

## SUOSITUKSET

## KOMISSIO

## KOMISSION SUOSITUS,

annettu 3 päivänä lokakuuta 2008,

työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä

(tiedoksiannettu numerolla K(2008) 5737)

(2008/867/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 211 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Ihmisarvon kunnioittaminen on Euroopan unionin perusperiaatteita; unionin tavoitteisiin kuuluvat täystyöllisyyden ja sosiaalisen kehityksen edistäminen, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjuminen sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen suojelun edistäminen. EY:n perustamissopimuksen 137 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti yhteisö tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroimiseksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklassa määrätään oikeudesta sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja.
- (2) Riittävästä resurssista ja sosiaaliavustuksesta sosiaalisen suojelun järjestelmissä koskevista yhteisistä kriteereistä 24 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston suositus 92/441/ETY<sup>(1)</sup> on edelleen keskeinen yhteisön politiikan väline köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen suhteen, eikä sen merkitys ole vähentynyt yhtään, vaikka sen täysimääräinen täytäntöönpano edellyttääkin lisätoimia.
- (3) Uusia politiikan välineitä on kehittynyt sitten vuoden 1992. Yksi tällainen väline on sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva avoin koordinoitumismenettely, jonka tavoitteisiin kuuluu kaikkien aktiivisen sosi-

aalisen osallisuuden varmistaminen edistämällä osallistumista työmarkkinoille ja torjumalla köyhyyttä ja syrjäytymistä heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien parissa.<sup>(2)</sup> Toinen väline on Euroopan työllisyysstrategia, jolla pyritään muun muassa lujittamaan sosiaalista osallisuutta, torjumaan köyhyyttä, ehkäisemään syrjäytymistä työmarkkinoilta ja tukemaan muita heikoimmassa asemassa olevien integroitumista työelämään.<sup>(3)</sup>

- (4) Pitkäkestoinen köyhyys ja työttömyys ja yhä monimuotoisemmaksi käyvä moniongelmaisuuden kokonaisuus edellyttävät kattavaa, kokonaisvaltaista politiikkaa.<sup>(4)</sup> Sosiaalisen suojelun järjestelmien uudenaikaistamiseksi riittävä tulotuki on yhdistettävä pääsyyn työmarkkinoille ja laadukkaiden palveluiden saantiin kokonaisvaltaisessa aktiivisen osallisuuden strategiassa.<sup>(5)</sup> Tämä strategia on täysin joustoturvaa koskevan toimintamallin linjoilla ja kohdistuu työmarkkinoilta syrjäytyneisiin. Se edistää Lisabonin strategian toteuttamista helpottamalla työvoiman aktiivointia ja liikkeelle saamista ja on osa EU:n kestäväen kehityksen strategian sosiaalista ulottuvuutta.<sup>(6)</sup>

<sup>(2)</sup> Tiedonanto KOM(2005) 706 – Yhteistyöllä parempiin tuloksiin: uudet puitteet sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevan politiikan avointa koordinoitua varten Euroopan unionissa.

<sup>(3)</sup> Neuvoston päätös, tehty 7 päivänä heinäkuuta 2008, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, neuvoston asiakirja 10614/2/2008 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

<sup>(4)</sup> Tiedonannot KOM(2007) 620 – Sosiaalisen suojelun nykyaikaistaminen yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja taloudellinen koheesion lisäämiseksi: työmarkkinoilta kauimmas etäännyneiden ihmisten aktiivisen osallisuuden edistäminen ja KOM(2005) 33 Sosiaalipoliittinen ohjelma.

<sup>(5)</sup> Tiedonanto KOM(2006) 44 – kuulemisesta, joka koskee EU:n tason toimia työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden aktiivisen yhteiskuntaan sijoittumisen edistämiseksi.

<sup>(6)</sup> Tiedonanto KOM(2007) 620, Brysselin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 14 päivänä joulukuuta 2007 ja sosiaalisen suojelun komitean 3 päivänä heinäkuuta 2008 hyväksymä suuntaantava muistio aktiivisesta osallisuudesta. Ks. erityisesti myös: neuvoston päätelmät 5 päivänä joulukuuta 2007, asiakirja 16139/07; alueiden komitean lausunto 18 päivänä kesäkuuta 2008 aktiivisesta osallisuudesta (asiakirja CdR 344/2007); Euroopan talous- ja sosiaalirikomitean lausunto 27 päivänä lokakuuta 2007 sosiaalisista vähimmäisvaatimuksista (asiakirja CESE 892/2007).

