



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 8.2.2006
KOM(2006)44 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**kuulemisesta, joka koskee EU:n tason toimia työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden
aktiivisen yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi**

TIEDONANNON TARKOITUS

Maaliskuussa 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto on käynnistänyt Lissabonin strategian uudelleen asettamalla pääpainon kasvuun ja työllisyyteen tavoitteena myötävaikuttaa sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Euroopan työllisyysstrategialla on johtava rooli Lissabonin strategian työllisyystavoitteiden täytäntöönpanossa, mutta sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen on keskeinen osatekijä myös Lissabonin strategian onnistumisen kannalta. Toisaalta Euroopan työllisyysstrategian onnistuminen on olennaisen tärkeää sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämisen kannalta.¹

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden keskeisiä huolenaiheita. Lissabonin strategian käynnistämistilaisuudessa maaliskuussa 2000 neuvosto pyysi jäsenvaltioita ja Euroopan komissiota ryhtymään toimiin, jotta köyhyyttä saataisiin merkittävästi vähennettyä vuoteen 2010 mennessä. Jäsenvaltiot ovat osoittaneet vahvaa poliittista sitoutumista, ja useisiin toimiin on ryhdytty niin EU:n kuin jäsenvaltioiden tasolla. Köyhyyden torjunta ja työmarkkinoilta syrjäytyneiden saaminen mukaan yhteiskunnan toimintaan on kuitenkin edelleen todellinen haaste laajentuneelle Euroopan unionille. Tarkistetun Lissabonin strategian tavoitteisiin ei päästä, jos unionissa jatketaan kaikkein tärkeimmän yksittäisen voimavaramme eli henkilöresurssien tuhlaamista suuressa mittakaavassa.

Useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä kattavat toimeentulotukijärjestelyt, ja aktivointitoimia on toteutettu syrjäytyneiden saamiseksi takaisin työmarkkinoille. Vielä on kuitenkin olemassa suurehko sellaisten henkilöiden ydinjoukko, joilla on vain vähäiset mahdollisuudet löytää työtä ja jotka tästä syystä ovat suuressa vaarassa pudota köyhyysloukkuun ja syrjäytyä yhteiskunnasta. Työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden osalta vähimmäistoimeentulojärjestelyt saattavat olla ainoa tapa välttää äärimmäiseltä köyhyydeltä, mutta tätä välttämätöntä tehtävää täyttäessään näiden järjestelyiden on myös edistettävä työkykyisten pääsemistä työmarkkinoille. Keskeisenä haasteena on siis varmistaa, että sosiaalisen suojelun politiikoilla tehokkaasti edistetään työkykyisten saamista työmarkkinoille ja päästään samalla laajempaan tavoitteeseen eli tarjotaan kohtuullinen elintaso niille, jotka ovat pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolella.

Tällä tiedonannolla on näin ollen kaksi tavoitetta:

- Tarkastellaan, miten laajentuneessa unionissa on onnistuttu edistämään syrjäytyneiden pääsyä työmarkkinoille (osa 1).
- Käynnistetään tämän tarkastelun pohjalta julkinen kuuleminen mahdollisista EU:n tason toiminnan suuntaviivoista tavoitteena edistää työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden aktiivista yhteiskuntaan sijoittumista (osa 2). Kuulemisprosessi perustuu perustamissopimuksen 138 artiklaan.

Tiedonannossa vastataan näin uuteen sosiaalipoliittiseen ohjelmaan vuosiksi 2005–2010, jossa vahvistettiin, että komissio käynnistää vähimmäistoimeentulojärjestelmiä koskevan

¹ Ks. ”Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivat (2005–2008)”, EUVL L 205, 6.8.2005, s. 21.

yhteisön aloitteen ja työmarkkinoilta syrjäytyneiden integroinnin, sen jälkeen kun asianmukaisia vaikutustenarviointimenettelyjä on noudatettu. Lisäksi tiedonannossa pyritään vastaamaan niihin Euroopan parlamentin huolenaiheisiin, joita se on säännöllisesti tuonut esiin Lissabonin strategian täytäntöönpanoa koskevan tarkastelunsa yhteydessä.

