



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 20.8.2012
COM(2012) 446 final

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

Sosiaalinen suojele Euroopan unionin kehitysyhteistyössä

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

Sosiaalinen suojelu Euroopan unionin kehitysyhteistyössä

1. MIKSI SOSIAALINEN SUOJELU ON TÄRKEÄÄ

Pitkäaikainen köyhyys ja lisääntyvä suojattomuus

EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tuleva suunta määritetään *muutossuunnitelmassa*¹. Siinä kehoitetaan muun muassa omaksumaan inhimilliseen kehitykseen entistä kokonaisvaltaisempi lähestymistapa, johon kuuluu laadukkaiden terveys- ja koulutuspalvelujen saatavuuden tukeminen ja sosiaalisen suojelun parantaminen sellaisen osallistavan kasvun tukemiseksi, jolle on ominaista, että kaikki voivat osallistua vaurauden ja työpaikkojen luomiseen ja hyötyä siitä.

Viime vuosina maailmantaloudessa on nähty vaikuttavaa kasvua joissakin kehitysmaissa, erityisesti Aasiassa. Viisi väestömäärältään suurta maata on saavuttanut keskitulotason maan aseman. Nykyisin kuitenkin kaksi kolmasosaa maailman 1,5 miljardista köyhimmästä ihmisestä asuu keskitulotason maassa. Lisäksi globalisaatio on laajemmin liitetty suojattomuuden kasvuun, perinteisten solidaarisuusjärjestelmien hajoamiseen ja joissakin tapauksissa sosiaalisten erojen kärjistymiseen. Suuri määrä satunnaisia, epävirallisia tai maahan muuttaneita työntekijöitä ei pääse osalliseksi työntekoon perustuvasta sosiaalivakuutuksesta tai mistään todellisesta sosiaalisen suojelun muodosta.

Vaikka vuosituhannen kehitystavoitteista ensimmäinen, joka koskee äärimmäisessä köyhyydessä elävien ihmisten määrän puolittamista, todennäköisesti saavutetaankin, monet kotitaloudet ovat edelleen suojattomassa asemassa eli ylittävät niukasti äärimmäisen köyhyyden rajan². Pitkäaikainen köyhyys liittyy yhä useammin maantieteellisen eristyneisyyden, vammaisuuden, sukupuolen tai etnisyyden tapaisista erityisistä tekijöistä johtuvaan syrjäytymiseen. Alemman tulotason maissa ennen kaikkea huono terveys ja sairastaminen, lasten osalta erityisesti puutteellinen ravinto ja nuorten osalta puutteet ammattitaidossa, resurssien niukkuus sekä toistuva altistuminen toimeentulon häiriöille estää miljoonia köyhiä ihmisiä osallistumasta tehokkaasti työmarkkinoille tai toimimasta yrittäjinä päästäkseen irti köyhyydestä. Maailmanlaajuinen elintarvike-, polttoaine- ja talouskriisi on kärjistänyt köyhien toimeentuloon, työllisyyteen ja turvallisuuteen kohdistuvia haittavaikutuksia.

Sosiaalinen suojelu osallistavan kehityksen tukena

Sosiaalinen suojelu voi olla keskeisessä asemassa köyhyyden ja suojattomuuden vähentämisessä. Koska sosiaalinen suojelu lisää tasapuolisuutta – esim. parantamalla sosiaalisten siirtojen ja sosiaalisten peruspalveluiden saatavuutta – ja suojaa riskeiltä, sillä voidaan tukea köyhyyden vähentämistä ja osallistavaa kasvua sekä sosiaalista

¹ KOM(2011) 637, neuvoston päätelmät 9316/12.

² Maailmanpankin raportti ”*The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*”, S. Chen ja M. Ravallion, 2008.

yhteenkuuluvuutta ja vakautta. Kuitenkin kehittyvien talouksien keskenään hyvin erilaiset profiilit ja niiden laajat epäviralliset työmarkkinat muodostavat sosiaalisen suojelun kehittämiseksi puitteet, jotka poikkeavat huomattavasti niistä puitteista, joissa useimmat kehittyneiden maiden nykyiset sosiaalisen suojelun järjestelmät luotiin. Kehittyvissä talouksissa tarvitaan maakohtaisiin tarpeisiin ja painopisteisiin räätälöityjä innovatiivisia ratkaisuja.

Sosiaalinen suojele EU:n tulevassa kehitysyhteistyössä

Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti, kansainväliset järjestöt ja kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat pyytäneet komissiota laatimaan sosiaalista suojele EU:n kehitysyhteistyössä koskevan ehdotuksen³. Vuoden 2010 Euroopan kehitysraportissa kehoitetaan sisällyttämään sosiaalinen suojele EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan erottamattomaksi osaksi⁴. Komissio käynnisti vuonna 2011 kuulemisprosessin, jonka myötä vahvistui, että on tärkeää ja oikea-aikaista kehittää puitteet sosiaalista suojeleä koskevalle tulevalle EU:n tuelle.

Tässä tiedonannossa pyritään selittämään se tehtävä, joka sosiaalisella suojelella on osallistavan ja kestäväen kehityksen tukemisessa, sekä tehtävä, joka EU:n kehitysyhteistyöllä on sosiaalista suojeleä koskevan politiikan ja järjestelmien vahvistamisessa.

