



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 3. lokakuuta 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

ILMOITUS: I/A-KOHTA

Lähettiläjä:	Sosiaalisen suojelun komitea
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea (Coreper I)/Neuvosto
Asia:	Sosiaalisen suojelun komitean ja Euroopan komission vähimmäistoimeentuloa koskevan yhteisen selvityksen keskeiset viestit – Hyväksyminen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena sosiaalisen suojelun komitean ja Euroopan komission vähimmäistoimeentuloa koskevan yhteisen selvityksen keskeiset viestit, jotta neuvosto voisi hyväksyä ne 17. lokakuuta 2022.

Koko selvitys on asiakirjassa 13051/22 ADD 1.

Tämän selvityksen liitteenä olevat maakohtaiset profiilit ovat asiakirjoissa 13051/22 ADD 2–4.

*Sosiaalisen suojelun komitean ja Euroopan komission
vähimmäistoimeentuloa koskevan yhteisen selvityksen keskeiset viestit*

KESKEISET VIESTIT

Euroopan sosiaalisten oikeuksien periaate 14¹ liittyy oikeuteen vähimmäistoimeentuloon ja siinä korostetaan, että *”jokaisella, jolla ei ole riittäviä varoja, on oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen. Työkykyisten vähimmäistoimeentuloetuksiin olisi yhdistettävä kannustimet työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen”*. Jäsenvaltiot suunnittelevat ja panevat täytäntöön kansallisia säännöksiä vähimmäistoimeentuloturvan varmistamiseksi. EU tukee jäsenvaltioiden pyrkimyksiä varmistaa sosiaalisen suojelun korkea taso, mukaan lukien riittävät vähimmäistoimeentulojärjestelmät kaikissa elämän vaiheissa. Samalla on korostettava, että jäsenvaltioiden järjestelmien välillä on merkittäviä eroja maiden sosioekonomisesta tilanteesta ja historiallisesta taustasta riippuen.

Euroopan unionin neuvosto katsoi vuonna 2020², että on tärkeää vahvistaa vähimmäistoimeentuloturva. Se totesi, että vähimmäistoimeentuloturvalla on yhdessä aktivoinnin ja sosiaalista osallisuutta edistävien palvelujen kanssa keskeinen rooli köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. Neuvosto myös kehotti komissiota ja sosiaalisen suojelun komiteaa *”laatimaan määräajoin yhteisen selvityksen, jossa analysoidaan ja tarkastellaan jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentuloturvan kehittämisen alalla saavutettua edistymistä ja joka perustuu EU:n tasolla vahvistettuun vähimmäistoimeentuloturvaan koskevaan vertailuanalyysikehykseen”*. Selvitys laadittiin vuonna 2022 ja siinä korostetaan seuraavia aiheita.

¹ Komission suositus, annettu 26 päivänä huhtikuuta 2017, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista, C(2017) 2600 final.

² Euroopan unionin neuvosto (2020), neuvoston päätelmät vähimmäistoimeentuloturvan vahvistamisesta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen (<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>).

