



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.03.2000
KOM(2000) 163 lopullinen

RAPORTTI SOSIAALISESTA SUOJELUSTA EUROOPASSA VUONNA 1999

(komission esittämä)

RAPORTTI SOSIAALISESTA SUOJELUSTA EUROOPASSA VUONNA 1999

SISÄLLYSLUETTELO

1. Sosiaalisen suojelun järjestelmien muuttuva ympäristö.....	8
2. Sosiaalimenot	12
3. Sosiaalimenojen rahoitus.....	15
4. Viimeaikaiset muutokset politiikassa	17
4.1. Päätavoite: työnteon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen	17
4.2. Päätavoite: eläkkeiden turvaaminen ja eläkejärjestelmien ylläpidettävyys...	21
4.3. Päätavoite: syrjäytymisen torjunta.....	22
4.4. Päätavoite: korkealaatuisen ja ylläpidettävissä olevan terveydenhuollon varmistaminen.....	24
5. Tietoihin liittyviä seikkoja.....	26
6. Sosiaalinen suojele Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasmaissa.....	27

Tiivistelmä

Tämä on ensimmäinen raportti, jossa käsitellään Euroopan komission heinäkuussa 1999 tekemää ehdotusta "Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi" (KOM(1999) 347). Yhteisen strategian perustaminen on aloite, jota pitäisi tarkastella sosiaaliseen suojeluun vaikuttavan jatkuvan poliittisen, oikeudellisen, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen yhteydessä niin jäsenvaltioiden kuin Euroopan unionin tasolla. Nopea siirtyminen kohti täydellistä talous- ja rahaliittoa, yhteinen työllisyysstrategia ja unionin laajentuminen vaikuttavat merkittävästi sosiaaliseen suojeluun ja tekevät siitä kasvavassa määrin jäsenvaltioiden yhteisen huolenaiheen, joka näin ollen vaatii tiiviimpää yhteistyötä Euroopan tasolla.

Vastuu sosiaalisen suojelun organisoinnista ja rahoittamisesta kuuluu jäsenvaltioille. EU:n toimintalinjojen koordinoimiseksi ja valvomiseksi tarkoitettut välineet kuten talouspolitiikan laajat suuntaviivat sekä vakaus- ja kasvusopimus muodostavat kuitenkin laajat puitteet myös sosiaaliselle suojelulle ja työllisyyspolitiikalle asettamalla tavoitteet budjetin vakauttamista varten ja antamalla suuntaviivoja julkiselle toiminnalle. Uudessa sosiaalipoliittisessa aloitteessa otetaan huomioon muuttuva talousympäristö ja tarve yleiseen toiminnan koordinointiin, ja sen tavoitteena on voimistaa yhteistyötä alalla työllisyysprosessin rinnalla ja sen täydennykseksi. Vuoden 1999 tiedonannossa esitettiin neljä päätavoitetta, joihin sosiaalisen suojelun järjestelmien olisi vastattava:

- työnteon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen
- eläkkeiden turvaaminen ja eläkejärjestelmien ylläpidettävyyden varmistaminen
- syrjäytymisen torjuminen
- korkealaatuisen ja ylläpidettävissä olevan terveydenhuollon varmistaminen.

Sosiaalista suojelua koskevalla uudella raportilla on keskeinen tehtävä viimeaikaisten kehityssuuntien tarkastelussa. Sitä kautta siitä on apua jäsenvaltioille näiden päättäessä toimintalinjoistaan. Jotta pysyttäisiin selvillä jäsenvaltioiden järjestelmissä tapahtuvista uudistuksista, komissio ehdottaa, että raportti julkaistaisiin tulevaisuudessa vuosittain jäsenvaltioiden kanssa päätettävässä muodossa. Näin ollen tätä raporttia pitäisi pitää välivaiheena, jossa kuitenkin keskitytään neljään edellä mainittuun päätavoitteeseen.

Raportissa tehdään katsaus sosiaalisen suojelun viimeaikaisiin menoihin ja tuloihin ja tältä osin päivitetään aikaisempia raportteja. Siinä käsitellään myös rajoituksia, joita tällä hetkellä Euroopan tasolla saatavilla olevien tietojen poliittisessa analyysissä on. Tiedot saadaan ESSPROS-järjestelmästä (the European System of Integrated Social Protection Statistics) ja uudesta Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksesta (European Community Household Panel – ECHP). Raportissa tuodaan esiin tarve parempiin ja ennen kaikkea tuorempiin tietoihin, jos sosiaalisen suojelun kehityssuuntia halutaan analysoida kunnollisesti tulevaisuudessa.

Sukupuolinäkökohdille on annettu merkittävä asema, ja niitä käsitellään kaikkien neljän tavoitteen yhteydessä. Raportissa korostetaan, että sosiaalisen suojelun järjestelmissä on otettava paremmin huomioon muuttuvat sukupuoliroolit ja erityisesti tarve tukea naisten osuuden lisääntymistä työvoimasta. Raportissa myös tarkastellaan ensimmäistä kertaa sosiaalisen suojelun järjestelmiä ja niiden kehittymistä viime vuosina niissä Keski- ja Itä-Euroopan maissa (KIE-maissa), jotka ovat hakeneet Euroopan unionin jäsenyyttä.

Lisäksi raportissa on uusia empiirisiä tuloksia, jotka perustuvat Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) kahdesta ensimmäisestä kyselystä saatuihin tuloksiin. Kyselyissä selvitettiin, minkälaista korvausta miehet ja naiset tosiasiallisesti saivat vuosina 1993–1994 ollessaan työttöminä verrattuna palkkaan, jota he saivat työskennellessään. Näiden tulosten tarkoituksena on antaa oma panoksensa ajankohtaisiin keskusteluihin, jotka koskevat työhönmenoa jarruttavia taloudellisia tekijöitä, ja niitä on tulkittava varovasti, verrattava muista tutkimuksista saatuihin tuloksiin ja tutkittava tarkemmin, kun tietoa uusista kyselyistä saadaan käyttöön.

Työnteon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen

Viime vuosina vallitsevana piirteenä sosiaalisen suojelun politiikassa koko unionissa on ollut etuuksien maksuedellytysten tarkastelu. Tämän seurauksena monissa jäsenvaltioissa on tiukennettu etuuksien saamisedellytyksiä ja pyritty aktivoimaan työttömiä työnhakuun. Toimenpiteet eivät ole rajoittuneet pelkästään työttömyysetuuksiin, vaan muutoksia on sovellettu myös työkyvyttömyys- ja varhaiseläkejärjestelmiin, joita on yleisesti ruvettu käyttämään työttömyysetuuksien korvikkeena useissa valtioissa. Näitä järjestelmiä on myös laajennettu maissa, joissa ne ovat olleet vähiten edullisia. Monissa maissa on pyritty lisäämään työvoiman työssäkäynnin ja eläkkeelle jäännin välistä joustavuutta ottamalla käyttöön joustavampia eläkejärjestelyitä, esimerkiksi osa-aikaeläke. Joissakin maissa on myös yhdistetty etuusjärjestelmien muutoksia. Tällä on pyritty tekemään työntekeä taloudellisesti kannattavaksi ottamalla käyttöön toimia, joilla työn vastaanottavien henkilöiden nettotuloja lisätään jatkamalla tuen antamista työnteon aloittamisen jälkeen, ja laajentamalla työhön kuuluvia etuuksia.

Raportissa tarkastellaan muutoksia perhe-etuuksissa, joiden yhtenä tärkeimpänä tavoitteena on tarjota taloudellista ja käytännöllistä tukea lapsiperheille, jotta vanhempien olisi helpompi tasapainottaa työhön ja perheeseen liittyviä velvollisuuksiaan. Perhe-etuuksilla myös olennaisesti täydennetään aktiivista työmarkkinapolitiikkaa. Lasten, vammaisten ja vanhusten hoitoon tarkoitetut tukipalvelut ovat erittäin tärkeitä perheellisten, erityisesti naisten, toimeentulon takaamiseksi. Lastenhoitotukea on lisätty viime vuosina useissa jäsenvaltioissa ja varsinkin niissä, joissa se aikaisemmin oli vähäistä. Samalla oikeus vanhempainlomaan on yleistynyt kaikkialla unionissa. Tämä on erityisen tärkeä ihmisille, joilla on pieniä lapsia, jotta he voivat jatkaa työelämässä, ja sillä helpotetaan myös työmarkkinoiden uutta tasaisempaa sukupolijakautumaa.

Eläkkeiden turvaaminen ja eläkejärjestelmien ylläpidettävyyden varmistaminen

Eläkeiässä olevien henkilöiden määrä on kasvanut huomattavasti kaikissa jäsenvaltioissa 10–15 vuoden aikana, ja kaikkialla on kiinnitetty huomiota vaikutuksiin, joita tällä on vanhuuseläkejärjestelmiin. Nyt etsitään uutta tasapainoa vanhusten tulotason riittävyyden ja turvaamisen sekä eläkejärjestelmien ylläpidettävyyden välille. Käyttöön otetut toimenpiteet eroavat toisistaan yksityiskohdissa, mutta käytännössä kaikissa painotetaan, että tulevaisuudessa tulonsiirtoja on rajoitettava. Tämä on välttämätöntä ja koskee erityisesti siirtoja, joista valtio on vastuussa. Toisena vaihtoehtona on käytettävissä olevan rahoituksen lisääminen. Toteutettuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi virallisen eläkeiän tai täyteen eläkkeeseen vaadittavan maksuvuosimäärän korottaminen, ansiosidonnaisen eläkkeen alentaminen tai sen kytkeminen tiiviimmin maksuihin sekä erityisrahastojen perustaminen tulevien siirtojen rahoittamiseksi. Erityisrahastojen perustaminen merkitsee sitä, että nykyisten järjestelmien, joissa tämänhetkiset etuudet rahoitetaan tämänhetkisillä maksuilla, lisäksi tulevat rahastoidut järjestelmät, joissa tämänhetkiset maksut määräytyvät tulevien menojen mukaan.

Syrjäytymisen torjunta

Keskeinen piirre viime vuosien sosiaalipolitiikassa on ollut sellaisten aktiivisten ja ehkäisevien toimenpiteiden korostaminen, joilla on pyritty saamaan ihmiset töihin. Samasta syystä on mukautettu sosiaalietuusjärjestelmiä niin, että työnteko kannattaisi. Tämän kannustimena on ollut toisaalta tulonhankintaan osallistuvan väestömäärän lisääminen sen sijaan, että heitä tuettaisiin muiden hankkimilla tuloilla, ja toisaalta myös riippuvuuden ja syrjäytymisen torjunta. On havaittu, että vakituinen työ on merkittävä edellytys sosiaaliselle integroitumiselle. Näin ollen työllisyys on toimissa keskeisellä sijalla, mutta on myös havaittu, että muihinkin näkökohtiin on kiinnitettävä huomiota, jos syrjäytymistä halutaan torjua tehokkaasti. Tällaisia muita seikkoja ovat yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen saanti, kunnolliset asuinolosuhteet sekä riittäväntasoiset terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut. Useissa maissa on hiljattain toteutettu toimia, joilla on varmistettu pienituloisten kotitalouksien terveydenhuollon saanti. Aktiivisille toimenpiteille koko 1990-luvun ajan annetusta painotuksesta huolimatta niihin käytettyjen varojen määrä on käytännössä kasvanut suhteessa vain verrattain vähän. Aktiivisiin ohjelmiin käytetty summa työtöntä henkilöä kohti oli vuonna 1998 sama kuin vuonna 1994 suhteessa BKT:een ja vähemmän kuin vuonna 1990. Tämä merkitsee sitä, että aktiivisten toimenpiteiden hyödyntämistä voidaan edelleen laajentaa varsinkin kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

Korkealaatuisten ja ylläpidettävissä olevan terveydenhuollon varmistaminen

Sosiaalisen suojelun järjestelmiin kohdistuva paine kaikkialla unionissa on tullut esiin kasvavana terveydenhuollon tarpeena. Tätä ovat voimistaneet reaalityön kasvun vaikutukset ja hoitomuotojen kehittyminen, jotka voivat lisätä kysyntää ja näin myös huomattavasti menoja. Valtioiden yleisenä reaktiona on ollut pyrkiä rajoittamaan kulutuksen kasvua ja sen vaikutusta valtion budjettiin ja samalla pyrkiä säilyttämään palveluiden laatu ja hoidon saanti. Tämä on luonnollisesti johtanut siihen, että pyritään lisäämään tuottavuutta tai parantamaan kustannus-hyötysuhdetta.