2. MITÄ SOSIAALINEN SUOJELU ON JA MITÄ SILLÄ VOI TEHDÄ

Sosiaalisen suojeleän määritelmä

Kansainvälisesti käytetyt sosiaalisen suojeleän määritelmät vaihtelevat suuresti. Osa lähestymistavoista on vahvasti normatiivisia ja perustuu käsitykseen sosiaalisesta suojelesta oikeutena, joka on vahvistettu Yhdistyneiden kansakuntien (YK) välineissä, mukaan lukien Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukset, kun taas toiset keskittyvät enemmän sosiaalisen suojeleän tehtäviin köyhyyden vähentämisessä ja talouskasvussa. Joissakin lähestymistavoissa sosiaaliseen suojeleän korostetaan sen tehtävää auttaa köyhiä ihmisiä pääsemään irti köyhyydestä, kun taas toisissa korostetaan sen tehtävää edistää sosiaalista osallisuutta ja oikeudenmukaisuutta ja taata kaikille toimeentuloturva, laadukas koulutus ja terveydenhuolto. Sosiaalinen suojeleä voitaisiin näin ollen laajasti määritellä politiikkana ja toimina, joilla:

- parannetaan kaikkien ja aivan erityisesti köyhien ja suojeleänttomassa asemassa olevien ryhmien valmiuksia päästä irti köyhyydestä tai välttää suistumasta köyhyyteen sekä hallita paremmin riskejä ja häiriöitä

ja

- pyritään tarjoamaan laadukkaampaa sosiaalista suojeleä toimeentuloturvan avulla ja asettamalla (erityisesti terveyttä ja koulutusta koskevia) peruspalveluita saataville eri elämänvaiheissa, sekä työelämässä että sen ulkopuolella oleville ihmisille koko heidän elinkaarensa ajan ja sellaisina aikoina, kun siihen on tarvetta.

³ Neuvoston päätelmät 11068/07, Euroopan parlamentin päätöslauselma 2011/2047.

⁴ Vuonna 2010 annettu Eurooppalainen raportti kehityksestä ja osallistavaa kehitystä edistävästä sosiaalisesta suojelesta: uusia näkymiä EU:n ja Afrikan väliselle yhteistyölle.

Valtioiden velvollisuus tarjota sosiaalista suojelua pohjautuu vuonna 1948 annettuun ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen kirjattuun oikeuteen päästä osalliseksi sosiaalisesta suojelusta. ILO määrittää sosiaalisen suojelun normit erityisesti sosiaalisen suojelun vähimmäistasosta vuonna 1952 tehdyssä yleissopimuksessa (nro 102), jonka 47 pääasiassa korkean tulotason maihin kuuluvaa maata ovat kokonaan tai osittain ratifioineet.

Kuinka sosiaalinen suojelu tukee osallistavaa kehitystä

Sosiaalisella suojelulla on mahdollisuus tukea osallistavaa kehitystä monin tavoin:

- Sosiaalisella suojelulla **lisätään julkisten palvelujen saatavuutta**, parannetaan työssäkäyvien ihmisten ja heidän lastensa terveyttä, koulutusta ja ravitsemusta, tuetaan köyhien osallistumista talouteen ja lisätään työvoiman tuottavuutta.
- Sosiaalisella suojelulla voidaan tarjota **riskinhallinnan** välineitä yksittäisille ihmisille ja heidän omaisuudelleen, jotta he pystyvät suojelemaan pitkän aikavälin mahdollisuuksiaan saada tuloja ja tekemään investointeja.
- Sosiaalisella suojelulla lisätään **tulojen vakautta** ja sillä voidaan parantaa paikallisten tuotteiden ja palvelujen kysyntää muun muassa siksi, että se toimii **makrotalouden vakauttajana** taloudellisen myllerryksen aikoina.
- Sosiaalisella suojelulla **vähennetään eriarvoisuutta**, ja tämä sekä edistää osallistavaa ja kestävästä kasvua että auttaa vahvistamaan **kansalaisten ja valtion välistä suhdetta** ja lisää sosiaalista osallisuutta, yhteenkuuluvuutta ja vastuullisuutta.
- Sosiaalisella suojelulla voidaan luoda **sukupolvien välistä tasa-arvoa**, kun sosiaalietuuksia jaetaan elinkaaren mittaan nyt tuottavassa iässä olevalta sukupolvelta lapsille, nuorille ja vanhuksille. Tämä luo turvallisuutta, yhteiskunnallista vakautta ja ennustettavuutta ihmisten elämään.

Sosiaalisen suojelun politiikkojen ja toimenpiteiden tehtävä osallistavan kasvun tukemisessa ja köyhyyden vähentämisessä kansallisella tasolla näkyy siinä, että niillä on vaikutusta vuosikymmenen kehitystavoitteiden saavuttamiseen.

Sosiaalinen suojelu vuosituhaten kehitystavoitteiden tukena

Kehitystavoite 1: Äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen

Lapsen elatuksesta maksettava avustus Etelä-Afrikassa on auttanut vähentämään köyhyyskuilua 47 prosenttia⁵.

Kehitystavoitteet 2 ja 3: Koulutukseen ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvien tulosten parantaminen

Bangladeshissa ensiasteen opetuksen piiriin kuuluvien tyttöjen osuus (netto) kasvoi vuosina 1996–2002/2003 48 prosentista 86 prosenttiin. Monissa tutkimuksissa tämä selitetään tyttöjen koulutusta koskevalla stipendiohjelmalla, jota tuettiin osittain EU-rahoituksella⁶.