1. KÖYHYHDEN JA TYÖMARKKINOILTA SYRJÄYTYMISEN TORJUNTA: JATKUVA HAASTE UNIONILLE

1.1. Toiminta jäsenvaltioalasalla

EU:n jäsenvaltioissa on luotu pitkälle kehiteltyjä sosiaalisen suojelun järjestelmiä tavoitteena antaa turva sairauden ja työttömyyden kaltaisia sosiaalisia riskejä vastaan sekä ehkäistä ja torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. EU:n tason politiikassa siirryttiin 90-luvulla kohti aktivointiin tähtääviä järjestelmiä, minkä mukaisesti toimeentulotukijärjestelmiin on yhä enemmän kohdistettu aktivointikriteereitä, jotta minimoitaisiin palkkatyöhön ryhtymistä haittaavat pidäkkeet ja vältettäisiin köyhyysloukut.² Toimeentulotukijärjestelmien ja aktivointitoimien keskinäinen johdonmukaisuus on tämän seurauksena kohentunut. Oikeus etuuksiin on useissa jäsenvaltioissa tehty riippuvaiseksi aktiivisesta työnhausta, henkilön käytettävyydestä työhön tai koulutukseen osallistumisesta. Joissakin tapauksissa tehdään henkilökohtainen sopimus, jossa määrätään vastaanottajan velvollisuudet siltä osin kuin on kyse uudelleen työllistymiseen tähtäävän yhteisesti sovitun työllistymispolun aloittamisesta. Yhä useammissa maissa taloudellisia kannustimia parannetaan tavoitteena varmistaa, että työnteon aloittamiseen on olemassa vankat kannustimet. Pienipalkkaisille on esimerkiksi annettu verohuojennuksia täydentämään heidän tulojaan sillä edellytyksellä, että he jatkavat palkkatyössä, ja siinä vaiheessa, jolloin etuudet olisi tavallisesti poistettu kerralla, maksut poistetaankin nyt vähitellen ettei laimennettaisi työntoa. Lisäksi on suunniteltu ja toteutettu erityistoimenpiteitä peruspalvelujen ja -tuotteiden – kuten terveydenhoidon, lastenhoidon, kunnollisten asuntojen tai jopa ruoan (kun on kyse äärimmäisestä aineellisesta puutteesta) – saannin helpottamiseksi, jotta edistettäisiin muita heikommassa asemassa olevien pääsyä osaksi yhteiskunnan valtavirtaa.

EU:n jäsenvaltiot ovat tätä tarkoitusta varten usein toteuttaneet erilaisia vähimmäistoimeentulojärjestelyitä hyvittääkseen toisaalta yksilön ja perheen tulon – olipa se hankittu työnteolla tai sosiaalietuuksilla – ja toisaalta taatun vähimmäistulon välisen vajauksen. Järjestelyillä voidaan todeta olevan useita yhteisiä piirteitä:

- niillä varmistetaan perustarpeet elinolosuhteiden vähimmäisvaatimusten osalta ja annetaan edunsaajille ja heidän huollettavilleen tukea silloin, kun käytettävissä ei ole muuta taloudellisen tuen lähdettä
- ne eivät perustu maksuihin ja ne rahoitetaan verovaroilla
- niiden voimassaoloa ei yleensä ole rajattu ajallisesti, vaikkakin niiden oletetaan olevan tilapäisiä
- niissä edellytetään työhön kykenevien olevan käytettävissä työntekoa varten

² Euroopan työllisyysstrategialla on ollut suuri vaikutus tähän politiikan muutokseen. Lissabonin strategian tarkistuksen ja yhdenmestettyjen suuntaviivojen hyväksymisen seurauksena jäsenvaltioita kehoitetaan nyt panemaan täytäntöön koko joukko eri toimenpiteitä, jotta ”varmistetaan osallisuutta edistävät työmarkkinat, parannetaan työn vetovoimaa ja tehdään työnteko kannattavaksi työnhakijoille, myös muita heikommassa asemassa oleville, sekä työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille” (suuntaviiva nro 19).

- ne ovat tarveharkintaisia ja viranomaisilla on jonkinlainen harkintavalta niiden suhteen
- kelpoisuus saada näitä etuuksia riippuu iästä ja tietyn vähimmäisoleskeluaikaa koskevan kriteerin täyttymisestä
- etuudet riippuvat yleensä perheen kotitaloustilanteesta, ja ne yhdistetään usein muihin sosiaalietuksiin (asuminen, lämmitys, lapsilisät).