Kaikkien Euroopan sosiaalisen suojelun järjestelmien on täytettävä yhteiset laajat tavoitteet. Niillä on myös yhteiset haasteet ja tarve muuttua niiden mukaisesti. Tällä raportilla tuetaan osaltaan kokemusten vaihtoa ja osallistutaan käynnissä oleviin keskusteluihin järjestelmien uudistamisesta ja kehittämisestä ja näin ollen täydennetään tuoretta vuoden 1999 Euroopan työllisyysraporttia. Uudet poliittiset, oikeudelliset ja taloudelliset kehityslinjat EU:n tasolla ovat lisänneet tarvetta talous- ja rakennepolitiikan vastavuoroisuuteen, jotta niillä voitaisiin tukea eurooppalaista yhteiskuntamallia. Sosiaalisen suojelun järjestelmien pitäisi toimia yhdessä työllisyyspolitiikan kanssa tuottavina tekijöinä taloudellisen edistyksen ja korkeatasoisen sosiaalisen suojelun tukemiseksi sekä sosiaalisen yhtenäisyyden säilyttämiseksi.

Euroopan komissio on käynnistänyt sosiaalisen suojeluun liittyvän uuden aloitteen ehdottamalla yhteistä strategiaa sosiaalisen suojelun uudistamiseksi.¹ Sosiaalisen suojelun järjestelmät kaikkialla unionissa ovat muuttumassa viime vuosina kaikissa jäsenvaltioissa tapahtuneiden suurten väestörakenteellisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten muutosten seurauksena. Tämä aiheuttaa uusia haasteita valtioille, koska niiden on saavutettava kaksi tavoitetta: taattava kattava ja korkeatasoinen tuki ihmisille, jotka ovat sen tarpeessa, ja toisaalta varmistettava valtiontalouden säilyminen kilpailukykyisenä ja sellaisena, että se luo kestäviä parannuksia elintasoon ja nettomääräisesti paljon työpaikkoja.

Komissiolla oli useita syitä käynnistää uusi aloite juuri nyt: Euroopan talous- ja rahaliiton loppuun saattaminen yhteisvaluutan myötä, mihin sisältyvät budjettikuria ja vakaata valtiontaloutta koskevat vaatimukset, Amsterdamin sopimuksen voimaantulo, jolla annettiin uusi oikeusperusta Euroopan työllisyysstrategialle ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnalle, sekä unionin laajentumiseen liittyvät intensiiviset valmistelut. Nämä tekijät vaikuttavat niihin poliittisiin, oikeudellisiin, taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin puitteisiin, joissa sosiaalinen suojelu toimii sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla, ja ne merkitsevät sitä, että järjestelmissä tapahtuva kehitys koskee kaikkia ja vaatii jäsenvaltioiden läheistä yhteistyötä.

Tämän uuden aloitteen tavoitteena on voimistaa ja täydentää alan yhteistyötä työllisyysprosessin rinnalla. Sosiaalista suojelua koskevat toimintalinjat ovat olennainen täydennys Euroopan työllisyysstrategiaan ja tärkeä apukeino jäsenvaltioille työllisyyden suuntaviivoissa – työllisyysstrategian käytännön ilmentymässä – asetettujen toimenpiteiden toteuttamisessa. Useat vuoden 1999 suuntaviivat sisältävät suoraan tai viitteellisesti muutoksia sosiaalisen suojelun järjestelmiin, ja komission ehdotuksessa vuoden 2000 suuntaviivoiksi säilytetään tämä lähestymistapa tai vahvistetaan sitä.

Tiedonannossa esitetään neljä päätavoitetta, joiden tarkoituksena on taata korkeatasoinen sosiaalinen suojelu, johon unionin kansalaiset voivat luottaa, ja toisaalta vahvistaa talous- ja työllisyysstrategiaa. Tavoitteet ovat seuraavat:

- työnteon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen
- eläkkeiden turvaaminen ja eläkejärjestelmien ylläpidettävyyden varmistaminen
- syrjäytymisen torjuminen
- korkealaatuisen ja ylläpidettävissä olevan terveydenhuollon varmistaminen.

Tässä raportissa keskitytään sosiaalisen suojelun järjestelmien muutoksiin, jotka ovat tapahtuneet kahden tai kolmen viime vuoden aikana tai joita ollaan tekemässä edellä esitettyjen laajojen tavoitteiden mukaisesti, koska ne ovat keskeisiä sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistamiselle. Tässä mielessä raportissa päivitetään kolmessa edeltävässä sosiaalista suojelua Euroopassa koskevassa raportissa (vuosilta 1993, 1995 ja 1997) tehtyä analyysiä.

Samalla siinä käsitellään jossakin määrin taloudellisia näkökohtia, kuten sosiaaliseen suojelusta aiheutuvien menojen tasoa, kasvua ja rakennetta, eri tulonlähteitä, yhteyttä sosiaalisen suojelun rahoituksen ja työllisyyspolitiikan välillä sekä etuuksien tasoa ja työnteekoon kannustavia tekijöitä.

¹ Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi, KOM(1999) 347.

Sukupuolinäkökohtia käsitellään kaikkien neljän tavoitteen yhteydessä. Raportissa korostetaan, että sosiaalisen suojelun järjestelmissä on otettava paremmin huomioon muuttuvat sukupuoliroolit ja erityisesti tarve tukea naisten työntekoa. Raportissa myös tarkastellaan ensimmäistä kertaa sosiaalisen suojelun järjestelmiä ja niiden kehittymistä viime vuosina Keski- ja Itä-Euroopan maissa.

Raportin rakenne

Raportissa tehdään tiivistelmä komission yksiköiden laatimassa täydellisessä raportissa esitetyistä tärkeimmistä tuloksista.

Ensin raportissa tarkastellaan tärkeimpiä väestörakenteellisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia seikkoja, jotka vaikuttavat siihen ympäristöön, jossa sosiaalisen suojelun järjestelmät toimivat kaikkialla EU:ssa, sekä järjestelmiin kohdistuvia vaatimuksia (komission yksiköiden raportin luvussa 1).

Toiseksi siinä analysoidaan sosiaalisesta suojelusta aiheutuvia menoja eri jäsenvaltioissa, menojen muodostumista ja 1990-luvulla tapahtuneita muutoksia (komission yksiköiden raportin luvussa 3).

Kolmanneksi siinä tarkastellaan eri rahoituslähteiden suhteellista merkitystä sosiaalimenoihin ja sitä, missä määrin tilanne on muuttunut tällä kaudella (komission yksiköiden raportin luvussa 3).

Neljänneksi siinä käsitellään laajemmin muutoksia, joita kaikkialla unionissa on tehty sosiaalisen suojelun järjestelmiin viimeisten kahden tai kolmen vuoden aikana suhteessa komission tiedonannossa esitettyihin päätavoitteisiin. Siinä keskitytään erityisesti niihin muutoksiin, joiden tarkoituksena on tukea työllisyysstrategiaa, vähentää etuuksista riippuvaisten ihmisten määrää ja lisätä työssäkävien määrää. Siinä myös tarkastellaan, mikä on työttömyysetuuksien suhde työstä saatuihin ansioihin, ja arvioidaan, onko tällä vaikutusta siihen, miten aktiivisesti ihmiset hakevat työtä (luvuissa 2 ja 4).

Viidenneksi siinä tehdään katsaus sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittymiseen jäsenyyttä hakeneissa KIE-maissa. Tämän pohjana ovat äskettäin toteutetut tutkimukset, jotka tehtiin PHARE Consensus -ohjelman osana (luvussa 5).

1. SOSIAALISEN SUOJELUN JÄRJESTELMIEN MUUTTUVA YMPÄRISTÖ

Unionissa viimeisten 20–25 vuoden aikana tapahtuneet merkittävät väestörakenteelliset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset muutokset ovat vaikuttaneet syvästi sosiaalisen suojelun järjestelmiin ja vaikuttavat edelleen tulevinakin vuosina. Erittäin merkittäviä ovat seuraavat neljä pääsuuntausta: (i) väestön ikääntyminen kaikissa jäsenvaltioissa ja vanhusten määrän kasvun kiihtyminen vuodesta 2010 alkaen, (ii) naisten kasvava osuus työmarkkinoilla ja sukupuolijakauman muuttuminen, (iii) pitkäaikaistyöttömyyden jatkuminen erityisesti vanhempien työntekijöiden keskuudessa ja suuntaus jäädä varhaiseläkkeelle sekä (iv) kotitalouksien määrän kasvu suhteessa väestönkasvuun yhden hengen talouksien vuoksi ja sellaisten kotitalouksien määrän kasvu, joissa kukaan ei käy työssä.

Lisäksi nämä suuntaukset tapahtuvat tilanteessa, jossa globalisoituminen lisääntyy ja tekninen kehitys nopeutuu. Nämä ovat kiihdyttäneet talouselämän rakennemuutoksen vauhtia, aiheuttaneet suuria paineita yrityksille ja työntekijöille, joiden on sopeuduttava muuttuviin markkinaolosuhteisiin ja uusiin työskentelytapoihin, sekä vähentäneet valtioiden kykyä hallita taloudellista kehitystä. Samalla ne ovat lisänneet taloudellisen vakauden merkitystä ja näin ollen rajoittaneet valtioiden lainanottoa ja hillinneet julkista kulutusta. Yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttaa suoraan julkisen talouden vakauttaminen, jota edellytetään vakaus- ja kasvusopimuksessa sekä talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa. Niissä annetaan puitteet, joilla uudistetaan yhteiskuntapolitiikkaa samansuuntaisesti laajempien tavoitteiden kuten työllisyyden ja työpaikkojen luomisen kanssa. Tämä kehitys on kiinnittänyt huomiota sosiaaliseen suojeluun, joka edustaa laajaa osaa kokonaisuudesta.

Väestörakenteelliset suuntaukset: ikääntyvän väestön vaikutukset

Yli 65-vuotiaiden määrän kasvu kiihtyy seuraavien 10–15 vuoden aikana, kun sodanjälkeiset suuret ikäluokat saavuttavat tämän iän, mikä aiheuttaa lisäpaineita eläkejärjestelmiin. Samaan aikaan yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa vieläkin enemmän, mikä puolestaan lisää pitkäaikaishoidon kysyntää huomattavasti, samalla kun naisten lisääntynyt osuus työvoimasta todennäköisesti vähentää palkatonta kotityötä tekevien naisten määrää.

Tällä hetkellä unionissa on keskimäärin yksi yli 65-vuotias neljää työkäistä kohti (vanhusten huoltosuhte), ja vuoteen 2020 mennessä tämän ennustetaan muuttuvan hieman alle yhdeksi kolmea kohti ja vuoteen 2040 mennessä lähes yhdeksi kahta kohti. Toisin kuin aikaisemmin, huollettavien vanhusten osuuden lisääntymistä ei todennäköisesti korvaa alle 15-vuotiaiden määrän jatkuva laskeminen, sillä heidän määränsä ennustetaan vähenevän hitaammin kuin työkäisten. Yleinen huoltosuhte on laskenut unionissa hiukan viimeisten 20 vuoden aikana, mutta sen ennustetaan kääntyvän nousuun vuoteen 2010 mennessä ja sen jälkeen nousevan huomattavasti tämänhetkisestä tilanteesta, jossa alle 15-vuotiaita tai yli 65-vuotiaita on viisi kymmentä työkäistä kohti. Vuonna 2025 alle 15-vuotiaita tai yli 65-vuotiaita olisi kuusi kymmentä työkäistä kohti ja vuonna 2040 seitsemän kymmentä kohti.