1. **Vähimmäistoimeentulojärjestelmät ovat maksuihin perustumattomia tarveharkintaisia järjestelmiä**, jotka tarjoavat viimeisen turvaverkon henkilöille, joilla ei ole riittävästi varoja ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi. Tehokkaissa vähimmäistoimeentulojärjestelmissä ei ole kyse ainoastaan etuuksien riittävydestä, vaan niihin liittyy myös osallistavien työmarkkinapolitiikkojen toteuttaminen ja pääsy laadukkaisiin sosiaalisen osallisuuden palveluihin. Kun nämä kolme osa-aluetta suunnitellaan ja integroidaan tehokkaasti, ne toimivat ponnahduslautana aktiivisuudelle ja sosiaaliselle osallisuudelle. Vähimmäistoimeentulojärjestelmät ovat osa kansallisia sosiaalisen suojelun järjestelmiä, ja niillä on tärkeä rooli köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen, eriarvoisuuden ja sosiaalisen epävarmuuden vähentämisessä ja ehkäisemisessä. Jotta voidaan arvioida, mikä on riittävä tulo niille, joilla ei ole riittävästi resursseja, vähimmäistoimeentuloetuudet on suhteutettava useisiin muihin täydentäviin, saatavilla oleviin tulolähteisiin (mukaan lukien muut etuudet ja työtulot).
2. **Vaikka köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat vähentyneet viime vuosikymmenen aikana, tarvitaan kuitenkin lisätoimia, jotta voidaan saavuttaa EU:n tavoite vähentää köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrää 15 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä.** Erilaiset megatrendit – kuten vihreä ja digitaalinen siirtymä, demografinen muutos tai työmarkkinoiden polarisaation lisääntyminen – voivat luoda lisäriskejä pienituloisille kotitalouksille ja siten luoda painetta suunnitella vähimmäistoimeentulojärjestelmiä pyrittäessä varmistamaan kaikkien suojelu. Covid-19-kriisi on korostanut vähimmäistoimeentulojärjestelmien keskeistä roolia sosiaalisen suojelun järjestelmien valmiudessa selviytyä talouden häiriöistä ja kyseisten järjestelmien tehokkuudessa niistä selviytymisessä.
3. **Viime vuosikymmenen aikana vajaatyöllisten kotitalouksien tulot eivät ole pysyneet mukana tulojen yleisessä kasvukehityksessä, vaikka edistystä on tapahtunut joissakin muuhun kuin rahaan liittyvissä ulottuvuuksissa.** Vajaatyöllisten kotitalouksien köyhyysriski on kasvanut lähes kahdessa kolmasosassa jäsenvaltioista vuodesta 2008 samalla kun köyhyysvaje on pysynyt jokseenkin vakaana ja tulonsiirtojen vaikutus köyhyyteen on hieman vähentynyt. Toimeentulotukien kattavuus kuitenkin kasvoi hieman. Myönteistä on se, että aineellinen ja sosiaalinen puute sekä vaille tarvitsemaansa sairaanhoitoa jääneiden määrä ja kohtuuttomat asumismenorasitukset ovat vähentyneet. Useimmissa näistä ulottuvuuksista jäsenvaltioiden välillä on havaittu jonkin verran lähentymistä viime vuosikymmenen aikana.

4. **Maissa, joissa kattavuus (etuuksien saajien osuus) on korkeampi, köyhyyden syvyys (köyhyysvaje) on yleensä vähäisempi. Maissa, joissa kattavuus korkeampi, etuudet ovat myös riittävämpiä. Vaikka asiaan vaikuttaa muitakin tekijöitä, tämä korostaa vähimmäistoimeentuloetuuksien saatavuuden merkitystä köyhyyden torjumisessa aktiivisen osallisuuden toimintamallin mukaisesti ja liittyy selvästi tukikelpoisuussääntöjen vaikutukseen vähimmäistoimeentuloetuuksien kattavuudessa ja etuuksien tosiasiallisessa käyttöasteessa.**
5. **Kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä vähimmäistoimeentulojärjestelmiä, mutta niiden riittävyys vaihtelee huomattavasti (noin 20–100 prosenttia köyhyysrajasta).**
Vähimmäistoimeentuloetuuksien riittävyys³ on pysynyt EU:ssa keskimäärin lähes ennallaan viime vuosikymmenen aikana (vaikka tilanne onkin hieman parantunut viime vuosina). Lähentymistä on havaittu jonkin verran, mikä johtuu erityisesti joissakin jäsenvaltioissa käyttöön otetuista uusista järjestelmistä ja toisissa jäsenvaltioissa toteutetuista uudistuksista, joilla pyritään parantamaan nykyisiä järjestelmiä. Toisaalta riittävyys on heikentynyt merkittävästi (esimerkiksi laskenut vähintään 10 prosenttiyksikköä) vuoden 2009 jälkeen eräissä jäsenvaltioissa, joissa osuudet olivat keskimäärin alle EU:n tason.
6. **Vähimmäistoimeentuloetuuksien riittävyys vaihtelee kotitaloustyyppin mukaan, ja se on yleensä korkeampi yhden lapsen yksinhuoltajatalouksilla ja pariskunnilla, joilla on kaksi lasta, kuin yksinelävillä. Tämä kuvastaa myös muiden etuuksien, kuten lasten kasvattamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia kattavien lapsilisien, vaikutusta. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien rakenteesta riippuen vähimmäistoimeentuloetuuksien saamiseen liittyy yleensä tiettyjä lisäetuuksia. Osa niistä on rahallista lisätukea, toiset taas annetaan luontoissuorituksina, ja niiden saatavuus on otettava huomioon arvioitaessa yksittäisten kansallisten järjestelmien tehokkuutta ihmisten suojaamisessa köyhyydeltä.**

³ Vähimmäistoimeentulon saajien käytettävissä olevalla kokonaistulolla mitattuna, mukaan lukien vähimmäistoimeentuloetudet ja saatavilla olevat täydentävät etuudet.