Näissä yleisissä puitteissa vähimmäistoimeentulojärjestelyt poikkeavat toisistaan huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Erot saattavat johtua etuuksien määrästä, etuusjärjestelmän hajautuksen laajuudesta, siitä, missä määrin oikeudellisten sääntöjen tulkinnassa on harkintavaltaa, asumiskriteeristä tai siitä, onko käytössä yleinen toimintamalli vai yhteiskuntaryhmittäin jaettu toimintamalli. Ne poikkeavat toisistaan suuresti myös siltä osin, missä määrin perustoimeentulotuki kytkeytyy muihin politiikan osatekijöihin, kuten työmarkkinapolitiikkaan ja palvelujen saantiin. Ne kaikki kuitenkin täyttävät – vaihtelevalla menestyksellä – olennaisen tehtävän yhteiskunnan ja työmarkkinoiden toimintaa ajatellen.

Sosiaalisen suojelun järjestelmien hyvälle suorituskyvyllä on annettava selkeä tunnustus: ilman näitä järjestelmiä köyhyysriski olisi useimmissa jäsenvaltioissa ja koko unionissa noussut kestävämmälle tasolle. Alustavien tietojen³ mukaan köyhyysaste 25 jäsenvaltion EU:ssa olisi vuonna 2003 ollut 25 prosenttia eli yhdeksän prosenttiyksikköä korkeampi kuin tosiasiallinen köyhyysriski, ellei tulonsiirtoja⁴ (eläkkeitä lukuun ottamatta) olisi toteutettu. Mutta kokonaistilanne köyhyyden ja työnsaannin kannalta on kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta edelleen erittäin huolestuttava. Vuonna 2003 EU-25:n väestöstä 16 prosenttia (noin 72 miljoonaa ihmistä) eli taloudellisen köyhyyden vaarassa.⁵ Nämä luvut korostavat sitä, miten vaikeaa köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa on edetä: itse asiassa vuodesta 1997, jolloin nämä selvitykset aloitettiin, yli puolet köyhyydelle alttiista väestöosasta on jatkuvasti (eli edellisistä neljästä vuodesta kolmen aikana) elänyt alhaisilla suhteellisilla tuloilla.⁶ Tavanomaisen kynnystason alittavat tulot eivät ole sen paremmin välttämätön kuin riittäväkään köyhyyden edellytys, mutta *suhteellisen köyhyyden* riski merkitsee sitä, että henkilöllä on rajallinen mahdollisuus saada niitä tavaroita ja palveluja, joiden katsotaan olevan välttämättömiä, jotta hän voisi osallistua yhteiskunnan toimintaan täysipainoisesti. Riski pudota köyhyysrajan alapuolelle on suurempi työttömillä, työelämän ulkopuolella olevilla, yksinhuoltajilla, vammaisilla ja kroonisesti sairaila. Määrittelemättömän suuri joukko ihmisiä saattaa siten kärsiä vaikeista puutteen ja sosiaalisen syrjäytymisen ilmenemismuodoista, kuten kodittomuudesta, huumeriippuvuudesta, alkoholismista, perusterveydenhoidon puuttumisesta tai

³ Koska vuodelta 2003 ei ole olemassa vertailukelpoisia tietoja niistä maista, jotka edustavat yli 75:tä prosenttia EU-25:n väestöstä, Eurostat ei nykyään julkaise näitä tilastoja EU-25:n tasolla. Köyhyysasteeksi ennen ja jälkeen tulonsiirtojen (25 ja 16 prosenttia) ehdotetut arvot ovat kuitenkin samaa suuruusluokkaa kuin siltä vuodelta (2001), jolta on viimeiset lasketut ja julkaistut tiedot eli 24 ja 15 prosenttia. Väestötilastojen perusteella EU-25:n keskimääräinen väestömäärä oli 452,5 miljoonaa, jolloin köyhyysvaarassa elää arviolta 68 miljoonaa ihmistä.

⁴ Mukaan luettuina kaikentyyppiset sosiaaliavustukset, perheavustukset ja työttömyysetuudet mutteivät eläkkeet.

⁵ Se väestön prosenttiosuus, joka elää kotitalouksissa, joiden ekvivalenttitulo alittaa 60 prosenttia kansallisesta mediaaniarvosta. Ottaen huomioon kynnysarvon tavanomainen luonne tähän indikaattoriin viitataan yleensä *köyhyysriskin* mittarina.