Kehitystavoitteet 4, 5 ja 6: Terveystuon parantaminen ja sairauksien vähentäminen

Meksikossa toteutetussa *Oportunidades-ohjelmassa* rahasiirrot ja ilmaiset terveystuon yhdistettiin terveystuon parempaan toimittamiseen, ja tämän seurauksena lapsikuolleisuus Meksikon maaseudulla väheni kolmen vuoden aikana 17 prosenttia⁷.

⁵ DFID, rahasiirrot todistava asiakirja, 2011.

⁶ Unicefin asiakirja ”Accelerating the MDGs with Equity”, 2010.

3. SOSIAALINEN SUOJELU EUROOPAN UNIONISSA

Yhteinen sitoutuminen, eri lähestymistavat

Sosiaalinen suojelu on Euroopan sosiaalisen mallin ytimessä. Sosiaalisen suojelun politiikka on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti suurelta osin jäsenvaltioiden vastuulla. EU:n tasolla on kuitenkin perustettu *avoin koordinoitimenetelmä*, joka on yhteisten tavoitteiden ja indikaattoreiden sopimiseen perustuva vapaaehtoinen poliittinen yhteistyöprosessi. Sosiaalisen suojelun järjestelmät vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa. Kuitenkin kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat periaatteessa sitoutuneet asettamaan sosiaalisen suojelun yleisesti saataville turvaamaan suurimpia riskejä, joita ihmiset elinkaarensa aikana kohtaavat, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklaan sisältyvän takuun mukaisesti.

Euroopan sosiaalisen suojelun järjestelmät ovat toimineet tehokkaasti puskureina riskejä ja tuloköyhyyttä vastaan ja rajoittaneet epätasa-arvoisuutta Euroopassa, mutta talouskriisistä johtuvat jatkuvat talousvaikeudet ovat tuoneet esiin vaikeita kysymyksiä siitä, onko näihin järjestelmiin varaa ja ovatko ne tehokkaita. Vastatakseen näihin kysymyksiin EU pyrkii kehittämään uusia keinoja tuottaa laadukasta sosiaalista suojelua halvemmalla, kuten painottamalla aikaisempaa enemmän nuorten ja vanhemman väestön aktivoimista. Vuonna 2010 käynnistetyllä EU:n Eurooppa 2020 -strategialla älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun luomiseksi on tarkoitus lisätä työllisyyttä sekä vähentää köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Näitä kysymyksiä seurataan ja analysoidaan yksityiskohtaisesti talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa, joka käynnistettiin 2011 elpymis- ja kasvupolitiikan koordinoinnin parantamiseksi.

4. SOSIAALINEN SUOJELU KEHITTYVISSÄ TALOUKSISSA

Kehitysmaiden talouksille on usein ominaista laajat epäviralliset työmarkkinat, matalat verotettavat tulot, suhteellisen vähäisten budjettimäärärahojen osoittaminen sosiaaliseen suojeluun ja voimakkaasti eriytyneet sosiaalivakuutusjärjestelmät, jotka yleensä hyödyttävät vain pientä virallisen talouden piirissä toimivaa vähemmistöä. Kehitysmaat käyttävät sosiaaliseen suojeluun keskimäärin noin neljäsosan siitä määrästä, jonka kehittyneet taloudet siihen käyttävät. Näin ollen vain noin 20 prosenttia maailman työikäisestä väestöstä pääsee osalliseksi kattavasta sosiaalisesta suojelusta.

Keskitulotason maiden haasteet kattavuuden ja tehokkuuden parantaminen

Monissa keskitulotason maissa on jo luotu perusta nykyisaikaisille sosiaalisen suojelun järjestelmille, joihin sisältyy myös joitakin sosiaalivakuutuksen osatekijöitä. Järjestelmien kattavuus – erityisesti vakuutusmaksuihin perustuvien järjestelmien osalta – on kuitenkin yleensä vähäinen, joten suhteellisen pieni osuus väestöstä pääsee hyötymään niistä. Hyötyjät työskentelevät pääasiassa virallisessa taloudessa. Tässä yhteydessä suurin haaste on järjestelmien kattavuuden parantaminen koskemaan myös epävirallisen talouden piirissä olevia ihmisiä.

Keskitulotason maissa toiminnassa on usein monia erilaisia vähemmän näkyviä sosiaalihuollon ohjelmia, jotka on suunniteltu tavoittamaan tietyt ryhmät, kuten köyhän väestön, ja parantamaan heidän pääsyään peruspalveluihin. Näiden järjestelmien tehokkuus

⁷ DFID, rahasiirrot todistava asiakirja, 2011.

vaihtelee suuresti. Sekä Aasiasta että latinalaisesta Amerikasta saatu näyttö kuitenkin viittaa siihen, että hyvin suunnitelluilla ohjelmilla köyhät ja muut suojattomassa asemassa olevat ryhmät voidaan tavoittaa hyvin tehokkaasti.

Lisäksi hallitukset ovat yleisesti käyttäneet energiatukia ja/tai hintasäännöstelyä keinoina tarjota tietynlaista tulosuojaa osalle väestöstä. Tällaiset politiikat ovat kuitenkin osoittautuneet kalliiksi, regressiivisiksi ja tehottomiksi.

