



Bryssel, 25. marraskuuta 2022  
(OR. en)

15094/22

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2022/0299(NLE)

---

---

SOC 644  
EMPL 445  
ECOFIN 1193

## ILMOITUS

---

Lähtettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi – <i>Poliittinen yhteisymmärrys</i>

---

## I JOHDANTO

1. Komissio toimitti edellä mainitun ehdotuksen neuvostolle 28. syyskuuta 2022. Komissio hyväksyi 4. maaliskuuta 2021 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevan toimintasuunnitelman, jolle unionin johtajat antoivat tukensa Portossa 8. toukokuuta 2021 pidetyssä huippukokouksessa. Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevan toimintasuunnitelman köyhyyttä, työllisyyttä ja osaamista koskeviin EU:n laajuisiin yleistavoitteisiin vuodelle 2030. Tavoitteiden mukaisesti köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi vuoteen 2030 mennessä pienennettävä vähintään 15 miljoonalla, joista vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia, vähintään 78 prosenttia 20–64-vuotiaista olisi oltava työllisiä ja aikuisista vähintään 60 prosentin olisi osallistuttava vuosittain koulutukseen.

2. Ehdotus perustuu riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä annettuun neuvoston suositukseen 92/441/ETY, jonka se myös korvaa. Lisäksi se täydentää komission suositusta 2008/867/EY työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä. Se on jatkoa kehotukselle, jonka neuvosto esitti 9. lokakuuta 2020 antamissaan päätelmissä vähimmäistoimeentuloturvan vahvistamisesta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen<sup>1</sup>.
3. Komissio esitti ehdotuksen sosiaalityöryhmälle 7. lokakuuta 2022. Työryhmä tarkasteli ehdotusta kokouksissaan 27. lokakuuta 2022 sekä 14. ja 22. marraskuuta 2022. Valtuuskunnat hyväksyivät 25. marraskuuta 2022 päättyneessä epävirallisessa kirjallisessa kuulemisessa yksimielisesti liitteenä olevan puheenjohtajavaltion kompromissitekstin.
4. Koska lingvistijuristien ei ollut mahdollista viimeistellä ehdotusta ennen sen toimittamista pysyvien edustajien komitealle ja neuvostolle (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat) 8. joulukuuta, pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään pääsemään poliittiseen yhteisymmärrykseen liitteenä olevasta tekstistä.

---

<sup>1</sup> Asiak. 11721/20 REV 2.

## II PÄÄTELMÄ

5. Edellä esitetyn perusteella pysyvien edustajien komiteaa pyydetään
    - a) vahvistamaan sosiaalityöryhmässä saavutettu yhteisymmärrys tämän ilmoituksen liitteenä olevasta ehdotuksesta,
    - b) suosittamaan neuvostolle (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat), että se pääsisi istunnossaan 8. joulukuuta 2022 poliittiseen yhteisymmärrykseen neuvoston suosituksesta riittävästä vähimmäistulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi.
  
  6. Kun poliittinen yhteisymmärrys on saavutettu, lingvistijuristit viimeisteltävät suositusehdotuksen ja se esitetään hyväksyttäväksi jonkin tulevan neuvoston istunnon I/A-kohtana.
-

Ehdotus:

**NEUVOSTON SUOSITUS****riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan yhdessä 153 artiklan 1 kohdan j alakohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Jotta varmistettaisiin ihmisarvoisen elämän toteutuminen kaikissa elämänvaiheissa, tällä suosituksella pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä sekä saavuttamaan työllisyyden korkea taso edistämällä riittävää toimeentulotukea, erityisesti vähimmäistoimeentulon avulla, ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä tukemalla työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille aktiiviseen osallisuuteen perustuvan lähestymistavan mukaisesti.
- (2) SEUT-sopimuksen 151 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteina ovat muun muassa työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen ja syrjäytymisen torjuminen.

- (3) Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 34 artiklassa tunnustetaan oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin ja kunnioitetaan tätä oikeutta. Perusoikeuskirjassa määrätään myös, että jokaisella, jolla on asuinpaikka unionissa, ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin ja että sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja.
- (4) Riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä 24 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa neuvoston suosituksessa 92/441/ETY<sup>2</sup> kehoitetaan jäsenvaltioita tunnustamaan ihmisten perusoikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistaviin resursseihin ja etuuksiin osana kattavaa, johdonmukaista pyrkimystä torjua sosiaalista syrjäytymistä ja suositellaan, että jäsenvaltiot mukauttavat sosiaaliturvajärjestelmiään tarpeen mukaan tämän periaatteen mukaisiksi. Tämän suosituksen sisällön perusteella on aiheellista korvata suositus 92/441/ETY.
- (5) Työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä 3 päivänä lokakuuta 2008 annetussa komission suosituksessa 2008/867/EY<sup>3</sup> esitetään kattava strategia, jolla helpotetaan työkykyisten pysyvää integroitumista laadukkaisiin työpaikkoihin ja tarjotaan ihmisarvoiseen elämään riittävät resurssit ja sosiaalista osallistumista edistävää tukea niille, jotka eivät voi tehdä työtä. Tämä yhdenmukainen lähestymistapa, joka perustuu kolmen osa-alueen yhdistelmään eli riittävään toimeentulotukeen, osallisuutta edistäviin työmarkkinoihin ja laadukkaiden palvelujen saatavuuteen, on erityisen tärkeä kauimpana työmarkkinoista oleville tai yhteiskunnasta syrjäytyneille henkilöille.

---

<sup>2</sup> Neuvoston suositus 92/441/ETY, annettu 24 päivänä kesäkuuta 1992, riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä (EYVL L 245, 26.8.1992).

<sup>3</sup> Komission suositus 2008/867/EY, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (EUVL L 307, 18.11.2008).

- (6) Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio esittivät marraskuussa 2017 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan julistuksen<sup>4</sup>, jossa esitetyillä 20 periaatteella tuetaan oikeudenmukaisia ja moitteettomasti toimivia työmarkkinoita ja hyvinvointijärjestelmiä. Periaatteessa 14 todetaan seuraavaa: ”Jokaisella, jolla ei ole riittäviä varoja, on oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen. Työkykyisten vähimmäistoimeentuloetuuksiin olisi yhdistettävä kannustimet työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen.”
- (7) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria<sup>5</sup> koskevassa toimintasuunnitelmassa, jäljempänä ’toimintasuunnitelma’, tavoitteeksi asetetaan vahva sosiaalinen Eurooppa. Kesäkuussa 2021 Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä Porton julistuksen<sup>6</sup> mukaiseen köyhyyden vähentämistä koskevaan unionin sosiaaliseen tavoitteeseen, jonka mukaan köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi vuoteen 2030 mennessä pienennettävä vähintään 15 miljoonalla henkilöllä<sup>7</sup>, joista vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia. Eurooppa-neuvosto suhtautui myönteisesti myös työllisyyttä koskevaan yleistavoitteeseen, jonka mukaan vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olisi oltava työpaikka, ja osaamista koskevaan yleistavoitteeseen, jonka mukaan kaikista aikuisista vähintään 60 prosentin olisi osallistuttava vuosittain koulutukseen. Sosiaalisen suojelun komitean hyväksymä tarkistettu sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu ja vähimmäistoimeentuloa koskeva vertailuanalyysekehys vahvistavat eurooppalaisen ohjausjakson, yhteisen työllisyysraportin ja maakohtaisten suositusten analyttistä perustaa.
- (8) Kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa ja sitä tukevissa tavoitteissa korostetaan, että kestävän talouskasvun on kuljettava käsi kädessä köyhyyden ja muun puutteen poistamisen, eriarvoisuuden vähentämisen sekä terveydenhuollon ja koulutuksen paremman saatavuuden ja työllisyyden edistämisen kanssa.