⁶ Viimeisin vuosi, jolta on tätä nykyä olemassa vertailukelpoiset EU-15:tä (ei EU-25:tä) koskevat luvut, on vuosi 2000, jolloin aste oli 9 prosenttia.

lukutaidottomuudesta. Heidän tilannettaan pahentaa vielä joissakin tapauksissa etninen syrjintä ja/tai eläminen alueilla, joilla esiintyy moninaisia ongelmia. Vuonna 2003 EU-25:ssä oli arviolta 31,7 miljoonaa ihmistä eli 8,5 prosenttia työikäisestä (15–64-vuotiaat) väestöstä, joiden voitiin katsoa olevan syrjäytyneet työmarkkinoilta. Tähän lukuun sisältyvät sekä pitkäaikaistyöttömät että työelämän ulkopuolella olevat, jotka joko lannistuivat toistuvien aiempien epäonnistuneiden työnhakuyritysten jälkeen tai halusivat työskennellä mutta eivät syystä tai toisesta (vamma tai krooninen sairaus, perustaitojen puuttuminen, syrjintä ja/tai perhevelvollisuudet) onnistuneet löytämään työtä.

1.2. Toiminta yhteisötasolla

Neuvosto hyväksyi vuonna 1992 kaksi suositusta, joissa asetettiin yhteiseksi tavoitteeksi voimavarojen vähimmäistason takaaminen ja esitettiin ne periaatteet ja suuntaviivat, joiden avulla tähän tavoitteeseen voitaisiin päästä.⁷ Komission vuonna 1999 antamassa kertomuksessa⁸ todettiin, että nämä suositukset olivat auttaneet jäsentämään ja edistämään jäsenvaltioiden välistä keskustelua vähimmäistoimeentulojärjestelyiden roolista ja kehittämisestä, edistäneet tällaisten järjestelyiden lähentämistä kautta jäsenvaltioiden ja tarjonneet perustan, jolta käsin EU voisi järjestelmällisemmin tehdä yhteistyötä sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjunnassa.

Nizzassa vuonna 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi yhteiset tavoitteet avoimen koordinoitimenetelmän panemiseksi täytäntöön sosiaalisen integroinnin alalla. Ne sisälsivät suosituksissa esitetyt tavoitteet. Maaliskuussa 2002 annetussa ensimmäisessä yhteisessä raportissa todettiin, että kolmetoista jäsenvaltiota viidestätoista oli kehittänyt yleisen sosiaaliturvaa koskevan toimintalinjan, jonka tarkoituksena on taata kaikille laillisesti jäsenvaltiossa asuville vähimmäistoimeentulo. Toisessa yhteisessä raportissa (maaliskuulta 2004) samoin kuin sosiaalista osallisuutta käsittelevässä raportissa, jossa tarkastellaan kymmenen uuden jäsenvaltion kansallisia toimintasuunnitelmia,⁹ tuotiin esille tarve vähentää vähimmäistoimeentulojärjestelyihin sisältyvät työllistymistä lannistavat tekijät minimiin¹⁰ ja pantiin merille uudistukset, joilla oli tarkoitus tarkastella uudelleen kelpoisuussääntöjä sekä ottaa käyttöön yksilölliset työllistymispolut. Toisaalta jotkin jäsenvaltiot olivat nostamassa vähimmäistoimeentulotasojen todellista arvoa tai aikoivat säilyttää sen ennallaan asettamalla tavoitteita tai ottamalla käyttöön jonkintyyppisen indeksoinnin. Perusteluna oli se, että etuuksien tunnustettiin usein olevan varsin vähäisiä tai olevan sellaisten väestönosien tavoittamattomissa, joilla ei ole vaihtoehtoisia tulonlähteitä.

Kun oli tarkistettu Lissabonin strategiaa ja asetettu uudelleen sen painopiste työllisyyteen ja kasvuun, sovittiin, että sosiaalista osallisuutta ja sosiaalista suojelua koskevaa avointa koordinoitimenetelmää jatkettaisiin ja että sitä käytettäisiin panoksena Lissabonin

⁷ Suositukset 92/442/ETY, 27.7.1992, ja 92/441/ETY, 24.6.1992.

⁸ KOM(1998)774, 25.1.1999.

⁹ Euroopan komissio (2005): ”Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004–2006) submitted by the 10 new Member States” (Sosiaalista osallisuutta käsittelevä raportti vuodelta 2005: analyysi sosiaalista osallisuutta koskevista kymmenen uuden jäsenvaltion toimittamista kansallisista toimintasuunnitelmista 2004–2006). Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto, Luxemburg, helmikuu, 193 s.

