiskunnasta esimerkiksi vankeuden, perheen hajoamisen, siirtolaisuuden, asunnon menetyksen tai ylivelkaantumisen vuoksi syrjäytyneiden henkilöiden määrän kasvuun. Yksin elävät miehet ja yksinhuoltajaperheet ovat selvästi yliedustettuja koko väestöön verrattuna.

Jäsenvaltiot yhdistävät toimeentulotukeen vaihtelevassa määrin työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä ovat suurimmissa vaikeuksissa olevien henkilöiden työllistämispalvelujen ja yleishyödyllisen toiminnan käynnistäminen, työpaikkojen luominen kolmannelle sektorille, kannustinten tarjoaminen työnantajille toimeentulotuen saajien palkkaamiseksi ja työelämään ilman tulojen menetystä tapahtuvan siirtymisen helpottaminen. Toimenpiteiden vaikutukset ovat toistaiseksi olleet vähäisiä, ja niitä olisi kehitettävä työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi. Tällainen työikäisten tuensaajien aktiivinen tukeminen liittyy eurooppalaiseen työllisyysstrategiaan sisältyviin sitoumuksiin.

Lisätäkseen tehokkuutta monet jäsenvaltiot ovat laajentamassa toimintaansa toimenpiteisiin, joilla pyritään parantamaan tuensaajien taloudellista ja sosiaalista integroitumista. Toimenpiteet voivat liittyä asumiseen, koulutukseen, perheeseen, terveyteen tai kansalaisuuteen. Tietyissä jäsenvaltioissa on myös kehitetty yksilöllisempää lähestymistapaa. Siinä tuensaajat otetaan aktiivisemmin mukaan henkilökohtaisten suunnitelmien laatimiseen sosiaali- ja työllisyyspalvelujen sekä työmarkkinaosapuolten tuella.

Neuvoston suositus on kannustanut jäsenvaltioiden välistä pohdintaa ja vuoropuhelua. Siinä käsiteltyjä järjestelmiä on määrä kehittää kokonaisvaltaisesti yhdessä sosiaalipolitiikan ja etenkin työllisyyspolitiikan kanssa. Tämän kertomuksen tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita optimoimaan toimintaansa sosiaaliturvan, työnsaannin sekä taloudellisen ja sosiaalisen integroimisen alalla. Kertomuksessa esitetään perustietoja, joiden pohjalta voidaan jatkaa keskustelua ja valmistella tulevan perussopimuksen uuden 118 artiklan (konsolidoidun version 137 artiklan) täytäntöönpanoa.

Sisällysluettelo

I- Toimeentulotuen asema sosiaalisen suojelun järjestelmissä

- 1- *Viimeinen turvaverkko*
- 2- *Muiden etuuksien vaikutus*
- 3- *Työmarkkinoiden käytettävissä oleminen*
- 4- *Sosiaaliset tukitoimet*

II-Toimeentulotuen käytössä viime aikoina tapahtunut kehitys

- 1- *Köyhyyden vähentäminen*
- 2- *Keitä tuensaaajat ovat?*
- 3- *Siirtyminen työttömyysavustuksesta toimeentulotukeen*
- 4- *Järjestelmästä pois pääsyn esteet*
 - 4-1 *Sosiaalietuuksien kierre*
 - 4-2 *Työn saaminen ei aina riitä*

III- Kohti työllistymistä

- 1- *Mitä työllisyyspalveluilta voidaan odottaa?*
- 2- *Miten työllistymismahdollisuuksia voidaan parantaa?*
 - 2-1 *Taitojen ja pätevyyden parantaminen*
 - 2-2 *Erytistoimenpiteet ja työnhaku aikaan liittyvät mallit*
 - 2-2-1 *Kannustaminen vapaaehtoistyöhön*
 - 2-2-2 *Tuettu työ kolmannella sektorilla*
- 3- *Pääsy työmarkkinoille*
 - 3-1 *Pääsy yrityksiin*
 - 3-2 *Työhön paluuta edistävät taloudelliset kannustimet*
 - 3-2-1 *Toimeentulotuen tason mukauttaminen*
 - 3-2-2 *Toimeentulotuesta palkkaan siirtymisen helpottaminen*

IV- Askel eteenpäin – yksilölliset integroitumisväylät

V - Näkymät, riittävät resurssit ja etuudet taloudellisen ja sosiaalisen integroitumisen tukipisteenä

Liitteet

Neuvoston suositus 92/441/ETY, annettu 24 päivänä kesäkuuta 1992

Taulukot

- 1- Kansalliset toimeentulotukijärjestelmät, pääasialliset palvelut ja oheisetuudet
- 2- Toimeentulo- ja asumistukena sekä perheavustuksina myönnettävän tuen taso ostovoimapariteettina ilmaistuna
- 3- Taustatietoja toimeentulotuen saajista
- 4- Toimeentulotuen hakijat ja työllisyys
- 5- Sosiaalis-taloudellisten integroimisjärjestelmien tulokset

Neuvosto antoi vuonna 1992 kaksi suositusta, jotka perustuvat sitoumuksiin, jotka komissio oli esittänyt työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan täytäntöönpanoa koskevassa sosiaalisessa toimintaohjelmassaan joulukuussa 1989. Ensimmäinen suositus¹ liittyy sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämiseen, ja siinä asetetaan yhteiseksi tavoitteeksi resurssien tason takaaminen ihmisarvoisella tasolla. Toisessa suosituksessa² esitetään periaatteet ja yksityiskohtaiset säännöt tämän resurssien takaamisen täytäntöönpanemiseksi. Tässä kertomuksessa käsitellään jälkimmäistä suositusta.

Tämä kertomus perustuu kolmeen lähteeseen: eurooppalaiseen seminaariin³, joka järjestettiin Lissabonissa syyskuussa 1996, kun Portugali oli ottamassa käyttöön kansallista järjestelmää, jäsenvaltioissa vuonna 1997 tehtyyn tutkimukseen sekä Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätien viimeaikaisiin selvityksiin⁴. Kertomuksessa arvioidaan toimeentulotuen asemaa sosiaalisen suojelun järjestelmissä köyhyyden torjunnan näkökulmasta ja analysoidaan sen vaikutusta tuensaajien sosiaaliseen ja taloudelliseen integroitumiseen.

Tätä kertomusta on tarkasteltava yhdessä sen komission käynnistämän keskustelun kanssa, joka käsittelee sosiaalisen suojelun nykyaikaistamista ja kohentamista Euroopan unionissa⁵, ja yhdessä eurooppalaisen työllisyysstrategian⁶ kanssa. Kertomus on osa komission valmistelutyötä tulevan perussopimuksen uuden 118 artiklan (konsolidoidun version 137 artiklan) täytäntöönpanemiseksi.

I - Toimeentulotuen asema sosiaalisen suojelun järjestelmissä

Toimeentulotukijärjestelmät juontavat juurensa julkisen sosiaalihuollon alkuajoista. Sosiaaliapua myönnettiin köyhille ja vähäosaisille, jotka eivät kyenneet turvaamaan toimeentuloaan muulla tavoin. Vähimmäistoimeentulon tarjoaminen varattomille oli moraalinen velvollisuus ja auttoi turvaamaan yhteiskunnallista vakautta. Kokonaisvaltaisia sosiaalisen suojelun järjestelmiä laadittaessa järjestelmiin otettiin mukaan toimeentulotukijärjestelmiä vaihtelevassa määrin.

Niissä järjestelmissä, joissa työntekoon perustuva sosiaaliturva on vallitsevana, toimeentulotuet, jotka ovat työttömille myönnettäviä maksuihin perustumattomia etuuksia, ovat kehittyneet sosiaaliturvajärjestelmien ulkopuolella. Näin on Saksassa, Belgiassa, Itävallassa, Ranskassa, Luxemburgissa ja Alankomaissa. Toimeentulotukijärjestelmien hallinto on jätetty paikallisviranomaisille. Kansalliset viranomaiset ainoastaan asettavat erilaisille toimenpiteille yhteisen oikeudellisen kehyksen.

¹ Neuvoston suositus 92/442/ETY, annettu 27 päivänä heinäkuuta 1992, EYVL L 245, 26.8.1992.

² Neuvoston suositus 92/441/ETY, annettu 24 päivänä kesäkuuta 1992, EYVL L 245, 26.8.1992.

³ "Les politiques du revenu minimum dans l'Union européenne", Pierre Guibentif - Denis Bouget, 1997, Euroopan komission, Portugalin solidaarisuudesta ja sosiaaliturvasta vastaavan ministeriön ja *Uniao das Mutualidades portuguesas* -liiton yhteisjulkaisu.

⁴ "Report on GMI development in EU Member Countries in 1992-1997", Matti Heikkilä, Darren McCausland, valmisteluasiakirja, joulukuu 1997.

⁵ KOM(97) 102, lopullinen, 12.3.1997.

⁶ Eurooppalaiset työllisyyden suuntaviivat; neuvoston päätöslauselma, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, vuoden 1998 osalta; KOM(98) 574 vuoden 1999 osalta.

Silloin kun lähestymistapa on yleisempi ja perustuu kansalaisten tarpeisiin ja avustusperiaatteeseen, toimeentulotuki on tullut sosiaalisen suojelun järjestelmien olennaiseksi osaksi. Näin on ollut Irlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Pohjoismaissa ja sittemmin myös Portugalissa. Tällöin toimeentulotukijärjestelmät ovat kuuluneet alusta alkaen tiiviimmin sosiaalisen suojelun järjestelmiin ja valtion toimenpiteillä on ollut selvempi merkitys. Välimeren alueen valtiot sijoittuvat näiden kahden vaihtoehdon välimaastoon. Espanjan itsehallintoyhteisöt ovat toistaiseksi soveltaneet toimeentulotukimahdollisuutta vain harvoin, Kreikassa ei ole toimeentulotukea, ja Italiassa⁷ tuki myönnetään paikallisesti.

Nämä erot liittyvät hallinto- ja rahoitusvastuun jakautumiseen kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason kesken. Kuitenkin se, että järjestelmiin kohdistuu samanlaisia sosiaalitaloudellisia muospaineita ja että niissä on ratkottava samankaltaisia ongelmia, on omiaan edistämään niiden täytäntöönpanon lähentymistä.

I - 1. Viimeinen turvaverkko

Toimeentulotuki kattaa perustarpeet hätätilassa. Se ei perustu maksuihin, se rahoitetaan verovaroin ja se on toissijaista perheen sisäiseen elatusvastuuseen nähden.

Toimeentulotukijärjestelmät toimivat viimeisenä turvaverkkona henkilöille, jotka eivät onnistu turvaamaan toimeentuloaan muulla tavoin. Kuten suosituksessa (C-2) todetaan, ne toimivat erotusperiaatteella. Toimeentulotukijärjestelmillä katetaan omien ja perheen resurssien (riippumatta siitä, ovatko ne peräisin työstä tai muista sosiaalietuuksista⁸) sekä taatun vähimmäistoimeentulon välinen erotus. Tämä yleisperiaate pitää sisällään monimutkaisia ja keskenään erilaisia kansallisia täytäntöönpanoratkaisuja.⁹

Jäsenvaltiot pyrkivät kattamaan perustarpeet ja täyttämään näin suosituksen (C-1-a kohta). Toimeentulotuen taso määritellään yleensä kansallisella tasolla, mutta siinä voidaan ottaa huomioon elinkustannusten alueellinen vaihtelu. Tuki on sidottu kuluttajahintaindeksiin tai muiden sosiaalietuuksien tasoon (suosituksen C-1 c ja e kohta).

Toimeentulotuen myöntäminen edellyttää hakijoiden resurssien selvittämistä. Suosituksen mukaisesti (B-3 kohta) resursseja koskeva edellytys liittyy kaikissa jäsenvaltioissa koko kotitalouteen¹⁰ eikä yksittäiseen hakijaan. Tämä on tärkein peruste tuen maksamiselle. Maksujen taso riippuu sitten kotitalouden kokoonpanosta. Toimeentulotuki on lisäksi toissijaista perheen sisäiseen elatusvastuuseen nähden. Hakijoiden on näin ollen pyrittävä perimään heille myönnetty elatusmaksut tietyissä jäsenvaltioittain vaihtelevissa rajoissa.

Se, miten toimeentulotuen luonne muita sosiaalietuuksia täydentävänä tukena (suosituksen B-5 kohta) on otettu huomioon, vaihtelee. Kahdeksassa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Itävallassa, Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Irlannissa, Luxemburgissa ja Portugalissa) edellytetään, että hakija on jo hakenut muita sosiaalietuuksia.

⁷ Komissio ei ole saanut Italialta lainkaan vastauksia lähettämiinsä kyselyihin.

⁸ Kaikki sosiaaliturvaan kuuluva taloudellinen tuki, myös muu toimeentuloturva.

⁹ On esimerkiksi mahdollista, ettei toimeentulotukea myönnetä, vaikka työtulot ja/tai sosiaalietuudet jäävät taatun vähimmäistoimeentulon alapuolelle. Kysymystä käsitellään useissa luvuissa (II-4.2 ja III-3.2.2) ja päätelmissä.