Alemman tulotason maiden pääasialliset rajoitukset: rahoitus ja institutionaaliset valmiudet

Alemman tulotason maissa suhteellinen resurssien puute rajoittaa sosiaalisen suojelun tarjoamista usein vielä enemmän kuin keskitulotason maissa. Niin ikään julkisten laitosten heikkous toimii ratkaisevasti sosiaalisen suojelun tarjoamista rajoittavana tekijänä. Olosuhteissa, joissa teollistuminen on vähäistä ja maaseudulla asuu paljon väestöä, suuri määrä kansalaisia jää järjestäytyneiden sosiaalisen suojelun menetelmien ulkopuolelle ja on alttiina häiriöille huolimatta siitä, että perhe ja muut epäviralliset verkostot voivat tuoda osittaista turvaa. Sosiaalisia tulonsiirtoja koskevat ohjelmat (jotka voivat olla joko kohdennettuja tai kohdentamattomia, ehdollisia tai ehdottomia) ovat hallitseva sosiaalisen suojelun muoto. Niiden suunnittelussa ja rahoituksessa lahjoittajilla on usein tärkeä asema. Tällaiset ohjelmat ovat usein hajanaisia, ja monesti on epäonnistuttu siinä, että niistä olisi kehittynyt kestäviä valtion omistamia järjestelmiä. Näin ollen suoranainen syrjäytyminen ja suuri epätasa-arvo ovat edelleen keskeisiä ongelmia sosiaaliseen suojelun saatavuudessa.

Yhteisiä haasteita kestävä rahoitus, kattavuuden parantaminen ja valmiuksien kehittäminen

Näistä rajoituksista huolimatta asenteet ovat muuttuneet merkittävästi. Kasvaneissa talouksissa kansalaiset ovat luoneet sosiaaliselle suojelulle enemmän kysyntää, johon hallituksilla on paineita vastata. Haasteena kuitenkin on sekä luoda kattavampia – ja näin ollen tasapuolisuutta paremmin edistäviä – sosiaalisen suojelun järjestelmiä että pitää nämä järjestelmät tehokkaammin toiminnassa verotuksen kannalta toteuttamiskelpoisella ja kestäväällä tavalla. Lisäksi hallitusten mahdollisuudet vastata kysyntään riippuvat rahoituksen – ja kyvyn lisätä verotuloja tai mobilisoida varoja sen sijaan, että turvaututtaisiin velkaan tai avunantajien rahoitukseen – lisäksi myös kyseisen maan institutionaalisista valmiuksista ja siitä, kuinka helposti kyseisiä valmiuksia voidaan hyödyntää sosiaaliseen suojeluun.

Uudistunut kansainvälisen yhteisön sitoutuminen

Vastauksena näihin haasteisiin kansainvälisen yhteisön sitoutuminen sosiaalisen suojelun edistämiseen on voimistunut. Tämä kuvastuu ILO:n johdolla kehitetyistä *sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja* koskevasta aloitteesta, joka sai vahvaa kannatusta vuonna 2011 järjestetyssä kansainvälisessä työkonferenssissa sekä vuosien 2011 ja 2012 G20-huippukokouksissa. G20-johdajat sitoutuivat vuonna 2012 auttamaan alhaisen tulotason maita valmiuksien kehittämisessä sosiaalisen suojelun vähimmäistasojen täytäntöönpanoa varten politiikan johdonmukaisuudella, koordinoinnilla, yhteistyöllä ja tietojen jakamisella. Kansainvälinen työkonferenssi hyväksyi vuonna 2012 sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevan suosituksen, jonka mukaan sosiaalisen suojelun vähimmäistasot nähdään osallistavien kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien perustekijöinä ja jossa annetaan näiden vähimmäistasojen asteittaista täytäntöönpanoa koskevaa ohjausta.

Vaikka sosiaalisen suojelun vähimmäistasot ovat tiettyihin takuina ilmaistuihin periaatteisiin perustuva maailmanlaajuinen aloite, se ei ole täysin yhdenmukainen järjestelmä. Kunkin maan on ratkaistava sosiaalisen suojelun vähimmäistasojen suunnittelu ja täytäntöönpano kansallisten institutionaalisten rakenteidensa, taloudellisten rajoitustensa, poliittisen dynamiikkansa ja sosiaalisten tavoitteidensa mukaisesti.

Sosiaalisen suojelun vähimmäistasot

Sosiaalisen suojelun vähimmäistasot pitävät sisällään perustason sosiaaliset takuut kaikille (horisontaalinen ulottuvuus) ja korkeampien normien asteittaisen täytäntöönpanon (vertikaalinen ulottuvuus). Tämä integroitui sosiaalipoliittinen kokonaisuus on suunniteltu takaamaan kaikille toimeentuloturvan ja pääsyn peruspalveluihin, ja erityistä huomiota kiinnitetään suojattomassa asemassa oleviin ryhmiin sekä ihmisten suojeluun ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen koko heidän elinkaarensa ajan⁸.