Tämä ennustettu huoltosuhteen kasvu (huoltosuhdetta käytetään perinteisesti väestösuuntausten vaikutusten arviointiin) saattaa kuitenkin antaa harhaanjohtavan kuvan sosiaalisen suojelun järjestelmille aiheutuvan ongelman laajuudesta ja sopivimmista ongelmanratkaisukeinoista. Tähän asti useimmissa jäsenvaltioissa on keskitytty eläkesitoumusten kasvun rajoittamiseen ja siihen, että tulonsiirtojen suorittamiseen on riittävästi varoja. Tämä on toki tärkeää, mutta yhtä tärkeää on ottaa huomioon se, että suuri osuus työkäisestä väestöstä ei käytännössä ole työelämässä eikä näin ollen osallistu millään tavalla niiden tulojen tuottamiseen, joista eläkkeet on maksettava. Sen sijaan tämä väestönosa

on riippuvainen – kuten yli 65-vuotiaatkin – työssäkäyvien maksamasta tuesta. Kun siis arvioidaan sosiaalisten tulonsiirtojen rahoitusvaikeuksia tulevina vuosina, on tehtävä ero potentiaalisen työvoiman – kaikkien 15–64-vuotiaiden – ja tosiasiallisesti työelämässä olevien välille.

Vuonna 1998 vain vähän yli 60 % työikäisestä väestöstä oli ansiotyössä. Loput olivat työttömiä (noin 7 %) tai eivät olleet työvoimassa mukana lainkaan (suurin osa). Näistä suurin osa oli naisia; miehiä oli noin kolmannes. Miehillä suurimpana syynä on varhaiseläke, naisilla muut tekijät ovat yhtä tärkeitä, kuten aikaisemmat esteet naisten työssäkäynnille ja hoitovelvoitteet. Näin ollen tosiasiallinen huoltosuhde – yli 15-vuotiaat, jotka eivät ole työssä – oli huomattavasti suurempi kuin edellä mainittu tavanomainen huoltosuhde, vaikka alle 15-vuotiaat jätettäisiinkin ottamatta huomioon. Unionin yli 15-vuotiaista kansalaisista on itse asiassa hieman useampi työssä käymättömiä kuin työssä käyviä, ja näistä yli 60 % on alle 65-vuotiaita. Suhde oli vuonna 1998 lähes sama kuin 1980-luvun puolivälissä, kun työttömyyden lasku ja naisten lisääntynyt osuus työvoimasta on enemmänkin kuin korvannut yli 65-vuotiaiden kasvanutta määrää. Jos lasten määrän lasku otetaan myös huomioon, se merkitsee, että tosiasiallinen yleinen huoltosuhde (kaikki, jotka eivät ole työssä – alle 15-vuotiaat mukaan lukien – suhteessa työssäkäyviin) putosi tällä kaudella.

Tästä käy ilmi, että saattaa olla harhaanjohtavaa keskittyä pelkästään vanhusten huoltosuhteeseen ja että on tärkeää ottaa huomioon työssäkäyvien määrä; se on ratkaisevassa asemassa, kun pyritään löytämään vastauksia vanhenevan väestön tukemisesta johtuviin ongelmiin. Toisin sanoen se, onnistutaanko tekemään tulonsiirrot, joilla varmistetaan yli 65-vuotiaiden kunnollinen elintaso, riippuu siitä, onnistutaanko lisäämään tosiasiallisesti työelämässä olevien työikäisten osuutta ja näin ollen luomaan työpaikkoja ja vaurautta.

Naisten osallistuminen työelämään

Yksi tärkeimmistä tekijöistä unionissa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tapahtuneessa yhteiskunnallisessa muutoksessa on ollut työelämässä olevien naisten suhteellisen määrän kasvu. Käytännössä naiset vastaavat lähes kaikesta työpaikkojen lisääntymisestä, joka on tapahtunut tällä kaudella kaikissa jäsenvaltioissa.

Eniten on kasvanut synnytysikäisten naisten osuus, mutta jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja tämän ryhmän osalta, mitä osaltaan selittävät erot kunkin maan työmarkkinaolosuhteissa. Tilastot kuitenkin vaikuttaisivat osoittavan, että naisten osallistuminen työelämään riippuu sekä siviilisäädystä – erityisesti eteläisemmissä jäsenvaltioissa, joissa naimisissa olevien naisten osallistuminen työelämään on paljon vähäisempää kuin naimattomien – ja siitä, onko naisella pieniä lapsia – erityisesti pohjoisemmissä jäsenvaltioissa, joissa lapsenhoidon järjestäminen perheen ulkopuolelta on ratkaisevassa asemassa.

Lapsenhoitojärjestelyiden ilmeisen puutteen vaikutukset useissa pohjoisemmissä jäsenvaltioissa tulevat esiin erityisesti siinä, että yksinhuoltajaäitien osallistuminen työelämään on huomattavasti vähäisempää kuin naimisissa olevien äitien. Tämä koskee varsinkin Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia, joissa alle puolet 25–49-vuotiaista yksinhuoltajaäideistä, joilla on alle 5-vuotias lapsi, olivat työelämässä. Tämä on paljon vähemmän kuin missään muualla unionissa ja huomattavasti vähemmän kuin naimisissa olevien samanikäisten lasten äitien työssäkäyntiaste. Useissa jäsenvaltioissa onkin tarpeen laajentaa lastenhoitopalveluiden saatavuutta sekä tukea järjestelyitä, joilla autetaan naisia huolehtimaan vammaisista ja ikääntyneistä perheenjäsenistä.

Naisten osallistumisasteen nostaminen on tärkeää, mutta yhtä tärkeää on se, minkälaista työtä he tekevät. Osa-aikatyö ja tilapäinen työ ovat yleistymässä kaikkialla EU:ssa molempien sukupuolten osalta. Naiset, jotka ovat tulevaisuudessa tärkein potentiaalinen lähde työvoiman kasvussa, vaikuttavat keskittyvän osa-aikatoihin (vuonna 1998 työskennelleistä naisista 33 % oli osa-aikatyössä). Moniin osa-aikatoihin ei kuitenkaan tosiasiallisesti sovelleta velvoitetta maksaa sosiaalimaksuja eikä oikeutta saada etuuksia. Näillä kehityssuunnilla on näin ollen merkittäviä vaikutuksia sekä sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoitukseen että tulotuen saatavuuteen.

Tässä raportissa annetuissa tiedoissa korostuvat haasteet, joita sosiaalisen suojelun järjestelmiin kohdistuu, kun niiden on pyrittävä vastaamaan paremmin monimutkaisiin ja erilaisiin sukupuoliroolien muutoksiin uudessa eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa. Useimmat järjestelmät perustuvat edelleen malliin, jossa mies hankkii kotitaloudelle elannon ja joka ei vastaa uutta todellisuutta, jolle on tyypillistä naisten lisääntyvä osuus – jota edelleen olisi lisättävä – työvoimasta, asianmukaista tukea vaativat monenlaiset lastenhoitomallit, yhä useampien kotitalouksien riippuvuus naisten ansioista, miesten ja naisten monenlaiset työskentelymallit, johdettujen oikeuksien tehon väheneminen tuen varmistajana, koska perinteiset perherakenteet ovat vähenemässä erityisesti lisääntyvien avio- ja asumuserojen vuoksi sekä kasvava tietoisuus siitä, että naisten työssäkäynnillä on edelleen esteitä.

Varhaiseläkkeiden suuri määrä ja pitkäaikaistyöttömyyden jatkuminen

Työllisyyden riittämätön kasvu unionissa 1970-luvun puolivälistä lähtien on johtanut jatkuvaan korkeaan työttömyystasoon sekä ikääntyneiden ja naisten alhaiseen osuuteen työvoimasta. Tästä aiheutuu vakavia ongelmia sekä sosiaalisen suojelun järjestelmille että työmarkkinapolitiikalle.

Miesten virallinen eläkeikä on useimmissa jäsenvaltioissa 65, mutta 55–59-vuotiaiden miesten osuus työvoimasta on hitaasti mutta tasaisesti laskenut 1980-luvun puolivälistä lähtien ja 60–64-vuotiaiden osuus huomattavasti. Vuonna 1998 työelämään osallistui 55–59-vuotiaista miehistä alle 70 % ja naisista vain 40 %. 60–64-vuotiaista miehistä vain 32 % ja naisista enää 15 % kuului työvoimaan. Kun pyritään helpottamaan sosiaalisen suojelun järjestelmiin kohdistuvaa painetta, merkittävänä tekijänä on vähentää miesten varhaiseläkkeelle jääntiä ja lisätä työelämään osallistuvien ikääntyvien naisten määrää.

Monet ikääntyvät ovat usein myös pitkäaikaistyöttömiä ennen varhaiseläkkeelle jääntiä. Vuonna 1998 yli 8 miljoonaa ihmistä EU:ssa oli ollut työttömänä yli vuoden, mikä on noin 5 % työvoimasta, ja näistä yli 5 miljoonaa oli ollut työttömänä vähintään kaksi vuotta. Luvut ovat samankaltaisia kuin 1990-luvun alussa lama-ajan lopulla eivätkä paljon alhaisempia kuin 1980-luvun puolivälissä. Pitkäaikaistyöttömien suuri määrä on tärkein tekijä, joka aiheuttaa painetta sosiaalisen suojelun järjestelmiin kaikkialla unionissa ja aiheuttaa syrjäytymistä. On kuitenkin selvää, että ongelman luonne on erilainen unionin eri osissa, ja tämä puolestaan tarkoittaa, että myös asianmukaiset toimintatavat ovat erilaisia.

Kotitalouksien muuttuva rakenne ja sellaisten kotitalouksien määrän kasvu, joiden jäsenistä kukaan ei käy työssä

Kotitalouksien määrä unionissa kasvaa jatkuvasti alhaisesta väestönkasvusta huolimatta. Vielä enemmän kasvaa alle 65-vuotiaiden yksinasuvien määrä, josta suhteettoman suuri osuus on työttömiä. Kotitalouden keskimääräisen koon pieneneminen merkitsee sosiaalipalveluiden lisääntyvää tarvetta, koska hoivaa ja tukea on tällöin vaikeampi antaa perheen sisäisesti.

Vuonna 1998 koko unionissa vähän alle 25 % kotitalouksista muodostui vain yhdestä yli 15-vuotiaasta henkilöstä, ja näistäkin noin 16 % oli sellaisia, joissa oli alle 15-vuotias lapsi ja yksinhuoltajaäiti. Molemmat luvut olivat huomattavasti korkeammat kuin 12 vuotta sitten. Unionin pohjois- ja eteläosien välillä on kuitenkin merkittävä ero yhden hengen kotitalouksien yleisyydessä. Suomessa, Saksassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin 30 % kotitalouksista on sellaisia, joissa on yksi yli 15-vuotias henkilö. Tämä on 2–3 kertaa niin paljon kuin eteläisissä jäsenvaltioissa.

Unionin pohjoisosassa yksinelävät työkäiset henkilöt ovat lisäksi paljon todennäköisemmin työttömiä kuin muiden kanssa elävät. Esimerkiksi Alankomaissa, Saksassa, Belgiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 15–65-vuotiaista työttömistä miehistä vähintään 25 % asui yksin, mikä on kaksi kertaa niin paljon kuin yksin asuvien työssäkävien osuus. Eteläisissä jäsenvaltioissa vain noin 4 % tähän ikäryhmään kuuluvista työttömistä miehistä asui yksin, ja sama koskee työssäkäyviä. Useimmissa unionin pohjoisosan valtioissa yksinasuvien työttömien määrä on lisäksi noussut 1980-luvun puolivälistä samoin kuin viime aikoina, vaikka työttömyys on alentunut.

Työttömyyden tai yleisemmin ottaen niiden henkilöiden, jotka eivät ole työssä, aiheuttama suhteellinen paine sosiaalisen suojelun järjestelmiin ei näin ollen näy täysin työttömyyttä kuvaavissa luvuissa. Unionin eteläosassa korkeat työttömyysluvut, joihin liittyy työvoiman alhainen osallistumistaso, aiheuttavat paljon vähemmän painetta kuin ne aiheuttaisivat pohjoisissa jäsenvaltioissa, koska etelässä kotitaloudet ovat suurempia ja useimmat saavat tukea perheen sisältä. Pienempien kotitalouksien ja yksinelävien yleistyminen merkitsee näin ollen, että työttömyyden vähenemisestä ei välttämättä seuraa suhteellisesti pienempää tarvetta sosiaaliseen ja taloudelliseen tukeen. Tämä näkyy kaikkein voimakkaimmin Belgiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, joissa alhaisiin työttömyyslukuihin ei ole liittynyt vastaavaa laskua niiden kotitalouksien määrässä, joissa kukaan ei käy työssä.