<sup>(1)</sup> EYVL L 245, 26.8.1992, s. 46.

- (5) Kun tätä suositusta pannaan asteittain täytäntöön, huomioon olisi otettava kansalliset painopisteet ja rahoitusvarojen saatavuus.
- (6) Tämä suositus ja siinä esitetyt yhteiset periaatteet pannaan täytäntöön rajoittamatta kuitenkaan yhteisön lainsäädännön soveltamista, mukaan luettuna valtioneuvoston säännöt ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus <sup>(1)</sup> sekä julkisia hankintoja koskevat yhteisön säännöt.
- (7) Jäsenvaltiot ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti vastuussa tulotuen tason määrittämisestä ja asianmukaisen politiikkojen yhdistelmän valitsemisesta paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen tason erilaisten tilanteiden ja tarpeiden mukaan,

SUOSITTELEE, ETTÄ JÄSENVALTIOT TEKEVÄT SEURAAVAA:

1. Suunnittelevat ja panevat täytäntöön kokonaisvaltaisen ja kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämistä koskevan strategian, jossa yhdistetään toisiinsa riittävä tulotuki, osallisuutta edistävät työmarkkinat ja laadukkaiden palvelujen saanti. Aktiivisen osallisuuden politiikoilla olisi helpotettava työkykyisten pysyvää integroitumista laadukkaisiin työpaikkoihin ja tarjottava ihmisarvoiseen elämään riittävät resurssit ja sosiaalista osallistumista edistävää tukea niille, jotka eivät voi tehdä työtä.
2. Varmistavat kokonaisvaltaisten aktiivisen osallisuuden politiikkojen tehokkuuden seuraavasti:
  - a) Kattavassa politiikan suunnittelussa määritellään, miten aktiivisen osallisuuden strategian kolme osa-aluetta voidaan sopivalla tavalla yhdistää keskenään ottaen huomioon niiden yhteisvaikutus muita heikommassa asemassa olevien ihmisten sosiaaliseen ja taloudelliseen integrointiin ja niiden mahdolliset keskinäiset suhteet sekä myös synergiat ja mahdolliset kompromissit.
  - b) Kokonaisvaltainen täytäntöönpano aktiivisen osallisuuden strategian kolmella osa-alueella, jotta paneudutaan tehokkaasti köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen moninaisiin syihin ja parannetaan aktiivisen osallisuuden politiikkoja toteuttavien julkisten elinten ja palveluiden välistä koordinaatiota.
  - c) Poliitiikan koordinaointi paikallisten, alueellisten, valtakunnallisten ja EU:n tason viranomaisten välillä ottaen huomioon niiden erityiset roolit, toimivalta-alueet ja painopisteet.
  - d) Kaikkien muiden asiaan liittyvien toimijoiden, kuten niiden, joita köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen koskettavat, työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen ja palveluntarjoajien, aktiivinen osallistuminen strategioiden kehittämiseen, täytäntöönpanoon ja arviointiin.
3. Varmistavat, että aktiivisen osallisuuden politiikoilla/politiikoissa
  - a) tuetaan perusoikeuksien toteuttamista;
  - b) edistetään sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia;
  - c) paneudutaan moniongelmaisuuksien monitahoiseen kokonaisuuteen ja muita heikommassa asemassa olevien eri ryhmien erityistilanteisiin ja -tarpeisiin;
  - d) otetaan asianmukaisesti huomioon paikalliset ja alueelliset olosuhteet ja parannetaan alueellista koheesiota;
  - e) omaksutaan sosiaali- ja työllisyyspolitiikan osalta elinkaarirajattelu, jotta niillä voidaan tukea sukupolvien välistä yhteisvastuullisuutta ja katkaista köyhyyden siirtyminen sukupolvesta toiseen.
4. Organisoivat ja panevat täytäntöön kokonaisvaltaiset aktiivisen osallisuuden politiikat seuraavien kutakin osa-aluetta koskevien yhteisten periaatteiden ja suuntaviivojen mukaisesti pitäen mielessä toissijaisuusperiaatteen sekä jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet, tarpeet ja painopisteet rajoittamatta kuitenkaan yhteisön lainsäädännön soveltamista, mukaan luettuna valtioneuvoston säännöt ja julkisia hankintoja koskevat yhteisön säännöt.
  - a) *Riittävä tulotuki*  
Tunnustavat – osana kattavaa, johdonmukaista pyrkimystä torjua sosiaalista syrjäytymistä – ihmisten perusoikeuden ihmisarvoisen elämän mahdollistaviin resursseihin ja sosiaaliseen avustukseen.
  - i) Tarkastelevat sosiaalisen suojelun järjestelmiään tarvittaessa suosituksen 92/441/ETY B kohdassa lueteltujen yhteisten periaatteiden valossa. Aktiivisen osallisuuden strategian puitteissa oikeus riittäviin resursseihin olisi
    - yhdistettävä aktiiviseen valmiuteen työntekoon tai ammattikoulutukseen, jotta ne, joilla on edellytykset aktiiviseen valmiuteen, voivat saada työtä, tai jotta muut henkilöt voivat tarpeen mukaan hyötyä taloudellisista ja sosiaalisista integrointitoimista;
    - yhdistettävä politiikkaan, jota pidetään jäsenvaltiotasolla tarpeellisenä kyseisten henkilöiden taloudellista ja sosiaalista integrointiä varten.