Vuonna 2012 järjestetyssä kansainvälisessä työkonferenssissa hyväksyttiin sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskeva suositus, jossa todetaan, että sosiaalisen suojelun vähimmäistasojen pitäisi kattaa ainakin seuraavat sosiaalisen suojelun vähimmäistakuut:

- a) pääseminen osalliseksi kansallisesti määritellyistä perusterveydenhuoltoon kuuluvista hyödykkeistä ja palveluista, mukaan lukien äitiyshuolto, jotka vastaavat saatavuuden, esteettömyyden, hyväksyttävyyden ja laadukkuuden vaatimuksia
- b) vähintään kansallisesti määritellyllä vähimmäistasolla tarjottava lasten perustoimeentuloturva, joka kattaa ravinnon, koulutuksen, hoidon ja muut tarvittavat hyödykkeet ja palvelut
- c) vähintään kansallisesti määritellyllä vähimmäistasolla tarjottava perustoimeentuloturva työikäisille, jotka eivät pysty ansaitsemaan riittävää toimeentuloa sairauden, työttömyyden, äitiyden tai vamman takia ja
- d) vähintään kansallisesti määritellyllä vähimmäistasolla tarjottava perustoimeentuloturva vanhuksille⁹.

5. EU:N KEHITYSYHTEISTYÖN TULEVA SUUNTA SOSIAALISEN SUOJELUN TUKEMISESSA KUMPPANIMAISIA

Tasapuolisuus, sosiaalinen osallisuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

EU:n kehitysyhteistyön tavoitteena sosiaalisen suojelun tukemisessa on parantaa sosiaalisen suojelun tarjoamisen tasapuolisuutta ja tehokkuutta ja tukea samalla sosiaalista osallisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta pohjana, jolle osallistava ja kestävä kasvu sekä köyhyyden vähentäminen perustuu. Nämä tavoitteet kumpuavat luonnollisella tavalla Euroopan unionin perusarvoista.

Sosiaalisen suojelun asettaminen kansallisten kehitysstrategioiden ytimeen

EU pyrkii sisällyttämään sosiaalisen suojelun poliittiseen vuoropuheluun, jota se käy kumppanimaiden kanssa niiden kansallisista kehitysstrategioista, ja sen olisi entistä enemmän edistettävä ja autettava kulloiseenkin tilanteeseen sopivien tehokkaiden, tasapuolisten ja kestävien sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittämistä.

⁸ ILO:n sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja käsittelevän neuvoa-antavan ryhmän raportti ”*Social protection floor for a fair and inclusive globalization*”, 2011.

⁹ ILO:n sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevan vuonna 2012 annetun suosituksen 5 artikla.

Poliittisella vuoropuhelulla kumppanimaiden hallitusten kanssa olisi varmistettava, että sosiaalisen suojelun järjestelmät perustuvat periaatteisiin, joilla sosiaalinen suojele pyritään asettamaan tasapuolisesti ja yleisesti ihmisten saataville koko heidän elinkaarensa ajan ja kiinnittämään erityistä huomiota suojattomimmassa ja huonoimmassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten lapsiin ja vammaisiin.

Kansallisten politiikkojen ja ohjelmien tukeminen

EU:n olisi tuettava sellaisten **kansallisesti omistettujen sosiaalisen suojelun politiikkojen ja ohjelmien** kehittämistä, joissa on otettu huomioon sosiaalisen suojelun vähimmäistasot ja edistetään hyviä käytäntöjä politiikan laatimisessa ja sosiaalisen suojelun järjestelmien suunnittelussa ja kehittämisessä. Hyviin käytäntöihin saattaisivat tyypillisesti kuulua toimet järjestelmien rationalisoimiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Tavoitteena on tällöin järjestelmien tehostaminen sekä pohjan luominen kattavammalle ja tehokkaammalle suojalle muun muassa sen myötä, että valikoivista lyhytaikaisista suojaverkoista siirrytään kattaviin järjestelmiin. Poliitikkojen pitäisi ilmentää yksittäisten kumppanimaiden erityisiä tarpeita ja painopisteitä.

Tulouudistus verotulojen tuottamiseksi

Tehokkaan ja kestävä sosiaalisen suojelun olisi viime kädessä perustuttava sisäiseen eikä ulkoiseen varallisuuden jakamiseen. Tehokasta kehitysyhteistyötä koskevassa Busanin kumppanuudessa¹⁰ kehoitetaan asettamaan kumppanimaiden omat tulot keskeisempään asemaan kehitystarpeiden rahoittamisessa. Näin edistetään köyhyyden vähentämistä ja vuosituhaten kehitystavoitteiden saavuttamista sekä parannetaan kestävyttä vähentämällä riippuvuutta ulkoisesta avusta. Verotuksesta ja kehityksestä vuonna 2010 annetun komission tiedonannon¹¹ ja verotuksen alan hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti EU tukee toimia tuloksellisten, tehokkaiden, oikeudenmukaisten ja kestävien verojärjestelmien perustamiseksi yksittäisten kumppanimaiden valmiuksien perusteella, jotta verotuloilla luotaisiin pohja sosiaalisen suojelun rahoittamiseksi. Tällaisia toimia voivat esimerkiksi olla verohallinnon valmiuksien lisääminen ja tulouudistus veropohjan parantamiseksi sekä regressiivisten tukien korvaaminen edistyksekkäillä sosiaalisen suojelun toimilla.