7. **Vähimmäistoimeentulon saaminen riippuu erilaisista kelpoisuuskriteereistä**, joita ovat erityisesti ikä, asuinpaikka, tulojen ja varallisuuden arvioinnit ja se, ettei henkilöllä ole oikeutta muihin etuuksiin. Näistä kotitalouskohtaista tarveharkintaa käytetään ensisijaisena keinona vähimmäistoimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden yksilöimisessä. Tarveharkinta ja muut tukikelpoisuusedellytykset – erityisesti iän ja asuinpaikan osalta – vaihtelevat eri järjestelmissä, mikä saattaa vaikuttaa suhteettomasti tiettyjen väestöryhmien toimeentulotukeen.
8. **Etuuksien saaminen edellyttää yleensä tiettyjen aktiivisuusvaatimusten täyttämistä**, kuten rekisteröitymistä julkisiin työvoimapalveluihin, osallistumista aktiivisiin työmarkkinaohjelmiin (mukaan lukien julkiset tai yhteisötyöt) ja aktiivista työnhakua. Vaikka tällaisilla vaatimuksilla voidaan edistää edunsaajien integroitumista työmarkkinoille, kohtuuttomat vaatimukset ja noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraamukset tai työläät tuen myöntämismenettelyt saattavat estää mahdollisia edunsaajia hakemasta järjestelmien piiriin. Seuraamusten täytäntöönpanon oikeudenmukaisuuden varmistaminen edellyttää sitä, että riittävästi tukea ja mahdollistavia palveluita on saatavilla ja käytettävissä.
9. **Erilaiset sosioekonomiset ryhmät hyötyvät järjestelmistä** ja täyttävät tarveharkintakriteerit. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilöt, joilla on matala osaamistaso tai jotka kärsivät erilaisista sosiaalisen syrjäytymisen muodoista. Muut ryhmät, kuten nuoret, yksin asuvat, yksinhuoltajat, maahanmuuttajat, romanit ja asunnottomat, ovat kaikissa maissa alttiimpia kärsimään heikosta saatavuudesta.
10. **Vaikka vähimmäistoimeentulojärjestelmien käyttämättä jättämisen järjestelmällinen seuranta vaikuttaa olevan jäsenvaltioissa satunnaista, joissakin jäsenvaltioissa saatavilla olevat arviot⁴ osoittavat, että vähimmäistoimeentulojärjestelmien käyttämättä jättäminen on yleistä (tukikelpoisesta väestöstä noin 30–50 prosenttia jättää järjestelmät käyttämättä).** Tämä voidaan selittää erilaisilla tekijöillä, joita ovat esimerkiksi rajalliset tiedot, pelko leimautumisesta, tiukat tukikelpoisuuskriteerit ja erityisesti etuuksien saamisehtoihin liittyvien hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuus.

⁴ Perustuvat kyselytietoihin ja mikrosimulaatioihin.