---

<sup>4</sup> Toimielinten välinen julistus Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista (2017/C 428/09)

<sup>5</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma, COM(2021) 102 final.

<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

<sup>7</sup> Vuoteen 2019 verrattuna.

- (9) Euroopan parlamentti kehotti 24 päivänä lokakuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa<sup>8</sup> jäsenvaltioita ottamaan käyttöön riittävän vähimmäistoimeentulon ja korosti vähimmäistoimeentuloturvan merkitystä keinona torjua köyhyyttä. Neuvosto kehotti 12 päivänä lokakuuta 2020 antamissaan päätelmissä<sup>9</sup> komissiota aloittamaan unionin kehyksen päivityksen, jotta se tukisi ja täydentäisi tehokkaasti kansallista vähimmäistoimeentuloturvaa koskevia jäsenvaltioiden toimintapolitiikkoja. Euroopan tulevaisuutta käsitelleessä konferenssissa kansalaiset toivoivat vähimmäistoimeentuloa koskevaa unionin yhteistä kehystä.<sup>10</sup>
- (10) Tämä suositus perustuu komission suosituksen 2008/867/EY täytäntöönpanossa saavutettua edistystä tarkastelevien komission arviointien<sup>11</sup> tuloksiin. Arvioinneissa vahvistettiin aktiiviseen osallisuuteen perustuvan lähestymistavan soveltuvuus, mutta korostettiin erityisiä haasteita, jotka liittyvät muun muassa vähimmäistoimeentulon riittämättömyyteen, alhaiseen käyttöasteeseen ja suppeaan kattavuuteen, verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuviin mahdollisiin pidäkkeisiin sekä ongelmiin sosiaalista osallisuutta ja työmarkkinoille integroitumista edistävien laadukkaiden palvelujen saatavuudessa. Arvioinneissa kehoitettiin myös kiinnittämään enemmän huomiota siihen, että on tuettava riittävästi sellaisten ihmisten sosiaalista osallisuutta, jotka eivät voi tehdä työtä.

---

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 24 päivänä lokakuuta 2017, vähimmäistoimeentulosta köyhyiden torjunnassa (2016/2270(INI)).

<sup>9</sup> Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä lokakuuta 2020, vähimmäistoimeentuloturvan vahvistamisesta köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen.

<sup>10</sup> Euroopan tulevaisuuskonferenssi – Raportti lopullisista tuloksista, toukokuu 2022, s. 58.

<sup>11</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach”, SWD(2013) 39 final. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market”, SWD(2017) 257 final.

- (11) Vaikka unionissa on edistytty jonkin verran köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisessä viime vuosikymmenen aikana, vuonna 2021 yli 95,4 miljoonaa ihmistä oli edelleen köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa, ja riski oli suurempi naisilla kuin miehillä. Huolestuttavaa on, että monissa jäsenvaltioissa vajaatyöllisissä tai työttömissä kotitalouksissa elävien ihmisten köyhyysriski kasvaa ja että köyhyydestä on tullut vakavampaa ja pysyvämpää, minkä lisäksi sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on heikentynyt. Unionin ja sen jäsenvaltioiden olisi tehtävä enemmän ja toimittava tehokkaammin auttaakseen kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä ja muita vähäosaisia.
- (12) Kestävät ja laadukkaat työpaikat ovat paras tapa torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Kun varmistetaan, että yhä useammat ihmiset osallistuvat työmarkkinoille, tuetaan samalla sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoitusta ja parannetaan rahoituksen kestävyyttä sekä edistetään sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Työllisyysasteen nostamiseksi on ensiarvoisen tärkeää tukea ihmisten onnistuneita työmarkkinasiirtymiä.
- (13) Riittävien ja kohdennettujen sosiaalisten turvaverkkojen yhteiskunnallisten ja taloudellisten hyötyjen merkitys kasvoi entisestään covid-19-pandemiaan liittyneiden sulkutoimien aikana. Eristämistoimenpiteillä oli suhteettoman suuria vaikutuksia naisiin ja vähäosaisiin ryhmiin, erityisesti fyysiseen terveyteen ja mielenterveyteen liittyvän terveydenhuollon, koulutuksen ja tarvittavien palvelujen saatavuuden osalta, ja toimet myös pahensivat jo olemassa olevia työhön pääsyn esteitä<sup>12</sup>. Kriisistä saadut kokemukset korostivat myös sellaisten riittävien, kattavien ja kestävien sosiaalisen suojelun järjestelmien merkitystä, joiden kyky reagoida häiriöihin ja toimia ennaltaehkäisevästi tukee elpymistä.

---

<sup>12</sup> Yhteinen työllisyysraportti 2022.

- (14) Globalisaatioon liittyvät makrotaloudelliset suuntaukset, vihreä ja digitaalinen siirtymä, väestörakenteen muutos ja muuttuvat työnteon muodot muokkaavat unionia edelleen. Kattavat ja vahvat sosiaaliset turvaverkot, joilla varmistetaan riittävä toimeentulotuki ja helpotetaan työmarkkinasiirtymiä, mukaan lukien uudelleen koulutuksen ja täydennyskoulutuksen tuki, voivat auttaa varmistamaan näiden prosessien osallistavuuden ja oikeudenmukaisuuden. Muutokset yleisessä urakehityksessä voivat yhdessä epätyypillisten työmuotojen lisääntymisen kanssa vaikeuttaa pienituloisten pääsyä vakuutusperusteisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin ja lisätä vaihtoehtoisten tukitoimenpiteiden, kuten vähimmäistoimeentulon, kysyntää. Pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin vaikuttavat lisäksi Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä perusteettomasta ja laittomasta hyökkäyssodasta aiheutunut energian hintojen jyrkkä nousu ja siitä johtuva inflaation kiihtyminen. Tulotoimenpiteet voidaan kohdentaa haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, eivätkä ne ole ristiriidassa energian kysynnän vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen tähtäävien kannustimien kanssa.
- (15) Tässä suosituksessa keskitytään vähävaraisiin henkilöihin eli sellaisissa kotitalouksissa eläviin henkilöihin, joissa terveyden ja hyvinvoinnin sekä taloudellisen ja sosiaalisen elämään osallistumisen kannalta välttämättömät rahalliset ja aineelliset resurssit ovat riittämättömiä, niitä saadaan epäsäännöllisesti tai niiden saanti on epävarmaa. Vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen on helpotettava työkykyisten työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista erityisillä tukitoimilla, joihin kuuluu sekä aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, työnhakua edistävää tukea että koulutusta. Turvaverkoilla taataan kaikille apua tarvitseville, myös työkyvyttömille, riittävä toimeentulotuki ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja. Sosiaaliset turvaverkot eivät siis ole passiivinen väline, vaan ne toimivat mahdollisuuksien mukaan ponnahduslautana sosioekonomiseen integroitumiseen ja sosiaaliseen nousuun sekä parantavat osallisuutta ja työllisyysnäkömiä.