Instituutiot vahvoiksi valmiuksia kehittämällä

Asianmukaisten oikeudellisten ja institutionaalisten puitteiden luominen on keskeinen haaste, johon on vastattava, jotta voidaan tarjota kattavaa sosiaalista suojele tehokkaasti ja tuloksellisesti. EU:n olisi jatkettava kumppanimaiden tukemista teknisen yhteistyön avulla sekä määrittelemällä strategiset, poliittiset, oikeudelliset ja institutionaaliset puitteet analysoituaan paikallisia olosuhteita ja painopisteitä. EU:n olisi myös tuettava edelleen institutionaalisten valmiuksien rakentamista kaikilla tasoilla (kansallisella, maakunnallisella, paikallisella, valtiollisella ja valtioista riippumattomien toimijoiden tasolla) hallitusten, täytäntöönpanovirastojen, työmarkkinaosapuolten ja muiden kuin valtiollisten toimijoiden hallinnollisten ja täytäntöönpanoon liittyvien valmiuksien kehittämiseksi ja vahvistamiseksi.

Sosiaalisen suojelun järjestelmät saattavat myös kärsiä siitä, että paljon varoja ohjautuu muualle kuin niiden käyttötarkoitukseen. Tästä syystä tuen yhteydessä on käsiteltävä myös

¹⁰ Busanissa Koreassa marraskuussa 2011 järjestetty neljäs korkean tason foorumi avun tuloksellisuudesta.

¹¹ KOM(2010) 163, neuvoston päätelmät 10349/10.

hyvään hallintoon ja julkisen talouden hallintaan liittyviä kysymyksiä petosten, väärinkäytösten ja tuhlauksen vähentämiseksi sekä vastuullisuuden edistämiseksi.

EU:n lisäarvo teknisessä yhteistyössä

EU:lle on kertynyt sosiaalisen suojelun alalta paljon kokemusta. EU:n jäsenvaltioiden väliset erot sosiaalisen suojelun rahoituksessa, suojan kattavuudessa, hallinnoinnissa ja toimittamistavoissa ovat kerryttäneet laajan kokemus- ja tietopohjan, joka voi muodostaa vahvan perustan valmiuksien kehittämiseksi ja toimintaohjeille kumppanimaiden tukemiseksi. Silloin kun se on tarkoituksenmukaista, EU:n olisi helpotettava myös etelä-etelä-yhteistyötä sekä jaettava kokemuksia ja tutkimustuloksia.

Komissio hyödyntää entistä paremmin nykyisiä välineitä, kuten teknisen avun ohjelmaa (TAIEX), ja kehittää uusia välineitä, jotka mahdollistavat sekä Euroopasta että asianomaisista kolmansista maista tulevien asiantuntijoiden käyttämisen nopeasti ja kysynnän pohjalta etelä-etelä- tai kolmenvälisen yhteistyön puitteissa.

Tuki työpaikkojen luomiselle ja työllisyydelle

Tehokkaaseen sosiaaliseen suojeluun olisi myös kuuluttava tai siihen olisi liityttävä tiiviisti toimia, joiden ansiosta edunsaajien on mahdollista osallistua tuottavaan taloudelliseen toimintaan ja työntekoon. Tuottavan työntöön ja kunnollisten työolojen tärkeä asema ilmenee selkeästi ensimmäisestä vuosituhaten kehitystavoitteesta samoin kuin komission valmisteluasiakirjasta työllisyyden edistämisestä EU:n kehitysyhteistyön kautta¹².

EU:n olisi tuettava kansallisia hallituksia työllisyysohjelmien, työpaikkojen perustamisohjelmien ja yrittäjyyden tukemisen kehittämisessä. Sen olisi myös tuettava sosiaalista vuoropuhelua ja työelämän normeja ihmisarvoista työtä koskevan toimintaohjelman¹³ mukaisesti. Sen olisi niin ikään tuettava sosiaalista suojelua sellaisilla työmarkkinoilla, joilla epävirallisen työn osuus on suuri, muun muassa innovatiivisilla lähestymistavoilla kuten mikrovakuutusjärjestelmillä. Lisäksi EU:n olisi tuettava kansallisia ohjelmia, joilla suojattomassa tai syrjäytyneessä asemassa olevien ryhmien, kuten vammaisten, työllistymismahdollisuuksia tuetaan.

¹² SEC(2007) 495.

¹³ KOM(2006) 249, neuvoston päätelmät 11068/10.

Kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin osallistuminen

Vaikka sosiaalisen suojelun tarjoaminen ja sitä koskeva politiikka ovat pääasiassa hallitusten vastuulla, on joitakin tilanteita, joissa sosiaalisen suojelun järjestelmät hoidetaan parhaiten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla. EU:n olisi sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittämistä tukeksaan tunnustettava yksityisen sektorin ja muiden kuin valtiollisten palveluntarjoajien tärkeä rooli. Yritysten yhteiskunnallista vastuuta koskevalla EU:n aloitteella kehitysmaiden yksityistä sektoria voidaan tukea asiaa koskevien kansainvälisten suuntaviivojen täytäntöönpanossa. Näin luodaan kestävämpää ja osallisuutta paremmin edistävää kasvua sekä tuetaan kehitystä.

Kansalaisyhteiskuntaa ja työmarkkinaosapuolia olisi kannustettava muodostamaan valtion kanssa kumppanuuksia sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittämiseksi ja täytäntöönpanemiseksi, ja niiden mahdollisuuksia tähän olisi parannettava. Niiden osallistuminen voi auttaa tehostamaan sosiaalisen suojelun tarjoamista sekä edistää laajempaa kuulemista ja osallisuutta. Valistus- ja tiedotustoiminnan ansiosta niillä voi olla tärkeä asema sosiaalisen suojelun puolestapuhujina sekä yhteisöjen ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämisessä erityisesti vähäosaisten ja syrjäytyneiden keskuudessa. Joissakin tapauksissa ne voivat myös auttaa sosiaalisen suojelun järjestelmien valvomisessa ja arvioimisessa.