2. SOSIAALIMENOT

Unionissa käytettiin sosiaaliseen suojeluun yhteensä – ilman etuuksista maksettavia veroja tai maksuja – 28,5 % bruttokansantuotteesta. Menot vaihtelivat eri maissa: Ranskassa, Belgiassa, Saksassa, Alankomaissa ja kolmessa Pohjoismaassa ne olivat yli 30 % BKT:sta (Ruotsissa luku oli korkein: 35 % BKT:sta), Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa 22–23 % BKT:sta ja Irlannissa vain 18,5 % BKT:sta. Karkeasti yleistäen voitaisiin todeta, että maissa, joissa BKT on korkein henkeä kohti, käytetään suhteessa enemmän sosiaalimenoihin, mutta tämä suhde ei kuitenkaan ole systemaattinen, sillä esimerkiksi Ruotsissa ja Suomessa menot ovat suuremmat kuin tällä perusteella voisi olettaa ja Italiassa (25 % BKT:sta) ja Irlannissa taas pienemmät.

Nettomääräiset sosiaalimenot

Sosiaaliseen suojeluun käytettäviä menoja – ilman veroja ja sosiaalimaksuja – koskevissa luvuissa yleensä kuitenkin yliarvioidaan sekä valtioille aiheutuvia kustannuksia niiden tulojen suhteen, jotka niiden on saatava kulutuksen rahoittamiseksi, että tukea saavien etuuskien arvoa. Näin tapahtuu, koska etuuksista perittävät verot ja sosiaalimaksut, jotka eroavat huomattavasti eri jäsenvaltioiden välillä, vähentävät näiden tulonsiirtojen määrää. Toisaalta luvuissa aliarvioidaan kyseessä olevia määriä, koska niissä ei oteta huomioon sosiaalisia tulonsiirtoja, jotka tehdään verohelpotusten tai alennettujen maksujen kautta. Niillä kuitenkin on sama vaikutus valtion budjettiin ja edunsaajien nettotuloihin kuin etuuksiin käytettävillä menoilla.

Kumpaakin näistä tekijöistä on vaikea arvioida, ja se onkin tärkein syy, miksi ne on jätetty tähän mennessä pois ESSPROS-tietokannasta. OECD:n alustavissa arvioissa kuitenkin annetaan ainakin viitteellinen käsitys kyseessä olevista summista. Ne ovat suhteellisen suuret Pohjoismaissa ja Alankomaissa, joissa etuuksista peritään maksuja enemmän kuin muissa maissa. Näin ollen sosiaalisen suojelun nettokustannukset ja etuuskien saajien saamat summat vähenevät lähes muiden jäsenvaltioiden tasolle. Ruotsissa sosiaalisen suojelun nettokustannuksiksi on arvioitu noin 30 % BKT:sta vuonna 1996, mikä on lähes sama kuin Saksassa; Tanskassa ja Suomessa nettokustannukset olivat 26–27 % BKT:sta, mikä on lähes sama kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja hieman enemmän kuin Alankomaissa. Tämän tuloksena näissä maissa menojen suhde BKT:seen on lähentynyt huomattavasti suhdetta Italiassa ja Irlannissa.

Nämä alustavat tulokset vahvistavat sitä, että toiminta-analyysin kannalta on tärkeää laajentaa ESSPROS-tietokantaa niin, että siinä otetaan huomioon arviot nettokulutuksesta samoin kuin verohelpotusten ja alennettujen maksujen kautta tehdyt tulonsiirtojen määrät. Näin saadaan kattava kuva sosiaalisen suojelun vaikutuksista valtion budjettiin ja tulojen uudelleenjakoon. Tähän liittyen komissio aikoo Eurostatin kautta perustaa työryhmän, joka jäsenvaltioiden kanssa kehittää tietokantaan nämä arviot sisältävän erityisen mallin.

Sosiaalimenojen kasvu vuosina 1990–1996

Sosiaaliseen suojeluun käytetyt menot ovat kasvaneet viime vuosina lähes kaikkialla unionissa, mutta reaalkasvuvauhti on hidastunut useimmissa jäsenvaltioissa vuodesta 1993 lähtien. Tämä korreloi laman loppumisen kanssa 1990-luvun alkupuolella; laman aikanaan erityisesti työttömyysetuuksiin mutta myös työkyvyttömyys- ja asumisetuuksiin käytetyt menot kasvoivat.

Sosiaalimenot kasvoivat huomattavasti vuosien 1990–1993 välillä (aluksi ne olivat keskimäärin 25,5 % BKT:sta ja lopuksi yli 28,5 % BKT:sta) mutta putosivat hieman suhteessa BKT:seen seuraavina vuosina. Tämä johtui osittain työttömyyteen liittyvien menojen hidastumisesta tai vähenemisestä mutta pääosin reaalikulutuksen laskemisesta useimmilla aloilla. Ainoastaan Portugalissa, Kreikassa, Saksassa, Itävallassa, Belgiassa ja Luxemburgissa kulutus kasvoi suhteessa BKT:seen vuosina 1993–1996. Portugalissa ja Kreikassa tämä heijasteli käynnissä olevaa sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittämistä ja Saksassa, Itävallassa ja Belgiassa niiden talouden epätäydellistä elpymistä, kuten useimmissa muissakin unionin maissa. Sosiaalimenojen lasku suhteessa BKT:seen muualla unionissa oli merkittävintä Ruotsissa, Suomessa ja Alankomaissa, joissa menot olivat korkeimmat vuonna 1993.

Sosiaalimenojen rakenne

Menot vanhuus- ja lesken-/orvonetuuksiin ovat ehdottomasti suurin osa sosiaaliseen suojeluun käytetyistä menoista. Niiden osuus oli keskimäärin 43 % kokonaismenoista unionissa vuonna 1996 eli vähän yli 12 % BKT:sta. Terveystieteiden hoito oli toiseksi suurin menoerä, jonka osuus oli vähän yli 21,5 % kokonaismenoista eli vähän yli 6% BKT:sta. Työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksiin käytetyt menot olivat samaa suuruusluokkaa: molempien osuus oli vähän yli 8 % kokonaismenoista, vaikkakin vuonna 1996 yhdeksässä jäsenvaltiossa työkyvyttömiin kohdistui enemmän tulonsiirtoja kuin työttömiin. Perheisiin ja lapsiin kohdistuvat menot, joihin kuuluvat äitiysetuudet, lastenhoitotuki sekä lapsietuudet, olivat keskimäärin vain vähän pienemmät kuin työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksiin käytetyt menot. Muihin kolmeen etuustyyppiin – sairaus- ja asumisetuuksiin sekä sosiaalista syrjäytymistä ehkäiseviin etuuksiin – käytettiin puolestaan yhteensä yhtä paljon kuin edellisiin eli keskimäärin noin 7,5 % kokonaismenoista.

Kaikkialla unionissa tapahtuvasta väestön ikääntymisestä huolimatta suurin muutos sosiaaliseen suojeluun käytettyjen menojen rakenteessa vuosina 1990–1996 tapahtui erityisesti työkyvyttömyys- ja asumisetuuksiin sekä sosiaalista syrjäytymistä ehkäiseviin etuuksiin käytetyissä menoissa eikä – kuten olisi voinut odottaa – vanhuuseläkettä saavien tai terveydenhuoltomenojen määrän suhteellisessa lisääntymisessä; sekä vanhuuseläkkeisiin että terveydenhuoltoon käytetyt menot lisääntyivät samassa suhteessa kuin kokonaismenot. Osa tästä kohoamisesta johtui 1990-luvun alun lamasta ja siihen liittyvästä työttömyyden noususta, mutta vanhuuseläke- ja terveydenhuoltomenot ovat kasvaneet edelleen suhteessa muihin tekijöihin vuodesta 1993 lähtien. Sairausetuudet ovat tärkein osa-alue, jolla menot ovat vähentyneet vuodesta 1990, ja vaikuttaa siltä, että useissa jäsenvaltioissa ne ovat olleet säästöjen keskipisteenä.

Menot suhteessa edunsaajiin

ESSPROS-tietokannassa ei ole tietoja edunsaajien lukumäärästä, mutta joitakin viitteitä muuttuvien lukumäärien mahdollisista vaikutuksista menoihin voidaan saada tarkastelemalla muuta aineistoa, erityisesti virallisen eläkeiän ylittäneiden henkilöiden ja työttömien lukumäärää.

Vuosina 1990–1996 vanhuusetuuksiin (myös lesken-/orvonetuuksiin) käytettyjen menojen reaalikasvu unionissa oli keskimäärin 3,5 % vuodessa. Eläkeiän ylittäneiden henkilöiden määrä lisääntyi 1,5 %:lla vuodessa, mikä merkitsee maksettuun keskimääräiseen etuuteen 2 %:n kasvua henkeä kohti; nousu on suunnilleen samansuuruinen kuin BKT:n kasvu henkeä kohti pitkällä aikavälillä. Koska BKT:n kasvuvauhti kuitenkin tällä kaudella oli hidasta, nousu tarkoitti, että keskimääräiset eläkkeet nousivat hieman enemmän kuin BKT henkeä

kohti. Lukuun ottamatta Alankomaita ja Kreikkaa, joissa oli vähäistä laskua, keskimääräiset eläkkeet nousivat kaikissa jäsenvaltioissa ja erityisesti Tanskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa (molemmissa 4 % vuodessa) ja Portugalissa (8 % vuodessa).

Työttömyyskorvauksiin (paitsi erorahoihin ja luontoisuuksiin) käytettyjen menojen reaalkasvu oli hieman alle 4% vuodessa unionissa vuosina 1990–1996, mikä on vähemmän kuin – ILO:n yleissopimusten mukaan määriteltyjen – työttömien lukumäärän lisääntyminen, joka puolestaan oli hieman yli 5,5 % vuodessa. Näin mitattuna korvaus työtöntä kohti putosi siis lähes 2 % vuodessa, mikä voi heijastella vähennystä vakuutuksen piiriin kuuluvien työttömien määrässä pikemminkin kuin vähennystä keskimäärin maksetussa etuudessa. Toisaalta se voi myös tarkoittaa tulonsiirtojärjestelmien tiukentumista, mikä olisi yhdenmukaista monien jäsenvaltioiden kyseisellä kaudella harjoittaman politiikan kanssa. Aleneminen oli selvää useimmissa maissa ja erityisen näkyvää Espanjassa, Kreikassa, Ranskassa, Belgiassa, Saksassa ja Ruotsissa. Toisaalta taas korvauksen laskennallinen arvo työtöntä kohti nousi huomattavasti Irlannissa, Portugalissa ja Alankomaissa.

3. SOSIAALIMENOJEN RAHOITUS

Sosiaalimaksuilla rahoitettiin noin 63 % sosiaaliturvan kokonaismenoista vuonna 1996, vaikkakin osuus vaihteli eri maissa: se oli vähintään kaksi kolmasosaa Ranskassa, Belgiassa, Alankomaissa, Saksassa, Italiassa ja Espanjassa, vähän yli puolet Luxemburgissa, Ruotsissa ja Suomessa, noin 40 % Portugalissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa ja vain 25 % Tanskassa.

Koska rahoitusjärjestelyt perustuvat järjestelmien historialliseen kehitykseen ja liittyvät läheisesti siihen, miten oikeutta etuuteen valvotaan, ne muuttuvat yleensä hitaasti. Vaikka yhä enenevässä määrin pyritään rajoittamaan tai vähentämään tuloista perittäviä maksuja, niiden suhteellinen merkitys koko unionissa väheni vain marginaalisesti vuosina 1990–1996 (vähän alle 64,5 %:sta vähän yli 63 %:iin). On korostettava, että vaikka sosiaalimaksut edustavat suurinta osaa työvoiman veroista, EU:ssa on muita veroja, joiden osuus on yli kolmannes näistä veroista.