¹⁰ Kansalliset määritelmät eroavat toisistaan.

Toimeentulotukea voidaan kuitenkin myöntää tilapäisesti ennen muun etuuden myöntämistä koskevan päätöksen saamista¹¹. Useat jäsenvaltiot, kuten Alankomaat, Saksa ja Luxemburg, mainitsevat myös, että toimeentulotuella voidaan täydentää eläke- tai työttömyysetuuksia. Ainoastaan tietyt Espanjan itsehallintoyhteisöt katsovat, että toimeentulotuki ei sovellu yhteen mainittujen etuuksien kanssa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Tanskassa, Ruotsissa, Suomessa ja Alankomaissa ei edellytetä, että hakija olisi vedonnut oikeuteensa saada muita etuuksia. Siitä huolimatta toimeentulotuki on viimeinen turvaverkko.

Toimeentulotuki on maksuihin perustumaton etuus eli sen myöntäminen ei edellytä mitään aiemmin maksettuja maksuja. Niinpä järjestelmien rahoitus jäsenvaltioissa riippuu yleensä pikemminkin verotuloista kuin työtulosta maksettavista maksuista.

Neuvoston vaatimuksen mukaisesti (suosituksen B-4 kohta) oikeutta saada toimeentulotukea ei ole rajoitettu ajallisesti¹². Maksujen lakkauttaminen riippuu tuensaajan kotitalouden saavuttamasta resurssien tasosta. Ajallisen rajoituksen puuttumisesta huolimatta toimeentulotuki on useimmissa jäsenvaltioissa suunniteltu ainoastaan tilapäiseksi tueksi, jolla helpotetaan sellaisia poikkeuksellisia tilanteita, joista tuensaajien pitäisi selviytyä muun tuen avulla tai ilman sitä, etenkin työn avulla.

1 - 2 - Muiden etuuksien vaikutus

Toimeentulotuki ei ole irrallinen tukimuoto, vaan se on osa sosiaalietuuksien, sosiaalipalvelujen ja luontoisettuuksien muodostamaa kokonaisuutta.

Tässä kertomuksessa on käsitelty yleisimpiä tukijärjestelmiä (katso taulukko 1). Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa järjestelmä on jaettu kahteen etuuteen sen perusteella, onko tuensaaja työmarkkinoiden käytävissä. Tietyissä jäsenvaltioissa on käytössä erityisiä maksuihin perustumattomia toimeentuloturvan muotoja seuraaville ryhmille:

- lakisääteisen eläkeiän saavuttaneet henkilöt (kuudessa jäsenvaltiossa: Belgiassa, Ranskassa, Espanjassa, Irlannissa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa¹³)
- vammaiset (seitsemässä jäsenvaltiossa vaikeasti vammaisille: Belgiassa, Espanjassa, Ranskassa, Alankomaissa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa¹³)
- yksinhuoltajaperheet (nimenomaan yksinhuoltajaperheille tarkoitettuja eriasteisia toimeentulotukia Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa¹³).

Seitsemän jäsenvaltiota on asettanut järjestelmien soveltamiselle ikärajoja (18 vuotta Belgiassa, Irlannissa, Alankomaissa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa¹⁴, 25 vuotta Ranskassa ja Espanjassa, 30 vuotta Luxemburgissa), mikä jättää niiden ulkopuolelle osan työikäisestä väestöstä. Ranskassa, Espanjassa ja Portugalissa näitä ikärajoja lasketaan, jos kyse on perheen huoltajuudesta. Tässä kertomuksessa käsiteltyjä järjestelmiä sovelletaan usein myös siirtolaisiin, turvapaikanhakijoihin ja muiden kuin EU-maiden kansalaisiin, jos he täyttävät vaaditut asumista koskevat edellytykset.

¹¹ Esimerkiksi Irlannissa määräystä sovelletaan usein.

¹² Espanjassa ja Ranskassa kesto on rajattu hallinnollisesti, mutta vastapainoksi uusimismahdollisuutta ei ole rajattu.

¹³ Sisältyy *Income support* -etuuteen.

¹⁴ Tietyin rajoituksin myös 16–17-vuotiaat työnhakijat.

Eri jäsenvaltioissa myönnettävän tosiasiallisen tuen arvioinnissa on oltava erittäin varovainen, sillä pelkän toimeentulotuen arviointi ei yksin riitä. Sen lisäksi, että toimeentulotuella voidaan täydentää tiettyjä etuuksia lakisääteisesti määriteltyyn ylärajaan asti, kuten edellä todettiin, sen vaikutuksia vahvistavat myös suosituksessa tarkoitettuihin (C-1, b kohta) erityistarpeisiin myönnettävät ylimääräiset etuudet, luontoisedut ja palvelut. Niitä myönnetään joko automaattisesti tai harkinnanvaraisesti¹⁵. Niillä vastataan terveys-, asumis-, koulutus-, liikkumis-, lämmitys-, kotitalous-, vaatetus- ja ravitsemustarpeisiin (katso taulukko 1).

I-3. Työmarkkinoiden käytettävissä oleminen

Kahdessatoista jäsenvaltiossa edellytetään, että henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä tai valmis osallistumaan koulutukseen. Poikkeuksia tehdään sairauden, vammaisuuden sekä lasten tai vammaisten huoltajuuden perusteella.

Kuten suosituksessa (B-3) todetaan, nykyisissä järjestelmissä Ranskaa lukuun ottamatta edellytetään, että työkykyiset tuensaajat ovat työmarkkinoiden käytettävissä, etsivät aktiivisesti työtä ja ovat valmiita vastaanottamaan mitä tahansa sopivaa tai asiallista työtä. Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaatimusta sovelletaan *Unemployment Assistance-* ja *income-based Jobseeker's Allowance* -etuuksiin. Ranskassa ei sovelleta tällaista vaatimusta, ja työnteko on yksi vaihtoehto muiden joukossa yleisessä integroitumisessa, johon tuensaajat sitoutuvat. Kuitenkin kaksi kolmasosaa *RMI*-etuuden saajista on ilmoittautunut työnhakijoiksi.

Jäsenvaltiot määrittelevät poikkeukset työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskevasta vaatimuksesta samalla tavoin. Kyseessä ovat joko vammaiset henkilöt¹⁶, henkilöt, jotka eivät ole työssä, taikka henkilöt, joilla on huollettavanaan pieniä lapsia tai vammaisia aikuisia. Käytettävissä olevat niukat tiedot osoittavat, että sellaisten henkilöiden määrä, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä, vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä (yksi kolmasosa Ruotsissa, 87,6 prosenttia Luxemburgissa). Tämä voi riippua siitä, onko näille ryhmille suunnattu erityisiä tukijärjestelmiä. Lisäksi on otettava huomioon henkilöt, joilla on työskentelyn estävä pitkäaikainen sairaus (5 prosenttia Saksassa ja Portugalissa, 30 prosenttia Ruotsissa). Alkoholin, huumeiden tai muiden päihteiden väärinkäyttäjät, joilla on usein yliedustus toimeentulotuen saajien joukossa, ovat työkykyisten ja työkyvyttömiä rajoilla.

Perheveloitteiden osalta monissa jäsenvaltioissa tehdään tilapäinen poikkeus työmarkkinoiden käytettävissä olemista koskevasta vaatimuksesta silloin, kun lapset eivät ole vielä kouluiässä. Tietyissä maissa suhtaudutaan joustavammin yksinhuoltajaperheisiin. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen on ajankohtainen kysymys. Valittu lähestymistapa voi vaikuttaa välittömästi lasten elämään ja koulutukseen. Lastenhoidon järjestäminen helpottaa vanhempien pääsyä työhön ja koulutukseen. Ruotsissa tällainen palvelu on maksutonta, Suomessa se on yhdistetty toimeentulotuen myöntämiseen, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sitä tarjotaan yksinhuoltajaperheille. Vielä on kuitenkin kerättävä kattavat tiedot tästä keskeisestä kysymyksestä eli pienituloisten perheiden ulottuvilla olevien palvelujen tarjonnasta.

¹⁵ Myös sellaiset henkilöt, joille toimeentulotuki ei ole pääasiallinen tulonlähde, voivat saada tällaista täydentävää tukea.

¹⁶ Useat jäsenvaltiot, kuten Suomi, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta, Luxemburg ja Saksa, maintsevat, että vammaisia varten on kehitetty erityisiä toimenpiteitä ja toimintamuotoja.

I - 4. Sosiaaliset tukitoimet

Puolet jäsenvaltioista on toteuttanut sosiaaliseen integroitumiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, jotka liittyvät usein koulutus- ja työllistämistoimenpiteisiin.

Suosituksen mukaan toimeentulotukeen olisi suotavaa yhdistää taloudelliseen ja sosiaaliseen integroitumiseen tarkoitettuja toimenpiteitä (B-3 ja C-4 kohta). Jäsenvaltiot ovat yhdistäneet siihen vaihtelevassa määrin esimerkiksi terveyteen, katkaisuhuoltoon, liikkuvuuteen (ajokortti), perheen taloudenpitoon (ylivelkaantuminen), lasten koulutukseen, kielten opiskeluun ja kansalaisuuteen liittyviä toimenpiteitä. Useimmiten lopullisena tavoitteena on työllistäminen. Tietyissä jäsenvaltioissa, kuten Belgiassa, Espanjassa, Ranskassa ja Portugalissa, nämä toimenpiteet on kirjattu henkilökohtaisiin integroitumissuunnitelmiin (katso IV luku).

II - Toimeentulotuen käytössä viime aikoina tapahtunut kehitys

II -1. Köyhyyden vähentäminen

Toimeentulotuki maksaa vähän verrattuna sosiaalisen suojelun kokonaiskustannuksiin, mutta suurimmalle osalle tuensaajista se on tärkein tulonlähde. Toimeentulotuen taso vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa.

Toimeentulotuki on suunnattu kaikkein vakavimpaan resurssien puutteeseen. Sitä ei ole tarkoitettu ratkaisuksi kaikkiin köyhyysongelmiin. Sosiaalisen suojelun järjestelmiin on kehitetty kokonaisvaltaisempi lähestymistapa toimeentulotuen muodostamien sosiaalisten tulonsiirtojen avulla. Toimeentulotuen osuus budjettimenoista on vähäinen¹⁷ ¹⁸. Sen sijaan suurimmalle osalle toimeentulotuen saajista tuki on osoittautunut suurimmaksi tai jopa ainoaksi tulonlähteeksi.

Toimeentulotuen ja sen pääasiallisten oheistuuksien tosiasiallisten vaikutusten arviointi ei ole vielä täysin kattavaa, ja sitä voidaan syventää tulevissa kertomuksissa. Taulukossa 2 esitetään alustava arvio toimeentulo- ja asumistuen sekä perheavustusten muodossa myönnettävän tuen tasosta ostovoimapariteettina ilmaistuna. Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Asumistuki ja perheavustukset voivat muodostaa yhteensä yli puolet myönnetystä tuesta. Kaksilapsisissa perheissä perheavustusten osuus koko tuesta on 7–28 prosenttia¹⁹. Avustusten osuus on vielä suurempi yksinhuoltajaperheissä, Suomessa jopa 42 prosenttia. Asumistukea on vaikeampi arvioida. Se voi vaihdella jäsenvaltion sisällä alueittain tai jopa kunnittain ja myös tuensaajan henkilökohtaisen tilanteen mukaan

¹⁷ ”Sosiaalinen suojelu Euroopassa vuonna 1997”, yksiköiden asiakirja, huhtikuu 1998, ESSPROS:n mukaan sosiaalisen syrjäytymisen kustannukset muodostivat 1,6 prosenttia koko EU:ssa (Kreikka pois lukien) vuonna 1995. Sosiaalisen syrjäytymisen kustannukset olivat suhteellisen alhaiset useimmissa maissa, täysin tai lähes olemattomat Etelä-Euroopassa, ja ainoastaan Tanskassa ja Ruotsissa niiden osuus oli yli 1 prosenttia. Luokitteluongelmia saattaa kuitenkin esiintyä, ja niiden vuoksi on mahdollista, että menot, joilla pyritään takaamaan, ettei henkilökohtainen elintaso laske vähimmäistason alle, on kirjattu muualle.

¹⁸ ”Sosiaalinen suojelu Euroopassa vuonna 1997” – tiivistelmä, KOM(98) 243 lopullinen, yksiköiden asiakirja, huhtikuu 1998. Sosiaaliset tulonsiirrot muodostivat vuonna 1993 noin 30 prosenttia kotitalouksien nettotuloista unionissa. Noin 35 prosentille kotitalouksista ne olivat pääasiallinen tulonlähde ja ilman niitä lähes 40 prosentissa talouksista tulot olisivat jääneet alle puoleen kansallisesta keskiarvosta. Tulonsiirtojen jälkeenkin 17 prosenttia kotitalouksista on sellaisia, joiden tulot ovat tämän keskiarvon alapuolella.