Tuki transformatiiviselle sosiaaliselle suojelulle

Sosiaalisen suojelun kehittämiseen liittyvissä nk. transformatiivisissa lähestymistavoissa sosiaalisen suojelun käsite kattaa myös sellaiset alat kuin tasapuolisuuden, vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen sekä taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet sen sijaan, että sosiaalinen suojele nähtäisiin ainoastaan kohdennettuina tulon ja kulutuksen siirtoina.¹⁴ Tämä sopii hyvin yhteen niiden arvojen kanssa, joille EU:n sosiaalisen suojelun kehittäminen perustuu, ja EU:n kehitysyhteistyössä olisi näin ollen tuettava tällaisia lähestymistapoja. Niiden tehokkuutta on kuitenkin tutkittu vähän, ja näin ollen EU:n olisi harkittava sellaisen operaatioanalyysin tukemista, jossa dokumentoidaan hyviä käytäntöjä ja tuotetaan näyttöä uudistavan sosiaalisen suojelun vaikutuksista. Näin toiminta voidaan perustaa vakaaseen tietopohjaan.

Sukupuoli sosiaalisessa suojelussa

Naisiin ja miehiin kohdistuu erilaisia riskejä ja erilaista suojattomuutta, joista osa liittyy sukupuoleen ja osa kärjistyy sukupuolten epätasa-arvon ja sukupuoleen liittyvän syrjinnän takia.¹⁵ Sen varmistamiseksi, että naiset ja miehet hyötyvät tasa-arvoisesti sosiaalisen suojelun järjestelmistä, niissä on otettava huomioon naisen elinkaareen liittyvät riskit ja hoitotehtävien muodostama rasite sekä naisten työllistymistä hankaloittavat esteet. EU:n on varmistettava, että sosiaalisen suojelun politiikalla ja ohjelmasuunnittelulla puututaan sukupuoleen liittyviin kysymyksiin.

6. KEHITYSYHTEISTYÖN OHJELMASUUNNITTELU JA JÄRJESTELYT

Kaikilla avunantojärjestelyillä on merkitystä kehitysmaiden sosiaalisen suojelun tukemisessa, ja järjestelyn valinta riippuu tilanteesta ja tuen kohteesta. *Muutossuunnitelman* mukaisesti

¹⁴ S. Devereux ja R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection*, IDS, 2004

¹⁵ *Promoting pro-poor growth: social protection*, OECD 2009.

sosiaalinen suojelu voidaan valita yhdeksi yhteistyöalaksi tiettyä maata koskevassa tai alueellisessa ohjelmassa tai se voi sisältyä yhtenä ulottuvuutena muihin alakohtaisiin ohjelmiin (esim. työllisyys, terveydenhuolto, koulutus, elintarviketurvallisuus, maatalous ja yksityisen sektorin kehittäminen ym.). Sosiaalista suojelua voidaan myös tukea aihepiirikohtaisilla ohjelmilla, joiden on tarkoitus täydentää maantieteellisiä ohjelmia.

Alakohtaiset lähestymistavat¹⁶ voivat olla erityisen soveltuva järjestely sosiaalisen suojelun tukemiseen, koska niissä pystytään hyödyntämään kumppanimaiden järjestelmiä ja prosesseja sekä niiden perusteita poliittisen vuoropuheluun.

Poliittiseen vuoropuheluun liitettyllä budjettituella¹⁷ voidaan osaltaan kannustaa kehittämään sosiaalisen suojelun järjestelmiä, jotka ovat kansalliseen talousarvioon täysimääräisesti integroituvia, ja suunnittelujärjestelmiä, joihin kuuluu hallituksen vastuu parlamentille ja kansalle.

7. ERIYTETYT KEHITYSKUMPPANUDET

Muutosuunnitelmassa EU:lle ehdotetaan eriytettyä lähestymistapaa avun jakamiseen ja kumppanuussuhteisiin. Sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittäminen on tärkeää sekä alhaisen tulotason maille että keskitulotason maille, joista viimeksi mainituilla on siihen paremmat verotukselliset ja institutionaaliset valmiudet. Joillakin näistä maista laaja-alainen, kahdenvälisen maantieteellisten ohjelmien kautta myönnetty EU:n kehitysyhteistyön rahoitus on juuri päättynyt. Alueellisilla ja aihepiirikohtaisilla ohjelmilla voidaan kuitenkin tukea sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittämistä näissä maissa erityisesti teknisen avun, vaihdon ja yhteistyössä toteutettavan operaatioanalyysin kautta.

Sosiaalisella suojelulla voi olla tärkeä asema pitkäaikaiseen köyhyyteen ja suojattomuuteen puuttumisessa kehittyvissä sekä sellaisissa talouksissa, joiden luokitus on äskettäin muuttunut. Tästä syystä on tärkeää, että sosiaalinen suojelu pysyy keskeisenä tekijänä EU:n näiden kumppanien kanssa käymässä poliittisessa ja toimintapoliittisessa vuoropuhelussa.