Sosiaalimaksujen suhteellinen merkitys väheni kauden kolmena ensimmäisenä vuotena, ja vuoden 1993 jälkeen niiden suhteellinen merkitys jopa hieman lisääntyi. Sama koskee myös työnantajamaksuja, joiden osuus kokonaisrahoituksesta oli 42 % vuonna 1990; tästä se putosi vähän alle 39,5 %:iin vuonna 1993. Se kuitenkin säilyi tällä tasolla seuraavien kolmen vuoden aikana, jolloin verotulojen osuus kohosi vuoden 1990 30 %:sta vuoden 1993 33 %:iin, josta se taas putosi 32 %:iin vuonna 1996. Sosiaalimaksuista saatujen tulojen osuus muuttui kuitenkin huomattavasti useissa jäsenvaltioissa tällä kaudella. Muutos ei ollut yksinomaan laskeva, ja se oli suurempi niissä maissa, joissa osuus oli alunperin suhteellisen pieni, kuin niissä, joissa osuus oli suuri. Portugalissa osuus laski kyseisellä kaudella 57 %:sta 43 %:iin ja Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin 4 prosenttiyksikköä. Toisaalta sosiaalimaksujen merkitys rahoituslähteenä kasvoi Tanskassa (niiden osuus nousi 13 %:sta 25 %:iin) ja Alankomaissa (59 %:sta 67,5 %:iin); sama tapahtui vähäisemmässä määrin Suomessa, Belgiassa ja Itävallassa. Yleisesti ottaen siis sosiaalimaksujen osuus tuloista ei vaikuta olevan mitenkään yhtenäinen tällä kaudella.

Koska palkkojen osuus BKT:sta on yleisesti pudonnut 1990-luvulla ja varsinkin vuodesta 1993 ja laman lopusta lähtien, sosiaalimaksuista saatavien tulojen osuus on kohonnut huomattavasti suhteessa palkkoihin ja näin ollen työvoimakustannuksiin. Vuonna 1990 ne olivat 33,5 % työvoimakustannuksista ja vuonna 1996 37 %; samalla työnantajamaksut nousivat 21,5 %:sta 23 %:iin.

Vuodesta 1996 lähtien useissa jäsenvaltioissa – ja varsinkin niissä, joissa sosiaalimaksuosuus on korkea – on kuitenkin ollut havaittavissa pyrkimystä muuttaa sosiaaliturvan rahoituslähde maksuista veroihin; joissakin tapauksissa tämä on tarkoittanut kohdennettuja veroja, jotka käytetään erityisesti tiettyjen etuuksien rahoitukseen. Hyvänä esimerkkinä tästä on Ranska, jossa otettiin vuonna 1991 käyttöön CSG (*Contribution Sociale Généralisée*) "solidaarisuusverona", jolla korvattiin osa sosiaalimaksuista. Sitä on laajennettu useaan kertaan sen jälkeen, ja nyt se on korkeampi kuin tulovero. Vuonna 1995 Ranskassa otettiin käyttöön CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), joka on tuloista perittävä 0,5 %:n suuruinen lisämaksu ja jolla pyritään vähentämään sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusvajetta. Lisämaksun perimistä on jatkettu vuoteen 2014, ja samalla myös tupakkaveroa on korotettu samasta syystä.

Näiden muutosten seurauksena sosiaalimaksujen osuus tulolähteenä on vähentynyt vuodesta 1996, kun taas kohdennettujen verojen osuus on lisääntynyt niin, että se oli vuonna 1998 yli 15 % sosiaaliturvan kokonaisrahoituksesta. Belgiassa on samansuuntaisesti vähennetty hiljattain työnantajamaksuja, ja Saksassa alennettiin eläkemaksuosuutta vuonna 1999. Samalla myös ehdotettiin ekologista verouudistusta, jolla hankittaisiin lisärahoitusta sosiaalimenoihin. Italiassa on suunnitelmissa rahoittaa perhe-etuudet, myös äitiysavustukset, maksujen sijaan yleisestä verotuksesta.

4. VIIMEAIKAISET MUUTOKSET POLITIIKASSA

Viime vuosina sosiaalisen suojelun järjestelmissä tapahtuneet muutokset ovat keskittyneet samoihin päätavoitteisiin, joita korostettiin aiemmin tänä vuonna julkaistussa komission tiedonannossa ja jotka on esitetty edellä. Useimmiten tavoitteina ovat olleet seuraavat: (i) kannustaa työkykyisiä työttömiä työnhakuun ja tukea heitä tässä ja pyrkiä varmistamaan, että työkyvyttömillä on kohtuullinen tulotaso, (ii) vähentää valtion etuuksista riippuvaisten lukumäärää ja kannustaa ja auttaa heitä integroitumaan yhteiskuntaan, (iii) pyrkiä turvaamaan tulevat eläkkeet sekä rajoittamalla vaadittavia tulonsiirtoja että lisäämällä niiden rahoitukseen käytettävissä olevia varoja ja (iv) hillitä terveydenhuollon kustannuksia mutta parantaa tarjottavien palveluiden tasoa.

Toiminnan painotuksen siirtäminen – työllisyyden suuntaviivojen mukaisesti – pelkästä tulotuesta aktiivisiin toimiin on tekemässä sosiaalisesta suojelusta merkittävän tekijän unionin yleisessä talous- ja työllisyyspolitiikassa. Sillä enemmänkin tuetaan kuin estetään muilla aloilla toteutettavia toimia.

4.1. Päätavoite: työn teon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen

Kaikkialla unionissa tunnustetaan sosiaalisen suojelun järjestelmien tehtävä: niillä on varmistettava, että ihmisillä on taloudellinen kannustin etsiä työtä, että ihmiset eivät ole niin kauan työmarkkinoiden ulkopuolella, että se haittaisi heidän työnsaantimahdollisuuksiaan ja loisi riippuvuusasenteen, ja että heidän työllistettävyytensä paranee eikä heikkene työttömyyden aikana. Tämän tunnustaminen on johtanut pyrkimykseen varmistaa, että etuuksien taso suhteessa todennäköisiin ansioihin ei taloudelliselta kannalta jarruta työn etsimistä ja että ihmisiä autetaan työnetsinnässä asianmukaisilla aktiivisilla toimilla.

Samalla etuuksilla on kuitenkin turvattava riittävä tulotaso työtä etsiville ihmisille. Jäsenvaltioiden haasteena on määritellä etuuksien tasot ja oikeutta etuuksiin koskevat säännökset niin, että nämä molemmat tavoitteet saavutetaan yhtäaikaan. Käytännössä oikeus työttömyysetuuksiin ja työttömyysetuuksien määrä vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä; pohjoiset ja eteläiset jäsenvaltiot eroavat suuresti työttömyysetuuksia koskevan oikeuden osalta. Tätä näyttää vahvistavan hiljattain tehty empiirinen tutkimus, jossa tarkasteltiin korvaussuhdetta eli verrattiin saatuja työttömyysetuuksia työstä saataviin nettoansioihin. Tuloksista raportoitiin Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) kahdessa ensimmäisessä kyselyssä. Tulokset ovat vuosilta 1993 ja 1994, ja ne ovat suuntaa-antavia ja alustavia. Niitä on verrattava muista tutkimuksista saataviin tuloksiin ja tutkittava tarkemmin, kun tietoja uusista kyselyistä saadaan analysoitavaksi. On myös pidettävä mielessä, että haastattelututkimuksella on vaikea kerätä luotettavaa tietoa tuloista ja tulonsiirroista.

Tulokset osoittavat, että Italiassa, Kreikassa ja Portugalissa yli puolet niistä, jotka olivat työttöminä vähintään kolme kuukautta kyseisten kahden vuoden aikana, eivät saaneet mitään työttömyysetuutta ja useimmat eivät saaneet muutakaan sosiaaliavustusta. Espanjassa taas noin neljännekseen ei kohdistunut minkäänlaisia tulonsiirtoja. Tanskassa, Saksassa ja Belgiassa sitä vastoin vain noin 10 % työttömistä ei saanut mitään työttömyysetuutta ja tuskin kukaan jäi ilman minkäänlaista valtion tukea. Sama koskee myös Ranskaa, Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joissa kuitenkin harvemmat saivat työttömyysetuutta sellaisenaan.

Työttömyysetuuden keskimääräinen taso (mukaan on laskettu myös ne, jotka eivät saaneet mitään etuuksia) vaihteli huomattavasti. Irlannissa etuuden määrä oli lähes 80 % työssäkäynnin aikaisista nettoansioista, Saksassa, Belgiassa ja Tanskassa vähintään 70 %, Italiassa alle 25 % ja Kreikassa alle 10 %. Näiden välille sijoittuivat Ranska (noin 60 %) sekä Espanja ja Portugali (noin 35 %). Näissä luvuissa kuitenkin aliarvioidaan saatua summaa erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan osalta, koska niissä ei ole otettu huomioon kotitalouksille maksettavia asumisetuuksia, jotka ovat merkittävä tukimuoto Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Näistä keskimääräisistä etuusmääristä saa kuitenkin vain osittaisen kuvan siitä, miten ne kannustavat työttömiä etsimään työtä. Asianmukaisempi indikaattori on niiden osuus, jotka saavat työansioihin verrattuna suhteellisen suuria etuuksia, vaikkakaan siitä ei ole yleistä yksimielisyyttä, mitä pitäisi pitää "suurena" etuutena. Useimmissa jäsenvaltioissa esimerkiksi vain pienellä osuudella työttömistä korvaussuhde oli 80 % tai enemmän. Poikkeuksia olivat Tanska (27 %), Saksa (25 %) ja Ranska (24 %) miesten osalta sekä Tanska (49 %), Saksa (21 %), Ranska (30 %), Belgia (23 %) ja Irlanti (21 %) naisten osalta. Jäsenvaltioissa yhteensä alle 20 %:lla työttömistä korvaussuhde oli näin korkea. Näiden osuus oli vain noin 10 % Espanjassa ja huomattavasti alle 10 % Italiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Kreikassa sekä miesten että naisten osalta. Tanskaa lukuun ottamatta yli 60 %:lla työttömistä korvaussuhde oli alle 65 % tai he eivät saaneet mitään etuuksia.

Nämä tulokset viittaavat siihen, että taloudellinen kannustin pysytellä työttömänä oli suhteellisen heikko suurimmalle osalle työttömiä useimmissa jäsenvaltioissa vuosina 1993–1994. Tähän yleiseen päätelmään on suhtauduttava varauksellisesti. Lisätutkimuksissa on kiinnitettävä huomiota erityisiin ryhmiin, kuten matalapalkkaisiin työntekijöihin, joilla voi olla taloudellinen kannustin pysyä työttömänä tai olla aktiivisesti etsimättä työtä. Lisäksi vuosien 1993–1994 jälkeen kannustimiin liittyvien keskusteluiden seurauksena monissa maissa on tiukennettu etuuden saamista koskevia edellytyksiä.

Vallitseva piirre sosiaalipolitiikassa kaikkialla unionissa on viime vuosina ollut etuuksien maksamiseen liittyvien edellytysten uudelleentarkastelu. Tämän tuloksena useissa jäsenvaltioissa on toteutettu toimia, joilla on tiukennettu etuuksien saamiseen oikeuttavia edellytyksiä ja pyritty aktivoimaan työttömiä työnhakuun. Nämä toimenpiteet eivät ole rajoittuneet pelkästään työttömyysetuuksiin, vaan niitä on sovellettu myös työkyvyttömyysetuuksiin ja varhaiseläkejärjestelmiin, joista on tullut tosiasiallisesti työttömyysetuuksien korvikkeita useissa maissa.

Etusjärjestelmien muuttamiseen on useissa maissa yhdistetty myös pyrkimykset tehdä työstä taloudellisesti kannattavampaa. Tätä varten on otettu käyttöön toimenpiteitä, joilla pyritään korottamaan työpaikan saaneiden nettotuloja jatkamalla jonkinasteisen tuen antamista työnteon aloittamisen jälkeen ja laajentamalla työssäkäyville suunnattuja etuuksia.

Työssäkäyville suunnatut etuudet

Tämä lähestymistapa on viety pisimmälle Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa *Family Credit* -etuus, jonka tarkoituksena oli täydentää matalapalkkatöissä olevien lapsiperheiden nettotuloja, korvattiin vuonna 1999 *Working Families' Tax Credit* -etuudella. Sen tarkoituksena on taata kaikille työssäkäyville, joilla on huollettavia – myös yksinhuoltajille – korkeampi vähimmäistulotaso kuin ennen ja antaa lapsenhoitotukea. Siellä on otettu myös käyttöön samanlaisia toimenpiteitä vammaisten osalta ja on käynnistetty yli 50-vuotiaita työttömiä koskeva samantyyppinen pilottitoimi, jolla pyritään rohkaisemaan näitä työnhakuun.

Ainoa toinen unionin jäsenvaltio, jossa työssäkäyville suunnatut etuudet ovat merkittäviä, on Irlanti, jossa *Family Income Supplement* -tuki on ollut käytössä jonkin aikaa. Sitä on myönnetty viime vuosina yhä useammille ihmisille, kun tukeen oikeuttavia tulorajoja on nostettu ja tuen myöntämistä ja saamista koskevia edellytyksiä lievennetty. Lisäksi työttömyysetuutta saavat säilyttävät nykyään huollettavista lapsista maksettavat avustukset 13 viikon ajan työn aloittamisen jälkeen nettotulojensa lisäämiseksi ja lisäkannustimeksi työn aloittamiseen.

Muissakin maissa on otettu käyttöön työssäkäyville suunnattuja etuuksia, joiden tarkoituksena on avustaa ihmisiä siirtymään työttömyydestä työntekoon ja myös kannustaa heitä ottamaan vastaan osa-aikatyötä tai määräaikaista työtä. Tällaisia etuuksia on käytössä Itävallassa, Saksassa ja Portugalissa, joissa tärkeimpänä tavoitteena on auttaa työttömiä saamaan työkokemusta ja parantaa näin heidän tulevaa työllistettävyyttään.

Muutokset työttömyyskorvausjärjestelmissä

Työttömyysetuuksiin 1990-luvulla tehdyissä muutoksissa on keskitytty valtion budjettimenojen hillitsemiseen, mutta viime vuosina yleisenä huolenaiheena on ollut tulotuen integroiminen aktiivisiin työmarkkinoimiin ja etuudensaajien kannustaminen löytämään työtä mahdollisimman pian. Useissa jäsenvaltioissa, muun muassa Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa määritelmää siitä, mikä olisi työttömälle sopiva työ, on laajennettu niin, että sellaisena pidetään töitä, joista he pystyvät suoriutumaan vähimmäiskoulutuksella, eikä vain niitä, joita he tekivät aikaisemmin. Sopivasta työstä kieltäytyminen tietyn aikaa kestäneen työttömyyden jälkeen tai haluttomuus osallistua aktiivisiin työmarkkinaohjelmiin voivat johtaa etuuden menettämiseen.

Samalla useissa maissa on otettu käyttöön tai on suunnitteilla muutoksia, joilla parannetaan työttömyysetuuksien tarjoamaa turvaverkkoa. Italiassa ollaan ottamassa käyttöön vakuutukseen perustuvaa työttömyysetuusjärjestelmää, josta saa tarveharkintaista tukea sen jälkeen kun oikeus etuuteen on lakannut. Järjestelmä tarjoaa laajemman suojan kuin tähän mennessä. Portugalissa puolestaan on hiljattain pidennetty kaikissa ikäryhmissä kautta, jona työttömällä on oikeus työttömyysetuuksiin.

Poliittinen huomio on viime vuosina keskittynyt joka puolella unionia sen varmistamiseen, että työ on kannattavaa. Tästä huolimatta joissakin maissa, esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Belgiassa, on edelleen tilanteita, joissa ihmisillä saattaa olla vain vähäinen taloudellinen kannustin siirtyä palkkatyöhön. Tämä koskee erityisesti henkilöitä, usein naisia, joiden puoliso on työttömänä ja saa tarveharkintaista työttömyysetuutta, jonka määrä riippuu kotitalouden tuloista. Näissä tapauksissa lisätuloista saatava hyöty todennäköisesti menetetään, kun etuutta pienennetään. Sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa että Belgiassa on kuitenkin otettu käyttöön toimenpiteitä, joilla alennetaan työnteon mahdollisia esteitä.

Muutokset työkyvyttömyysetuuksissa

Työkyvyttömyysetuuksia on usein käytetty "hyväksyttävämpänä" korvikkeena työttömyysetuuksille useissa jäsenvaltioissa, ainakin pitkäaikaistyöttömien osalta. Kun kustannukset ja etuuksia hakevien määrä ovat nousseet, suuntana on kuitenkin ollut pyrkiä antamaan etuudet vain niille, jotka todella ovat kyvyttömiä työskentelemään vammansa vuoksi. Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, joissa työkyvyttömyysetuuden saajia on enemmän kuin työttömiä, tehtiin 1990-luvun puolivälissä uudistuksia, joilla pyrittiin

saamaan lääkärintarkastuksesta tiukempi ja pyrittiin laajentamaan niiden töiden valikoimaa, joita kyseinen henkilö voisi tehdä.

Alankomaissa siirrettiin lisäksi osa järjestelmän valvontavelvollisuudesta työnantajille vuodesta 1998 lähtien. Työnantajilta veloitettiin eri maksuja sen mukaan, millä todennäköisyydellä niiden työntekijät hakivat työkyvyttömyysetuuksia. Näin työnantajia kannustettiin vähentämään työkyvyttömyysetuuksia hakevien määrää joko suostuttelemalla heidät luopumaan hakemuksesta tai helpottamalla vammautuneiden työskentelyn jatkamista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on suunnitteilla lisätoimenpiteitä, joilla tiukennetaan etuuteen oikeuttavia edellytyksiä entisestään, ja samalla työelämään siirtyville taataan minimitulo veroalennusten kautta, kuten edellä on todettu. Samalla kuitenkin on korotettu niiden etuuksia, jotka eivät todella kykene työskentelemään.

Etuuksien saantia on rajoitettu muuallakin – kuten Itävallassa, Kreikassa ja Italiassa – ja Ruotsissa, jossa menot ovat suhteellisen korkeat, järjestelmää ollaan uudistamassa. Irlannissa, jossa työkyvyttömyysetuuksiin käytetyt menot ovat suhteellisen alhaiset, sitä vastoin laajennettiin sosiaalivastuun työkyvyttömyysetuutta vuonna 1997 niihin, jotka olivat osa-aikaisessa kotihoidossa, ja etuutta korotettiin niiden avioparien osalta, joista molemmat olivat työkyvyttömiä.

Varhaiseläkkeet

Työkyvyttömyyseläkettä saavien ohella myös varhaiseläkkeelle siirtyvien määrä on lisääntynyt viimeisten 15–20 vuoden aikana, paljolti samasta syystä. Molemmat ovat itse asiassa vaihtoehtoisia reaktioita pitkäaikaistyöttömyyteen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa on suosittu työkyvyttömyysetuuksien laajentamista, kun taas Ranskassa, Saksassa ja monissa muissa maissa hyödynnetään enemmän varhaiseläkettä. Kustannusten kohoamisen vuoksi molempien etuustyypin myöntämisperusteita on tiukennettu ja varhaiseläke-etuuksia on pienennetty.

Tanskassa, Itävallassa ja Italiassa on lisätty niiden maksuvuosien määrää, jotka vaaditaan varhaiseläke-etuuden saamiseksi, ja Saksassa ollaan asteittain korottamassa eläkkeenhakijoiden vähimmäisikää 63:een (tai 62:een, jos kyseessä on pitkäaikaistyötön).

Luxemburgissa sitä vastoin varhaiseläkkeelle siirtymisen mahdollisuutta on laajennettu, vaikkakin tavoitteena on kannustaa ihmisiä jatkamaan työskentelyä osa-aikaisesti täydellisen eläkkeelle jäännin sijaan. Järjestelmä on samanlainen kuin Ranskassa, Saksassa, Tanskassa ja Itävallassa sovellettavat järjestelmät, joissa tietyn iän ylittäneet työntekijät voivat vähentää työtuntiansa määrää vähitellen eläkkeelle jäämiseensä saakka ja saada osittaista eläkettä korvaukseksi. Esimerkiksi Itävallassa ja Saksassa työnantajat saavat lisäksi vähennyksen sosiaalimaksuista, jos he samalla palkkaavat jonkun työttömänä olleen.

Perhe-etuudet ja muut järjestelyt työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi

Lapsiperheille suunnatulla sosiaalisella suojelulla on kolme päätavoitetta: (i) avustaa perheitä lastensaannista koituvissa lisäkustannuksissa lapsietuuksien tai -avustusten kautta, (ii) tukea synnyttäviä naisia äitiysavustuksella ja -lomalla, joka on ulotettu koskemaan molempia vanhempia, sekä (iii) avustaa lastenhoidon ja vammaisten ja vanhojen perheenjäsenten hoidon järjestämisessä. Kaikki kolme tukimuotoa ovat tärkeitä perheellisten, ja etenkin naisten, tulojen turvaamiseksi ja työelämän ja muiden velvoitteiden yhteensovittamiseksi. Lapsenhoitoon liittyvät tukijärjestelyt ja oikeus lapsenhoitovapaaseen – ja muiden pitkäaikaishoitoa vaativien perheenjäsenten hoitovapaaseen – ovat olennaisen tärkeitä monille

naisille, jotka haluavat luoda työuraa. Tämä koskee erityisesti yksinhuoltajia, joita on yhä enemmän. Kuten EU:n työllisyysstrategiassa nimenomaisesti tunnustettiin, naisilla on edelleen erityisvaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä, uralla etenemisessä ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Työllisyyden suuntaviivoissa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että naisilla on yhtäläiset mahdollisuudet hyödyntää työmarkkinatoimenpiteitä ja että heillä on yhtäläiset työnsaantimahdollisuudet.

Saksassa korotettiin lapsietuuksia huomattavasti vuoden 1999 alussa, ja niitä korotetaan uudelleen vuonna 2000. Samalla sovelletaan lapsista tehtäviä verovähennyksiä, joilla korotetaan perheiden nettotuloja. Luxemburgissa tuki on kohdennettu pienituloisille perheille pienentämällä lapsista tehtäviä verovähennyksiä (jotka yleensä suosivat korkeampituloisia tulonsaajia) ja korottamalla lapsietuuksia vastaavalla määrällä. Italiassa puolestaan otettiin käyttöön vuonna 1999 uusi tarveharkintainen etuus kaikille perheille, joilla on enemmän kuin kolme alle 18-vuotiasta lasta.

Pääasiallinen kehittäminen alalla on kuitenkin suunnattu vanhempainlomamahdollisuuksien lisäämiseen, ja tätä on kannustanut hiljattain annettu yhteisön direktiivikin. Vanhempien oikeutta pitää lomaa on laajennettu tai ollaan laajentamassa monissa unionin maissa, esimerkiksi Itävallassa, Luxemburgissa, Tanskassa, Belgiassa, Irlannissa, Alankomaissa, Italiassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Samalla lastenhoitotuen saatavuutta on lisätty viime vuosina monissa jäsenvaltioissa ja varsinkin niissä, joissa tuki on ollut vähäistä aikaisemmin. Tukitoimenpiteet ovat usein välttämätön täydennys aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin, jotta monet – varsinkin naiset – voisivat käydä työssä ja integroitua yhteiskuntaan. Espanjassa myönnetään verovähennyksiä alle kolmevuotiaiden lasten hoitokustannuksista, ja näitä korotettiin huomattavasti vuonna 1998. Kreikassa on käynnistetty pilottihanke, jolla pyritään pidentämään aikaa, jonka lapset voivat viettää päiväkodissa ja koulussa sekä valtion päivähoitokeskuksissa, ja Portugalissa on laajennettu päiväkotiverkkoa. Vuodesta 1999 lähtien työtä hakevat tai ammatilliseen koulutukseen osallistuvat yksinhuoltajat saavat Alankomaissa korvausta koulun jälkeisen päivähoiton kustannuksista, jos heidän tulonsa jäävät alle tietyn rajan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa otettiin lokakuussa 1999 käyttöön uusi lastenhoitoon liittyvä verovähennys pienituloisille perheille, myös yksinhuoltajille. Tavoitteena on lisätä koulun ulkopuolisten lastenhoitopaikkojen määrää.

4.2. Päätavoite: eläkkeiden turvaaminen ja eläkejärjestelmien ylläpidettävyys

Eläkeiän ylittäneiden ihmisten määrän huomattava kasvu kaikissa jäsenvaltioissa 10–15 vuoden aikana on kiinnittänyt kaikkialla huomion vanhuuseläkkeisiin ja niiden rahoittamiseen. Vanhuus- ja lesken-/orvonetuudet edustavat jo 43 %:a unionin kaikista sosiaaliseen suojeluun käytetyistä menoista eli vähän yli 12 %:a BKT:sta. Vaikka käyttöön otetut toimenpiteet eroavat toisistaan yksityiskohtien osalta, yhteistä on se, että niissä korostetaan tulevaisuudessa tarvittavien tulonsiirtojen rajoittamista tai käytössä olevan rahoituksen lisäämistä. Käyttöön otettuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi virallisen eläkeiän korottaminen tai täyteen eläkkeeseen oikeuttavien maksuvuosien määrän lisääminen, maksettavan eläkkeen vähentäminen suhteessa aikaisempiin ansioihin tai sen liittäminen tiiviimmin suoritetuihin maksuihin sekä erityisrahastojen perustaminen tulevien tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Viimeinen vaihtoehto merkitsee sitä, että nykyisten jakoperiaatteella (pay-as-you-go) toimivien järjestelmien, joissa tämänhetkiset etuudet rahoitetaan tämänhetkisillä maksuilla, lisäksi tulevat rahastoidut eläkejärjestelmät, joissa tämänhetkiset maksut määrättyvät tulevien menojen mukaan.

Itävallassa, Italiassa ja Luxemburgissa valtion virkamiesten eläkkeitä koskevat säännöt olivat edullisempia kuin yksityissektorin, ja niissä tehtiin uudistuksia virkamiesten järjestelmän lähentämiseksi yksityissektorin järjestelmään. Espanjassa taas eläkeoikeuden laskentaperustetta ollaan vähitellen laajentamassa niin, että huomioon otettaisiin 8 parhaan palkkavuoden sijaan 15 parasta vuotta. Italiassa korkeimmat eläkkeet jäädytettiin vuonna 1998, ja Saksassa on muutettu eläkkeiden indeksointiperustaa palkankorotuksista hintainflaatioon vuosina 2000 ja 2001, millä alennetaan menoja. Toisaalta vuoden 1999 uudistus, jonka tavoitteena oli alentaa eläkkeitä vähitellen keskimääräisestä 70 %:n nettopalkasta 64 %:iin, on jäissä vuoden 2000 loppuun saakka.

Käytettävissä olevien varojen lisäämiseksi Espanjassa on korotettu suuri- ja keskituloisten maksamia eläkemaksuja tekemättä vastaavia korotuksia tulevaan eläkeoikeuteen, ja Italiassa on korotettu tilapäisesti itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien maksuja. Tanskassa maksuja on korotettu vuodesta 1998 sisällyttämällä vuonna 1997 peritty 1 %:n ylimääräinen maksu lisäeläkkeiden rahoitusjärjestelmään.

Alankomaissa on asetettu katto maksuille, ja valtio on perustanut erityisrahaston, johon se maksaa vuosittain summan, joka on laskettu niin, että sillä pystytään kattamaan vuoden 2020 jälkeen suurentuvat menot. Ranskassa on ehdotettu, että täyteen eläkkeeseen vaadittavien maksuvuosien määrä korotettaisiin 40:stä 42,5:een vuoteen, ja siellä – kuten Espanjassakin – on perustettu rahasto, johon yhdistetään eläkkeitä varten käytettävissä olevat varat. Irlannissa perustettiin vuonna 1998 *Social Welfare Pension Fund Reserve*. Se on rahasto, johon käytetään verotuloista ja televiestinnän yksityistämisestä saatuja varoja tulevien eläkekustannusten rahoittamiseksi. Nopean talouskasvun ansiosta on kuitenkin voitu alentaa täysimääräisiä sosiaalimaksuja ja korottaa peruseläkettä huomattavasti vuosina 1998 ja 1999.

Samalla monissa maissa, esimerkiksi Italiassa, on toteutettu toimenpiteitä, joilla kannustetaan kehittämään työeläkkeitä ja henkilökohtaisia eläkkeitä valtion tulevan eläketaakan helpottamiseksi.

Vaikka monissa maissa onkin keskitytty eläkejärjestelmien ylläpidettävyyden varmistamiseen, useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin parannettu epäedullisessa asemassa olevien ryhmien eläkeoikeuksia. Italiassa ja Espanjassa on nostettu maksuihin perustumattomia vähimmäiseläkkeitä. Luxemburgissa, Saksassa, Itävallassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa otetaan laajemmin huomioon kaudet, jotka käytetty lasten tai aikuisten hoitoon. Luxemburgissa, Saksassa ja Espanjassa on myönnetty paremmat eläkeoikeudet osa-aikatyöntekijöille ja Suomessa niille, joilla on normaalia lyhyempi työskentelyura.

4.3. Päätavoite: syrjäytymisen torjunta

Kuten edellä on todettu, eräs tärkeimmistä seikoista viime vuosien sosiaalipolitiikassa on ollut korostaa aktiivisia toimia, joiden tarkoituksena on saada ihmiset työelämään. Motiivina on ollut myös tavoite vähentää riippuvuutta ja sosiaalista syrjäytymistä. Työllisyys on keskipisteenä, koska on tunnustettua, että vakituinen työpaikka tai edes mahdollisuus työskennellä on tärkeä edellytys sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi, mutta on myös tunnustettua, että syrjäytymisessä on muitakin puolia, jotka on yhtäläillä otettava huomioon, jos ongelma halutaan ratkaista. Näitä ovat esimerkiksi yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen saanti, kunnolliset asuinolot ja kohtuullinen terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden taso.

Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ehkäisemään syrjintää ja lisäämään pyrkimyksiä aktiiviseen toimintaan, joiden tavoitteena on tarjota työnhakuapua, parantaa työllistettävyyttä

ja tarvittaessa tarjota suoraan työpaikkoja. Toimenpiteet on suunnattu ensisijaisesti työttömille ja etenkin pitkäaikaistyöttömille ja nuorille mutta myös muille epäedullisemmassa asemassa oleville ryhmille kuten naisille, jotka palaavat työelämään oltuaan sen ulkopuolella hoitovelvoitteidensa vuoksi. Toimenpiteet on suunnattu myös muille työelämän ulkopuolella oleville, erityisesti työkykyisille vammaisille, varhaiseläkkeellä oleville ikääntyneille ja yksinhuoltajille.

Kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet vuoden 1998 ja 1999 työllisyyden suuntaviivojen mukaisesti käyttöön nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä koskevia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kaikkiin, jotka ovat olleet työelämän ulkopuolella tietyn aikaa (alle 25-vuotiaiden osalta 6 kuukautta ja yli 25-vuotiaiden osalta 12 kuukautta, vaikka Ruotsissa, Portugalissa ja Luxemburgissa aikarajat ovat 3 ja 6 kuukautta), kohdistetaan jonkinlaisia aktiivisia toimia tai tarjotaan tuella rahoitettu työpaikka. Toimenpiteitä pyritään räätälöimään tarkemmin ja järjestelmällisemmin yksilöllisiin tarpeisiin, jotta ne olisivat tehokkaampia. Monissa maissa (esimerkiksi Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) samanlaista lähestymistapaa on sovellettu vammaisiin, joita on tietoisesti pyritty saamaan mukaan aktiivisiin työmarkkinaohjelmiin. Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on hiljattain otettu käyttöön samanlaista apua yksinhuoltajille, ja erityisesti niille, joilla on yli 5-vuotiaita lapsia.

Monissa maissa, esimerkiksi Belgiassa, Tanskassa, Saksassa, Ranskassa ja Alankomaissa työnhakua, ammatinvalinnanopastusta ja koulutuksen tai uudelleen koulutuksen tarjontaa koskevia toimenpiteitä ovat täydentäneet yhä yleisemmät tukirahoitteiset työpaikat tai suorat työpaikkojen perustamisjärjestelmät. Nämä on suunnattu erityisesti pitkäaikaistyöttömille ja muille, joilla on vaikeuksia työn löytämisessä.

Aktiiviset toimenpiteet on laajennettu koskemaan minimitulon varassa eläviä, ja monissa maissa heitä kannustetaan osallistumaan ohjelmiin, joiden tarkoituksena on parantaa heidän työllistettävyyttään. Näin on esimerkiksi Belgiassa, jossa tarjotaan ammattikoulutusta niille, jotka elävät minimitulotuella, ja Tanskassa on tulotuen myöntäminen vuodesta 1998 edellyttänyt tuensaajien osallistumista ohjelmiin, joihin tarkoituksena on parantaa heidän omavaraisuuttaan. Italiassa taas vähimmäistulotason takaavaa tarveharkintaista etuutta saavat henkilöt, jotka ovat työkykyisiä, velvoitetaan osallistumaan ammatilliseen koulutukseen.

Pyrkimyksiä sen varmistamiseksi, että ihmiset tulevat paremmin toimeen ollessaan työelämässä kuin sen ulkopuolella, on laajennettu työttömyysetuusjärjestelmistä minimitulojärjestelmiin useissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Ranskassa on vuodesta 1998 parannettu mahdollisuutta, joka oli aikaisemminkin olemassa, myöntää joitakin tarveharkintaisia etuuksia (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion*) palkan lisäksi. Ajanjaksoa, jolta tämä on mahdollista, on pidennetty ja sallittua tulorajaa on korotettu. Mahdollisuus on myös laajennettu koskevaan yksinhuoltajille ja leskille tarkoitettuja erityisetuuksia (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). Samansuuntaisia askelia on otettu myös muissa maissa kuten Belgiassa, Saksassa, Irlannissa, Alankomaissa ja Tanskassa, ja Italiassa testataan uutta tarveharkintaista etuutta, jolla ensimmäistä kertaa taataan kansallinen minimitulotaso ja jossa jätetään tuloista 25 % ottamatta huomioon, jotta säilytetään taloudellinen kannustin työntekoon.

Aktiivisille toimenpiteille 1990-luvulla annetusta painotuksesta huolimatta niihin käytettyjen varojen määrä on käytännössä kasvanut suhteessa vain verrattain vähän. Työmarkkinakustannuksia koskevien OECD:n tietojen mukaan suhteellinen kulutus aktiivisiin toimenpiteisiin unionissa vuodesta 1994 lähtien ja talouslaman lopussa on ollut pientä ja edusti vuonna 1998 samaa osuutta kokonaiskustannuksista (vähän alle 37 %) kuin

vuonna 1990. Lisäksi aktiivisiin ohjelmiin käytetty summa työtöntä henkilöä kohti oli vuonna 1998 sama kuin vuonna 1994 suhteessa BKT:een ja vähemmän kuin vuonna 1990. Tämä merkitsee sitä, että aktiivisten toimenpiteiden hyödyntämistä voidaan edelleen laajentaa varsinkin kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

4.4. Päätavoite: korkealaatuisen ja ylläpidettävissä olevan terveydenhuollon varmistaminen

Sosiaalisen suojelun järjestelmiin unionissa kohdistuva paine näkyy myös terveydenhuollon kasvavana tarpeena: vuonna 1996 sen osuus oli vähän yli 21,5 % sosiaalisen suojelun kustannuksista eli 6 % BKT:sta. Painetta vahvistaa vielä reaalityöjen kasvu sekä tietojen ja taitojen ja hoitomuotojen lisääntyminen, jotka lisäävät kysyntää ja näin ollen myös kustannuksia huomattavasti. Yhteisenä reaktiona eri maissa on ollut menojen kasvun ja sen valtion budjetille aiheuttamien vaikutusten rajoittaminen. Samalla on kuitenkin pyritty säilyttämään palveluiden laatu ja saatavuus. Tämä on luonnollisesti johtanut tavoittelemaan tuottavuuden lisäämistä tai kustannustehokkuuden parantamista.

Tämän saavuttamiseksi hallitukset kaikkialla unionin jäsenvaltioissa ovat kiristäneet yleisen varainkäytön valvontaa joko suoraan, kun kyseessä ovat kansalliset terveydenhuoltojärjestelmät, tai välillisesti rajoittamalla maksuja, kun kyseessä ovat vakuutusperusteiset järjestelmät. Monissa maissa, joissa on julkinen terveydenhuoltojärjestelmä (Espanjassa, Italiassa, Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa), on siirretty enemmän palveluiden hallintovastuuta ja varojenjakovastuuta alueelliselle tai paikalliselle tasolle, joissa tarpeet voidaan tarkemmin arvioida. Lisäksi yleistyvänä suuntauksena on ollut laajentaa lääkkeiden ja hoitojen yhteisrahoitusta korottamalla kuluttajan suoraan maksettavaksi tulevaa osuutta. Tarkoituksena on kannustaa kuluttajia säästämään palveluiden käytössä ja saada lisärahoitusta. Tähän liittyy myös hyväksytyjä lääkkeitä koskevien luetteloiden laatiminen ja generisten lääkkeiden käyttöönotto reseptilääkkeistä koituvien kustannusten rajoittamiseksi.

Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin reagoitu potilaiden maksettavaksi jätettävien kustannusten jatkuviin korotuksiin. Erityisesti Ruotsissa, jossa kustannukset nousivat merkittävästi 1990-luvulla, on oltu lisääntyvässä määrin huolissaan, että varsinkin pienituloiset lapsiperheet jättävät hoidon kesken ja vaarantavat näin terveytensä. Tämän vuoksi lapsilta poistettiin maksut vuonna 1998, mikä johti taas huolestumiseen palveluiden liiallisesta kysynnästä ja muiden julkisten palveluiden leikkauksista, joilla korvattiin rahoituksen vähenemistä. Ratkaisuna on ollut siirtää lisää johonkin tarkoitukseen kohdennettuja tuloja paikallisviranomaisille, jotka vastaavat palveluiden tarjonnasta, ja ehdottaa resurssien siirtämistä puolustuspolitiikasta terveydenhuoltoon. Ranskassa on oltu huolissaan terveydenhuollon saannista, ja tämän vuoksi terveydenhuollon perusvakuutusta laajennetaan koskemaan kaikkia ja täydentävä terveystakuutus annetaan ilmaiseksi pienituloisille kotitalouksille eli noin 6 miljoonalle hengelle. Myös Luxemburgissa ja Belgiassa on toteutettu toimenpiteitä, joilla helpotetaan terveydenhuollon saatavuutta ja alennetaan köyhimpien kotitalouksien maksuja. Espanjassa puolestaan kaikille ulkomaalaisille, laillisesti ja laittomasti maassa oleskeleville, tarjotaan terveydenhuolto samanveroisesti Espanjan kansalaisten kanssa.

Alankomaissa perittiin kaikista hoidoista ja lääkkeistä sairaala- ja lääkärikäyntejä lukuun ottamatta 20 %:n maksu, jonka tarkoituksena oli kannustaa ihmisiä palveluiden harkitsevampaan käyttöön. Maksusta kuitenkin luovuttiin vuoden 1999 alussa, koska se ei ollut juurikaan vähentänyt kysyntää ja siihen liittyi suuria hallinnollisia kustannuksia. Saksassa terveydenhuollon kustannukset ovat unionin korkeimpia, ja siellä joukko käyttöön

otettuja toimenpiteitä, joilla lisättiin potilaiden maksettavaksi tulevaa osuutta, poistettiin tai keskeytettiin vuoden 1999 alussa; lääkäreiden palkkioista korvattavat enimmäismäärät säilytettiin. Keskustelun alla olevissa ehdotuksissa, joiden tarkoituksena on hillitä kustannusten nousua ja pitää maksuosuudet pieninä, ehdotetaan esimerkiksi potilaiden valinnanvapauden rajoittamista hoitomuodon suhteen, reseptilääkkeiden rajoittamista ja yleislääkäreiden maksuille asetettavia kattoja. Tämän johdosta on väitetty, että lääkärit saattavat kieltäytyä hoitamasta vanhuksia tai kroonisesti sairaita potilaita kustannusten vuoksi.

Yksityisten varojen osuus terveydenhuollon kokonaismenoista unionissa kasvoi OECD:n tietojen mukaan hieman 1990-luvulla: vuonna 1990 osuus oli 22 % ja vuonna 1997 lähes 24 %, mikä on lisännyt sosiaaliseen suojeluun liittyviä menoja vähän yli 30 %. Terveydenhuoltoon käytettyjen yksityisten varojen merkitys vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa: Portugalissa se on 40 % kokonaismenoista, Italiassa 30 %, Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Belgiassa ja Tanskassa noin 15 % ja Luxemburgissa vain 8 %. Italian, Suomen ja Ruotsin kaltaisissa maissa julkisen terveydenhuollon kustannusten rajoittaminen on nähtävästi johtanut yksityisen tarjonnan kasvamiseen vuosina 1990–1997 sekä suoraan että epäsuorasti, sillä yhteisrahoituksen lisääminen oli yksi keinoista, joilla voidaan vähentää julkisia menoja.

5. TIETOIHIN LIITTYVIÄ SEIKKOJA

Tähän raporttiin sisältyvät analyysit perustuvat – aina kun mahdollista – kvantitatiivisiin tietoihin sosiaaliseen suojeluun ja tietäntyyppiin etuuksiin käytettyjen menojen tasosta, rahoituslähteistä ja viimeaikaisista muutoksista. Tämä on tärkeää, jotta voidaan esittää objektiivinen kuva kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Näin voidaan helpottaa joka puolella unionia tapahtuvien muutosten ja niiden vaikutusten ymmärtämistä – eikä pelkästään talouspolitiikan ja valtion budjetin kannalta vaan myös sosiaalisten seikkojen kuten köyhyyden ja puutteen lievittämisen kannalta.

Kvantitatiivinen analyysi, jota alalla on mahdollista toteuttaa, on kuitenkin vähäistä tiedonpuutteen vuoksi. Uusi sosiaalisen suojelun menoja ja tuloja käsittelevä ESSPROS-tietokanta, jonka Eurostat on laatinut viime vuosina yhtenäisempien ja tyydyttävämpien luokitteluperusteiden mukaan, sekä hiljattain laaditut Euroopan yhteisön kotitalouspaneelin (ECHP) kyselytutkimukset tarjoavat arvokasta tietoa sosiaalisen suojelun järjestelmiin liittyvistä seikoista ja käynnissä olevista muutoksista kaikkialla unionissa. Tiedoissa on kuitenkin vielä merkittäviä aukkoja.

ESSPROS-tietokannan tietoihin liittyy vertailtavuusongelmia, minkä lisäksi niissä on tietoja pikemminkin suorista etuuksista kuin verohelpotusten kautta tehdyistä sosiaalisista tulonsiirroista tai etuuksiin liittyvistä maksuista perittävistä veroista, jotka alentavat edunsaajalle maksettavaa nettoetuutta ja valtiolle tulonsiirrosta aiheutuvia kustannuksia. Tietokannassa ei myöskään ole tarkkoja tietoja etuudensaajien lukumäärästä taikka niistä, jotka eivät saa etuutta, mikä olisi yhtä tärkeä tieto. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, tarjoaako järjestelmä tehokkaasti tukea sen tarpeessa oleville tai mikä on tuensaajan keskimäärin saama tuki. Edunsaajia koskevien tietojen puutetta ollaan korjaamassa ainakin työttömien osalta kehittämällä ESSPROS-tietokantaan työmarkkinapolitiikkaa koskevaa moduulia.

Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimus on vaihtoehtoinen tapa tarkastella aihetta, koska se tarjoaa tietoa tuloista ja eri tulonlähteistä samoin kuin kyselyn kohteena olleiden henkilökohtaisesta tilanteesta, myös heidän työllisyystilanteestaan, ja tarkkoja tietoja kotitaloudesta, jossa he asuvat. Kyselytutkimuksen suurin ongelma kuitenkin on, että se edustaa pientä otosta, noin 60 000:ta kotitaloutta koko unionissa, mikä tarkoittaa alle 200 000:ta henkilöä. Tähän saattaa liittyä edustavuusriskejä, varsinkin pienten ryhmien osalta. Tämä asettaa rajoituksia analyyseille, joita voidaan tehdä, varsinkin sosiaalisen suojelun niillä aloilla, jotka koskevat vain pientä osaa väestöstä.

Lisäksi tiedot ovat käytettävissä huomattavan myöhässä, mikä rajoittaa molempien lähteiden hyödyllisyyttä muutosten valvonnassa. Analysoitavat tiedot koskevat tilannetta vähintään kolme vuotta aikaisemmin, mikä on riittävä aika, jotta huomattavia muutoksia olisi voinut tapahtua. Molemmat ovat suhteellisten uusien tietolähteitä, mikä osaksi selittää viivettä, mutta on tärkeää, että tiedot saadaan käyttöön nopeammin, jotta lähteiden tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää täysimääräisesti poliittisen analyysin välineenä.

6. SOSIAALINEN SUOJELU KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN EHDOKASMAISSA

Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden (KIE-maiden)² sosiaaliturvajärjestelmien kehittyminen on herättänyt laajaa kiinnostusta, joka lisääntynee liittymisen lähentyessä. Tulevan laajentumisen merkitys – se on tähänastisista ihmismäärältään laajin – on yksi tekijä, joka vaikuttaa sosiaalipolitiikan tulevaisuuteen EU:ssa. Asiaa on käsitelty komission hiljattain antamassa tiedonannossa *Yhteinen strategia sosiaalisen suojelun uudistamiseksi*.

Strategia, jota komissio ehdottaa, ja haasteet, joihin strategialla halutaan vastata, eivät koske pelkästään nykyisiä 15 jäsenvaltiota. EU:hun liittyvien uusien maiden on hyväksyttävä koko yhteisön lainsäädäntö tai sopimukset, sitoumukset ja toimintalinjat, jotka ovat yhteisiä jäsenvaltioille ja joita ne ovat kehittäneet yhdessä. Sosiaalisen suojelun osalta tämä merkitsee sekä voimassa olevia sitovia direktiivejä ja asetuksia että niitä yhteisiä periaatteita tai arvoja, joihin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sen varmistamiseksi, että niiden järjestelmät pystyvät hoitamaan esiin tulevat ongelmat ja hyödyntämään uusia mahdollisuuksia. Tämä perustuu siihen käsitykseen, että hyvin suunnitelluilla ja toimivilla sosiaalisen suojelun järjestelmillä on olennaisen tärkeä tehtävä talouspolitiikan tukemisessa ja taloudellisen suorituskyvyn parantamisessa. Uusia yhteisiä ajatuksia ja ihanteita voi hyvinkin tulla esiin, kun jäsenvaltiot pohtivat aihetta tiedonannossa ehdotetulla tavalla. Tässä on kuitenkin syytä muistaa, että vaikka jäsenvaltioilla saattaakin olla yhteinen käsitys sosiaalisen suojelun tarkoituksesta ja yleisesti ottaen sen kehittymisestä, niillä on kuitenkin täysi vapaus päättää tehtävistä muutoksista ja käyttöön otettavista uusista toimenpiteistä.

Tiedonannossa esitetyissä neljässä tavoitteessa tuodaan myös esiin, mitä ehdokasmaiden sosiaalisen suojelun järjestelmissä on saavutettava, jotta voitaisiin turvata tarvittava taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen vakaus sen varmistamiseksi, että sisämarkkinat ja EMU voivat tarjota parhaan mahdollisen hyödyn. Turvaton elämän tarjoaminen ihmisille työskentelyn kautta ja vaikutusten lieventäminen silloin kun se ei ole mahdollista, turvaton ja kohtuullisen toimeentulon turvaaminen eläkkeellä sekä korkealaatuisen terveydenhuollon ja elämän perusedellytysten tarjoaminen kaikille voivat vain vahvistaa poliittista vakautta ja tukea laajentumista. Hyöty, jonka ne tuovat ihmisten elämään, hyödyttää myös kyseisten maiden talouselämää. Kestävän rahoituksen takaaminen sosiaaliselle suojelulle – erityisesti terveydenhuollolle ja eläkkeille – on olennaisen tärkeää EMUun liittyvän talouskurin kannalta. Sosiaalisen suojelun järjestelmien tehokkuus ja toimivuus on myös olennaisen tärkeää, ja se merkitsee asianmukaisten hallinnollisten rakenteiden perustamista. Tämä on tärkeä tavoite, kun EU tukee ehdokasmaita niiden valmisteluissa ja auttaa niitä vahvistamaan lainsäädännön täytäntöönpanoon tarvittavaa hallintoa esimerkiksi antamalla koulutusta ja kertomalla kokemuksistaan.

² Bulgaria, Tšekki, Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia ja Slovenia.