¹⁰ Vuoden 2004 yhteisessä raportissa korostetaan, että haasteena on toimeentulotukijärjestelmien tiivis yhdistäminen toimiin, joilla lisätään kansalaisten kykyä osallistua työmarkkinoille ja päästä eroon pitkään jatkuneesta toimeentulotuen varassa elämisestä. Lisäksi suositeltiin verotus-, toimeentulotuki- ja vähimmäispalkkapolitiikkojen huolellista yhtenäistämistä, jotta työn tekeminen on niin kannattavaa, että sen avulla pääsee eroon köyhyydestä (s. 36).

raportointiprosessissa. Uusissa työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa¹¹ – osana yhdenmukaisen suuntaviivojen pakettia vuosiksi 2005–2008 – paneuduttiin työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden integroimiseen liittyvään ongelmaan kannustamalla jäsenvaltioita ottamaan käyttöön aktiivisia ja ennalta ehkäiseviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tukevat työnteon kannustimet, joihin sisältyy tarpeiden tunnistaminen varhaisessa vaiheessa, avustaminen työnhaussa, ohjaus ja koulutus yksilöllisten toimintasuunnitelmien mukaisesti sekä sellaisten sosiaalipalvelujen tarjoaminen, joilla tuetaan muita heikommassa asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille ja edistetään sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja köyhyyden poistamista (yhdenmukainen suuntaviiva nro 19). Lisäksi kyseisessä suuntaviivassa ehdotetaan verotus- ja etuusjärjestelmien, myös etuuksien hallinnoinnin ja ehdollisuuden, jatkuvaa tarkastelua, sekä korkeiden marginaaliveroasteiden alentamista, jotta työnteosta saataisiin kannattavaa ja varmistettaisiin riittävä sosiaalisen suojelun taso.

Euroopan sosiaalirahastosta ja Equal-yhteisöaloitteesta tuetaan ja kannustetaan jäsenvaltioita tekemään politiikastaan aktiivisempaa. Määrärahoja on vuosiksi 2000–2006 käytettävissä 60 miljardia euroa, joista 9 miljardia sosiaalisen osallisuuden edistämiseen. ESR tukee seuraavallakin ohjelmakaudella erilaisia tapoja integroida muita heikommassa asemassa olevat työelämään, ja Equal-aloitteen periaatteet saatetaan osaksi ESR:n toimintaa.

1.3. Saavutukset ja kehittymässä olevat haasteet

Kaikilla Euroopan mailla on – huolimatta niiden sosiaaliturvajärjestelmien eroavaisuuksista – haasteena mukauttaa politiikkansa tehostakseen taloutensa toimintaa. Työmarkkinoille integroiminen on keskeinen tavoite, sillä työllistyminen on useille ihmisille tärkein suoja sosiaalista syrjäytymistä vastaan ja ainoa toimenpide, joka ”maksaa itsensä” pitkällä aikavälillä. Jotta integrointi onnistuisi todella, työllistymisestä on oltava hyötyä sekä työntekijöille että yrityksille. Jotta työnteon tekemiseen kannattavaksi tähtäävä politiikka onnistuisi, siinä olisi löydettävä sopiva tasapaino työnteon kannustimien lisäämisen, köyhyyden lievittämisen ja kestävämmien budjettimenojen välttämisen välillä – mikä on varsin haasteellista.¹²

On kuitenkin pidettävä mielessä, että sosiaalisen suojelun järjestelmillä voidaan tulojen tukemisen lisäksi – erityisesti laskusuhdanteen aikana – auttaa parantamaan työmarkkinoiden toimintaa varsinkin, jos järjestelmät on suunniteltu ja toteutettu kunnolla. Tehokkaan sosiaaliturvaverkon avulla voidaan lisätä työsopimusten joustoa ja tehostaa työnhakua. Sosiaaliturvajärjestelmän puuttuminen tai sen supistaminen saattaisi heikentää voimavarojen kohdentamisen tehokkuutta.

Sosiaalisen suojelun politiikka on suunniteltava huolellisesti, sillä jos sosiaalisen suojelun eri osatekijät eivät täydennä toisiaan, voi päällekkäisyyksillä ja puutteilla olla tahattomia seurauksia. Koska moninaiset ongelmat synnyttävät monitahoista syrjintää, tehottomuus lisääntyy käytännössä entisestään, mikäli politiikan eri osa-alueet jätetään liittämättä toisiinsa. Kipeimmin tämän tuntevat nahoissaan yhteiskunnan heikoimmat jäsenet. Ei ole olemassa mitään yhtä ainoaa kaavaa, jota voitaisiin soveltaa kaikkiin maihin: kompromissit ovat väistämättömiä. Tarveharkintaiset etuudet saattavat vaikuttaa kielteisesti työvoiman tarjontaan, ja vaikka työssäoloa tukevat etuudet saattavat pienentää tätä riskiä, ne riippuvat siitä, onko saatavilla matalan palkkatason työllistymismahdollisuuksia, mitä ei voida pitää

¹¹ Ks. ”Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivat (2005–2008)”, EUVL L 205, 6.8.2005, s. 21.