11. **Työmarkkinoille osallistumisen helpottaminen on tärkeä osa vähimmäistoimeentulojärjestelmiä.** Aktiivisuusvaatimukset yhdistetään yleensä rahallisiin kannustimiin, joilla varmistetaan, että työ on kannattavaa, ja aktiivista työvoimapolitiikkaa koskeviin säännöksiin, joilla helpotetaan siirtymistä työmarkkinoille. Saatavilla olevat arviot osoittavat, että rahallisten kannustimien vaikutus vähimmäistoimeentulon saajien työmarkkinoille osallistumiseen ei yleensä ole merkittävä ja että edunsaajat kohtaavat usein muita esteitä (kuten alhainen osaamistaso, terveysrajoitukset, mahdollistavien palvelujen saatavuuden puute, syrjintä tai muut sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvät esteet), joilla voi olla suurempi vaikutus heidän työmarkkinoille pääsyynsä. Vähimmäistoimeentulon saajien osallistuminen aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimiin vaikuttaa kuitenkin olevan vähäistä ja rajoittuvan usein julkiseen tai yhteisötyöhön osallistumiseen.
12. **Edunsaajien työllistettävyyden arvioinnissa pyritään yleensä tunnistamaan suurimmat esteet tai henkilökohtaiset tarpeet.** Vaikka tällaiset tarvearvioinnit johtavat yleensä yksilöllisten toimintasuunnitelmien laatimiseen sosiaalipalvelujen ja aktiivisten työmarkkinapalvelujen asianmukaisen yhdistelmän tarjoamiseksi, näitä käytäntöjä voidaan edelleen parantaa, jotta niillä vastattaisiin paremmin edunsaajien tarpeisiin ja tehostettaisiin asiaankuuluvien palvelujen tarjonnan koordinoitua.
13. **Vähimmäistoimeentulojärjestelmien hallinnossa on erilaisia monitasoisia rakenteita** sen mukaan, miten vähimmäistoimeentulojärjestelmät sisällytetään kansallisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin. Useimmat jäsenvaltiot sääntelevät vähimmäistoimeentulojärjestelmiä kansallisella tasolla, mutta palvelut järjestetään paikallisella tasolla. Eri tasojen ja elinten välisessä rahoitukseen ja toteutukseen liittyvässä vastuunjaossa on suuria eroja. Koordinointi muita täydentäviä etuuksia ja palveluja tarjoavien elinten kanssa vaikuttaa myös olevan haasteellista monissa tapauksissa. .

14. **Hieman yli puolella jäsenvaltioista on käytössä säännöllisiä seurantamekanismeja, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tällaisia käytäntöjä ei ole vielä perustettu.** Suurimmat haasteet vaikuttavat liittyvän siihen, että eri tahojen välinen yhteistyö on riittämätöntä. Tätä usein pahentavat tiedonhallinnan oikeudelliset ja tekniset esteet. Tietoja kerätään yleensä etuuksien tarjoamista varten, mutta niitä ei syötetä seurantajärjestelmiin, niin että järjestelmiä voitaisiin arvioida säännöllisesti ja antaa palautetta politiikan kehittämiseksi. Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa hallintokehysten luotettava seuranta ja arviointi (laadukkailla tilastotiedoilla ja indikaattoreilla) ja taata kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistuminen.

Näiden seikkojen perusteella sosiaalisen suojelun komitea katsoo, että tarvitaan lisätoimia Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 14 täytäntöönpanemiseksi koordinoitusti muiden asiaankuuluvien periaatteiden kanssa. Kansalliset olosuhteet huomioon ottaen EU:n olisi edelleen tuettava kansallisia toimia riittävien vähimmäistoimeentulojärjestelmien varmistamiseksi, myös yhdessä pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen kanssa.

Vähimmäistoimeentuloa koskeva vertailuanalyysikehys on tarjonnut arvokkaan perustan tämän selvityksen laatimiselle. Sitä on syytä päivittää säännöllisesti ottaen huomioon vuorovaikutus muiden etuuksien kanssa ja tarkastella mahdollisia aloja, joilla sitä voitaisiin laajentaa edelleen eri ulottuvuuksissa (kuten tukikelpoisuuskriteerit, palvelujen saatavuus, työmarkkinasiirtymät ja kannustimet).

Vähimmäistoimeentulojärjestelmät edellyttävät jatkuvaa seurantaa ja analysointia, erityisesti kun otetaan huomioon sosioekonomisen tilanteen muutokset ja kehitys (pandemian ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan vaikutukset, työmarkkinoiden kehitys sekä vihreä ja digitaalinen siirtymä). Tässä yhteydessä jäsenvaltiot voivat saada tukea EU:n rahastoista (kuten Euroopan sosiaalirahasto plussasta tai elpymis- ja palautumistukivälineestä), ja talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa olisi keskittyvä edelleen vähimmäistoimeentulojärjestelmiin. Sosiaalisen suojelun komitean ja komission on laadittava määräajoin yhteinen selvitys, jossa analysoidaan ja tarkastellaan jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentuloturvan kehittämisen alalla saavutettua edistymistä ja joka perustuu EU:n tasolla vahvistettuun vähimmäistoimeentuloturva koskevaan vertailuanalyysikehykseen ja jäsenvaltioilta saatuihin näkemyksiin.