EU:n kehitysyhteistyötä voidaan käyttää rahoittamaan sosiaalisen suojelun järjestelmien perustamista ja vahvistamista myös silloin, kun on tarpeen kehittää järjestelmiä, jotka voidaan nopeasti laajentaa vastaamaan toistuviin luonnonmullistuksiin. Sosiaaliseen suojeluun kuuluvien etuuksien tai siirtojen rahoittaminen voi olla perusteltua epävakaisissa valtioissa ja konfliktinjälkeisissä tilanteissa erityistapauksissa, joissa sosiaalinen suojelu voi olla tärkeässä asemassa, kun kärsinyttä väestöä autetaan saamaan takaisin omaisuutensa. EU:n olisi kuitenkin pyrittävä kehittämään maan sisäiseen rahoitukseen perustuvia järjestelmiä.

8. EU:N TOIMINNAN KOORDINOINTI

Muutosuunnitelmassa kehoitetaan toteuttamaan uusia toimia EU:n avun tehostamiseksi muun muassa yhteisellä ohjelmasuunnittelulla ja kehittämällä yhteinen EU:n tason tuloraportointi. Kuulemiset kumppanimaiden, EU:n jäsenvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen, työmarkkinaosapuolten, kansalaisyhteiskunnan ja suuren yleisön kanssa ovat kaikki tukeneet

¹⁶ Alakohtainen lähestymistapa on keino toteuttaa kehitysyhteistyötä paikallisten kehitysohjelmien koordinoitun tukemisen periaatteen pohjalta. Kyse voi olla esimerkiksi kansallisesta strategiasta köyhyyden vähentämiseksi tai alakohtaisesta ohjelmasta.

¹⁷ KOM(2011) 638, neuvoston päätelmät 9323/12.

parempaa EU:n toiminnan koordinoitua sosiaalisen suojelun alan kehitysyhteistyössä. Koordinointi olisi toteutettava kumppanimaissa kenttätasolla.

EU on ilmaissut kannattavansa kansallisesti määriteltyjen sosiaalisen suojelun vähimmäistasojen käsitettä, sellaisina kuin vähimmäistasot hyväksyttiin vuonna 2011 kansainvälisen työkonferenssin 100. istunnossa, ja EU on vaikuttanut sen hyväksymiseen G20-ryhmässä. EU osallistui sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevan suosituksen hyväksymiseen ja tuki sitä vuonna 2012 järjestetyssä kansainvälisessä työkonferenssissa. Sosiaalisen suojelun vähimmäistasot voisivat myös muodostaa hyvin määritellyn pohjan, jolle rakentaa koordinoitua ja mahdollisuuksien mukaan yhteistä EU:n tukea sosiaaliselle suojelulle kumppanimaissa, jotka päättävät laatia tasoille kansalliset määritelmät.

EU saattaa myös pyrkiä osallistumaan maailmanlaajuisiin aloitteisiin, kuten G20-kehitystyöryhmän ehdottamaan sosiaalisen suojelun alalla toimivien järjestöjen yhteyselimeen (*Social Protection Interagency Board*).

9. EU:N ERI POLITIIKKOJEN JOHDONMUKAISUUDEN PARANTAMINEN

Globalisoituneessa taloudessa politiikkojen johdonmukaisuus on tärkeää, ja EU:n politiikkojen ulkoinen ulottuvuus saattaa vaikuttaa sosiaaliseen suojeluun kumppanimaissa. EU:n olisi varmistettava yhtenäisyys sellaisten politiikkojen välillä, joiden tarkoituksena on sosiaalisen suojelun tukeminen kehitysyhteistyössä, sekä kaikkien muiden asiaan liittyvien politiikkojen välillä.

EU on sitoutunut edistämään avointa kauppaa ja integroitumista maailmanmarkkinoille osallistavan ja kestävänsä talouskasvun ja kehityksen perustana¹⁸. Avoimuuden parantaminen voi kuitenkin lisätä sellaisten ihmisten suojattomuutta, jotka työskentelevät kilpailukykynsä mahdollisesti menettävillä aloilla. Tällaisia haittavaikutuksia voidaan lieventää, jos käytössä on tehokas sosiaalisen suojelun järjestelmä. EU on myös sitoutunut vahvistamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä johdonmukaisemman lähestymistavan kehittämiseksi sosiaalisen suojelun koordinoituihin kolmansien maiden kanssa¹⁹.

Onnistunut siirtyminen humanitaarisesta avusta kehitysyhteistyöhön riippuu ratkaisevasti myös tehokkaiden sosiaalisen suojelun järjestelmien perustamisesta. Kehitysavun ja humanitaarisen avun tehokasta yhdistämistä olisi edistettävä hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisestä annetun komission tiedonannon²⁰ mukaisesti sen varmistamiseksi, että kansainvälisillä avustajajärjestelmillä puututaan suojattomuuteen yhtenäisesti, johdonmukaisesti ja avoimesti. Työvoiman liikkuvuutta olisi edistettävä tehokkaalla sosiaalisen suojelun järjestelmällä siten, että siirtotyöläisten sosiaaliseen suojeluun liittyvien oikeuksien siirrettävyys varmistetaan. Sosiaalinen suojelu ja toimet ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi olisi myös liitettävä tiiviisti yhteen, jotta köyhien ihmisten altistumista ilmastonmuutoksen seurauksille vähennettäisiin.

¹⁸ COM(2012) 22, neuvoston päätelmät 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

²⁰ KOM(2001) 153.