¹² Ks. KOM(2003)842, 30.12.2003.

itsestäänselvyytenä. Yleiset etuudet vaikuttavat tuloihin, mutta eivät itsessään vääristä tilannetta – mitä tulee valintaan aloittaa työnteko. Viime kädessä on kuitenkin todettava, että joillekin ihmisille työnteko ei ole mahdollinen vaihtoehto.

Julkiseen rahoitukseen liittyvillä näkökohdilla on aina keskeinen sija päätettäessä jonkin tietyn toimeentulotukijärjestelyn toteuttamisesta tai vahvistamisesta, mutta on kuitenkin pidettävä mielessä, että toimeentulotuki- ja vähimmäistoimeentulojärjestelyiden puuttuminen tai riittämättömyys johtaa todennäköisesti muiden sosiaaliohjelmien (kuten perhevustusten) kysynnän kasvuun. Nämä muut järjestelmät joutuvat tällöin kantamaan osan köyhyyden lievittämiseen liittyvästä taakasta. Huomioon on otettava myös terveysongelmien ja rikollisuuden pahenemiseen liittyvät sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset.¹³

Jäsenvaltioiden väliset vertailut osoittavat, että toimeentulotukipalvelujen ja erityisesti vähimmäistoimeentulojärjestelyiden tehokkuuden määrittämisessä ovat erittäin tärkeitä niiden suunnittelu ja niiden toimintaa koskevat säännökset. Oikeudellisten säännösten olemassaolo ei riitä takaamaan, että kaikki todellisessa tarpeessa olevat ihmiset saisivat ne etuudet, joita he ovat oikeutetut saamaan. Tämä pätee erityisesti vähimmäistoimeentulon suojaan ja työmarkkinoille integroitumiseen annettavaan tukeen. Vähimmäistoimeentulojärjestelyiden tehokkuus aiheuttaa todellista huolta, koska huomattava osa näiden järjestelyiden kohteena olevista ei tosiasiallisesti ehkä hyödy niistä joko siksi, että he eivät vaadi oikeuksiaan, tai jostakin muusta syystä (kelpoisuussääntöjen täyttymättä jääminen, määrien laskeminen väärin, maksujen viivästykset, seuraamukset ja keskeytykset, etuuksista tehdyt vähennykset velkojen suoraa korvaamista varten).¹⁴ Toimeentuloetuuksia saatetaan myös ehkä maksaa niitä tarvitsemattomille, koska järjestelyä ei ole kohdennettu hyvin. Petokset ja väärinkäytökset aiheuttavat vakavaa huolta järjestelyiden toteuttamisesta vastaavien viranomaisten keskuudessa ja oikeuttavat kiinnittämään enemmän huomiota petosten ja väärinkäytösten ehkäisyyn, todentamiseen, havaitsemiseen, seurantaan ja valvontaan. Tällainen huoli on suuresti edesauttanut toiminnan hajauttamista.

Tavoitteena on siis saattaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevat työmarkkinoille. Saatu näyttö on jossakin määrin epäselvää mutta antaa kuitenkin sen vaikutelman, että edistyminen on mahdollista ja että hyvistä toimintatavoista voidaan oppia paljon. Vähimmäistoimeentuloa edistävien välineiden merkityksen osalta tutkimus osoittaa, että niiden nivominen yhteen asianmukaisesti suunniteltujen aktivointitoimien kanssa voi luoda myönteisiä työllisyysvaikutuksia, että työharjoittelu yksityisissä yrityksissä tai tavanomaiseen työntekoon rinnastettava aktivointi on lupaavin toimintamalli ja että toimista hyötyvät eniten nuoret ja ne, joilla on vähemmän sosiaalisia ongelmia. Tällaisten aktivointitoimien hyötyä ei pitäisi mitata pelkästään välittömän työllistymisvaikutuksen mittarilla. Toimenpiteet saattavat myös auttaa ihmisiä torjumaan sosiaalista eristyneisyyttä sekä kehittämään itsetuntoaan ja myönteisempää suhtautumista työntekoon ja yhteiskuntaan. Vähemmän huomiota on kuitenkin toisaalta kiinnitetty työkykyisyyden perusedellytyksenä olevien sosiaalipalvelujen riittävälle saannille.