<sup>(1)</sup> Komission asetus (EY) N:o 800/2008, annettu 6 päivänä elokuuta 2008, tiettyjen tukimuotojen toteuttamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3).

ii) Varmistavat kyseisen oikeuden täytäntöönpanon suosituksen 92/441/ETY C(1), C(2) ja C(3) kohdassa esitettyjen käytännön suuntaviivojen mukaisesti. Erityisesti määritettäessä ihmisarvoiseen elämään tarvittavia resursseja kyseisen jäsenvaltion elintaso ja hintatasot kotitaloustyypeittäin ja kotitalouden koon mukaan olisi otettava huomioon käyttäen asianmukaisia kansallisia indikaattoreita. Aktiivista osallisuutta edistettäessä olisi turvattava työkykyisten kannustimet hakea työtä ja mukautettava tai täydennettävä määriä erityistarpeiden täyttämiseksi.

#### b) Osallisuutta edistävät työmarkkinat

Hyväksyvät järjestelyjä, jotka kattavat työkykyiset henkilöt, jotta varmistetaan heidän saavan tehokasta apua työmarkkinoille pääsemisessä, niille palaamisessa ja niillä pysymisessä työkykynsä mukaisesti.

i) Edistävät seuraavia yhteisiä periaatteita aktiivisen osallisuuden strategioiden yhteydessä:

— Työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden tarpeet otetaan huomioon, jotta helpotettaisiin heidän aseistaista paluutaan yhteiskuntaan ja työmarkkinoille ja parannettaisiin heidän työllistyvyyttään.

— Ryhdytään osallistavia työmarkkinoita edistäviin toimiin, jotta varmistetaan, että työn saanti on kaikille avoin mahdollisuus.

— Edistetään laadukkaita työpaikkoja erityisesti työssä käyvien köyhyyden ehkäisemiseksi – tähän kokonaisuuteen kuuluvat palkka ja etuudet, työolot, terveys ja turvallisuus sekä mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen ja urakehitykseen.

— Puututaan työmarkkinoiden lohkoutumiseen edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä.

ii) Panevat nämä periaatteet täytäntöön seuraavien käytännön suuntaviivojen mukaisesti:

— Laajennetaan ja parannetaan sijoittamista osaamis-  
pääomaan osallisuutta edistävillä koulutuspolitiikoilla, joihin kuuluvat myös tehokkaat elinikäistä oppimista koskevat strategiat. Mukautetaan koulutusjärjestelmiä vastaamaan uusia taitovaatimuksia, ja otetaan huomioon tietotekniikan oppimisen tarve.

— Edistetään aktiivisia ja ennalta ehkäiseviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, joihin kuuluvat myös räätälöidyt, yksilölliset, tarpeisiin kohdistetut palvelut ja tukitoimet, kuten tarpeiden kartoitus hyvässä ajoin, työnhaussa avustaminen, ohjaus ja koulutus sekä motivointi työn hakemiseen aktiivisesti.

— Tarkastellaan jatkuvasti verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuvia kannustimia ja lannistimia, myös etuuksien hallinnointia ja niiden ehtoja, ja alennetaan merkittävästi korkeita efektiivisiä marginaaliveroasteita varsinkin pienituloisten osalta siten, että samalla varmistetaan riittävä sosiaalisen suojelun taso.

— Tuetaan sosiaalitaloutta ja tuettua työllistymistä, koska niillä voidaan olennaisesti parantaa muita heikommassa asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille, ja edistetään taloudellista osallisuutta ja mikrolainoja, työnantajille annettavia taloudellisia kannustimia palkata työntekijöitä sekä uusien työllistymismahdollisuuksien kehittämistä palvelualalla, erityisesti paikallistasolla, ja lisätään tietoisuutta työmarkkinoiden osallisuutta edistävästä vaikutuksesta.