¹⁹ Lapset voidaan ottaa huomioon perheavustusten kautta, jotka voivat sisältyä tai olla sisältymättä toimeentulotuen hakijan käytettävissä olevia tuloja koskevaan arvioon, mutta myös mukauttamalla toimeentulotuen määrää. Kumpaakin mallia voidaan käyttää samassa maassa.

silloin, kun se lasketaan todellisten asumiskustannusten perusteella. Asumistuen osuus koko tuesta vaihtelee 7 prosentista yli 50 prosenttiin.

Näiden järjestelmien monimutkainen vuorovaikutus voi estää monia osallistumasta työllistymiseen tähtääviin aktiivisiin toimenpiteisiin (katso II-4.1 kohta). Kysymystä käsitellään eurooppalaisten työllisyyden suuntaviivojen täytäntöönpanoa koskevissa kansallisissa suunnitelmissa.

II - 2. Keitä tuensaajat ovat?

Tuensaajat ovat yhä useammin työnhakijoita ja yhteiskunnasta syrjäytyneitä henkilöitä. Yksin elävät miehet ja yksinhuoltajaperheet muodostavat suuren osan edunsaajista²⁰. Osa elää toimeentulotuen varassa pitkiä aikoja.

Toimeentulotukea saavan väestön koko ja koostumus riippuu siitä, millaisia tietyille erityisryhmille tarkoitettuja muita tukimuotoja, joita ei käsitellä tässä yhteydessä (katso I-2), on saatavilla. Lisäksi toimeentulotukeen oikeutetut henkilöt eivät aina hae tukea, mikä johtuu ennen kaikkea tiedonpuutteesta, menettelyn hallinnollisesta mutkikkuudesta tai tuen hakemiseen mahdollisesti liittyvästä sosiaalisesta häpeästä²¹.

Voidaan kuitenkin todeta, että tuensaajien määrä on kasvanut 1980-luvun lopulta alkaen kaikissa jäsenvaltioissa²². Tähän on kaksi syytä. Ensimmäinen liittyy työttömyyden kasvuun ja pitkittymiseen. Toinen liittyy yhteiskunnasta (esimerkiksi perheen hajoamisen, siirtolaisuuden, asunnottomuuden, vankeuden, rikollisuuden, ylivelkaantumisen vuoksi) syrjäytyneiden henkilöiden määrän kasvuun.

Kotitalouksien kokonaismäärään suhteutettuna toimeentulotuen saajissa kahdella ryhmällä on yliedustus (taulukko 3). Ensimmäisen muodostavat yksin elävät henkilöt, pääasiassa miehet (yli puolet tuensaajista kaikissa jäsenvaltioissa Tanskaa ja Espanjaa lukuun ottamatta). Toinen ryhmä koostuu yksinhuoltajaperheistä, jotka ovat lähes yksinomaan yksinhuoltajaaitejä lapsineen (edunsaajista 10–20 prosenttia ja jopa 35–40 prosenttia tietyissä Espanjan itsehallintoyhteisöissä). Nuorten osuus tuensaajista on huomattava. He turvautuvat toimeentulotukeen jo siirtyessään työelämään tai jo ennen sitä.

Nämä suuntaukset kuvastavat tietyssä määrin tilanteen huononemista työmarkkinoilla. Ne liittyvät myös sosiaalipolitiikkaa ja etenkin sosiaalista suojelua koskeviin valintoihin. Esimerkiksi pariskunnilla on aliedustus riippumatta siitä, onko heillä lapsia. Syynä voi olla heille sosiaalisen suojelun järjestelmissä taattu sosiaaliturva ja suurempi todennäköisyys, että ainakin toisella vanhemmista on töitä.

On vaikea arvioida, kauanko tukea todellisuudessa maksetaan. Vain harvoilla jäsenvaltioilla on käytössään tietoja asiasta, ja tietoihin vaikuttavat tietyissä tapauksissa järjestelmille asetetut hallinnolliset rajoitukset. Kuitenkin useat jäsenvaltiot mainitsevat,

²⁰ Edunsaaja = henkilö, joka saa toimeentulotukea omissa nimissään tai perheen pääneä.

Tuensaaja = henkilö, joka saa toimeentulotukea suoraan tai edellä mainitusta henkilöstä riippuvaisena henkilönä.

²¹ Tulevissa kertomuksissa voidaan käsitellä useampia tekijöitä, jotka liittyvät hakijoiden tukikelpoisuuteen, mahdollisiin väärinkäytöksiin sekä järjestelmien kattavuuteen.

²² Alankomaissa tapahtunutta tilapäistä laskua lukuun ottamatta.

että keskimääräiset maksuajat ovat yleisesti ottaen pidentyneet ja että tietyt tuensaajat ovat joutuneet pitkään jatkuvaan epävarmuuden tilaan. Esimerkiksi Ranskassa ja Suomessa tällaisessa tilanteessa on useiden vuosien ajan noin 10 prosenttia tuensaajista. Irlannissa lähes kolmasosa *Unemployment Assistance* -etuuden saajista saa etuutta yli kolmen vuoden ajan. Kuitenkin järjestelmät on suunniteltu lyhytaikaisiksi toimenpiteiksi henkilöille, joilta taloudelliset resurssit puuttuvat tilapäisesti. Mitä kauemmin henkilöt ovat edunsaajina, sitä vaikeampi heidän on päästä pois järjestelmästä. Alankomaissa on arvioitu, että todennäköisyys päästä pois järjestelmän piiristä on ensimmäisenä vuonna 49 prosenttia mutta neljäntenä vuonna enää 13 prosenttia, ja todennäköisyys löytää töitä laskee 15 prosentista 5 prosenttiin.

II - 3. *Siirtyminen työttömyysavustuksesta toimeentulotukeen*

Työttömyysavustusta koskevat rajoitukset ovat ajaneet monet työttömät toimeentulotuen piiriin.

Kaikki jäsenvaltiot myöntävät työttömyyden lisääntymisen ja toimeentulotuen saajien määrän kasvun välisen yhteyden. Samalla kun työttömyys on lisääntynyt, monet jäsenvaltiot ovat lyhentäneet työttömyysavustusten maksuaikaa, alentaneet avustusten tasoa tai soveltaneet tiukempia avustusten myöntämisedellytyksiä. Toimeentulotuen saajista on työnhakijoita noin kolmasosa Saksassa, Belgiassa ja Ruotsissa, kaksi kolmasosaa Ranskassa, 86 prosenttia Portugalissa ja 90 prosenttia Irlannissa (taulukko 4).

Toimeentulotuki voi täydentää työttömyysavustusta silloin, kun sen henkilökohtainen tai kotitalouskohtainen taso on työttömyysavustusta korkeampi. Työttömyysavustus liittyy ainoastaan työttömään henkilöön, eikä siinä oteta huomioon hänen kotitalouttaan²³. Esimerkiksi Saksassa 16 prosenttia 21–65-vuotiaista *Sozialhilfe*-etuuden saajista saa sitä työttömyysavustuksen lisäksi, ja 33 prosenttia heistä on pariskuntia, joilla on lapsia. Tämä lisää hallinnollista mutkikkuutta.

Toimeentulotukeen turvaututaan myös viimeisenä keinona silloin, kun työttömyysavustus on loppunut tai sen saamisen edellytykset eivät täyty. Työttömyysavustuksen (vakuutukseen perustuvan) saaminen edellyttää aikaisempaa työskentelyä ja sosiaalimaksujen maksamista tietyn vähimmäiskauden ajan. Ulkopuolelle jäävät siten

- koulunsa päättäneet nuoret
- henkilöt, jotka eivät ole olleet töissä pitkään aikaan tai ollenkaan
- henkilöt, joilla on ollut osa-aikaisia tai tilapäisiä työsuhteita, jotka eivät täytä vähimmäisedellytyksiä.

Tällaiset henkilöt saattavat perhetilanteestaan riippuen saada toimeentulotukea. Lisäksi silloin kun on asetettu alaikärajoja, osa nuorista jää kaikkien taloudellisten tukijärjestelmien ulkopuolelle.

Tietyt jäsenvaltiot, kuten Itävalta, Saksa, Espanja, Suomi, Ranska, Portugali ja Ruotsi, ovat ottaneet käyttöön ylimääräisen työttömyysavustuksen, jolla pidennetään työttömyysvakuutuskauden kestoa, yleensä alhaisemmalla tasolla ja erilaisin edellytyksin

²³ Lukuun ottamatta Irlantia (jossa *Unemployment Benefit* -etuus on vain hiukan *Supplementary Welfare Allowance* -etuutta suurempi) ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa (jossa *income-based JSA* -etuus on samantasoinen kuin *Income Support* -etuus).

eri jäsenvaltioissa. Kuitenkin silloin, kun tämän avustuksen saaminen edellyttää työttömyysavustuksen saamista, samat ryhmät jäävät jälleen ulkopuolelle. Tämä voi johtaa siihen, että kyseiset henkilöt lakkaavat etsimästä töitä, koska yleiset työllistämistoimenpiteet eivät ole toimeentulotuen saajien ulottuvilla samalla tavoin kuin työttömyysavustusten saajilla (katso III-1). Irlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Tanskassa ja Luxemburgissa työnhakijoille on ainoastaan kahdenlaisia etuuksia, joista toinen perustuu maksuihin ja toinen ei. Kummankin tuen saajilla on oikeus samanlaisiin yleisiin työllistämistoimenpiteisiin.

Siirtyminen työttömyysavustuksista toimeentulotukeen johtaa usein siihen, että vastuu siirtyy kansallisista talousarvioista alueellisiin ja/tai paikallisiin talousarvioihin. Tämä voi johtaa siihen, että työttömyydestä pahiten kärsiviin alueisiin kohdistuu huomattavia paineita.

II - 4. Järjestelmästä pois pääsyn esteet

Sosiaalietuusmekanismien mutkikkuus ja työmarkkinoiden epävarmuus voivat vaikeuttaa järjestelmästä pois pääsyä.

Järjestelmästä pois pääsy edellyttää, että tulot ylittävät vähimmäistulorajat muiden etuuksien, työn tai perhetilanteen muuttumisen ansiosta. Esteet voivat olla henkilökohtaisia, mutta ne voivat myös liittyä järjestelmien varsinaiseen toimintaan.

II - 4-1. Sosiaalietuuksien kierre

Toimeentulotuella voidaan täydentää muita avustuksia silloin, kun maksettavien määrien avulla ei ole mahdollista päästä taatulle tulotasolle. Edellä käsitellyn työttömyysavustuksen lisäksi kyseessä voivat olla myös työkyvyttömyys-, sairaus- tai eläkeavustukset (taulukko 4). Järjestelmästä pois pääsy riippuu tällöin muita etuuksia täytäntöönpannaessa tehtävistä päätöksistä.

Toimeentulotukea käytetään myös yhdessä muiden etuuksien ja palvelujen kanssa, mikä on omiaan mutkistamaan niiden myöntämismenettelyä ja -edellytyksiä. Hakijat, joilla on tilanteensa vuoksi eniten mukautumisvaikeuksia, törmäävät helpoimmin tähän hallinnolliseen mutkikkuuteen. He jatkavat etuuksien hakemista lisätäkseen turvallisuuttaan. Ei ole ihme, että he suhtautuvat varauksellisesti etuuksien lopettamiseen, koska tarjotut työpaikat ovat epävarmoja eikä paluu toimeentulotukeen houkuttele.

He eivät myöskään saa aina aktiivista tukea työnhakuun tai koulutukseen, mikä lisää masennusta. Kuten useat jäsenvaltiot toteavat, pelkkä hakemusten käsittely kuormittaa usein raskaasti paikallista henkilöstöä, eikä sillä ole aikaa toteuttaa sosiaaliseen ja taloudelliseen integroitumiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Kaiken tämän perusteella voidaan todeta, että vielä on tehtävä paljon, jotta voitaisiin yksinkertaistaa menettelyjä, kuten suosituksessa kehoitetaan (C-6 kohta), lisätä järjestelmien tehokkuutta ja toteuttaa tavoitteet, jotka jäsenvaltiot ovat itselleen asettaneet sosiaali- ja työllisyyspolitiikan tehostamisen alalla.

II - 4-2. Työn saaminen ei aina riitä

Kaikissa jäsenvaltioissa osa tuensaajista tekee palkkatyötä. Heitä on puolet *social bidrag* -etuuden saajista Ruotsissa (20 prosenttia on kokopäivätyössä), 13 prosenttia Ranskassa,

Suomessa ja Alankomaissa, 8 prosenttia Luxemburgissa ja 5,3 prosenttia Portugalissa (taulukko 4). Saksa ilmoittaa, että palkkatyön tekijöiden osuus on jälleen nousussa, ja heitä on 7,4 prosenttia *Sozialhilfe*-etuuden saajista. Jäsenvaltiot eivät ole kiinnittäneet ilmiöön aikaisemmin juurikaan huomiota. Nyt se on korostumassa, kun kehityksessä on osa-aikatyön ja epätyypillisten työsuhteiden muotoja.