¹³ Didier Fouarge. ”Costs of non-social policy”, PO EMPL, 2003.

¹⁴ Kolmetoista EU:n jäsenvaltiota kattaneessa tuoreessa tutkimuksessa, joka perustui ajanjaksoa 1993–1997 koskeviin tulotietoihin, havaittiin, että 2–13 prosenttia kyseisten maiden väestöistä oli jossakin vaiheessa elänyt kansallisen, enemmän tai vähemmän taatun, vähimmäistulotakuutasen alapuolella. (Ks. Nicaise, I. et al.: (2004) Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Leuvenin katolinen yliopisto) ja CRSP (Loughboroughin yliopisto), 134 s.).

Tiivistetysti voidaan todeta, että saadun näytön pohjalta on perusteltua ottaa käyttöön kolme eri osatekijää toisiinsa liittävä kattava yhdistelmä eri toimenpiteitä: i) yhteys työmarkkinoille työllistymismahdollisuuksien tai ammatillisen koulutuksen avulla, ii) toimeentulotuki tasolla, joka riittää ihmisarvoiseen elämään, sekä iii) niiden palveluiden parempi saatavuus, jotka voivat auttaa poistamaan joitakin joidenkin yksilöiden ja heidän perheidensä kokemia esteitä heidän yrittäessään päästä mukaan yhteiskunnan valtavirtaan ja joilla tuetaan näin heidän paluutaan työelämään (esimerkiksi neuvonta, terveydenhoito, lastenhoito, elinikäinen oppiminen heikkojen oppimislähtökohtien paikkaamiseksi, tieto- ja viestintä tekninen koulutus, jotta tulevat työntekijät – myös vammaiset – voisivat helpommin hyödyntää uutta teknologiaa ja joustavampia työskentelyjärjestelyjä, psykologinen ja sosiaalinen kuntoutus). Tällaista toimintamallia voidaan kutsua *aktiiviseksi osallisuuden edistämiseksi*. Kaikki nämä toimintalohkot on nivottava yhteen, jotta voidaan tukea tämän alan politiikkaa ja luoda olosuhteet, joissa voidaan tehokkaasti edistyä köyhyyden ja syrjäytymisen hillitsemisessä. Jos työmarkkinoille integroitumista ei tueta aktiivisesti, on olemassa vaara, että ihmiset jäävät vähimmäistoimeentulojärjestelyiden vuoksi köyhyysloukkuun ja joutuvat elämään pitkiä ajanjaksoja sosiaalitukien varassa. Jos käytettävissä ei ole asianmukaisia toimeentulokijärjestelyitä, on olemassa vaara, että aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimilla ja -ohjelmilla ei onnistuta ehkäisemään laaja-alaista köyhyyttä eikä saada ihmisiä luopumaan etsimästä keinoja hankkia välitöntä toimeentuloa laittomin keinoin. Ilman sosiaalitukeen liittyviä toimenpiteitä on olemassa vaara, että aktivointisääntöjä toteutetaan sokeasti ja näin ollen tehottomasti ottamatta asianmukaisesti huomioon muita heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistarpeita (yksinhuoltajaäidit, liikkuva väestö ja romanit, ihmiset, joilla on heikko terveys tai psykologisia häiriöitä). Jotta nämä toimet olisivat uskottavia ja saisivat yleistä kannatusta, niillä on oltava huolellisesti laadittu talousarvio, niillä ei saa vaarantaa julkistalouden tilannetta keskipitkällä aikavälillä ja niiden on todistetusti oltava kustannustehokkaita pitkällä aikavälillä.