- (16) Sosiaalisiin turvaverkkoihin kuuluu erilaisia rahana maksettavia etuuksia ja luontoisetuuksia, ja ne tarjoavat tukea toimeentuloon sekä mahdollisuuden käyttää yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja. Vähimmäistoimeentuloetuudet ovat tärkeä osa toimeentulotukea, ja ne määritellään maksuihin perustumattomiksi ja tarveharkintaisiksi, rahana maksettaviksi viimesijaisiksi etuuksiksi, joiden tarkoituksena on auttaa yksittäistä kotitaloutta saavuttamaan tietty kokonaistulotaso, kun muut tulonlähteet tai etuudet on hyödynnetty tai niitä ei ole riittävästi takaamaan ihmisarvoista elämää. Joissakin jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentuloetuudet voidaan yhdistää muihin kotitaloudelle ja sen jäsenille myönnettäviin rahallisiin etuuksiin, kuten lapsilisät ja perheavustukset, asumistuet, työttömyys-, työkyvyttömyys- ja vanhuusetuudet tai työssäoloaikaiset etuudet. Toimeentulotuella voidaan myös täydentää vähimmäiseläkkeitä ja työstä saatavia tuloja. Tämä suositus koskee pääasiassa vähimmäistoimeentuloa eikä vaikuta neuvoston suositukseen sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta<sup>13</sup>.
- (17) Vähimmäistoimeentulo on keskeinen osa köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntastrategioita, ja se voi toimia automaattisena vakauttajana. Talouskriisin aikana se voi osaltaan tukea kestäväää ja osallistavaa elpymistä sekä auttaa lieventämään kotitalouksien tulojen laskua ja hillitsemään köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrän kasvua. Työkykyisille tarkoitettun vähimmäistoimeentulon tulisi koostua työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista tukevista riittävästä kannustimista sekä räätälöidystä, oikeasuhteisesta ehdollisuudesta. Samalla vähimmäistoimeentulon olisi muodostettava johdonmukainen kokonaisuus työnteon kannustimien kanssa, jotta vältetään hystereesivaikutukset työmarkkinoilla ja tuetaan työllisyyden korkeaa tasoa, korkeaa työssäkäyntiastetta, kestäväää siirtymistä työmarkkinoille ja tulotason nousua.

---

<sup>13</sup> Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä marraskuuta 2019, sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta (2019/C 387/01).

- (18) Luontoisetuuksilla voidaan täydentää rahallisia etuuksia, sillä ne helpottavat pääsyä tiettyihin palveluihin, kuten varhaiskasvatuspalveluihin (eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta annetun neuvoston suosituksen<sup>14</sup> mukaisesti), terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon, sosiaaliseen asuntotarjontaan, työllisyyteen ja koulutukseen liittyviin palveluihin sekä peruspalveluihin. Tällaisten luontoisetuuksien tarjoaminen voi auttaa toimeentulotuen riittävyttä koskevan arvioinnin suhteuttamisessa. Toimeentulotuen riittävyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon tietyt, vähävaraisille henkilöille kohdennettujen järjestelmien kautta tarjottavat ja yleistä kulutusta tukevat luontoisedut (esimerkiksi ruokasetelit tai suoraan asumiseen liittyvien kustannusten korvaaminen, mukaan lukien matalammat energian hinnat), jos nämä etuudet parantavat suoraan vähimmäistoimeentulotuen saajien tulotilannetta.
- (19) Tehostamalla yhdenmukaisuutta, vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen täytäntöönpanoa voidaan parantaa työmarkkinoilta kauimpana olevien osalta aikaan saatavia sosiaalisia ja terveyteen liittyviä tuloksia, mutta myös tuottaa unionille pysyviä sosiaalisia ja taloudellisia hyötyjä, edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä parantaa yhteiskuntien oikeudenmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja häiriönsietokykyä. Tarvitaan jatkuvia ponnisteluja, jotta voidaan parantaa pienituloisten pääsyä vakuutukseen perustuvien sosiaaliturvajärjestelmien piiriin ja auttaa heitä toteuttamaan sosiaalista suojelua koskevia oikeuksiaan, erityisesti helpottamalla laadukkaan työpaikan löytymistä, sekä koordinoita toimeentulotuen tarjoamista järjestelmien puitteissa. Näiden turvaverkkojen avulla olisi myös parannettava köyhyydessä elävien mahdollisuuksia saada terveydenhuoltoa ja terveellistä ruokaa. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä parantamaan sosiaalisen suojelun järjestelmiensä tehokkuutta ja vaikuttavuutta kokonaisuudessaan, myös työmarkkinoille pääsyn tukemisessa, jotta ihmiset eivät pitkällä aikavälillä ajautuisi köyhyyteen tai joutuisi turvautumaan vähimmäistoimeentuloon.

---

<sup>14</sup> Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta (EUVL L 223, 22.6.2021).

(20) Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä sosiaalisia turvaverkkoja, niiden saatavuuden ja riittävyyden parantamisessa on edistytty epätasaisesti. Sosiaalisten turvaverkkojen muoto vaihtelee jäsenvaltioittain, mikä heijastaa erilaisia kansallisia perinteitä ja sosiaalisen suojelun järjestelmien yleistä rakennetta sekä rahallisten ja luontoisuuksien välistä vuorovaikutusta. Haasteet jäsenvaltioissa ovat kuitenkin samankaltaisia. Vaikka lähentymistä on tapahtunut jonkin verran, tähän mennessä hyväksytyt uudistukset eivät ole aina olleet riittäviä tai niiden täytäntöönpano on ollut hidasta, kuten eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen asiaa koskevien maakohtaisten suositusten pysyvyys osoittaa. Kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa toivotaan tukea jäsenvaltioiden uudistuksille ja investoinneille niiden sosiaalisen suojelun järjestelmien toimivuuden, muodon ja häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi, muun muassa parantamalla vähimmäistoimeentulon rakennetta ja varmistamalla sen riittävyyden ja kattavuuden ylöspäin tapahtuva lähentyminen. Useissa investoinneissa päähuomio on myös energiaköyhyyden torjumisessa ja siinä, että parannetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien mahdollisuuksia käyttää peruspalveluja.

(21) Toimeentulotukea pidetään riittävänä, kun se takaa ihmisarvoisen elämän kaikissa elämänvaiheissa. Kokonaistoimeentulotuen riittävyyden varmistamiseksi tarvitaan toimiva, läpinäkyvä menetelmä, jolla vähimmäistoimeentulotuen määrä vahvistetaan ja sitä arvioidaan säännöllisin väliajoin ja tarvittaessa mukautetaan vuosittain, asiaankuuluvien indikaattoreiden perusteella ja kotitalouksien erityistarpeet huomioon ottaen. Riittävyyden arvioinnissa voidaan käyttää apuna viitearvoja, kuten kansallista köyhyysriskirajaa<sup>15</sup> tai menetelmiä, jotka perustuvat tiettyssä jäsenvaltiossa tai tietyllä alueella vallitsevien elinkustannusten ja vähävaraisten henkilöiden tarpeiden pohjalta kansallisesti määriteltyyn tavara- ja palvelukoriin. Riittävyyttä voidaan myös verrata työstä saataviin tuloihin, kuten pienipalkkaisten tai vähimmäispalkkaa saavien tuloihin, noudattaen samalla köyhyysriskirajaa tai takaamalla elinkustannusten kattaminen ja sellaisten henkilöiden tarpeet, joilla ei ole riittäviä varoja. Vaikka on selvää, että työstä saatavien tulojen olisi (jo vähimmäispalkkatasolla) oltava etuuksista saatavia tuloja suuremmat, ei ole näyttöä siitä, että etuuksilla olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia vähimmäistoimeentulotukea saavien henkilöiden keskimääräiseen todennäköisyyteen löytää työpaikka. Koska toimeentulotuen riittävyydessä on eroja eri maiden välillä, jäsenvaltioiden olisi pyrittävä saavuttamaan riittävä kokonaistoimeentulotuen taso vähitellen. Jäsenvaltioiden olisi vähimmäistoimeentulotasoa määritellesään ja mukauttaessaan otettava huomioon inflaatio (erityisesti elintarvikkeiden ja energian osalta), elinkustannusten nousu ja palkkakehitys.

---

<sup>15</sup> Köyhyysriskiraja on 60 prosenttia ekvivalentista käytettävissä olevasta mediaanitulosta sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen (Eurostat).

- (22) Vähimmäistoimeentuloa koskevat kelpoisuusperusteet voivat estää tiettyjä ryhmiä saamasta etuuksia. Lapset kuuluvat periaatteessa tuen piiriin osana kotitaloutta. Hakijoille asetettu 18 vuotta korkeampi ikäraja saattaa kuitenkin rajoittaa nuorten aikuisten mahdollisuuksia saada tukea. Laillisen oleskelun vähimmäiskeston liittyvät rajoitukset voivat vähentää ulkomaalaisten mahdollisuuksia saada tukea, kun taas vakituisen osoitteen puuttuminen vaikeuttaa asunnottomien tai köyhillä alueilla (esimerkiksi romanien asuinalueilla) asuvien henkilöiden vähimmäistoimeentulon saantia. Vaikka tarveharkinta on olennainen tekijä vähimmäistoimeentulon asianmukaisessa kohdentamisessa, kattavuus voi jäädä riittämättömäksi myös, jos tulojen ja varallisuuden kokonaismäärää koskeva kynnyksiarvo asetetaan tarveharkinnassa kovin alhaiselle tasolle, jolloin jopa osa köyhistä kotitalouksista voidaan sulkea vähimmäistoimeentulon ulkopuolelle. Esimerkiksi vähimmäistoimeentulon saantia koskevien syrjimättömien kriteerien käyttöönotto ei vaikuta unionin lainsäädännössä, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY, säädettyihin tai sallittuihin poikkeuksiin yhdenvertaisesta kohtelusta.
- (23) Vähimmäistoimeentulon kattavuuden puutteet olisi korjattava ja kattavuuden jatkuvuus eri elämänvaiheissa varmistettava ottamalla käyttöön läpinäkyvät ja syrjimättömät perusteet vähimmäistoimeentulon maksamiselle. Ikä, vakituisen osoitteen puuttuminen tai kohtuuttoman pitkä laillisen oleskelun kestoa koskeva vaatimus eivät saisi olla esteenä vähimmäistoimeentulon saamiselle. Tarveharkinnassa otetaan yleensä huomioon erityyppiset tulot (kuten työtulot tai jo myönnettyt etuudet) ja tietyt varat (kuten omaisuus). Tarveharkinnan kynnyksiarvojen ja tarveharkinnan ulkopuolelle jätettävien tulojen ja varojen olisi oltava sellaiset, että ne antavat mahdollisuuden ihmisarvoiseen elämään erityyppisissä ja -kokoisissa kotitalouksissa tietyssä jäsenvaltiossa. Vähäisiä työtuloja (kuten kertaluonteisia tai epäsäännöllisiä tuloja) olisi käsiteltävä tarveharkinnassa oikeasuhtaisesti siten, että työnteon kannustimet turvataan työkykyisille, mutta hakijoita ei estetä saamasta (mahdollisesti pienempiä) etuuksia. Oikeus saada vähimmäistoimeentuloa on myönnettävä nopeasti ja ilman aiheetonta viivytystä, ja sen olisi oltava rajoittamaton edellyttäen, että hakijat täyttävät edelleen kelpoisuusperusteet ja erityiset ehdot määräajoin tehtävissä tarkastuksissa. Suunniteltu 30 päivän määräaika hakemuksen käsittelylle sen jättämisestä alkaen voidaan keskeyttää, jos on tarpeen vahvistaa kaikki tosiseikat, edellyttäen, että henkilöt, joilla ei ole riittäviä varoja, saavat mahdollisuuksien mukaan asianmukaista väliaikaista tukea.

- (24) Talouden laskusuhdanteiden ja useiden erilaisten kriisitilanteiden aikana vähimmäistoimeentulon joustavuudella, muun muassa tilapäisesti yksinkertaistetuilla myöntämisperusteilla, lievennetyillä kelpoisuusperusteilla tai pidennetyllä etuuskien kestolla, voi olla suuri merkitys kielteisten sosiaalisten seurausten lieventämisessä ja talouden vakauttamisessa. Julkisen talouden vakauttamistoimenpiteitä, joilla pikemminkin alennetaan suojelun tasoa kuin tehostetaan järjestelmiä, olisi käytettävä vain viimeisenä keinona, ja niiden yhteydessä olisi toteutettava jakaumavaikutusten arviointi, jotta voidaan lieventää kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia; suojelun tason olisi joka tapauksessa pysyttävä riittävänä.
- (25) Kohtuuton hallinnollinen taakka, tietämättömyys tai leimautumisen tai syrjinnän pelko voivat johtaa siihen, että vähimmäistoimeentuloon oikeutetut jättävät sen hakematta. Vähimmäistoimeentulon käyttöastetta voidaan parantaa estämällä järjestelmien pirstoutumista, varmistamalla hakumenettelyjen yleinen saatavuus ja yksinkertaisuus sekä tarjoamalla hallinnollista tukea mahdollisille hakijoille. Tarvitaan myös lisää toimia, jotta vähimmäistoimeentulon käyttöastetta saataisiin kasvatettua myös yhden vanhemman kotitalouksissa, joissa ainoa vanhempi on yleensä nainen. Lisäksi ennakoivilla toimilla on tietosuojasääntöjä noudattaen pyrittävä tavoittamaan erityisesti sosiaalisesti heikossa asemassa olevia alueita ja syrjäytyneimpiä kotitalouksia, myös romaneita. Myös digitaalisten välineiden heikko saatavuus tai puutteet niiden käytön edellyttämissä taidoissa voivat esimerkiksi vammaisilla henkilöillä olla esteenä vähimmäistoimeentulon tosiasialliselle saatavuudelle. Asiaa koskevien tietojen säännöllinen seuranta ja analysointi voivat auttaa ymmärtämään vähimmäistoimeentulon alhaisen käyttöasteen syitä ja kehittämään poliittisia toimia.

- (26) Kun tarveharkinta tehdään kotitalouksien tasolla, siinä ei useinkaan oteta huomioon yksilöiden asemaa kotitaloudessa, perheen tulojen mahdollista epätasaista jakautumista tai pyrkimystä taloudelliseen itsenäisyyteen. Kyse on etenkin naisten asemasta, koska heillä on todennäköisemmin pienemmät tulot, alhaisempi palkka ja enemmän hoitovastuuta. Kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaiset ratkaisut, joiden avulla yksittäisille kotitalouden jäsenille voidaan tarjota heidän oma osuutensa toimeentulotuesta, voivat edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä naisten, nuorten aikuisten ja vammaisten henkilöiden taloudellista riippumattomuutta ja toimeentuloturvaa ilman, että tarveharkintakäytäntöä tarvitsee välttämättä muuttaa tai kotitalouden saamien etuuksien kokonaismäärää nostaa.

- (27) On tärkeää vahvistaa osallisuutta edistäviä, kaikille avoimia työmarkkinoita, jotta voidaan vähentää pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Aktivointivaatimuksilla ja aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan kannustaa hakemaan aktiivisemmin töitä ja hyväksymään useammin työtarjouksia, kun aktivointivaatimukseen sisältyy tukipalveluja, kuten neuvontaa, valmennusta ja työnhaussa avustamista, sekä toimenpiteitä, joilla varmistetaan työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen. Neuvoston suosituksen ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu”<sup>16</sup> mukaisesti erityistä huomiota olisi kiinnitettävä köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa oleviin, niin kutsuttuihin NEET-nuoriin<sup>17</sup> ja heidät olisi saatava palaamaan koulutukseen tai työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti, kun taas toimeentulotuen saaminen olisi kytkettävä erityisen voimakkaisiin aktivointitoimenpiteisiin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös vammaisten henkilöiden tarpeisiin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian mukaisesti. Työelämään siirtymistä voidaan kaikissa ikäryhmissä tukea tarjoamalla täydennys- ja uudelleen koulutusmahdollisuuksia sekä erityistarpeita vastaavaa yksilöllistä tukea ja ohjausta, varmistamalla laadukkaat työpaikat ja edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä. Verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuvien kannustimien ja pidäkkeiden säännöllinen tarkistaminen, toimeentulotuen maksun vähittäinen lopettaminen työhön siirtymisen yhteydessä tai mahdollisuus saada toimeentuloa ja ansioita yhtä aikaa voivat lisätä kotitalouden käytettävissä olevia tuloja, mikä osaltaan parantaa työnteon kannattavuutta, vähentää työssäkäyvien köyhyyttä ja kannustaa viralliseen työhön. Samaan aikaan työssäoloaikaiset etuudet on suunniteltava huolellisesti, jotta vältetään matalapalkkaloukut.
- (28) Työskentely yhteisötaloudessa voisi olla ponnahduslauta kohti laajempia työmarkkinoita. Työelämään siirtymisen helpottamista olisi tuettava tarjoamalla työnantajille tarkoitukseen suunniteltuja toimenpiteitä ja tarvittaessa kohdennettuja taloudellisia kannustimia.

---

<sup>16</sup> Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat.

<sup>17</sup> Neuvoston suositus, annettu 30 päivänä lokakuuta 2020, ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu” ja nuorisotakuun perustamisesta 22 päivänä huhtikuuta 2013 annetun neuvoston suosituksen korvaaminen (EUVL C 372, 4.11.2020).

- (29) Myös sosiaalista osallisuutta edistävät palvelut, kuten sosiaalityö, neuvonta, valmennus, ohjaus, psykologinen tuki ja erilaiset kuntoutusohjelmat, sekä toimenpiteet, joilla helpotetaan yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien muiden palvelujen tai peruspalvelujen saatavuutta, ovat välttämättömiä, jotta voidaan rakentaa vahvoja sosiaalisia turvaverkkoja. Ponnisteluja olisi myös jatkettava, jotta voidaan parantaa palvelujen laatua Euroopan vapaaehtoisen sosiaalipalvelujen laatukehysten<sup>18</sup> mukaisesti ja varmistaa peruspalvelujen jatkuva saatavuus. Olisi myös tehostettava toimenpiteitä, joilla puututaan palvelujen yhdenvertaista ja yleistä saatavuutta haittaaviin taloudellisiin ja muihin esteisiin.
- (30) Kun vähävaraisille henkilöille tarjotaan yksilöllisempää tukea heidän itsensä ja heidän kotitalouksiensa monitahoisten tarpeiden tunnistamiseksi ja niihin vastaamiseksi, voidaan merkittävästi edistää näiden henkilöiden onnistunutta sosiaalista ja taloudellista integroitumista. Tarvearviointi on ennakoedellytys sille, että voidaan laatia räätälöity, osallisuutta edistävä suunnitelma, joka kattaa yksittäisen kotitalouden vähävaraiset henkilöt (yksin tai yhdessä) ja jossa määritellään tarvittavan tuen tyyppi ja sovitut tavoitteet. Tukeen olisi sisällyttävä sopivasti jaksotettuja sosiaalista osallisuutta edistäviä toimenpiteitä tai aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon yksilöllinen tilanne ja valmius työntekoon, ja samalla olisi varmistettava tasapaino positiivisten kannustimien ja aktivointivaatimusten välillä<sup>19</sup>. Myös pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen<sup>20</sup> mukaiset työllistymissopimukset voivat palvella tätä tarkoitusta, ja niitä voidaan tarvittaessa mukauttaa vastaavasti.

---

<sup>18</sup> Euroopan vapaaehtoinen sosiaalipalvelujen laatukehys, SPC/2010/10 final.

<sup>19</sup> On olemassa näyttöä siitä, että aktiivisempi työnhaku lisää työllisyyttä. Näyttöä ei kuitenkaan ole saatu siitä, että tiukempia seuraamuksia koskevat säännöt vaikuttaisivat vastaavalla tavalla myönteisesti työllisyyteen. Ks. OECD, Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012.

<sup>20</sup> Neuvoston suositus, annettu 15 päivänä helmikuuta 2016, pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille (EUVL C 67, 20.2.2016).

- (31) Toimivat hallintomekanismit ovat avainasemassa vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen luomisessa. Etuuksien ja palvelujen tarjonnan hallinnoinnissa olisi hyödynnettävä digitaalisen siirtymän tarjoamia välineitä ja samalla torjuttava digitaalisesta kuilusta johtuvaa syrjäytymistä. Olisi pyrittävä varmistamaan nykyisten järjestelmien ja etuuksien tiivis koordinointi ja yhdenmukaistaminen sekä niiden yhteensovittaminen muiden politiikkojen kanssa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kaikkien mukana olevien laitosten toiminnallisten valmiuksien vahvistamiseen. Yhtenäisemmän tuen tarjoamista helpotetaan eri hallinto- ja palvelutasojen välisellä tiedonvaihdolla ja tiiviimmällä yhteistyöllä, muun muassa laatimalla asiasta virallisia sopimuksia tai perustamalla keskitettyjä asiointipisteitä. Poliitikan vaikutusten luotettava seuranta ja säännöllinen arviointi, joihin kaikki sidosryhmät osallistuvat, voivat parantaa tehokkuutta ja lisätä tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta kansallisissa järjestelmissä.
- (32) Kansalaisjärjestöillä on usein tärkeä täydentävä rooli köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. Niiden kohdennetuilla toimilla voidaan tukea viranomaisia osallisuutta edistävien ja aktivointia koskevien toimintapolitiikkojen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Kansalaisjärjestöt tarjoavat sekä aineellista että psykososiaalista tukea kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja edistävät näin ihmisarvon palauttamista ja sosiaalista osallisuutta sekä tarjoavat ohjausta työkykyisille työelämään pääsemiseksi.
- (33) Jäsenvaltioita olisi tuettava kansallisten uudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa unionin tasolla tapahtuvan keskinäisen oppimisen ja parhaiden käytäntöjen vaihdon avulla sekä laatimalla analyyskejä, jotta voidaan kehittää edelleen vähimmäistoimeentuloa koskevaa unionin vertailuanalyysikehystä, muun muassa parantamalla asiaa koskevien indikaattoreiden saatavuutta ja vertailukelpoisuutta sekä tietojen säännönmukaisuutta.

- (34) Tämän suosituksen täytäntöönpanon tukemiseen on käytettävissä unionin varoja. Kunkin jäsenvaltion olisi osoitettava vähintään 25 prosenttia Euroopan sosiaalirahasto plussan<sup>21</sup> varoista sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan. Myös Euroopan aluekehitysrahastosta ja InvestEU-ohjelmasta voidaan tukea investointeja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavaan sosiaaliseen infrastruktuuriin, kuten sosiaaliseen asuntotarjontaan ja varhaiskasvatukseen, sekä laitteisiin ja laadukkaiden palveluiden saatavuuteen. Teknisen tuen välineestä ja elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetaan jo nyt jäsenvaltioita vähimmäistoimeentuloa koskevien rakenneuudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.
- (35) Tämän suosituksen täytäntöönpano ei voi johtaa voimassa olevan kansallisessa lainsäädännössä turvatus tai suosituksen 92/441/ETY mukaisen suojelun heikentämiseen. Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön tässä suositeltuja säännöksiä suotuisampia säännöksiä tai pitämään ne voimassa.
- (36) Julkisen talouden yleinen kestävyys ja vähimmäistoimeentulon riittävä rahoitus ovat olennaisen tärkeitä häiriönsietokyvyn, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Tämän suosituksen täytäntöönpanon ei pitäisi merkittävästi haitata jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoituksen tasapainoa.

---

<sup>21</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1057, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta (EUVL L 231, 30.6.2021).

- (37) Jakaumavaikutusten arviointi on hyödyllinen väline, jolla kartoitetaan talousarviotoimien ja muiden uudistusten ja investointien vaikutuksia eri tuloryhmiin, myös kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin. Jakaumavaikutusten arvioinnilla voidaan näin ollen edistää verotus- ja etuus uudistusten tehokkaampaa, vaikuttavampaa suunnittelua sekä varmistaa, ettei ketään jätetä jälkeen. Komission tiedonannossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten ne voivat parhaiten sisällyttää jakaumavaikutusten arvioinnin päätöksentekoprosesseihinsa<sup>22</sup>.
- 38) Tämä suositus hyväksytään kunnioittaen täysin jäsenvaltioiden toimivaltaa määritellä ja organisoida sosiaalisen suojelun järjestelmänsä,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

### TAVOITE

- 1) Jotta varmistettaisiin ihmisarvoisen elämän toteutuminen kaikissa elämänvaiheissa, tällä suosituksella pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä edistämällä riittävää toimeentulotukea, erityisesti vähimmäistoimeentulon avulla, ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä tukemalla työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille aktiiviseen osallisuuteen perustuvan lähestymistavan mukaisesti.

---

<sup>22</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Jäsenvaltioiden politiikkojen jakaumavaikutusten parempi arviointi, (COM(2022) 494 final).

## MÄÄRITELMÄT

2) Tässä suosituksessa tarkoitetaan:

- a) 'vähävaraisilla henkilöillä' sellaisissa kotitalouksissa eläviä henkilöitä, joissa terveyden ja hyvinvoinnin sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään osallistumisen kannalta välttämättömät rahalliset ja aineelliset resurssit ovat riittämättömiä, niitä saadaan epäsäännöllisesti tai niiden saanti on epävarmaa;
- b) 'toimeentulotuella' kaikenlaisten kotitaloudelle ja sen jäsenille rahana maksettavien etuuksien kokonaismäärää, vähimmäistoimeentuloetuudet mukaan luettuina;
- c) 'vähimmäistoimeentulolla' sosiaalisen suojelun järjestelmien puitteissa vähävaraisille viimeisenä keinona tarjottavia, maksuihin perustumattomia ja tarveharkintaisia turvaverkkoja;
- d) 'kattavuudella' oikeutta kuulua kansallisessa lainsäädännössä määritellyn vähimmäistoimeentulon piiriin;
- e) 'käyttöasteella' vähimmäistoimeentuloa tosiasiallisesti saavien henkilöiden osuutta niistä, jotka vähävaraisuutensa vuoksi olisivat oikeutettuja saamaan vähimmäistoimeentuloa;
- f) 'yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavilla palveluilla' palveluja, joilla vastataan vähävaraisten henkilöiden erityistarpeisiin sen varmistamiseksi, että he pystyvät integroitumaan yhteiskuntaan ja tarvittaessa työmarkkinoille; näitä palveluja ovat esimerkiksi sosiaalista osallisuutta edistävät palvelut, esimerkiksi sosiaalityö, neuvonta, valmennus, ohjaus, psykologinen tuki, kuntoutus sekä muut yleiset yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavat palvelut, mukaan lukien varhaiskasvatus, terveydenhuolto, pitkäaikaishoito, koulutus ja asuminen;

- g) 'peruspalveluilla' muun muassa vesihuolto-, puhtaanapito-, energia-, liikenne- ja rahoituspalveluja sekä digitaalista tietoliikennettä;
- h) 'tosiasiallisella saatavuudella' tilannetta, jossa tarvittavia, helposti käytettävissä olevia, kohtuuhintaisia, esteettömiä ja laadukkaita palveluja on oikea-aikaisesti saatavilla, jossa mahdollisilla käyttäjillä on yhtäläiset mahdollisuudet käyttää niitä ja jossa he ovat tietoisia niiden olemassaolosta sekä oikeudestaan käyttää niitä;
- i) 'osallisuutta edistävällä suunnitelmalla' sopimusta tai sopimusten kokonaisuutta, joka on tehty vähävaraisten henkilöiden kanssa ja jonka tarkoituksena on edistää tällaisten henkilöiden sosiaalista osallisuutta ja, jos he ovat työkykyisiä, heidän integroitumistaan työmarkkinoille.

### TOIMEENTULOTUEN RIITTÄVYYS

- 3) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne tarjoavat ja tarvittaessa lujittavat vahvoja sosiaalisia turvaverkkoja, joilla varmistetaan ihmisarvoisen elämän toteutuminen kaikissa elämänvaiheissa ja joissa yhdistyy riittävä toimeentulotuki – vähimmäistoimeentuloetuuksien ja muiden rahana maksettavien etuuksien muodossa – sekä luontoisetuudet ja jotka turvaavat tosiasiallisen mahdollisuuden käyttää yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja. Luontoisetuuksien tarjoaminen voi tukea vankkaa toimeentulotukea.
- 4) Jotta jäsenvaltiot kykenevät varmistamaan toimeentulotuen riittävyyden, niille suositellaan, että ne vahvistavat vähimmäistoimeentulon määrän kansallisen lainsäädännön mukaisesti määritellyllä avoimella ja luotettavalla menetelmällä ja asiaankuuluvien sidosryhmien tuella. On suositeltavaa, että tällaisessa menetelmässä otetaan huomioon yleiset tulonlähteet, kotitalouksien erityistarpeet ja mahdollinen muita heikompi asema, pienipalkkaisten tai vähimmäispalkkaa saavien tulo elintaso ja ostovoima, hintojen taso ja siihen liittyvät muutokset sekä muut asiaankuuluvat tekijät.

- 5) Samalla kun turvataan kannustimet työkykyisten työmarkkinoille siirtymiseen tai palaamiseen ja siellä pysymiseen, vähävaraisille myönnettävä toimeentulotuki olisi suositeltavaa nostaa tasolle, joka vastaa vähintään yhtä seuraavista:
- a) kansallinen köyhyysriskiraja; tai
  - b) välttämättömien tavaroiden ja palvelujen, kuten riittävän ravinnon, asumisen, terveydenhuollon ja peruspalvelujen, rahallinen arvo kansallisten määritelmien mukaisesti; tai
  - c) muut a tai b alakohdassa tarkoitettuihin tasoihin verrattavissa olevat tasot, jotka on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä.
- 6) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne saavuttavat vaiheittain 5 kohdassa säädetyn riittävän toimeentulotuen tason vuoteen 2030 mennessä, kuitenkin julkisen talouden kestävyydestä tinkimättä.
- 7) Jäsenvaltioita suositellaan tarkistamaan ja tarvittaessa mukauttamaan säännöllisesti vähimmäistoimeentulon tasoa, jotta toimeentulotuki pysyy riittävänä, ottaen samalla huomioon luontoisetuudet.
- 8) Sukupuolten tasa-arvon sekä naisten, nuorten aikuisten ja vammaisten henkilöiden toimeentuloturvan ja taloudellisen riippumattomuuden edistämiseksi suositellaan, että jäsenvaltiot varmistavat, että vähimmäistoimeentulo voidaan tarjota kotitalouden yksittäisille jäsenille.

## VÄHIMMÄISTOIMEENTULON KATTAVUUS

- 9) Jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että kaikki vähävaraiset henkilöt, myös nuoret aikuiset, saavat laissa säädetyn vähimmäistoimeentulon, sekä seuraavien seikkojen määrittämistä:
- a) avoimet, syrjimättömät kelpoisuusperusteet, joilla taataan vähimmäistoimeentulon tosiasiallinen saatavuus vakituisesta asuinpaikastaan riippumatta ja varmistetaan samalla, että laillisen oleskelun pituus on oikeasuhteinen;
  - b) tarveharkinnan kynnyksarvot, joissa otetaan huomioon erityyppisten ja -kokoisten kotitalouksien elintaso kyseisessä jäsenvaltiossa ja kotitalouksien muuntyyppiset tulot (ja varallisuus) oikeasuhteisesti;
  - c) hakemuksen käsittelyyn tarvittava aika, ja samalla varmistetaan, että päätös annetaan ilman aiheetonta viivytystä ja käytännössä viimeistään 30 päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä;
  - d) vähimmäistoimeentulon jatkuva saatavuus niin kauan kuin vähävaraiset henkilöt täyttävät kelpoisuusperusteet ja laissa määritellyt ehdot säännöllisesti tehtävien tarkastusten perusteella, samalla kun tarjotaan työkykyisille mahdollisuus erityisiin ja oikeasuhteisiin aktiivista osallisuutta edistäviin toimenpiteisiin;
  - e) yksinkertaiset, nopeat, puolueettomat ja maksuttomat valitus- ja muutoksenhakumenettelyt; samalla on varmistettava, että vähävaraisille henkilöille tiedotetaan näistä menettelyistä ja että heillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää niitä;
  - f) toimenpiteet, joilla varmistetaan, että sosiaalisilla turvaverkoilla voidaan vastata erilaisiin kriiseihin ja lieventää tehokkaasti tällaisten kriisien kielteisiä sosioekonomisia seurauksia.

## VÄHIMMÄISTOIMEENTULON KÄYTTÖASTE

- 10) Jäsenvaltioita suositellaan kannustamaan tai edistämään vähimmäistoimeentulon täyden käyttöasteen saavuttamista seuraavin keinoin:
- a) vähennetään hallinnollista taakkaa muun muassa yksinkertaistamalla hakumenettelyjä ja tarjoamalla vaiheittaisia ohjeita niitä tarvitseville; samalla jäsenvaltioiden on kiinnitettävä huomiota digitaalisten ja muiden välineiden saatavuuteen;
  - b) varmistetaan, että saatavilla on helppokäyttöistä, maksutonta ja ajantasaista tietoa vähimmäistoimeentuloon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista;
  - c) pyritään tavoittamaan vähävaraiset henkilöt, jotta voidaan lisätä heidän tietoisuuttaan vähimmäistoimeentulosta ja nostaa sen käyttöastetta erityisesti yksinhuoltajatalouksissa, muun muassa osallistamalla asiaankuuluvia sidosryhmiä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla;
  - d) toteutetaan toimia köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvien leimaamisen ja tiedostamattomien ennakkoasenteiden torjumiseksi;
  - e) toteutetaan toimia sellaisten arviointimenetelmien parantamiseksi tai kehittämiseksi, joilla arvioidaan säännöllisesti vähimmäistoimeentulon alhaista käyttöastetta tällaisten menetelmien mukaisesti ja tarvittaessa siihen liittyviä aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, tunnistetaan esteet ja toteutetaan korjaavia toimia.

## PÄÄSY OSALLISUUTTA EDISTÄVILLE TYÖMARKKINOILLE

- 11) Jotta voidaan edistää korkeita työllisyysasteita ja osallisuutta edistäviä työmarkkinoita, jäsenvaltioille suositellaan, että ne varmistaisivat tarvittaessa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa aktiivisen työvoimapolitiikan toteutumisen, poistaisivat työmarkkinoille siirtymistä tai palaamista ja työssä pysymistä haittaavia esteitä, tukisivat työkykyisiä ihmisiä heidän pyrkiessään löytämään laadukkaita työpaikkoja, huolehtisivat työnteon kannustimista, torjuisivat työssäkäyvien köyhyyttä ja työmarkkinoiden segmentoitumista, kannustaisivat viralliseen työhön, torjuisivat pimeää työtä ja helpottaisivat työllistymismahdollisuuksia seuraavilla tavoilla:
- a) varmistetaan, että aktivointivaatimukset tarjoavat riittäviä kannustimia työmarkkinoille siirtymiseen ja palaamiseen ja että ne ovat asteittaisia ja oikeasuhteisia; kiinnitetään erityistä huomiota nuoriin aikuisiin, jotta heidät voidaan ohjata takaisin koulutukseen tai työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti;
  - b) parannetaan investointeja inhimilliseen pääomaan osallistavan koulutuspolitiikan avulla ja tuetaan erityisesti sellaisten henkilöiden täydennys- ja uudelleen koulutusta, joiden taidot ovat vähäisiä tai vanhentuneita, muun muassa yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa;
  - c) säädetään mahdollisuudesta yhdistää toimeentulotuki työstä saataviin ansioihin, toimeentulotuen maksun vähittäisestä lopettamisesta tai toimeentulotukioikeuden säilyttämisestä lyhyiden tai satunnaisen työsuhteiden aikana sekä koe- tai harjoitteluaikana;
  - d) tarkastellaan säännöllisesti verotus- ja etuusjärjestelmistä johtuvia kannustimia ja pidäkkeitä;
  - e) tuetaan työllistymismahdollisuuksia yhteisötalouden alalla muun muassa tarjoamalla käytännön työkokemusta;
  - f) helpotetaan siirtymistä työelämään toteuttamalla työnantajille ja työntekijöille suunnattuja toimenpiteitä, kuten työllistämiskannustimia, rekrytointitukea ja rekrytoinnin jälkeistä tukea, ohjausta ja neuvontaa, sekä edistämällä työssä pysymistä ja uralla etenemistä.

## **YHTEISKUNTAAN OSALLISTUMISEN MAHDOLLISTAVIEN PALVELUJEN JA PERUSPALVELUJEN SAATAVUUS**

- 12) Jäsenvaltioille suositellaan, että ne varmistaisivat
- a) yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen tehokkaan, yhdenvertaisen saatavuuden, myös Euroopan vapaaehtoisessa sosiaalipalvelujen laatukehyksessä määriteltyjen laatuperiaatteiden mukaisesti;
  - b) peruspalvelujen, muun muassa energian, jatkuvan tosiasiallisen saatavuuden;
  - c) yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta haittaaviin taloudellisiin ja muihin esteisiin puuttumisen.

### **YKSILÖLLINEN TUKI**

- 13) Jotta voidaan puuttua erilaisiin sosiaalisen osallisuuden esteisiin, joita vähävaraiset henkilöt kohtaavat, ja työkykyisten osalta työllistymisen esteisiin, jäsenvaltioille suositellaan yksilöllisen lähestymistavan kehittämistä ja palvelujen tarjonnan koordinoimista seuraavalla tavalla:
- a) suoritetaan moniulotteinen tarvearviointi, jossa tarkastellaan sosiaalisen osallisuuden ja työllistymisen esteitä, kartoitetaan yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavia palveluja ja peruspalveluja, joita tarvitaan näiden esteiden poistamiseksi, ja määritetään tarvittava tuki; ja

- b) laaditaan tältä pohjalta viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun henkilölle on ryhdytty maksamaan vähimmäistoimeentuloa, osallisuutta edistävä suunnitelma, jossa
- 1) määritellään yhteiset tavoitteet ja aikataulut,
  - 2) esitetään yksilöllisiin tarpeisiin räätälöity tukipaketti, joka sisältää aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ja/tai sosiaalista osallisuutta edistäviä toimenpiteitä,
  - 3) nimitetään asian käsittelystä vastaava virkailija tai keskitetty yhteys- ja asiointipiste, joka varmistaa tuen jatkumisen, ohjaa henkilön hyvissä ajoin sopivien palveluiden piiriin ja valvoo säännöllisesti edistymistä osallisuutta edistävän suunnitelman täytäntöönpanossa;
- c) tarkistetaan vähävaraisten pitkäaikaistyöttömien voimassa oleva työllistymissopimus ja tarvittaessa mukautetaan sitä pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen mukaisesti, jotta sitä voidaan täydentää b alakohdassa tarkoitetun osallisuutta edistävän suunnitelman tiedoilla.

## HALLINNOINTI, SEURANTA JA RAPORTOINTI

- 14) Jotta voidaan varmistaa vahvojen sosiaalisten turvaverkkojen toimiva rakenne ja niiden täytäntöönpano kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, jäsenvaltioille suositellaan seuraavaa:
- a) pyritään eroon aukoista eri etuuksissa ja järjestelmissä sekä päällekkäisyydestä ja hajanaisuudesta, jotta voidaan tarjota toimeentulotuesta, aktivointitoimenpiteistä ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavista palveluista koostuva johdonmukainen paketti;
  - b) vahvistetaan toimeentulotuesta vastaavien viranomaisten, työvoimapalvelujen ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen tarjoajien toiminnallisia valmiuksia ja tehostetaan niiden yhteistyötä muun muassa jakamalla tietoa ja edistämällä entistä yhdennetympiä palvelumalleja;
  - c) tarjotaan asianomaisille sidosryhmille, kuten alue- ja paikallisviranomaisille, työmarkkinaosapuolille, kansalaisjärjestöille ja yhteisötalouden toimijoille, mahdollisuus ottaa tehokkaasti osaa vähimmäistoimeentulojärjestelmien suunnitteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin;
  - d) varmistetaan sosiaalisten turvaverkkojen riittävä rahoitus tavalla, joka on johdonmukainen julkisen talouden yleisen kestävyuden kanssa.

15) Jotta poliittisen päätöksenteon perustaksi voidaan tarjota enemmän ja parempaa tietoa, jäsenvaltioille suositellaan seuraavaa:

- a) seurataan jatkuvasti toimeentulotukea, erityisesti vähimmäistoimeentuloa, koskevien politiikkojen ja niihin liittyvien aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa sekä palvelujen saatavuutta muun muassa parantamalla asiaa koskevan, sukupuolen, iän ja, mikäli saatavilla, vammaisuuden perusteella eritellyn tiedon saatavuutta ja laatua kaikilla hallinnon tasoilla ja tekemällä säännöllisiä arviointeja; sekä tehdään mukautuksia, jotta tämän suosituksen tavoitteet saavutetaan mahdollisimman tehokkaasti;
- b) kehitetään tai parannetaan tietosuojasääntöjä noudattaen mekanismeja, joiden avulla voidaan seurata vähävaraisten henkilöiden sosiaalisen osallisuuden toteutumista tai työelämään siirtymistä;
- c) tiedotetaan komissiolle säännöllisin väliajoin tämän suosituksen täytäntöönpanemiseksi toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä hyödyntämällä tarvittaessa olemassa olevia kansallisia strategioita, suunnitelmia tai kertomuksia, mukaan lukien olemassa olevien raportointimekanismien, kuten avoimen koordinoitimenetelmän, talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ja muiden asiaankuuluvien EU:n ohjelmasuunnittelu- ja raportointimekanismien, mukaisesti toimitetut kertomukset; ensimmäisen kertomuksen olisi sisällettävä a alakohdassa tarkoitettujen arviointien tuloksia ja suosituksia.

16) Neuvosto suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen

- a) jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa sosiaalisen suojelun komiteassa, jotta voidaan kehittää vähimmäistoimeentuloa koskevaa vertailuanalyysekehystä ja parantaa asiaa koskevien indikaattoreiden ja tietojen saatavuutta ja vertailukelpoisuutta;
- b) vahvistaa keskinäistä oppimista sekä tulosten ja hyvien käytäntöjen levittämistä jäsenvaltioiden välillä;
- c) tarkastella säännöllisesti 15 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen perusteella ja sosiaalisen suojelun komiteassa tämän suosituksen täytäntöönpanossa saavutettua edistystä osallisuutta edistäville työmarkkinoille pääsyn osalta tiiviissä yhteistyössä työllisyyskomitean ja julkisten työvoimapalvelujen verkoston kanssa, ja laatia komission ja sosiaalisen suojelun komitean kanssa kolmen vuoden välein julkaistavan yhteisraportin edistymisestä tämän suosituksen täytäntöönpanossa;

- d) seurata edistymistä tämän suosituksen täytäntöönpanossa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, myös yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa;
- e) arvioida tämän suosituksen perusteella toteutettuja toimia ja erityisesti niiden vaikutuksia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen, työllisyyden lisäämiseen ja koulutukseen osallistumisen parantamiseen sekä toimittaa neuvostolle tästä kertomus vuoteen 2030 mennessä.

17) Korvataan suositus 92/441/EY tällä suosituksella.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta*

*Puheenjohtaja*

---