Voidakseen vastata tällaisiin uusiin tilanteisiin ja helpottaakseen siirtymistä työhön ilman tulojen menetystä jäsenvaltiot ovat kehittäneet erilaisia malleja, joilla toimeentulotuki säilytetään pysyvästi tai tilapäisesti palkan lisänä (asiaa käsitellään yksityiskohtaisesti III-3.2.2 luvussa). Tällaiset mahdollisuudet voivat myös johtaa tuensaajien määrän kasvuun.

III - Kohti työllistymistä

Jäsenvaltioita 80-luvulta alkaen koetelleet talous- ja budjettiongelmat ovat nostaneet uudelleen esiin kansallisiin säännöksiin²⁴ sisältyvän edellytyksen, jonka mukaan tuensaajan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä. Tällä hetkellä kyse on aktiivisesta työmarkkinoiden käytettävissä olosta, ja käsitettä sopiva tai asiallinen työ, joka on otettava vastaan, on lievennetty. Kuitenkin vain harvat löytävät työtä itse tai yleisten koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden avulla. Niinpä jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan tuloksia ja kohdentamaan rajallisia resursseja niitä eniten tarvitseville.

Tässä luvussa ei tarkastella kaikkia työnhakijoita koskevia toimenpiteitä vaan keskitytään niihin vaiheisiin, jotka toimeentulotuen saajien on käytävä läpi saadakseen työtä, jäsenvaltioiden toteuttamiin toimenpiteisiin heidän auttamisekseen (suositus, C-5) sekä haettavaa työtä koskeviin laatuvaatimuksiin.

III - 1. Mitä työllisyyspalveluilta voidaan odottaa?

Palveluilta voidaan odottaa, että ne sovittavat toimenpiteensä yhteen toimeentulotuen hallintopalvelujen kanssa ja huolehtivat tuensaajista aiempaa paremmin.

Työmarkkinoiden käytettävissä olevien toimeentulotuen saajien pääasiallisena työnsaantikeinona on työvoimatoimistoon ilmoittautuminen²⁵. Se on periaatteessa yksi tapa kohdella tuensaajia samalla tavoin kuin muitakin. Siirtyminen työttömyysavustuksista toimeentulotukeen merkitsee useimmissa jäsenvaltioissa muutoksia etuuksien hallinnoinnissa ja maksamisessa.

Toimeentulotuensaajien asiat kuuluvat pikemminkin sosiaali- kuin työllisyyspalvelujen tehtäväkenttään. Palvelut toimivat kuitenkin usein toisistaan riippumatta. Perinteisesti sosiaalipalvelujen toimenpiteillä ei ole pyritty torjumaan työttömyyttä, jota pidetään yhtenä monista asiakkaiden ongelmista. Tietyissä jäsenvaltioissa sosiaalipalveluille on kuitenkin annettu aktiivisempi tehtävä työllisyyden alalla. Sosiaaliviranomaiset eivät korvaa työvoimatoimistoja vaan niiden vastuulla on pikemminkin kehittää työmarkkinoihin liittyvää erityistoimintaa.

²⁴ Ranskaa lukuun ottamatta, katso I-3.

²⁵ Ilmoittautuminen on pakollista tietyissä jäsenvaltioissa.

Tietyt jäsenvaltiot, jotka tiedostavat sen, että tällainen palvelujen lokerointi on haitallista toimeentulotuen saajien ammatillisen tulevaisuuden kannalta, pyrkivät lähentämään niitä toisiinsa. Ensimmäinen vaihe on tuensaajien asettaminen pitkäaikaistyöttömien tavoin etusijalle työllistämistoimenpiteissä. Näin ovat toimineet esimerkiksi Belgia, Ranska, Saksa ja Portugali. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta toimivat käytännössä samoin, koska ne eivät erottele näihin kahteen työnhakijaryhmään kuuluvien hakijoiden avustuksia. Saksassa *Sozialhilfe*-etuuden saajat voivat osallistua pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi tarkoitettuun tukiohjelmaan²⁶, kuitenkin niin, että heidän osuutensa saa olla enintään 20 prosenttia osallistujista. Portugalissa *Rendimento minimo garantido* -etuuden saajat ovat etusijalla Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamissa toimenpiteissä.

Toinen menetelmä on vaativampi ja hitaampi. Siinä pyritään motivoimaan työllisyyspalveluja ottamaan enemmän huomioon suurimmissa vaikeuksissa olevat henkilöt ja kehittämään yhteistyötä toimeentulotukea hallinnoivien palvelujen kanssa. Belgian *Centre public d'aide sociale* -toimistot toimivat usein yhteistyössä koulutus- ja työllisyyspalvelujen kanssa. Ranskassa *Agence Nationale Pour l'Emploi* -toimistojen on keskityttävä suurimmissa vaikeuksissa oleviin henkilöihin. Saksassa työllisyysasioita hoitava liittovaltion viranomainen ja liittovaltion paikallisviranomaisten keskusliitto julkaisivat vuonna 1998 oppaan²⁷, jolla kannustetaan työllistämisen ja sosiaalipalvelujen tekemään yhteistyötä *Sozialhilfe*-etuutta saavien henkilöiden ammatillisen integroimisen alalla.

Alankomaiden työllisyyspalvelut keskittyvät toiminnassaan vaikeasti sijoitettaviin henkilöihin. Nämä ryhmät määrittävät yhdessä sosiaalipalveluista vastaavien paikallisviranomaisten kanssa. Julkiset työllisyyspalvelut, sosiaalitoimistot ja sosiaalipalvelut on määrä koota vuoteen 2001 mennessä niin kutsuttuihin työtä ja tuloja hoitaviin keskuksiin, joissa kaikki työnhakijat ja sosiaalietuuksien hakijat voivat asioida yhdellä luukulla²⁸. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sosiaalietuuksista vastaavien virastojen henkilöstö toimii samoissa tiloissa kuin työllisyyspalvelut, jotka vastaavat kaikista *ISA*-etuuden saajista²⁹. Työllisyyspalvelujen asemaa on vahvistettu, ja ne toimivat yhteistyössä useiden paikallisten toimijoiden kanssa *New Deal* -ohjelmien toteuttamiseksi.

Kun sosiaalipalvelut ja työllisyyspalvelut tekevät enemmän yhteistyötä, ne voivat lähentää menetelmiään ja sopeuttaa niitä paremmin tavoitteita vastaaviksi. Näin saadaan myös usein yhdistettyä hallinnollinen vakiopalvelu henkilökohtaisempaan tukeen, mistä ovat osoituksena jäljempänä esitetyt yksilölliset integroitumisväylät (luku IV).

III – 2. Miten työllistymismahdollisuuksia voidaan parantaa?

Kova kilpailu ja taitojen puute rajoittavat yleisiin koulutustoimenpiteisiin osallistumista. Työllistymismahdollisuuksia parantavilla erityistoimenpiteillä voidaan auttaa paikkaamaan koulutuksen puutteita.

²⁶ "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitlose 1995 bis 1999", 10.2.1995.

²⁷ "Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser", Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Nürnberg/Köln, März 1998.

²⁸ SZW, sosiaaliasioiden ja työllisyydestä vastaava ministeriö, "The other face of the Netherlands, about preventing and combating hidden poverty and social exclusion", progress report, April 1997.

²⁹ Henkilöt, joilla on erityisiä sosiaalisia ongelmia, ohjataan erillisiin sosiaalipalveluihin.

III - 2-1. Taitojen ja pätevyyden parantaminen

Ainoastaan muutama prosentti toimeentulotuen saajista (taulukko 5) on koulutuksessa tai työharjoittelussa. Vaikka he voisivat taloudellisista rajoitteista huolimatta osallistua tavanomaisiin koulutustoimenpiteisiin, käytännössä heiltä puuttuu usein sisäänpääsyn tai koulutuksen täysipainoisen hyödyntämisen edellyttämiä taitoja ja pätevyyttä.

Tanskassa *Lov om Kommunal Aktivering*³⁰ velvoittaa kunnat järjestämään aktivoivaa koulutusta (20 prosenttia aktivointitoimenpiteisiin osallistuvista henkilöistä) ja työharjoittelua (60 prosenttia). Yhdistyneessä kuningaskunnassa työnhakijat, jotka voivat osallistua *New Deal* -ohjelmaan, voivat saada paikallisten yhteistyökumppaneiden tarjoamaa aktivoivaa koulutusta neljän *Gateway*-vaihetta edeltävän kuukauden ajan. Niille *New Deal* -ohjelmaan osallistujille, jotka eivät ole saattaneet päätökseen pakollista keskiasteen koulutustaan³¹, voidaan tarjota enintään vuoden pituista kokopäiväkoulutusta. Ruotsi on kehittämässä kansallista toimintaohjelmaa, jossa on mukana monivuotinen (1997–2002) aikuiskoulutusaloite ja työmarkkinalaitokset (*Arbetsmarknadsinstitut*). Aktivoivaa koulutusta tarjotaan kuitenkin ensisijaisesti henkilöille, jotka ovat jo täyttäneet oppivelvollisuutensa.

Tarjolla oleva erityiskoulutus on kuitenkin rajallista ja lyhytkestoista, eikä sitä käytetä paljoa. Tämä ei johdu ainoastaan taloudellisista rajoitteista vaan yleisemmin sellaisten selkeiden toimintasuunnitelmien puuttumisesta, joilla voitaisiin paikata kansallisissa koulutusjärjestelmissä olevia aukkoja.

Koulutus voidaan myös yhdistää yrityksissä tapahtuvaan, yleensä lyhytkestoiseen harjoitteluun. Työnantajille maksetaan harjoittelupaikan tarjoamisesta taloudellinen korvaus (esimerkiksi Saksassa, Luxemburgissa, Belgiassa, Ranskassa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Saksassa on kehitetty pitkäaikaistyöttömille kolmikantamalli (työntekijä, työnantaja, julkinen työvoimatoimisto). Kyseessä on integroimissopimus, jossa taataan tietty koulutusaika, jonka kustannuksista vastaa työvoimatoimisto. Yhdistyneen kuningaskunnan nuorille tarkoitetussa *New Deal* -ohjelmassa työnantajat allekirjoittavat laatusitoumuksen, joka koskee erityisesti tarjottavaa koulutusta.

III - 2-2. Erityistoimenpiteet ja työnhakuaikaan liittyvät mallit

Yhdeksän jäsenvaltiota (Saksa, Belgia, Tanska, Espanja, Ranska, Luxemburg, Alankomaat, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta) on kehittänyt toimenpiteitä, joiden lopullisena – usein pitkän aikavälin – tavoitteena on työttömien palauttaminen työmarkkinoille. Useimmissa jäsenvaltioissa toimenpiteet on varattu henkilöille, joiden katsotaan olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Tietyissä valtioissa toimenpiteet koskevat myös henkilöitä, joiden kohdalla käytettävyyksivaatimuksesta on tehty poikkeus, kuten yksinhuoltajaperheitä ja iäkkäitä ihmisiä (Tanskassa, Luxemburgissa ja Alankomaissa³²). Ranskassa ja Portugalissa ne ovat kaikille tuensaajille avoimia vaihtoehtoja.

III -2-2-1. Kannustaminen vapaaehtoistyöhön

³⁰ Korvattu 1. heinäkuuta 1998 *Lov om Aktiv Social-Politik* -lailla.

³¹ Ammatillinen näyttökoejärjestelmä National Vocational Qualification, taso 2.

³² Yksinhuoltajaperheet, yli 57,5-vuotiaat, sosiaalisista tai lääketieteellisistä syistä poikkeukseen oikeutetut.

Mainituissa yhdeksässä jäsenvaltiossa yleishyödyllisiä tehtäviä tarjoavat ennen kaikkea kunnat. Tehtävät liittyvät julkisten tilojen ja rakennusten kunnossapitoon, ympäristöön, julkisiin palveluihin ja sairaaloihin. Osallistujat saavat toimeentulotuen lisäksi palkkion tai kulukorvauksen.

Toimenpiteillä vältetään täydellinen toimeentulo ja vähennetään sosiaalista syrjäytymistä. Niillä autetaan ennen kaikkea henkilöitä, jotka eivät voisi palata välittömästi työelämään ja siihen liittyviin velvoitteisiin. Toimenpiteet eivät kuitenkaan vastaa työmarkkinoiden todellisia olosuhteita työn luonteen tai työtapojen osalta. Osallistujat ovat edelleen täysin riippuvaisia sosiaalietuuksista, eivätkä he voi palata vakuutuksiin perustuvaan sosiaalisen suojelun järjestelmään eivätkä saada oikeutta työttömyys- tai eläke-etuuksiin, lukuun ottamatta tietyissä jäsenvaltioissa käytössä olevaa maksuihin perustumatonta vähimmäistoimeentuloa. Toimenpiteet jäävät näin ollen rajallisiksi. Ne ovat marginaalisia Ranskassa, ja niiden merkitys on vähenemässä Saksassa ja Luxemburgissa, joissa on annettu etusija seuraavaksi käsiteltävälle vaihtoehdolle.