2. MAHDOLLISET SUUNTAVIIVAT EU:N TASON LISÄTOIMIA VARTEN

2.1. Haaste

Jäsenvaltiot ovat edistyneet sekä perustukimekanismien laajentamisessa että kaikkein heikoimmassa asemassa olevien työllistymismahdollisuuksien edistämisessä. Tämä on tapahtunut neuvoston suositusten, sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevan avoimen koordinoitimenetelmän, Euroopan työllisyysstrategian ja Euroopan sosiaalirahaston muodossa Euroopan unionin aktiivisella tuella. Köyhyysriskissä elää kuitenkin edelleen suuri määrä ihmisiä, jotka ovat syrjäytyneet työmarkkinoilta. Tämä muodostaa väistämättömän haasteen EU:n perustamissopimukseen kirjatun sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen kannalta. On lisäksi olennaisen tärkeää, että työvoiman ulkopuolella olevat – myös pitkäaikaistyöttömät – pääsevät tai palaavat työmarkkinoille ja auttavat näin ollen EU:ta pääsemään tavoitteeseensa eli 70 prosentin työllisyysasteeseen. Vaikka EU-maiden tilanteet ja politiikat poikkeavatkin toisistaan, Euroopan tason toimilla – esimerkiksi yhteisten periaatteiden, perusvaatimusten tai muiden vuoden 1992 suosituksia vahvistavien keinojen muodossa – saatetaan antaa jäsenvaltioiden toimille lisäarvoa. EU:n tason toimilla voidaan nimittäin opastaa ja luoda yhteiset analyysipuitteet, joita vasten yksittäisiä saavutuksia ja politiikan välineitä voidaan verrata ja tarkastella.

2.2. Kuuleminen

Perustamissopimuksen 138 artiklassa asetetaan edellytykset ehdotusten esittämiselle sosiaalipolitiikan alalla. Tällä tiedonannolla pyritään kyseisen artiklan mukaisesti käynnistämään työmarkkinaosapuolten kuuleminen yhteisön tasolla kohdassa 2.3 esitetyistä suuntaviivoista. Ottaen huomioon aihepiiri kuuleminen laajennetaan kattamaan viranomaiset kaikilla tasoilla, koska heillä on perimmäinen vastuu syrjäytyneiden integroimiseen tähtäävien toimien suunnittelusta, rahoituksesta ja hallinnoinnista, sekä kansalaisyhteiskunnan järjestöt, jotka pyrkivät ajamaan tällaisten järjestelyiden kohderyhminä olevien ihmisten etuja ja/tai tarjoamaan heille täydentäviä palveluja.

Tiedonanto on samalla osoitettu Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle.

2.3. Suuntaviivat

Jotta voitaisiin kartoittaa, millaisin EU:n tason toimin on tulevaisuudessa mahdollista tukea työmarkkinoilta syrjäytyneiden ihmisten tehokkaampaa integrointia edistäviä jäsenvaltioiden toimintalinjoja, komissio kehottaa työmarkkinaosapuolia, viranomaisia ja muita kansalaisyhteiskunnan sidosryhmiä esittämään käsityksensä seuraavista näkökohdista:

- (1) Kun otetaan huomioon, millainen haaste sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja erityisesti työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden ihmisten integroiminen jäsenvaltioille on, tarvitaanko EU:n tasolla lisätoimia? Jos vastaus on kyllä, mikä olisi käyttökelpoisin tapa, jolla EU voisi täydentää ja tukea jäsenvaltiotason toimintaa?
- (2) Miten unionin olisi rakennettava sille yhteiselle perustalle, josta sovittiin vuoden 1992 suosituksessa syrjäytyneiden integroimiseksi tarvittavia palveluita koskevien oikeuksien ja niiden saannin edistämiseksi; ottaen huomioon asiaan liittyvät poliittiset uudistukset?
- (3) Olisivatko perustamissopimuksen 137 artiklan 1 kohdan (h) alakohtaan pohjautuvat EU:n tason toimet perusteltuja? Voitaasiinko aktivointiin ja työmarkkinoille pääsyyn liittyvistä näkökohdista tässä yhteydessä neuvotella työmarkkinaosapuolten kesken?

2.4. Seuraavat vaiheet

Tiedonanto muodostaa kuulemisprosessin ensimmäisen vaiheen. Siinä saatetaan EU:n tason työmarkkinaosapuolten osalta käyntiin perustamissopimuksen 138 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kuulemisprosessi. Työmarkkinaosapuolia kehoitetaan esittämään käsityksensä kohdassa 2.3 mainituista näkökohdista. Jotta muutkin asiaan liittyvät EU:n ja jäsenvaltiotason laitokset ja organisaatiot saattaisivat osallistua prosessiin, tiedonanto löytyy työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston Internet-sivuilta:

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_fi.html). Kaikki asiaan liittyvät osapuolet voivat lähettää kommenttinsa tai ehdotuksensa sähköpostitse seuraavaan osoitteeseen: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Kommenttien olisi saavuttava viimeistään [hyväksymispäivä + 10 viikkoa]. Komissio tarkastelee kommentteja yksityiskohtaisesti ja julkaisee päätelmänsä, joiden perusteella se saattaa edetä kuulemisprosessin toiseen vaiheeseen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti.