

Komission ehdotus neuvoston suositukseksi riittävästä vähimmäistulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio esitti 28.9.2022 ehdotuksensa neuvoston suositukseksi riittävästä vähimmäistulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi (COM(2022) 490 final) .

Neuvoston suosituksella on tarkoitus toimeenpanna Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria (perusmuistio VNK2017-00050). Komissio julkaisi 4.3.2021 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanosuunnitelman (VNEUS2021-00301), jossa esitetään, miten sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteita tullaan toimeenpanemaan konkreettisten aloitteiden avulla sekä esitettiin EU:lle uudet kattotavoitteet työllisyyden, koulutuksen ja köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä. Komission ehdotus suositukseksi toimeenpanee EU:n köyhyyden vähentämisen yleistavoitetta sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatetta 14, joka koskee riittävän vähimmäistulon takaamista kaikille ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi.

Suomi on asettanut (VNEUS2021-00864) kustakin pilarin yleistavoitteesta oman kansalliset tavoitteensa, joka köyhyyden vähentämisen osalta on vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien henkilöiden määrää 100 000:lla. Näistä kolmanneksen tulisi olla lapsia. Valtioneuvosto julkaisi 12.10.2022 toimintasuunnitelman köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2022:15).

Suosituksista on käsitelty neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä. Puheenjohtajamaa pyrkii yleisnäkemykseen. Asiaa käsitellään TSTK -neuvostossa 8.12.2022.

Suomen kanta

Sosiaalinen ulottuvuus on tärkeä EU:n painopistealue, ja Suomi näkee sen kehittämisen keskeiseksi. Sosiaalisen ulottuvuuden toimien tulisi lisätä unionin hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa. Tavoitteena on kehittää hyvinvointia unionissa yleisesti ja pyrkiä elintasoerojen kaventumiseen köyhyyttä ja eriarvoisuutta vähentämällä. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin vahvistaminen, sosiaalisten oikeuksien ja työelämän ajantasainen vähimmäissääntely sekä tehokkaampi toimeenpano ovat keinoja sosiaalisesti kestävästä ja tasa-arvoisesta EU:n saavuttamiseksi.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täysimääräinen toimeenpano on olennaista sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen, työelämän oikeudenmukaisuuden ja toimivien sisämarkkinoiden kannalta. On tärkeää, että pilarille on selkeä ja konkreettinen toimintasuunnitelma, jossa määritellään, mitä toimenpiteitä pilarin toimeenpano edellyttää eri toimijoilta ja millä aikataululla. Sosiaalisten oikeuksien pilarissa asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä tulee hyödyntää EU-tason välineitä.

Suomi pitää tärkeänä, että köyhyysriskiä ja eriarvoisuutta pyritään vähentämään koko unionin tasolla. Suomi on sitoutunut sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanoon sekä tähän liittyen EU:n yhteisiin työllisyyden, koulutuksen ja köyhyyden vähentämisen yleis-tavoitteisiin vuoteen 2030 mennessä. Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot edistyvät EU:ssa yhteisesti asetetuissa työllisyys-, koulutus-, ja köyhyyden vähentämisen tavoitteissa.

Suomi pitää hyvänä, että riittävää vähimmäistulota lähestytään tällä hetkellä EU-tasolla suosituksen muodossa. Suomi katsoo, että suosituksen perustana olevat tavoitteet ovat kannatettavia, mutta keinot tavoitteiden saavuttamiseksi voivat vaihdella kansalliset järjestelmät ja tilanteet huomioiden. Suositus ja sen täytäntöönpanon tulee olla yhteisiin tavoitteisiin sitouttava, riittävän joustava ja kansallisten järjestelmien ominaispiirteet huomioiva. Yhteisiin tavoitteisiin pyrkimisen ei tule edellyttää jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmien rakenteiden, piirteiden tai toimintatapojen yhdenmukaistamista.

Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös muita kuin suosituksessa esitetyjä toimenpiteitä. Suomi pitää tärkeänä, että riittäviä vähimmäistulojärjestelmiä tarkastellaan tiiviissä yhteydessä eri palveluiden kuten työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden kanssa, sillä suosituksen tavoitteen saavuttaminen vaatii kohderyhmän työllistymisen ja osallisuuden tukemista erityisesti monialaisten palveluiden avulla riittävien rahaetuuksien varmistamisen ohella.

Suomi katsoo, että suosituksen analyysi-, seuranta- sekä raportointivelvoitteista ei saa syntyä liiallista ylimääräistä hallinnollista taakkaa, vaan resurssien tulee kansalliseen arvioon perustuen kohdistua mahdollisimman tehokkaasti tavoitteen saavuttamiseen. Edellä mainittujen toimien on oltava oikeasuhtaisia niistä saavutettavaan lisäarvoon nähden.

Suomi voi hyväksyä ehdotuksen neuvoston suositukseksi riittävästä vähimmäistulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotettu suositus toimeenpanee vuonna 2017 Göteborgin huippukokouksessa hyväksyttyä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria. Saksan EU-neuvoston puheenjohtajakaudella syksyllä 2020 hyväksyttiin lisäksi neuvoston päätelmät vähimmäistulosta, joiden yhtenä esityksenä komissiolle oli unionin vähimmäistulota koskevan kehikon päivittäminen. Vuonna 2021 komission julkaisemassa toimeenpanosuunnitelmassa sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanemiseksi, komissio ilmaisi antavansa esityksen neuvoston

suositukseksi koskien vähimmäistuloa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 14 mukaan 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. Suositusesityksen tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä turvaamalla pilarin periaatteen mukaisesti kaikille ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa.

Suomen kattava asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä yhdessä viimesijaisen toimeentuloturvan ja monialaisten palveluiden kanssa toteuttavat suosituksen tavoitteita pääosin tehokkaasti. Käynnissä olevassa parlamentaarisen komitean vastuulla olevassa sosiaaliturvauudistuksessa arvioidaan kokonaisvaltaisesti järjestelmän kehittämistä useilta suositusesityksessä esitetyiltä näkökannoilta, erityisesti ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistämisen sekä palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen osalta.

Suosituksen taustalla on köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien määrä, joka oli vuonna 2021 EU:ssa 95,4 miljoonaa huolimatta viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneesta positiivisesta kehityksestä. Laadukas ja kestävä työllisyys on paras väylä pois köyhyys- ja syrjäytymisriskistä, joka samalla vahvistaa sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoituksellista kestävyyttä. Lisäksi COVID-19 pandemia osoitti, että riittävillä toimeentuloturvajärjestelmillä on keskeinen asema myös yhteiskunnan kriisinkestävytydessä. Tarve yhteiskuntien kriisinkestävyydelle ja riittävällä toimeentuloturvalla on kasvanut entisestään Venäjän Ukrainaankohdistaman epäoikeutetun ja laittoman sotilaallisen aggression myötä, mikä puolestaan on nostanut energian hintoja ja kiihdyttänyt inflaatiota.

Ehdotetun suosituksen kohdassa 1 määritetään sen **tavoite ja soveltamisala**. Ensisijainen tavoite on huomioiden ihmisarvoisen elämän varmistaminen kaikissa elämäntilanteissa vähentää köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vahvistamalla riittävää toimeentuloturvaa. Tämä tulisi tapahtua erityisesti vähimmäistuloturvan, tehokkaan mahdollistaviin ja välttämättömiin palveluihin pääsyn sekä työmarkkinaintegraation vahvistamisen avulla. Suosituksen soveltamisala määrittää kaikki sellaiset henkilöt, joilla ei ole riittäviä varoja. Suosituksen kohtaan 2 sisältyvät **määritelmät**.

Kohdat 3-8 suosittavat jäsenmaita kehittämään **tasoltaan riittävät** ja kestävät sosiaaliset turvaverkot, jotka varmistavat suosituksen tavoitteen toteutumisen. Tätä toteuttaessa riittävien toimeentuloturvajärjestelmien olisi muodostettava kokonaisuus täydentävien rahaetuuksien, luontoisetuuksien sekä muiden mahdollistavien ja välttämättömien palveluiden kanssa. Jäsenmaita kehoitetaan määrittämään rahaetuuksien riittävä taso läpinäkyvästä ja lainsäädännössä säädettyjen menetelmien avulla. Rahaetuuksien riittävä taso on suosituksen mukaan jokin seuraavista: a) kansallisen köyhyysriskin taso, b) kansallisen kulutuskorin taso tai c) jokin muu vastaavavan tasoinen kansallisessa lainsäädännössä säädetty taso. Jäsenmaiden tulisi saavuttaa rahaetuuksien riittävä taso jonkin edellä mainitun määritelmän mukaisesti 31.12.2030 mennessä. Riittävyyttä suositellaan arvioitavan vuosittain. Tasa-arvon vahvistamiseksi jäsenmaita suositetaan varmistaa mahdollisuus pyytää turvan maksamista kotitalouden sijasta sen yhdelle henkilölle.

Suosituksen kohdassa 9 ehdotetaan, että jäsenvaltiot varmistavat **vähimmäistulojärjestelmien kattavuuden** kaikkiin henkilöihin, joilla ei ole riittäviä varoja. Tämän varmistamiseksi lainsäädännössä suositellaan määrittämään läpinäkyvät ja syrjimättömät kelpoisuusehdot, tarveharkinnan suhteellisuus kotitalouden tilanne huomioiden, hakemuksen käsittelyaika, katkeamaton etuuden saanti siihen oikeutetuille, sekä yksinkertainen, nopea, puolueeton ja ilmainen valitus- ja muutoksenhakuprosessi. Lisäksi järjestelmien sosioekonomisten kriisien kestävyyttä suositetaan vahvistettavan.

Kohdassa 10 suositetaan jäsenmaita puuttumaan vähimmäistuloetuuksien **alikäyttöön**. Suositeltavia keinoja tähän on hallinnollisen taakan vähentäminen muun muassa yksinkertaistamalla hakukäytäntöjä ja tarjoamalla riittävää tukea sitä tarvitseville, sekä tarjoamalla ihmisille pääsyn tietoihin, jotka koskevat vähimmäistuloon liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Jäsenmaita myös kehoitetaan proaktiivisesti tavoittamaan henkilöitä, joilla ei ole riittäviä varoja sekä lisäämään tietoutta ja kehottaa tukien käyttöön, samalla ottaen askeleita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen stigmojen ja ennakkoluuloisten asenteiden purkamiseksi. Lisäksi jäsenmaita kehoitetaan arvioimaan alikäyttöä säännöllisesti.

Kohdassa 11 kannustetaan jäsenvaltioita varmistamaan henkilöiden **pääsy osallistaville työmarkkinoille**. Jäsenmaita kehoitetaan muun muassa varmistamaan aktivointitoimet, poistaa työllistymisen ja työssä pysymisen esteitä, tukea työkykyisiä työllistymiseksi ja taata työn vastaanottamiseksi riittävät kannustimet. Jäsenmaita suositetaan tavoitteen saavuttamiseksi varmistamaan riittävät kannustimet työllistymiselle aktivointitoimenpiteiden avulla, investoimaan riittävästi inhimilliseen pääomaan, mahdollistaa työstä saatavien ansioiden ja rahaetuuksien yhteensovittaminen, sekä arvioimaan säännöllisesti vero- ja etuusjärjestelmistä syntyviä kannustinloukkuja. Lisäksi huomioidaan yhteisötalouden mahdollisuudet tukea työmahdollisuuksien tarjoamisessa sekä erilaisten tukimuotojen merkitys, kuten rahallinen palkkatuki ja ohjauspalvelut, työmarkkinoille siirtymisen apuna.

Kohdassa 12 suositetaan **mahdollistaviin ja välttämättömiin palveluihin pääsyn** varmistamisesta. Jäsenmaita suositetaan varmistamaan tehokas ja tasa-arvoinen pääsy näiden palveluiden piiriin, turvamaan tehokkaan pääsyn jatkuvuus ja tarttumaan taloudellisiin ja ei-taloudellisiin palveluihin pääsyn esteisiin.

Kohdassa 13 suositetaan näkökannoista koskien **yksilöllistä tukea** huomioiden se, että suosituksen kohderyhmän tukitarpeessa ja kohtaamisen esteissä on huomattavaa vaihtelua. Jäsenmaita kehoitetaan kehittämään yksilöllistä lähestymistä ja yhteen sovittaa palveluiden tarjoamista sosiaalisen osallisuuden ja työllisyyden tukemiseksi. Tätä varten tulisi kehittää monialaista palvelutarpeen arviointia sekä tehdä sosiaalisen osallisuuden suunnitelma, joka sisältää tavoitteet ja aikataulun, henkilölle suunnitellun palvelukokonaisuuden sekä vastuuhenkilön. Pitkäaikaistyöttömien osalta tulisi työllistymissuunnitelmaa muokata tarpeen mukaan.

Kohdat 14–16 koskevat **täytäntöönpanoa, raportointia ja arviointia**. Niissä suositetaan jäsenvaltiot välttämään eri etuuksien ja järjestelmien aukkoja, päällekkäisyyksiä ja pirstoutuneisuutta, sekä vahvistamaan vähimmäistulosta vastaavien viranomaisten toimintakykyä ja voimaannuttaa relevantteja yhteistyötahoja. Sosiaalisten turvaverkkojen rahoituksen tulee kokonaisuutena olla sopusoinnussa kestävän julkisen taloudenpidon kanssa.

Jäsenmaita suositetaan jatkuvasti seuraamaan vähimmäistulojärjestelmien toimeenpanoa, mukaan lukien aktivointitoimenpiteiden ja muiden palveluiden piiriin pääsyä, ja kehittää eri hallinnon tasoilta saatavan tiedon saatavuutta ja tasoa. Jäsenmaita kehoitetaan myös kehittämään vähimmäistuloa saaneiden henkilöiden jälkiseurantaa. Lisäksi jäsenmaille esitetään velvoitetta raportoida joka kolmas vuosi komissiolle suositusten toimeenpanosta.

Komissio esittää, että se yhdessä jäsenmaiden kanssa jatkaa vähimmäistuloa koskevan arviointikehikön kehittämistä ja vahvistaa teemaa koskevaa vertaisoppimista ja tiedonvaihtoa. Lisäksi esitetään, että suositusten täytäntöönpanoa seurataan eurooppalaisen talouspoliittisen ohjausjakson puitteissa, mahdollistaen maakohtaisten suositusten antamisen tarpeen mukaan, ja jäsenmaiden toimeenpanoraportteja arvioidaan sosiaali-

sen suojelun komitean puitteissa yhteistyössä muiden relevanttien tahojen kanssa. Lisäksi komissio esittää, että se toteuttaisi laajemman arvion suosituksen toimeenpanosta vuonna 2032.

Kohdassa 17 todetaan, että tämä **suositus korvaa aiemman suosituksen** 92/441/ETY.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston suosituksen perustana olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 292 artikla yhdessä sen 153 artiklan 1 kohdan j alakohdan kanssa. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

E-kirjelmää käsitelty EU25-, EU27- ja EU29-valmistelujaostojen kirjallisessa menettelyssä 7.-11.11.2022, ja komission ehdotusta yleisesti EU27-valmistelujaostossa 14.10.2022.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ei vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset

Aloite ei aiheuta suoria budjettivaikutuksia Suomen valtiolle. Komission arvion mukaan suositukseen liittyvät kustannukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden harkintavallassa, koska sosiaalisen suojelun järjestelmien organisointi, rahoitus ja suojelun taso ovat riippuvaisia jäsenvaltiossa tehtävästä päätöksenteosta. Kansallisilla päätöksillä joidenkin suosituksen alaan liittyvien toimien toimeenpanemiseksi voisi olla merkittäviä julkisen talouden kustannusvaikutuksia. Suosituksesta ei arvioida koituvan vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU:n yhteisen köyhyyden vähentämisen tavoitteen mukaan köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien määrää vähennetään 15 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä, josta kansallisesti Suomen tavoite on vähentää 100 000 henkilöllä, joista kolmanneksen tulisi olla lapsia.

Asiakirjat

Ehdotus neuvoston suositukseksi riittävistä vähimmäistulojärjestelmistä aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi (COM(2022) 490 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jere Päivinen, STM, jere.paivinen@gov.fi, 050 911 0442
Sarita Friman, VNEUS, sarita.friman@gov.fi, p. 050 441 0966

VAHVA-tunnus

EU/1261/2022

Liitteet**Viite**