III - 2-2-2. Tuettu työ kolmannella sektorilla

Tätä vaihtoehtoa käytetään paljon maissa, joissa se on jo käytössä. Paikallisviranomaiset kannustavat työttömiä luomaan työpaikkoja osuus- ja yhteisötalouden, lähipalvelujen ja julkisten palvelujen alalla ja työllistämään niillä itse itsensä. Luonteeltaan nämä työpaikat muistuttavat vapaaehtoistyötä (2.2.1), mutta ne ovat paremmin organisoituja ja niistä tehdään usein työsopimus. Työstä maksetaan sosiaalimaksuja, mikä mahdollistaa paluun sosiaalivakuutusjärjestelmien piiriin. Työt ovat ennen kaikkea seuraavanlaisia:

- Espanjassa *empleo social*
- Belgiassa *Centres Publics d'Aide Sociale* -keskukset palkkaavat *minimex*-etuuden saajia työskentelemään paikallisyhteisöissä tai kansalaisjärjestöissä
- Saksassa kunnat luovat työpaikkoja etenkin nuorille *Hilfe zur Arbeit* -ohjelman avulla
- Ranskassa *contrats emploi solidarité* (CES)³³, ja *contrats emploi consolidé* (CEC), joissa etusijalla ovat *RMI*-etuuden saajat
- Tanskassa työharjoittelu julkisen sektorin työnantajilla
- Luxemburgissa *Affectations temporaires indemnisées*
- Irlannissa *Community employment programmes*
- Alankomaissa *Banenpool* ja *Melkert*-kokeilut.

Näiden toimenpiteiden kehittäminen kuormittaa voimakkaasti paikallisviranomaisia ja on saanut tietyt jäsenvaltiot harkitsemaan uudelleen talousarvioiden, henkilöstön ja vastuun jakautumista. Rahoituksen osalta tilanne on hyvin erilainen eri valtioissa. Luxemburgissa, Portugalissa ja Ranskassa³⁴ talousarvio on kansallinen mutta hallinto hajautettu. Ruotsissa ja Saksassa kunnat vastaavat täysin toimeentulotukijärjestelmän kustannuksista. Muissa jäsenvaltioissa kustannukset jakautuvat paikallisten ja kansallisten viranomaisten kesken. Talousarvio ei ole kuitenkaan ainoa ongelma. Ongelmana voi olla myös, riittääkö paikallisviranomaisten henkilöstö ja asiantuntemus työpaikkojen luomisen organisointiin

³³ Ne kattavat 40 prosenttia *RMI*-etuuden saajien työllistämisestä. *RMI*-etuuden saajien osuus allekirjoitetuista *CES*-sopimuksista on 30 prosenttia.

³⁴ Lisäksi jokaisen departementin on varattava 20 prosenttia *RMI*-tuen talousarviosta erityisiin integroimistoimenpiteisiin (terveys, asuminen jne.), millä voidaan tukea tuettuja sopimuksia.

Tarjotut työt ovat valtaosin kehoja, huonosti palkattuja, osa-aikaisia ja lyhytkestoisia, eikä niiden jatkumisesta ole takeita. Vain harvoissa malleissa työsuhteen kesto on vuotta pidempi³⁵. Sopimuksen tehneet henkilöt eivät saa aina sellaista työkokemusta, jota he voisivat hyödyntää myöhemmissä työpaikoissa, vaan heidän on edelleen vaikea palata pysyvästi työmarkkinoille. Vuonna 1996 Alankomaissa tuetun sopimuksen tehneistä henkilöistä 6 prosenttia sai vakituisen työpaikan. Luxemburgissa osuus oli 16 prosenttia vuonna 1995. Ranskassa 27 prosenttia henkilöistä, jotka alkoivat saada *RMI*-etuutta vuonna 1996, oli töissä vuotta myöhemmin. Heistä 44 prosentilla oli tuetut sopimukset³⁶, joista kolme neljäsosaa oli osa-aikaisia sopimuksia, jotka työntekijöiden oli ollut pakko hyväksyä kokoaikatyötä odottaessaan.

III - 3. Pääsy työmarkkinoille

Toimeentulotuen saajille on suunnattu vain vähän toimenpiteitä. Jäsenvaltiot kiinnittävät erityistä huomiota työelämään siirtymiseen siten, että tulonmenetyksiltä vältytään.

III - 3-1. Pääsy yrityksiin

Monet kannustimet on suunnattu työnantajille. Tavallisimpia ovat sosiaalikuluisia tukeminen tai niiden alentaminen määräaikaisissa työsuhteissa. Näitä kannustimia käytetään useimmissa jäsenvaltioissa, vaikka toimenpiteitä ei ole tarkoitettu erityisesti toimeentulotuen saajille. Saksa, Luxemburg, Belgia, Alankomaat, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta kannustavat työnantajia palkkaamaan toimeentulotuen saajia.

Toimenpiteitä on toteutettu sen välttämiseksi, että nykyistä henkilöstöä korvattaisiin tuetuilla työntekijöillä. Toimenpiteillä kannustetaan työnantajia jatkamaan työsuhdetta tuetun kauden jälkeen (vakiosopimukset Luxemburgissa, kolmikantasopimukset Saksassa, *New Deal* -vaihtoehdon laatuvaatimusten täyttämistä koskevat sitoumukset Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja *contrats initiative emploi* (CIE) -sopimukset Ranskassa). Kokemukset ovat osoittaneet, että työnantajien asenne on yleisesti ottaen varauksellinen. Myöhemmin vakituisen työpaikan saavien osuus on kuitenkin suurempi kuin aiemmin käsitellyissä vaihtoehdoissa, mikä johtuu pääasiassa siitä, että työnantajat valikoivat työntekijät näiden aloittaessa. Tulevaisuudessa olisi hyödyllistä arvioida saatujen työpaikkojen laatua.

Taloudellisten kannustinten lisäksi useat jäsenvaltiot pyrkivät herättämään yritysten ja niiden työntekijöiden sosiaalista vastuuta. Tanskassa järjestettiin aiheesta kansallinen ja eurooppalainen keskustelu vuonna 1997³⁷. Ranskassa ja Portugalissa työmarkkinaosapuolet on otettu mukaan integroitumista käsitteleviin toimikuntiin, joiden tarkoituksena on luoda työtilaisuuksia paikallisella tasolla. Belgiassa sosiaalitoimistot (CPAS) etsivät yhteistyömahdollisuuksia yritysten kanssa.

Ranskassa, Espanjassa, Irlannissa ja Portugalissa toimeentulotuen saajat voivat saada tukea itsensä työllistämiseen tai yrityksen perustamiseen. Maat myöntävät myös erityistukea sellaisten integroimisyritysten perustamiseen, jotka ottavat vastaan ja

³⁵ Lukuun ottamatta esimerkiksi Irlantia, jossa vaikeasti työllistettävät yli 35-vuotiaat voivat saada 3-vuotisia sopimuksia, ja Ranskaa, jossa *CEC*-sopimukset voidaan uusia enintään viideksi vuodeksi.

³⁶ Lukuun sisältyvät myös III-3 kohdassa käsitellyt yritystuet.

³⁷ "Un nouveau partenariat pour la cohésion sociale", Kööpenhamina, kesäkuu 1997.

työllistävät vaikeuksissa olevia ja työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä.

III - 3-2. Työhön paluuta edistävät taloudelliset kannustimet

Jos tarkastellaan keskimääräisen palkan suhdetta toimeentulotukeen³⁸, taloudellinen kannustin työn hakemiseen yleensä säilyy yksin elävillä henkilöillä, joita on lähes puolet kaikista toimeentulotuen saajista Euroopan unionissa. Korvaamisaste on huomattavasti suurempi kaksilapsisilla pariskunnilla, kun ainoastaan toinen vanhemmista palaa työhön. Kun otetaan huomioon molempien vanhempien työssäkäynti, mikä on yleinen tilanne Pohjoismaissa ja yleistyy muuallakin unionissa, korvaamisaste laskee. Yksinhuoltajaperheiden osalta korvaamisasteet ovat tietyssä määrin aliarvioituja, sillä huomioon ei ole otettu lastenhoitokustannuksia, jotka ovat ratkaiseva tekijä työhön paluun kannalta.

Toimeentulotuen ja minimipalkan³⁹ suhteesta keskustellaan monissa jäsenvaltioissa. Olisi hyödyllistä voida arvioida tulevaisuudessa korvaamisastetta suhteessa minimipalkkaan⁴⁰, sillä on hyvin todennäköistä, että työhön palattaessa palkka on minimipalkan luokkaa.

III - 3-2-1. Toimeentulotuen tason mukauttaminen

Jäsenvaltiot eivät käytä toimeentulotuen varsinaisen tason alentamista keinona, jolla edistettäisiin työhön paluuta. On vaikeaa puuttua tasoihin, joita pidetään toimeentulon alarajoina, sillä niiden alittamista olisi vaikea perustella. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin tehostaneet seuraamuksia, joita aiheutuu jos henkilö kieltäytyy työstä tai integroitumistoimenpiteistä. Avustuksen maksaminen voidaan keskeyttää muutamiksi kuukausiksi tai pidemmäksi aikaa, jos kieltäytyminen on toistuvaa (Belgia, Espanja, Ranska, Luxemburg ja Portugali). Avustuksen määrää voidaan myös pienentää (20–25 prosenttia Tanskassa, Saksassa ja Suomessa, 15, 30 ja lopuksi 100 prosenttia Alankomaissa, 40 prosenttia henkilökohtaisesta etuudesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Henkilöillä, joille on määrätty seuraamuksia, on yleensä oikeus hakea päätökseen muutosta. Seuraamusten yleisyydestä on käytettävissä vain vähän tietoja (2,1 prosenttia tuensaajista Portugalissa, 2,8 prosenttia Luxemburgissa, 5 prosenttia allekirjoitetuista integroitumissopimuksista Ranskassa).

III-3-2-2. Toimeentulotuesta palkkaan siirtymisen helpottaminen

Helpottaakseen siirtymistä palkkatyöhön kuusi jäsenvaltiota (Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Irlanti ja Alankomaat) on ottanut käyttöön siirtymäkausia (1–3 vuotta), joiden aikana toimeentulotuki voidaan maksaa osittain tai kokonaan yhtä aikaa palkan kanssa⁴¹. Alankomaissa ja Irlannissa tavoitteena on ollut kannustaminen osa-aikatyöhön⁴². Luxemburgissa työtulot jätetään huomioimatta 20 prosenttiin asti taattujen tulojen kokonaisuudesta, eikä tätä ole rajoitettu ajallisesti. Toimeentulotuen ja palkan yhtäaikainen kertyminen on mahdollista jatkuvasti Irlannissa aina 30:en ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 16 tuntiin viikossa⁴³. Tämän lisäksi sovelletaan *in-work benefits*

³⁸ Tai kaksi kolmasosaa näistä palkoista, asumistuet ja perhe-avustukset mukaan luettuina, taulukko 3.4, s. 35 julkaisussa "Systèmes de prestations et incitations au travail", OECD, vuoden 1998 painos.

³⁹ Käytössä kuudessa jäsenvaltiossa.

⁴⁰ Kokoaikatyöstä.

⁴¹ Toisinaan alenevasti.

⁴² Alankomaat: yli 57,5-vuotiaille ja yksinhuoltajaperheille, joilla on alle 5-vuotiaita lapsia. Irlanti: *Unemployment Assistance*- ja *Lone Parents Assistance* -etuuksien osalta.

⁴³ Toimeentulotukea koskevien tavanomaisten edellytysten mukaisesti.

-etuuksia, jotka on varattu yksinomaan lapsiperheille⁴⁴. Ainoastaan tietyissä Espanjan itsehallinto-yhteisöissä palkan ja toimeentulotuen yhtäaikainen saaminen on estetty. Samaa lähestymistapaa voitaisiin soveltaa myös oheisetuuksiin, kuten asumistukiin Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Toimeentulotuen saajia rohkaistaisiin vastaavasti enemmän hyödyntämään työskentelymahdollisuuksia. Tähän mennessä vain harvat jäsenvaltiot ovat ryhtyneet tällaiseen menettelyyn. Menettelyn mutkikkuus ja toimivallan jakautuminen hallinnon eri tasojen kesken hidastaa todennäköisesti sen etenemistä.

Tällaisten toimenpiteiden tehokkuus riippuu työskentelyoikeuden, sosiaalisen suojelun, aktiivisten koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden sekä verotusjärjestelmien välisestä oikeanlaisesta vuorovaikutuksesta. Jäsenvaltiot ovat kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä käsittelevän komission valkoisen kirjan⁴⁵ mukaisesti ryhtyneet alentamaan työn sivukuluja kouluttamattoman työvoiman osalta. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet työllisyyspolitiikkaa koskeviin suuntaviivoihin⁴⁶, joilla pyritään tarkastelemaan avustus- ja verotusjärjestelmiä ja asettamaan niille uudet tavoitteet sekä kannustamaan työttömiä ja työelämän ulkopuolella olevia etsimään ja hyödyntämään työllisyys- ja koulutusmahdollisuuksia.

IV- Askel eteenpäin – yksilölliset integroitumisväylät

Ainoastaan pieni osa tuensaajista poistuu toimeentulotuen piiristä työpaikan saamisen vuoksi. Tilanteen parantamiseksi ollaan kehittämässä lähestymistapaa, jossa yksilöllisen sopimuksen allekirjoittaneet henkilöt sitoutuvat laatimaan henkilökohtaisia suunnitelmia.

Niissä jäsenvaltioissa, joilla on käytettävissään tietoja asiasta (taulukko 5), toimeentulotuen piiristä poistuu vuosittain 6–33 prosenttia tuensaajista, mikä ei selity pelkästään työpaikan löytämisellä. Työpaikan löytyminen on syynä kahdessa kolmasosassa tapauksista Ranskassa ja 13 prosentissa Alankomaissa, mutta työpaikkojen pysyvyyttä on mahdotonta arvioida. Jäsenvaltiot ovat joutuneet tutkimaan muita sosiaalisen integroitumisen aloja ja käsittelemään niitä lukuisia sekä henkilökohtaisia että institutionaalisia esteitä, joita toimeentulotuen saajat voivat kohdata. Esteet voivat liittyä esimerkiksi perhetaustaan, koulutukseen ja asumiseen, ja ne voivat vaarantaa mahdollisuudet löytää ja säilyttää työpaikka.

Sosiaalityöntekijät, jotka ovat usein toimeentulotuen saajien ensimmäisiä keskustelukumppaneita, kertovat, että tulevaisuuden suunnittelu ja suunnistaminen koulutus- ja työllisyystoimenpiteiden muuttuvassa viidakossa on yleensä vaikeaa. Tilanteen korjaamiseksi on kehitetty neuvontaa ja palveluja, jotka auttavat ihmisiä selviämään syrjäytymisestä ja siirtymään vaiheeseen, joka vastaa paremmin heidän henkilökohtaista kehitystään.

Yksilöllisiä toimintasuunnitelmia laaditaan. Niiden avulla saavutetaan pitkällä aikavälillä yhtenäisempi lähestymistapa, jossa otetaan huomioon perhetausta ja sosiaalinen

⁴⁴ Yhdistyneessä kuningaskunnassa on meneillään muita ryhmiä koskeva kokeiluhanke. Irlannissa *Back to Work Allowance* -etuudella tuetaan kolmen vuoden ajan alenevasti uusia työpaikkoja tai itse itsensä työllistämistä. *Work benefits* -etuuksissa otetaan huomioon asumiskustannukset.

⁴⁵ KOM(98) 700 lopullinen.

⁴⁶ Työllisyyspolitiikkaa koskevat suuntaviivat vuodeksi 1999, 4 kohta, KOM(98) 574 lopullinen.

ympäristö. Suunnitelmiin voi sisältyä esimerkiksi sosiaaliseen itsenäisyyteen (kielten opiskelu, ajokortti, katkaisuhoido jne.), perheeseen (lasten kouluttaminen, ylivelkaantuminen jne.), keskinäiseen paikalliseen apuun, asumiseen, koulutukseen ja kansalaistaitojen opetteluun liittyviä toimenpiteitä. Monissa tapauksissa lopullisena päämääränä on työllisyys.

Jäsenvaltiot ovat omaksuneet lähestymistavan eriasteisesti. Siihen sisältyy esimerkiksi seuraavaa:

- Suomessa pakolliset henkilökohtaiset suunnitelmat työtarjouksesta kieltäytyneille (otettu käyttöön maaliskuussa 1998)
- Saksassa *Sozialhilfe*-etuutta koskevan lain (19 pykälän 4 momentti) mukainen *Gesamtplan*
- Tanskassa *individuel handlingsplan*, joka kunnan viranomaisten on laadittava yli 25-vuotiaille *Social Bistand* -etuuden saajille
- Alankomaissa pitkäaikaistyöttömiä koskeva *weg naar de arbeids markt*, johon sisältyy sosiaaliseen integroitumiseen, opintoihin ja koulutukseen liittyviä järjestelyjä
- Yhdistyneessä kuningaskunnassa *Jobseeker's Agreement*, joka on edellytyksenä *Jobseeker's Allowance* -etuuden saamiselle ja jota tarkistetaan kahden viikon välein. Siinä määritellään, minkälaiseen työhön henkilö on käytettävissä ja millaisten vaiheiden kautta hän etsii työtä.

Muissa jäsenvaltioissa yksilölliset suunnitelmat ovat kehittyneet vastavuoroisiksi sitoumuksiksi, joissa ei ainoastaan anneta ihmisille vastuuta heidän omasta tulevaisuudestaan vaan joihin sisältyy myös tietoa siitä, miten sosiaali- ja työllisyyspalvelut voivat auttaa heitä saavuttamaan tavoitteensa. Ranskassa ja Portugalissa sitoumukset ulottuvat myös paikallisyhteisöihin, jotka ovat edustettuina sopimuksen allekirjoittajina toimivissa integroimistoimikunnissa.

Tällaiset vastavuoroiset sitoumukset ovat nimeltään *contrat d'intégration* Belgiassa, *contrat d'insertion* Ranskassa, *projet d'insertion* Luxemburgissa, *projecto de integración* Espanjassa ja *acordo de inserção* Portugalissa. Niitä pidetään ohjeellisina sosiaalisina välineinä, joita sosiaalityöntekijät käyttävät usein harkinnanvaraisesti. Niiden piiriin kuuluu 15 prosenttia tuensaajista Belgiassa, 22 prosenttia Portugalissa ja 28 prosenttia Ranskassa. Sitoumukset eivät ole työsopimuksia. Työ on ainoastaan yksi osatekijä, jolla pyritään yleiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen integroitumiseen tavoitteeseen. Esimerkiksi Portugalissa joka kuudes *acordo de inserção* koskee koulutusta, terveyttä ja/tai sosiaalisia tukitoimia ja joka kymmenes asumista.

V- Näkymät, riittävät resurssit ja etuudet taloudellisen ja sosiaalisen integroitumisen tukipisteenä

Neuvoston suosituksen mukaan olisi suotavaa, että sosiaalisen syrjäytymisen torjumista koskevien yleisten ja yhtenäisten toimenpiteiden yhteydessä tunnustettaisiin yksilön perusoikeus riittäviin resursseihin ja etuuksiin, jotta hän pystyisi viettämään ihmisarvoista elämää. Toimeentulotukijärjestelmät täyttävät tehtävää kahdella tavalla. Ne toimivat ensinnäkin viimeisenä tulonjakomenetelmänä, mikä on äärimmäisen tärkeää taloudellisten kriisien ja köyhyyden pahenemisen aikana. Lisäksi ne tarjoavat tuensaajille

oheisuuksien ja -palvelujen ansiosta perustan taloudelliseen ja sosiaaliseen uudelleentegroituun.

Neuvoston suositus on kannustanut jäsenvaltioiden välisen pohdinnan ja keskustelun järjestämiseen ja edistämiseen. Havaittavissa on myös kansallisten järjestelmien tiettyä lähentymistä soveltamisalan ja tukikelpoisuuden osalta. Sen sijaan erot ovat edelleen huomattavia, kun tarkastellaan järjestelmien asemaa sosiaalisen suojelun järjestelmissä, niiden suhdetta muihin sosiaalisiin ja työllisyyttä koskeviin tukitoimenpiteisiin sekä niiden täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, kuten taatun tuen tasoa ja oheisuuksia ja -palveluja koskevia säännöksiä.

Köyhimpien henkilöiden palautuminen yleisten (vakuutukseen perustuvien) sosiaaliturvajärjestelmien piiriin edellyttää usein vakituisen työn saamista. Kuitenkin ainoastaan pieni osa toimeentulotuen saajista voi nykyään laskea tämän mahdollisuuden varaan. Suurin osa tarjolla olevasta palkkatyöstä tarjoaa ainoastaan tilapäisen ratkaisun. Toimeentulotuen ja palkan välinen raja on hämartyssä. Tähän vaikuttaa osaltaan lyhytaikaisten tai osa-aikaisten työsuhteiden lisääntyminen. On myös mahdollista, että toimeentulotuen ja palkan päällekkäisyyttä koskevien edellytysten lieventäminen suosii tällaisten uusien työn muotojen syntyä. Toisaalta voidaan kysyä, onko toimeentulotuki tarkoituksenmukaisin keino tukea osa-aikatyötä tekeviä ja pienipalkkaisia ihmisiä.

Koska työmarkkinat ovat epävarmat, elinkelpoisten työpaikkojen luominen toimeentulotuen saajille on pitkäaikainen pyrkimys, johon jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eriasteisesti. Erilaisia aloitteita on tehty. On esimerkiksi luotu työpaikkoja kolmannelle sektorille, aktivoitu työllisyyspalveluja ja helpotettu siirtymistä toimeentulotuesta palkkaan ilman tulonmenetystä. Monissa jäsenvaltioissa toteutetut yksilölliset sopimukset vahvistavat tätä kehitystä kiinnittämällä työllisyyden laajempaan integroitumisnäkömykseen ja ottamalla toimeentulotuen saajat aktiivisemmin mukaan.

Jatkaakseen jäsenvaltioiden kanssa työtä, jolla pyritään parantamaan suosituksessa käsiteltyjen järjestelmien tuensaajien tilannetta, komissio ehdottaa seuraavien kysymysten lähempää tarkastelua:

Sosiaalisen suojelun optimointi

- Miten voidaan parhaiten turvata perustarpeiden tyydyttäminen ja ottaa huomioon oheisetuudet (asumis-, terveys-, perhe- ja muut etuudet)?
- Voidaanko toimeentuloturvan ja muiden sosiaalietuuksien, etenkin työttömyys- ja eläke-etuuksien, yhtenäisyyttä parantaa?
- Missä määrin järjestelmillä voidaan täydentää työtuloja?
- Miten järjestelmien toimintaa voidaan parantaa käyttäjien näkökulmasta?

Työnsaannin helpottaminen

- Miten tuensaajia voidaan auttaa osallistumaan yleisiin koulutus- ja työllistämistoimenpiteisiin?
- Tarvitaanko erityistoimenpiteitä? Miksi? Millaisia?
- Mitkä ovat parhaat käytännöt, joilla voidaan helpottaa siirtymistä työhön ilman tulojen menetystä?
- Voidaanko ehdotettujen ja tuensaajien ulottuvilla olevien työpaikkojen laatua parantaa?

Näitä kysymyksiä olisi käsiteltävä yhdessä eurooppalaisten työllisyyden suuntaviivojen ja niihin perustuvien kansallisten suunnitelmien kanssa.

Taloudellisen ja sosiaalisen integroitumisen kehittäminen

- Mitkä ovat tuensaajien ja heidän huollettavinaan olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet?
- Miten vastata koordinoitusti tuensaajien moniin erilaisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin?
- Mitä toimeentulotuen saajien määrän kasvu kertoo tavasta, jolla talous- ja sosiaalipolitiikka toimii ja edistää niille asetettuja osallistumisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteita? Millaisia ratkaisuja sosiaalisen integroitumisen parantamiseksi voitaisiin etsiä?

Komissio haluaa keskusteluun mukaan myös työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan järjestöt, jotka ovat taloudellista ja sosiaalista integroitumista edistävän politiikan keskeisiä toteuttajia. Käytävät keskustelut ja niihin perustuvat suuntaviivat auttavat valmistelemaan tulevan perussopimuksen uuden 118 artiklan (konsolidoidun version 137 artikla) täytäntöönpanoa.

Taulukko 1

**Kansalliset toimeentulotukijärjestelmät,
pääasialliset palvelut ja oheisetuudet**

	Perusjärjestelmä	Pääasialliset palvelut ja oheisetuudet
Itävalta	Sozialhilfe	Asumistuki (jos perustaso ei kata kohtuullisia asumismenoja, käytetään lisämaksuja tai luontoisetuuksia). Sairaus- tai terveystakuutus.
Belgia	Minimex (minimum de moyens d'existence) – Minimum inkomen	<i>Minimex</i> kattaa periaatteessa kaikki pakolliset menot. <i>Centres publics d'Aide sociale</i> -toimistot voivat maksaa harkinnanvaraisesti pääasiassa asumiseen ja siihen liittyviin kustannuksiin, terveydenhoitoon sekä maksamattomiin kaasu-, vesi tai sähkölaskuihin liittyviä maksuja.
Tanska	Social Bistand	Asumistuki. Opintotuki kotona tai kodin ulkopuolella asuville opiskelijoille.
Suomi	Toimeentulotuki	Asumistuki. Toimeentulotuen lisäosa kattaa erityisesti kalliin terveydenhoidon, lastenhoidon sekä ammatin harjoittamiseen liittyvät suuret kustannukset.
Ranska	Revenu Minimum d'Insertion - RMI	Enimmäismääräinen asumistuki vuokralaisille. Vapautus asunoverosta. Ilmainen terveydenhoito. Käyttövarat <i>contrats d'insertion</i> -sopimusten yhteydessä.
Saksa	Sozialhilfe	Asumistuki. Terveystakuutus ja sairauskulut. Koulutustuki. Tuki poikkeuksellisia tilanteita varten.
Irlanti	Supplementary Welfare Allowance – Unemployment assistance	Asumistuki. Tuki koulua käyvien lasten vaatteita ja kenkiä varten. Luontoisetuuksia välttämättömiä kotitaloustarpeita, kuten vuodevaatteita ja lämmitystä varten.
Luxemburg	Revenu Minimum Garanti - RMG	Asumistuki. Sairausvakuutuksesta vastaaminen.
Alankomaat	Algemene Bijstand	Asumistuki. Sairausvakuutuksesta vastaaminen.
Portugali	RMG- Rendimento Minimo garantido	Asumistuki. Lääkkekulut (tiettyjen ryhmien), koulutusavustukset. Alennukset julkisissa liikennevälineissä.
Espanja	Renta Minima	Sosiaalinen hätäapu (asuminen, kotitaloustarvikkeet ja kodinkoneet).
Ruotsi	Socialbidrag	Asumistuki, tuki yksinhuoltajaperheille.
Yhdistynyt kuningaskunta	Income Support - income-based Job-seekers allowance	Asumistuki. Osuus paikallisveroista. Hammashoito, tuetut silmälasit, maito ja vitamiinit alle 5-vuotiaille lapsille ja raskaana oleville naisille, kouluruokailu. Tuki äitiys- ja hautajaiskuluihin. Kylmän vuodenajan aiheuttamien kustannusten maksaminen eläkeläisille, vammaisille ja alle 5-vuotiaiden lasten huoltajille.

Toimeentulotuen saajiin sovelletaan terveydenhoitoon, koulutukseen ja perheeseen (perheavustuksiin) liittyviä yleisiä kansallisia määräyksiä. Tässä yhteydessä on mainittu ainoastaan ylimääräiset palvelut ja etuudet. Työllistämiseen ja koulutukseen liittyviä määräyksiä käsitellään kertomuksen tekstiosassa.

Lähteet:

- Pierre Guibentif, Denis Bouget, "Les politiques du revenu minimum dans l'Union européenne", Lisbonne, 1997.
- Taattua vähimmäistoimeentuloa koskevaan komission kyselyyn (1997) annetut eri maiden vastaukset.
- Euroopan elin- ja työolojen kehittämissätiö, "Report on GMI development in EU Member States in 1992-1997", Decembre 1997, Matti Heikkilä, Darren McCausland.
- OECD, "L'assistance sociale dans les pays de l'OCDE, rapports nationaux", 1996.

Taulukko 2

Toimeentulotukena sekä asumis- ja perheavustuksina myönnettävän tuen taso

1995, ostovoimapariteettina ilmaistuna

Jäsenvaltiot	A ⁴⁷	B	D	Dk	E ⁴⁸	F	Fin	Irl ⁴⁹	L	Nl	P ⁵⁰	S	UK ⁵¹
--------------	-----------------	---	---	----	-----------------	---	-----	-------------------	---	----	-----------------	---	------------------

Lapseton ja naimaton henkilö

Kokonaistuki, netto	483	499	661	561	304	481	644	384	808	734	221	625	661
Asumistuen osuus %	27	0	36	9	0	40	40	0	14	21	21	7	56

Pariskunta - 2 lasta

Kokonaistuki, netto	1082	926	1230	1431	565	858	1266	852	1519	1090	654	1207	1094
Asumistuen osuus %	15	0	29	0	0	31	20	0	7	14	10	14	34
Perhe-avustusten osuus %	23	28	7	11	8	11	14	9	14	10	10	13	11

Yksinhuoltajaperhe - 2 lasta

Kokonaistuki, netto	903	926	895	007	504	760	050	837	145	006	476	994	960
Asumistuen osuus %	18	0	34	11	0	35	24	0	10	16	13	18	38
Perhe-avustusten osuus %	28	28	13	26	10	12	42	9	18	11	13	14	16

Asumistuet ja perhe-avustukset on ilmaistu prosentteina kokonaistuen nettomäärästä. Nolla prosenttia merkitsee, ettei käytössä ole erillistä asumistukea. Tällöin oletuksena on, että toimeentulotuki kattaa asumiskulut. Luvuista ei ole vähennetty veroja. Veroa (tulovero, paikallisvero) peritään Tanskassa, Luxemburgissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa.

Lähteet

- Luvut on mallinnettu sosiaalietuuksia, veroja ja työn kannustimia koskevien OECD:n tietojen perusteella, Internet-sivusto: <http://www.oecd.org/els/soepol/benefitscompendium/index.htm>.
- Ostovoimapariteetit, Eurostat: *Statistiques en bref - Economie et finance*, 1995/2. Kansallisissa valuutoissa esitetyt määrät on muunnettu yhteiseksi viiteyksiköksi (PPA), jolla saa jokaisessa maassa saman määrän tuotteita ja palveluja tietynä vuonna.

⁴⁷ Keskiarvo yhdeksästä *Sozialhilfe*-järjestelmästä (jokaisella osavaltiossa on omansa). Asumistuesta on ilmoitettu ainoastaan erittäin summittainen määrä, koska henkilökohtaisen tilanteen huomioon ottamisessa on suuria eroja.

⁴⁸ *Renta minima* ja perhe-avustukset ovat teoriassa verotettavaa tuloa kaikissa perheissä, mutta veroa ei käytännössä peritä, sillä etuuskien määrät jäävät vapautukseen oikeuttavien tulojen ylärajan alapuolelle.

⁴⁹ Asumistuki pois luettuna, koska sitä koskevia tietoja ei ole saatavilla. Suhteellisen harvat *Supplementary Welfare Allowance* -etuuden saajista saavat asumistukea. Yksinhuoltajien avustus, joka kattaa 68 prosenttia tarjottavan tuen kokonaisuudesta, on verotettavaa tuloa, mutta veroa ei peritä, sillä etuuskien määrät jäävät vapautukseen oikeuttavien tulojen ylärajan alapuolelle.

⁵⁰ Tiedot vuodelta 1997, jolloin RMG-etuutta sovellettiin ensimmäisen kerran.

⁵¹ *Income Support* -etuus on verotettavaa tuloa (osittain kaksilapsisten pariskuntien ja kaksilapsisten yksinhuoltajien osalta), mutta veroa ei peritä, sillä etuuskien määrät jäävät vapautukseen oikeuttavien tulojen ylärajan alapuolelle. Kohdassa "verot" ilmoitettu pieni määrä vastaa paikallisveroja. Sen kuitenkin korvaa tuensaajalle myönnettävä paikallisveron alennus, joka kumoaa käytännössä verojen vaikutuksen.

Taulukko 3

Taustatietoja toimeentulotuen saajista

Tuensaajat

	B 1997	DK 1994	D 1996	E 1995	FI 1994	FR	Irl 1997 SWA	U.A.	L 1994	NL 1995	P 1996	S 1994	UK I.S. JSA	
Yksin elävät % (miehet/naiset)	54	40,6 25,3/15,3	51,6	22 ä 30	61,4 36,9 24,5		72,8		66,5	57,6	?	61,5 39 22,5	59	78
Yksinhuoltaja- perheet % (miehet/naiset)	19	11,5 1/10,5	22,7	35 ä 40	10,5 1,3/9,2				19,5	23,6	21,9	17,2 1,9 15,3	27	1
Pariskunnat, joilla lapsia %	9,2	32,5	14		15,8				8,2	11,8		15,6	5	15
Tuensaajien määrä	80 020	290 000	1 377 945	63 714	339 020 (1995)	1 010 472	18 279	159 777	4622	493 000	89 937	715 000	4103000	1097000
Muutos % vuodesta 1990	+ 62	+ 16	+ 11 (1995)	+ 26 (95 97)	+ 87	+ 98		+ 14	+ 73 (1986)	- 7		+ 8 (93 94)	*	
Tuen piiriin kuuluvien määrä yhteensä	126 000 (arvio)		2.688 805	186 568	584 100 (1995)		37 604		6 804		283 433			
Ikäjakautta	27 % < 25 v 51 % < 35 v	50 % < 30 v	73 % < 40 v	2/3 < 45 v	2/3 < 30 v		70 % < 39 v	53 % < 35 v	54 % < 40 v	60 % < 40 v	51 < 25 v		9 % < 25 v 43 > 60 v	29 < 25 v 13 > 50 v

v = vuotta. Tuensaajat vastaavat erilaisissa kansallisissa järjestelmissä tarkoitettuja kotitalouksia (kansalliset määritelmät), joiden kokoonpano vaihtelee (yksi henkilö tai tukeen oikeutettu ja hänen huollettavanaan olevat lapset ja/tai samaan talouteen kuuluvat aikuiset). Tuen piiriin kuuluvien henkilöiden kokonaismäärä on yleensä arvioitu tuensaajien ilmoitusten perusteella.

Lähde: Pierre Guibentif - Denis Bouget, "Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne", 1997. Tietoja on täydennetty seuraavista lähteistä:

B: Tilanne tammikuussa 97, "les bénéficiaires du minimex en Belgique, 1990-1997", Le Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale, Jan Peeters.

D: Tilanne 31.12.96, "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt".

DK: Susanna Brogaard ja Hanne Weise, "Evaluering af Lov om kommunal aktivering", 1997.

E: Osuudet vaihtelevat itsehallintoyhteisöittäin, Fundación Argentina, 1995.

F: Tilanne 31.12.96, mukaan luettuina merentakaiset departementit, joiden osuus on noin 16 prosenttia kokonaismäärästä, DIRMI/CAF, kesäkuu 1997

P: Tilanne 31.8.98.

IRL: Tilanne 31.12.97, SWA = Supplementary Welfare Allowance, vuotuinen kokonaismäärä on suurempi (73 554 tuensaajaa vuonna 1997), U.A. = Unemployment Assistance.

Lux: 3ème rapport RMG du Conseil Supérieur de l'action sociale à la Chambre des Députés, juillet 1996; FNS/CDP:n tiedot joulukuun 1994.

NL: Tiedot koskevat 18-64-vuotiaita tuensaajia.

UK: I.S = Income support, JSA = income-based Jobseeker's allowance, Statistics Quarterly Enquiry, Nov. 97. Pohjois-Irlanti: Income support 100 prosenttia joukosta, JSA 20 prosentin otos. Tiedot on pyöristetty lähimpään tuhanteen. * IS-etuuden saajien määrä kasvoi 36 prosenttia vuosina 1990-95. Lokakuusta 1996 JSA on korvannut IS-etuuden työttömien osalta.

Taulukko 4

Toimeentulotuen hakijat ja työllisyys

Prosenttia kaikista hakijoista

	Työssä	Työnhakijana		Työ- harjoittelussa, koulutuksessa	Muut
		Saa korvausta	Ei saa korvausta		
B	2,8	7	30,1	3,8 (opiskelijoita)	56,3 joista 10,8 eronneita, 9,6 muiden etuuksien lisäksi, 2,9 vammaisia/sairaita
D	7,4	14,3	20,9	5,3	62,1 joista 14,8:lla huollettavia kotitaloudessa, 7,1 vammaisia/sairaita, 1,4 eläkkeellä
E	hyvin vähän	pitkäaikaistyöttömiä		vähän	Yksinhuoltajaperheitä
Fin	11,1	54,3	hyvin vähän		76,7 muiden etuuksien lisäksi
F	13	13,8	41,2	6	26
Irl	tietoja ei saatavissa	90			10 joista 2,6 vammaisia/sairaita, 1,6 pakolaisia
L	8	31			51 joista 26 vammaisia/sairaita, 18 kotona olevia puolisoita, 8 yli 60-vuotiaita
P	5,3	86,2			5 eläkkeellä, 2,8 vammaisia/sairaita, 0,7 perheen elättäjiä
S	50 joista 20 kokoaikaisi a	4 x kansallinen keskiarvo			33 vammaisia/sairaita
UK	tietoja ei saatavissa	21,1 (JSA)		tietoja ei saatavissa	78,4 joista 34,1 eläkkeellä, 19,5 yksinhuoltajaperheitä, 17,3 vammaisia/sairaita

Huom. toimeentulotuen hakija voi saada useita muita sosiaalietuuksia.

Lähteet:

Komission kyselyyn (1997) annetut eri maiden vastaukset. Tietoja on täydennetty seuraavista lähteistä:

B: Tilanne hakuhetkellä, "Enquête sur l'accroissement du nombre des demandes en vue de l'obtention du minimex. Union des villes et communes belges, section CPAS", tiedot vuodelta 1994.

D: Tilanne 31.12.1996 15–65-vuotiaiden osalta, "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt".