— Lisätään sopeutumiskykyä, tarjotaan tukea työssä ja järjestetään myönteinen ympäristö – tähän kokonaisuuteen kuuluvat terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtiminen, syrjimättömyys sekä työolot sääntöjen soveltaminen työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun yhteydessä.

#### c) Laadukkaiden palvelujen saanti

Toteuttavat kaikki mahdolliset toimenpiteet, jotta asianosaiset voivat alalla annettujen kansallisten säännösten mukaisesti saada asianmukaista sosiaaliturvaa saamalla käyttöönsä laadukkaita palveluja. Erityisesti olisi toteutettava toimenpiteitä, jotta

järjestetään sellaisia palveluja, jotka ovat välttämättömiä aktiivisten sosiaalisen ja taloudellisen osallisuuden poliitikkojen tukena – näitä palveluja ovat muun muassa sosiaalivastuu- ja koulutuspalvelut, asumistuki ja sosiaalinen asuntotuotanto, lastenhoito, pitkäaikaishoitopalvelut ja terveyspalvelut – seuraavien yhteisten periaatteiden mukaisesti ottaen huomioon paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten viranomaisien rooli, sovellettavat yhteisön säännökset sekä jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet, tarpeet ja mieltymykset:

— Alueellinen ja fyysinen saatavuus, kohtuuhintaisuus

— Yhteisvastuullisuus, palvelujen käyttäjien ja työntekijöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet sekä käyttäjien monimuotoisuuden ottaminen asianmukaisesti huomioon

— Sijoittaminen osaamis- ja taitopääomaan, työolot ja riittävä fyysinen infrastruktuuri

— Kattavat ja koordinoitavat palvelut, joiden suunnittelu ja toteutus on kokonaisvaltaista

- Käyttäjien osallistuminen ja räätälöidyt toimintamallit ihmisten moninaisten yksilöllisten tarpeiden täyttämiseksi
- Seuranta ja suorituksen arviointi sekä parhaiden toimintatapojen vaihto.

5. Takaavat asiaan liittyvät resurssit ja etuudet sosiaalisen suojelun järjestelyjen puitteissa. Käyttävät rakennerahastojen ja erityisesti Euroopan sosiaalirahaston säännöksiä ja resursseja aktiivista osallisuutta edistävien toimenpiteiden tukemiseen.

Vahvistavat yksityiskohtaiset järjestelyt ja rahoittavat kustannukset ja järjestävät niiden hallinnon ja täytäntöönpanon kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.

Ottavat taloudelliset ja budjettirajoitukset, kansallisten viranomaisten asettamat painopisteet ja julkisen rahoitusilanteen huomioon, jotta työnteon kannustimet, köyhyyden lieventäminen ja kestäväällä pohjalla olevat julkiset menot saadaan sopivaan tasapainoon.

Toteuttavat tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että kaikki – myös kaikkein heikko-osaisimmat – saavat tiedon oikeuksistaan ja saatavilla olevasta tuesta tarvittaessa tietotekniikkaa hyödyntäen.

Yksinkertaistavat mahdollisuuksien mukaan resurssien ja tilanteiden tarkastelussa käytettäviä hallintomenettelyjä ja -järjestelyjä.

Järjestävät tarvittaessa kansallisten säännösten mukaisesti muutoksenhakukeinot niin, että ne ovat helposti kaikkien käytettävissä, jotta asianosaiset voivat valittaa toimivaltaisille hallintoviranomaisille ja tarvittaessa riippumattomille elimille, kuten tuomioistuimille.

6. Parantavat indikaattoreita ja tietojärjestelmiä, jotta lisätään valmiuksia tuottaa ajantasaista, vertailukelpoista tietoa kaikista aktiivisen osallisuuden edistämisen osa-alueista.

Seuraavat ja arvioivat aktiivisen osallisuuden politiikkoja osana avointa koordinoitimenetelmää sosiaalisen suojelun komitean ja työllisyyskomitean välillä käydyn tiiviin yhteistyön pohjalta ja Progress-ohjelmasta saadulla tuella.

Varmistavat toiminnan vastaavan Lissabonin strategian yleisiä linjauksia sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevien tavoitteiden osalta.

Tämä suositus on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä 3 päivänä lokakuuta 2008.

*Komission puolesta*

Vladimír ŠPIDLA

*Komission jäsen*