E: Työ- ja sosiaaliasioiden vastaava ministeriö, "Las rentas minimas de insercion, origen, modelos y aplicación en las Comunidades autonomas", 05-1997.

F: Tilanne hakuhetkellä, Isa Aldeghi, "les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion", enquête RMI 900-CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, nov. 96.

IRL: Supplementary Welfare Allowance + Unemployment Assistance, Statistical information on Social Welfare Services-Department of Social Community and Family Affairs - 1997.

L: Tilanne hakuhetkellä, Service Nationale d'Action Socialen toimintakertomus 1995.

P: Kokeilukaudella 1.7.96–31.10.97 RMG-etuutta sai 17 960 kotitaloutta, 30.7.97 etuutta sai edelleen 11 482 kotitaloutta.

S: Vastaus vuoden 1996 kyselyyn, tiedot vuodelta 1994.

UK: Income Support + income-based Jobseeker's Allowance (JSA), Statistics Quaterly Enquiry, Nov. 97.

Pohjois-Irlanti: Income support 100 prosenttia perusjoukosta, JSA 20 prosentin otos.

Taulukko 5

Sosiaalis-taloudellisten integroimisjärjestelmien tulokset

Prosenttia kaikista tuensaajista

	"Aktivoituja"	Järjestelmän piiristä poistuneet	Työssä	Vapaachtois-työssä	Koulutuksessa, työharjoittelussa	Muut
Dk	49	20-30	15		34	50 muiden etuuksien lisäksi
D	8,4					
E	100 teoriassa		13 sosiaalisessa työssä	tietoja ei saatavissa	tietoja ei saatavissa	0,05 <i>proyectos de integración social</i> (terveydenhoito, lasten koulutus jne.)
F	> 28	33	27		6	47 työnhakijoita, 5 muita
L	12,0	6,0 vuonna 96	4,7	3,9	3,5	79,5 MSC-toimenpiteiden piirissä
Nl		32,9	11,6	tietoja ei saatavissa	0,6	18,8 joista 4 muuttanut/ulkomailla, 4 naimisissa
P	21,8		9,7		21,5	18,6 terveys, 23,7 sosiaalinen tuki, 7,8 asuminen

"Aktivoituja" = sosiaaliin ja taloudellisiin integroitumistoimenpiteisiin osallistuneet tuensaajat

"Työssä" = tuetun tai muunlaisen työpaikan löytäneet henkilöt

Lähteet:

Komission kyselyyn (1997) annetut eri maiden vastaukset. Tietoja on täydennetty seuraavista lähteistä:

D: "Hilfe zur Arbeit" -ohjelmaan osallistuneet; Breuer Wilhem "Revenu minimum garanti et politiques d'insertion sur le marché de l'emploi, le cas de l'Allemagne" ISG, Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, 1995. vuoden 1992 kyselyn perusteella.

E: Työ- ja sosiaalialasioista vastaava ministeriö, "Las rentas minimas de inserción, origen, modelos y aplicación en las Comunidades autonomas", 05-1997; Fundación Argentaria, "Las rentas minimas de inserción en Espana: entre la asistencia y la inserción", version provisoire Mai 1995; tiedot vuodelta 1993.

F: Tilanne vuosi RMI-etuuden piiriin pääsemisen jälkeen. 28 prosenttia "aktivoituja" = henkilöitä, jotka ovat allekirjoittaneet *contrat d'insertion* -sopimuksen; Isa Aldeghi, "Les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion", enquête RMI900 - CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, nov. 96.

L: Tilanne 31.12.1995. 7 433 tuensaajasta 5 912 (79,5 prosenttia) kuuluu *Mesures sociales complémentaires* -toimenpiteiden (MSC) piiriin; 56,7 prosenttia toimenpiteiden ulkopuolelle jäävistä on "aktivoituja"; 3ème rapport du Conseil supérieur à l'action sociale à la Chambre des Députés, juillet 1996.

NL: Tiedot vuodelta 1991, selvitys "De l'assistance nationale à l'emploi", sosiaalialasioista ja työllisyydestä vastaava ministeriö, toukokuu 1994. Vuonna 1995 aktivointitoimenpiteet koskivat 27,5 prosenttia kaikista tuensaajista.

P: Tulokset kaudelta 1.7.96-31.8.98. 21,8 prosenttia "aktivoituja" = *acordo de inserção* -sopimuksen allekirjoittaneita.

COUNCIL RECOMMENDATION

of 24 June 1992

on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems

(92/441/EEC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community, and in particular Article 235 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission ⁽¹⁾,

Having regard to the opinion of the European Parliament ⁽²⁾,

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee ⁽³⁾,

(1) Whereas reinforcing social cohesion within the Community requires the encouragement of solidarity with regard to the least privileged and most vulnerable people;

(2) Whereas respect for human dignity is one of the fundamental rights underlying Community law, as recognized in the preamble to the Single European Act;

(3) Whereas social exclusion processes and risks of poverty have become more prevalent and more diversified over the last 10 years, owing primarily to a combination of developments in the labour market with, in particular, growth in long-term unemployment, and in family structures with, in particular, an increase in social isolation;

(4) Whereas there is a need for general development policies capable of contributing towards halting the perceived structural trends to be accompanied by specific, systemic and coherent integration policies;

(5) Whereas, consequently, social policy efforts need to be continued, their achievements reinforced and these policies adapted to the multi-dimensional nature of social exclusion, which involves linking the various forms of immediate assistance needed to measures aiming expressly at the economic and social integration of the people concerned.

(6) Whereas people with insufficient, irregular and uncertain resources are unable to play an adequate

part in the economic and social life of the society in which they live and to become successfully integrated economically and socially; whereas the right of the least privileged to sufficient, stable and reliable resources should therefore be recognized as part of a consistent, overall policy for supporting their integration;

(7) Whereas on 29 September 1989 the Council and the Ministers for Social Affairs meeting within the Council adopted a resolution on combating social exclusion ⁽⁴⁾ which stressed that combating social exclusion may be regarded as an important part of the social dimension of the internal market;

(8) Whereas the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, adopted at the European Council in Strasbourg on 9 December 1989 by the Heads of State or Government of 11 Member States, states, *inter alia*, in its eighth recital and in points 10 and 25:

'Whereas, (...) in a spirit of solidarity, it is important to combat social exclusion;'

'According to the arrangements applying in each country:

10. Every worker of the European Community shall have a right to adequate social protection and shall, whatever his status and whatever the size of the undertaking in which he is employed, enjoy an adequate level of social security benefits.

Person who have been unable either to enter or re-enter the labour market and have no means of subsistence must be able to receive sufficient resources and social assistance in keeping with their particular situation.'

'25. Any person who has reached retirement age but who is not entitled to a pension or who does not have other means of subsistence, must be entitled to sufficient resources and to medical and social assistance specifically suited to his needs.';

⁽¹⁾ OJ No C 163, 22. 6. 1991, p. 3.

⁽²⁾ OJ No C 150, 15. 6. 1992.

⁽³⁾ OJ No C 14, 20. 1. 1992, p. 1.

⁽⁴⁾ OJ No C 277, 31. 10. 1989, p. 1.

- (9) Whereas the Commission has included this fundamental aspect of the fight against social exclusion in its action programme relating to the implementation of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, while noting in particular the value of a Community initiative, in a spirit of solidarity, to assist the least privileged citizens of the Community, including the elderly, whose situation all too often resembles that of persons excluded from the labour market;
- (10) Whereas the implementation of a guarantee of resources and social assistance comes within the sphere of social protection; whereas it is for Member States to define, in this connection, the legal nature of the provisions intended to ensure this guarantee, which in most Member States do not come within the sphere of social security;
- (11) Whereas it is important to take account during the progressive implementation of this recommendation of the availability of financial resources, of national priorities and of balances within national social protection systems; whereas there are disparities in development between Member States as regards social protection;
- (12) Whereas, in its resolution on combating poverty in the European Community⁽¹⁾, the European Parliament declared itself in favour of establishing in all the Member States a guaranteed minimum income to help ensure that the poorest citizens are integrated into society;
- (13) Whereas, in its opinion on poverty of 12 July 1989⁽²⁾, the Economic and Social Committee also recommended the introduction of a minimum social income, both to act as a safety net for the poor and to boost their reintegration into society;
- (14) Whereas this recommendation does not affect national and Community provisions on right of residence;
- (15) Whereas the Treaty does not, in respect of the attainment of these objectives, provide for any means of action other than those laid down in Article 235,
- exclusion, and to adapt their social protection systems, as necessary, according to the principles and guidelines set out below;
- B. to recognize this right according to the following general principles:
1. it is to be a right based on respect for human dignity;
 2. the scope of that right is to be defined *vis-à-vis* individuals, having regard to legal residence and nationality, in accordance with the relevant provisions on residence, with the aim of progressively covering all exclusion situations in that connection as broadly as possible, in accordance with detailed arrangements laid down by the Member States;
 3. every person who does not have access individually or within the household in which he or she lives to sufficient resources is to have access to such right:
 - subject to active availability for work or for vocational training with a view to obtaining work in the case of those persons whose age, health and family situation permit such active availability, or, where appropriate, subject to economic and social integration measures in the case of other persons, and
 - without prejudice to the Member States' option of not extending this right to persons in full-time employment or to students;
 4. access is not to be subject to time limits, assuming compliance with the eligibility conditions and on the understanding that, in practice, the right may be granted for limited but renewable periods;
 5. the right is auxiliary in relation to other social rights. An effort should be made in parallel to reintegrate the poorest people into the systems of general rights;
 6. it is to be accompanied by those policies deemed necessary, at national level, for the economic and social integration of those concerned, as laid down in the resolution of the Council and of the Ministers for Social Affairs, meeting within the Council, of 29 September 1989 on combating social exclusion;
- I. HEREBY RECOMMENDS MEMBER STATES:
- A. to recognize the basic right of a person to sufficient resources and social assistance to live in a manner compatible with human dignity as part of a comprehensive and consistent drive to combat social
- C. to organize the implementation of this right according to the following practical guidelines:
1. (a) fixing the amount of resources considered sufficient to cover essential needs with regard to respect for human dignity, taking

⁽¹⁾ OJ No C 262, 10. 10. 1989, p. 194.

⁽²⁾ OJ No C 221, 28. 8. 1989, p. 10.

account of living standards and price levels in the Member State concerned, for different types and sizes of household;

- (b) adjusting or supplementing amounts to meet specific needs;
 - (c) in order to fix the amounts, referring to appropriate indicators, such as, for example, statistical data on the average disposable income in the Member State, statistical data on household consumption, the legal minimum wage if this exists or the level of prices;
 - (d) safeguarding an incentive to seek employment for persons whose age and condition render them fit for work;
 - (e) establishing arrangements for periodic review of these amounts, based on these indicators, in order that needs continue to be covered;
2. granting, to people whose resources taken at the level of the individual or the household are lower than the amounts thus fixed, adjusted or supplemented, differential financial aid to bring them up to these amounts;
 3. taking the necessary measures to ensure that, with regard to the extent of the financial support thus granted, the implementation of the regulations in force in the areas of taxation, civil obligations and social security takes account of the desirable level of sufficient resources and social assistance to live in a manner compatible with human dignity;
 4. taking every measure to enable those concerned to receive appropriate social support, comprising measures and services such as, in particular, advice and counselling, information and assistance in obtaining their rights;
 5. adopting arrangements in respect of persons whose age and condition render them fit for work, which will ensure they receive effective help to enter or re-enter working life, including training where appropriate;
 6. taking the necessary measures to ensure that the least privileged are informed of this right;

simplifying as far as possible the administrative procedures and arrangements for examining means and situations involved in claiming this right;

organizing, in so far as possible and in accordance with national provisions, the machinery for appeals to independent third parties, such as tribunals, to which the persons concerned should have easy access:

- D. to guarantee these resources and benefits within the framework of social protection arrangements;
 - to determine detailed arrangements, finance costs and organize their administration and implementation in accordance with national legislation and/or practice;
- E. to implement the measures laid down in this recommendation progressively as from now in such a way that a report can be drawn up after five years,
 - taking into account economic and budgetary resources as well as the priorities set by national authorities and balances within social protection systems, and
 - where appropriate, varying their scope according to age group or family situation;
- F. to take appropriate measures:
 - to collect information systematically on the actual arrangements for access to these measures for the people concerned, and
 - to carry out a methodical evaluation of their implementation and impact;

II. AND THEREFORE ASKS THE COMMISSION:

1. to encourage and organize, in liaison with the Member States, the systematic exchange of information and experiences and the continuous evaluation of the national provisions adopted;
2. to submit to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee, on a regular basis, reports based on information supplied by the Member States describing the progress achieved and obstacles encountered in implementing this recommendation.

Done at Luxembourg, 24. 6. 1992.

For the Council
The President
José da SILVA PENEDA

ISSN 1024-4492

KOM(98) 774 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

05 04 01 17

Luettelonumero : CB-CO-98-774-FI-C

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg