



EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO

Bryssel, 12. joulukuuta 2001 (13.12)
(OR. en)

15223/01

SOC 538
ECOFIN 400
EDUC 161
SAN 167

SAATE

Lähtettäjä: Neuvosto (työllisyys ja sosiaalipolitiikka)

Vastaanottaja: Eurooppa-neuvosto

Kom.tiedonanto 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147 REV 1

nro:

Asia: **Yhteiseksi raportti sosiaalisesta osallisuudesta**
– Osa I: Euroopan unioni, sisältää myös tiivistelmän

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta, Osa I – Euroopan unioni, sellaisena kuin neuvosto (työllisyys ja sosiaalipolitiikka) sen hyväksyi. Osa I sisältää myös tiivistelmän.

"Osa II – Jäsenvaltiot" on asiakirjassa 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 1.

"Osa III – yhteisen raportin liitteet" on asiakirjassa 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

Käännökset komission yksiköiden toimittamia.

Yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta

**OSA I – EUROOPAN UNIONI JA
TIIVISTELMÄ**

Osa I Euroopan unioni	
TIIVISTELMÄ	5
Johdanto	11
1. Tärkeimmät suuntaukset ja haasteet.....	14
2. Strategiset lähestymistavat ja toimet.....	27
3. Hyvien käytäntöjen ja innovatiivisten lähestymistapojen määrittely.....	31
3.1. Tavoite 1: Helpotetaan työpaikkojen saantia ja kaikkien mahdollisuutta päästä osallisiksi voimavaroista, oikeuksista, tavaroista ja palveluista	32
3.1.1. Työpaikkojen saannin helpottaminen	32
3.1.2. Helpotetaan kaikkien mahdollisuutta päästä osallisiksi voimavaroista, oikeuksista, tavaroista ja palveluista	40
3.1.2.1. Sosiaaliturvajärjestelmät	40
3.1.2.2. Asuminen	44
3.1.2.3. Terveysturva	48
3.1.2.4. Koulutus, oikeusturva ja kulttuuripalvelut	52
3.2. Tavoite 2: Syrjäytymisvaaran ehkäiseminen	60
3.2.1. Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen.....	60
3.2.2. Ylivelkaantumisen ja asunnottomuuden ehkäiseminen	63
3.2.3. Perheen yhteenkuuluvuuden säilyttäminen.....	67
3.3. Tavoite 3: Heikoimmassa asemassa olevien auttaminen	68
3.3.1. Edistetään niiden väestöryhmien sopeuttamista, joita uhkaa pitkäaikainen köyhyys.....	69
3.3.2. Lasten sosiaalisen syrjäytymisen poistaminen.....	72
3.3.3. Toiminta syrjäytymisen leimaamien alueiden hyväksi	73
3.4. Tavoite 4: Kaikkien asianosaisten aktivoiminen.....	76
3.4.1. Syrjäytyneiden osallistumisen ja mielipiteen ilmaisun edistäminen.....	77
3.4.2. Syrjäytymisen torjunnan vahvistaminen.....	77
3.4.3. Vuoropuhelun ja kumppanuuden edistäminen.....	82

4.	Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen.....	84
4.1.	Naisten ja miesten aseman tiedostaminen suurimmissa haasteissa.....	84
4.2.	Tasa-arvon valtavirtaistaminen kokonaisstrategiassa.....	85
4.3.	Tasa-arvon huomioiminen eri tavoitteissa.....	85
4.4.	Tasa-arvonäkökohdat seurannassa, vaikutusten arvioinnissa ja indikaattoreissa.....	88
5.	Indikaattorien käyttö sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa	88

TIIVISTELMÄ

Euroopan unioni hyväksyy ensimmäisen kerran poliittisen asiakirjan köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä. Tässä sosiaalista osallisuutta koskevassa yhteisessä raportissa selostetaan ja analysoidaan tilannetta kaikkialla jäsenvaltioissa ja eritellään keskeisiä tulevaisuuden haasteita ja tällä tavoin osaltaan lujitetaan Euroopan sosiaalista mallia. Raportin ansiosta on helpompi saavuttaa EU:n strateginen tavoite – sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen unionissa vuosina 2001–2010.

Tämä raportti on konkreettinen osoitus sosiaalista osallisuutta koskevasta avoimesta koordinoitimenetelmästä, josta sovittiin Lissabonissa maaliskuussa 2000 pidetyssä huippukokouksessa. Tässä uudessa prosessissa tunnustetaan sosiaalipolitiikan keskeinen asema talous- ja työllisyyspolitiikan ohella vähennettäessä epätasa-arvoa ja tuettaessa sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä tarve varmistaa tehokkaat yhteydet näiden politiikkojen välillä. Se on siten merkittävä osa Nizzassa päätetyn Euroopan sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamista, ja se täydentää Euroopan työllisyysstrategian tavoitteita.

Tämä raportti on merkittävä edistysaskel kehitettäessä yhteisesti sovittuja indikaattoreita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mittaamiseksi jäsenvaltioiden kesken ja niiden sisällä. Se osoittaa, että jäsenvaltiot ja komissio ovat aktiivisesti osallisina tässä prosessissa. Sen avulla köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa saavutettua edistystä on jatkossa mahdollista seurata paljon tarkemmin ja tehokkaammin. Se myös edesauttaa arvioimaan paremmin toimintalinjoja ja selkiyttämään niiden tehokkuuden ja rahalle saatavan vastineen arviointia. Tämän pitäisi johtaa parempaan päätöksentekoon jäsenvaltioissa.

Tässä raportissa ei arvioida eri jäsenvaltioissa jo käytössä olevien järjestelmien tehokkuutta, vaan siinä keskitytään analysoimaan eri lähestymistapoja, joita jäsenvaltiot ovat noudattaneet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan vastauksena EU:n Nizzassa joulukuussa 2000 hyväksymiin köyhyyttä ja syrjäytymistä koskeviin yhteisiin tavoitteisiin. Raportissa tarkastellaan jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmia ja keskitytään analyysin laatuun, tavoitteiden selkeyteen sekä lähestymistavan strategisuuteen ja yhtenäisyyteen. Tällä tavoin se osoittaa kaikkien jäsenvaltioiden sitoumuksen käyttää uutta sosiaalista osallisuutta koskevaa prosessia vahvistaakseen toimiaan köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi.

Tässä raportissa selostetaan monenlaisia toimintalinjoja ja aloitteita, joita jäsenvaltioissa on sovellettu tai ehdotettu. Ne tarjoavat hyvän perustan yhteistyölle ja kokemusten vaihdolle jäsenvaltioiden välillä. Ei ole kuitenkaan ollut mahdollista antaa esimerkkejä hyvistä käytänteistä, sillä tällä hetkellä on yleisesti puutetta jäsenvaltioiden toimintalinjojen ja ohjelmien tarkasta arvioinnista. Siksi raportissa todetaan, että merkittävä haaste sosiaalista osallisuutta koskevan prosessin seuraavalle vaiheelle on varmistaa, että jäsenvaltiot analysoivat perinpohjaisemmin köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä käsittelevien toimintalinjojensa kustannustehokkuuden.

Uusi sitoumus – Eurooppa-neuvoston kokouksissa Lissabonissa (maaliskuussa 2000), Nizzassa (joulukuussa 2000) ja Tukholmassa (kesäkuussa 2001) jäsenvaltiot sitoutuivat edistämään kestävää talouskasvua ja luomaan laadukkaita työpaikkoja köyhyysriskin ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi sekä unionin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi vuosina 2001–2010. Neuvosto asetti tämän sitoumuksen tueksi yhteiset tavoitteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Lisäksi se sopi, että jäsenvaltiot pyrkivät saavuttamaan nämä tavoitteet vuodesta 2001 eteenpäin kaksivuotisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien mukaisesti. Neuvosto laati myös uuden avoimen koordinoitimenetelmän, jonka tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, jolla tehostetaan sosiaalisen suojelun, työllisyyden, terveydenhuollon sekä asunto- ja koulutusalan toimien vaikutusta sosiaaliseen osallisuuteen. Sosiaalista osallisuutta koskevat toimintasuunnitelmat ja laadittavat vertailukelpoiset indikaattorit antavat yhteisössä perustan hyvien käytänteiden vaihdolle ja keskinäiselle oppimiselle. Näitä tavoitteita tuetaan vuodesta 2002 lähtien viisivuotisella sosiaalista osallisuutta koskevalla yhteisön toimintaohjelmalla.

Yleinen tausta – Uuden avoimen koordinoitimenetelmän avulla sosiaaliset tavoitteet on yhdennettävä entistä paremmin nykyisiin prosesseihin, jotta unionille Lissabonin kokouksessa asetettu kunnianhimoinen strateginen päämäärä voidaan saavuttaa. Menetelmällä pitää etenkin varmistaa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan myönteinen ja dynaaminen vuorovaikutus sekä aktivoita kaikki toimijat, jotta kuvattuun strategiseen päämäärään päästään. Tämä raportti on täysin sopusoinnussa Nizzassa sovitun Euroopan sosiaalipoliittisen toimintaohjelman kanssa, koska siinä tunnustetaan sosiaalipolitiikan kaksoistehtävä sekä tuotannon tekijänä että eriarvoisuuden poistamisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden keskeisenä välineenä. Tässä suhteessa raportissa korostetaan oikeutetusti etenkin aliedustettujen tai heikommassa asemassa olevien väestöryhmien osallistumista työelämään Euroopan työllisyysstrategian tavoitteiden mukaisesti. Raportissa otetaan myös huomioon saavutukset, joihin on päästy Euroopan sosiaalista mallia soveltamalla. Tälle mallille ovat tunnusomaisia korkean sosiaalisen suojelun tason turvaavat järjestelmät, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tärkeä asema sekä sellaiset yleishyödylliset palvelut, joilla voidaan turvata sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta ratkaisevan tärkeät toimet. Toisaalta raportista käy ilmi jäsenvaltioiden valintojen ja olosuhteiden erilaisuus.

Sitoumuksen noudattaminen – Kaikki jäsenvaltiot ovat osoittaneet sitoumuksensa noudattaa avointa koordinoitimenetelmää saamalla kansalliset toimintasuunnitelmansa valmiiksi vuoden 2001 kesäkuuhun mennessä. Suunnitelmissa asetetaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevat ensisijaiset tavoitteet kahden vuoden ajaksi, ja niihin sisältyy enemmän tai vähemmän yksityiskohtainen kuvaus toteutetuista tai suunnitelluista toimista unionin yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Useimmissa annetaan myös esimerkkejä hyvistä käytänteistä. Sosiaalista osallisuutta koskevat toimintasuunnitelmat ovat monipuolinen tietolähde, jonka pohjalta komissio ja jäsenvaltiot voivat edelleen kehittää hyvien käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden toimien tehostamiseksi. Tulevaisuudessa tätä prosessia olisi tehostettava siten, että jäsenvaltiot arvioivat omia toimiaan laajemmin sisällyttäen näihin arvioihin toimien vaikutukset julkistalouteen. Lisäksi olisi kehitettävä kattava indikaattoreiden ja menetelmien joukko niin jäsenvaltioita kuin koko yhteisöäkin varten.

Kokonaiskuva – Sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien perusteella köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on Euroopan unionissa edelleen keskeinen haaste. Vuosien 1995–2000 suotuisa talous- ja työllisyyskehitys on auttanut vakauttamaan tilannetta, joka monissa jäsenvaltioissa heikkeni 1990-luvun puolenvälin laman tähden. Jäsenvaltioiden laatimien arvioiden ja vertailukelpoisten yhteisön laajuisten indikaattoreiden perusteella on kuitenkin selvää, että syrjäytymis- ja köyhyysvaarassa olevia ihmisiä on edelleen liian paljon. Tuoreimmat käytettävissä olevat jäsenvaltioiden tulotiedot eivät ehkä ilmennä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mutkikkautta ja moniulotteisuutta täysin kattavasti, mutta niiden perusteella voidaan kuitenkin todeta, että vuonna 1997 unionin väestöstä 18 % – eli yli 60 miljoonaa henkeä – eli kotitalouksissa, joiden tulot olivat vähemmän kuin 60 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista kyseisen maan mediaanituloista. Lisäksi noin puolet tästä osuudesta oli elänyt tämän rajan alapuolella kolme vuotta peräkkäin.

Riskitekijät – Sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa määritellään joitakin tekijöitä, jotka lisäävät sosiaalisen syrjäytymisen riskiä ja köyhyysriskiä merkittävästi. Selvästi useimmin näistä tekijöistä mainitaan työttömyys ja etenkin pitkäaikaistyöttömyys. Muita tärkeitä tekijöitä ovat pienet tulot, heikkolaatuiset työpaikat, asunnottomuus, heikko terveys, maahanmuutto, heikko ammattitaito ja varhainen koulun keskeyttäminen, naisten ja miesten epätasa-arvo, syrjintä ja rasismi, vammaisuus, vanhuus, avioerot, huumeiden väärinkäyttö, alkoholismi ja asuminen moniongelmaisilla alueilla. Eräät jäsenvaltiot ovat korostaneet näiden riskitekijöiden keskinäistä vuorovaikutusta ja kasautumista ajan mittaan ja siten tarvetta katkaista jatkuva köyhyyskierre ja torjua sukupolvien yli ulottuva köyhyys.

Rakennemuutokset – Monissa sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa kuvaillaan joitakin koko unionissa ilmeneviä rakennemuutoksia, jotka voivat luoda heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin kohdistuvia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskejä, jollei tilanteeseen reagoida asianmukaisin toimin. Näitä muutoksia ovat erittäin nopeiden talouden muutosten ja maailmanlaajuistumisen aiheuttamat työmarkkinoiden laajamittaiset rakennemuutokset; osaamisyhteiskunnan nopea kasvu sekä tieto- ja viestintätekniiikan kehittyminen; eliniän piteneminen sekä syntyvyyden lasku, jotka johtavat huollettavien osuuden kasvuun; etnisen, kulttuurisen ja uskonnollisen monimuotoisuuden lisääntyminen, jota vauhdittavat kansainvälinen muuttoliike ja unionin sisäisen liikkuvuuden kasvu; naisten työmarkkinoille osallistumisen nopea kasvu sekä kotitalouksien rakennemuutokset.

Haasteet – Sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien poliittinen haaste on varmistaa, että keskeiset mahdollisuuksien ja resurssien jakamisesta vastaavat mekanismit – työmarkkinat, verotusjärjestelmä ja sosiaaliturvaa sekä muun muassa koulutus-, asunto- ja terveydenhuoltopalveluita tarjoavat järjestelmät – ovat niin yleisiä, että niillä voidaan vastata köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien väestöryhmien tarpeisiin ja varmistaa, että tällä väestöllä on mahdollisuus käyttää perusoikeuksiaan. Onkin rohkaisevaa, että toimintasuunnitelmissa korostetaan sitä, että jäsenvaltioiden on sitouduttava tehostamaan työllisyyspolitiikkaansa ja jatkamaan sosiaaliturvajärjestelmiensä sekä muiden järjestelmiensä, kuten koulutuksen, terveydenhuollon ja asuntoalan, uudistamista. Lisäksi järjestelmiä on muokattava siten, että voidaan vastata paremmin yksilöiden tarpeisiin ja puuttua tehokkaammin niin perinteisiin kuin uusiinkin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskeihin. Vaikka ongelmien laajuus ja voimakkuus vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain, voidaan määritellä kahdeksan keskeistä haastetta, joihin useimmat jäsenvaltiot pyrkivät puuttumaan vaihtelevassa määrin. Nämä haasteet ovat osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittäminen ja työnsaannin edistäminen kaikkien oikeutena ja mahdollisuutena, ihmisarvoisen elämän turvaamiseen riittävien tulojen ja voimavarojen takaaminen, heikkoihin oppimislähtökohtiin puuttuminen, perheiden yhteisvastuun säilyttäminen ja lasten oikeuksien suojelu, hyvien asuinolojen turvaaminen kaikille, yhtäläiset mahdollisuudet käyttää korkealaatuisia palveluja sekä niihin sijoittaminen (terveydenhuolto-, liikenne-, sosiaali-, hoito-, kulttuuri- ja virkistyspalvelut sekä oikeuspalvelut), palveluiden tuottamisen parantaminen ja moniongelmaisten alueiden uudistaminen.

Erilaiset lähtökohdat – Sosiaalista osallisuutta koskevat toimintasuunnitelmat ilmentävät jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien suuria eroja. Jäsenvaltiot, joissa sosiaaliturvajärjestelmä on pisimmälle kehittynyt ja joiden asukaskohtaiset sosiaaliturvamenot ovat suuret, onnistuvat yleensä parhaiten täyttämään väestön perustarpeet ja pitämään köyhyysriskin reilusti EU:n keskitason alapuolella. Ei olekaan siis yllättävää, että suuresti toisistaan eroavien sosiaalipoliittisten järjestelmien ja huomattavasti vaihtelevan köyhyysasteen vuoksi jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmissa omaksutut lähestymistavat köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi eroavat toisistaan melko paljon. Joissakin on hyödynnetty mahdollisuutta tarkistaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntastrategiaa sekä koordinoitua toimien suunnittelusta ja toteutuksesta vastaavien eri tasojen välillä. Muut jäsenvaltiot, etenkin ne, joiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat pisimmälle kehittyneet ja joissa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen tarkastelussa rajoitetaan usein joihinkin tarkoin määriteltyihin riskitekijöihin, pitivät itsestään selvänä sitä tukea, jonka niiden yleisjärjestelmä antaa köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiselle, ja keskittyivät uusiin ja tarkemmin määriteltyihin toimiin. Toinen jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmien lähestymistapaan vaikuttanut tekijä oli jäsenvaltion poliittinen rakenne ja se, miten vastuu sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta on jaettu keskushallinnon, alue- ja paikallisviranomaisten kesken. Vaihtelusta huolimatta useimmissa jäsenvaltioissa tunnustettiin tarve täydentää kansallisia toimintasuunnitelmia alue- ja paikallisviranomaisten yhtenäisillä lähestymistavoilla.

Strateginen ja yhtenäinen lähestymistapa – Kaikki jäsenvaltiot ovat noudattaneet Nizzassa sovittua sitoumusta, mutta toimintasuunnitelmissa on kuitenkin eroja siltä osin, miten kattavasti niissä tarkastellaan tärkeimpiä rakenteellisia riskejä ja haasteita, liitetään toimet pitemmän aikavälin strategiaan näkymiin ja edetään yksinomaan alakohtaisesta ja kohderyhmäkeskeisestä lähestymistavasta kohti yhtenäisempää lähestymistapaa. Vain joissakin suunnitelmissa yleisiä pyrkimyksiä on kohdennettu tarkemmin ja asetettu seurantaprosessin perustaksi täsmällisiä ja määrällisiä tavoitteita. Useimmissa toimintasuunnitelmissa tasa-arvonäkökohdat ovat esillä heikosti ja ne mainitaan vain hajanaisesti. Joidenkin jäsenvaltioiden sitoumusta tehostaa tasa-arvon valtavirtaistamista seuraavien kahden vuoden aikana on kuitenkin pidettävä erittäin myönteisenä. Näiden näkökohtien erilaiset painotukset toimintasuunnitelmissa ilmentävät suurelta osin edellä mainittuja jäsenvaltioiden erilaisia lähtökohtia.

Innovaatioiden tarve – Erityistoimista voidaan todeta, että useimmat jäsenvaltiot ovat pikemminkin tehostaneet koordinoitua ja kohdentaneet ja yhdistäneet nykyisiä toimia sekä yhteistyökumppanuuksia kuin laatineet uusia tai innovatiivisia toimia. Ensimmäisten sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien laatimiseen oli käytettävissä melko vähän aikaa, minkä vuoksi useimmat jäsenvaltiot suunnittelivat toimet nykyisen talousarvion ja sääntelykehysten asettamissa rajoissa eivätkä sisällyttäneet suunnitelmaan kustannusarviota. Useimmat vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevat toimintasuunnitelmat antavat prosessille hyvän lähtökohdan. Toimia on kuitenkin tehostettava tulevina vuosina, jos köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaan halutaan vaikuttaa ratkaisevalla tavalla.

Vuorovaikutus työllisyysstrategian kanssa – Useimmat jäsenvaltiot painottavat työssäkäyntiä tehokkaimpana keinona välttää köyhyydeltä ja sosiaaliselta syrjäytymiseltä. Tämä näkemys on sopusoinnussa Nizzan Eurooppa-neuvostossa työllisyydelle annetun keskeisen aseman kanssa. Sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien ja työllisyyttä koskevien toimintasuunnitelmien välille luodaan kahdensuuntainen yhteys. Ensinnäkin jäsenvaltiot tunnustavat, että työllisyyden suuntaviivoilla on ratkaisevan tärkeä asema syrjäytymistä torjuttaessa, koska niillä parannetaan työllistyvyyttä ja luodaan uusia työpaikkoja. Nämä tavoitteet ovat ehdoton edellytys osallisuutta paremmin edistävien työmarkkinoiden luomiselle. Samanaikaisesti työllisyysstrategiassa keskitytään lähinnä nostamaan työllisyysaste mahdollisimman tehokkaalla tavalla Lissabonissa ja Tukholmassa asetettujen tavoitteiden tasolle. Toiseksi sosiaalista osallisuutta koskevilla toimintasuunnitelmissa voidaan tukea työllisyysasteen nousua, koska niissä keskitytään toimiin, joilla edistetään työmarkkinoilta vieraantuneimpien yksilöiden, ryhmien ja yhteisöjen osallistumista työelämään. Entistä aktivoivampien ja ehkäisevämpien toimien korostuminen sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa ilmentää Luxemburgin prosessista saatuja kokemuksia.

Toimien suunnittelu – Sosiaalista osallisuutta koskeviin toimintasuunnitelmiin sisältyvistä erilaisista toimintakokonaisuuksista voidaan erottaa kolme yleistä ja toisiaan täydentävää lähestymistapaa, joilla pyritään saavuttamaan unionin yhteiset tavoitteet. Ensimmäinen niistä on lisätä perustoimien ja peruspalveluiden riittävyttä, saatavuutta ja edullisuutta siten, että niiden kattavuus, käyttö ja tehokkuus paranevat (yleisyyden parantaminen). Toinen lähestymistapa on puuttua sellaisiin epäedullisiin tekijöihin, jotka voidaan poistaa soveltuvin toimin (esimerkiksi tasapuolisen toimintaympäristön edistäminen). Kolmas lähestymistapa on pyrkiä hyvittämään sellaiset puutteet, joita ei voida poistaa kokonaan tai ei lainkaan (esimerkiksi yhteisvastuun turvaaminen).

Toimien toteutus – Kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa on tärkeänä tavoitteena suunnitella parempia toimia sekä parantaa myös niiden toteutusta, jotta niillä tavoitetaan kaikki ihmiset ja jotta ne voidaan yhdentää paremmin kohdentamalla ne käyttäjien tarpeiden ja tilanteiden mukaan. Sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien perusteella voidaan määritellä alustavasti, millaisista osatekijöistä parhaat käytänteet koostuvat. Näitä ovat toimien suunnittelu ja toteuttaminen niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista; sen varmistaminen, että palvelut toteutetaan yhtenäisellä ja kokonaisvaltaisella tavalla; päätöksenteon avoimuuden ja vastuullisuuden varmistaminen; käyttäjävälillisten, käyttäjien tarpeet huomioon ottavien ja tehokkaiden palveluiden varmistaminen; eri toimijoiden välisen yhteistyökumppanuuden edistäminen; tasa-arvon, oikeuksien ja syrjimättömyyden edistäminen; köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden osallistumisen tukeminen; palveluiden käyttäjien riippumattomuuden ja vaikutusmahdollisuuksien korostaminen sekä palveluiden jatkuvan parantamisen ja kestävyiden korostaminen.

Keskeisten sidosryhmien aktivointi – Useimmissa jäsenvaltioissa tunnustetaan tarve aktivoida tärkeimmät sidosryhmät ja ottaa ne mukaan sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien laadintaan ja toteutukseen. Näihin ryhmiin kuuluvat myös köyhät ja sosiaalisesti syrjäytyneet. Useimmissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöjä ja työmarkkinaosapuolia on kuultu toimintasuunnitelmia valmisteltaessa. Ajan puutteen vuoksi kuulemista ei ilmeisesti kuitenkaan voitu toteuttaa kovinkaan laajasti, ja sen vaikutukset jäivät monissa tapauksissa vähäisiksi. Tulevaisuudessa keskeisenä haasteena on kehittää tehokkaat järjestelyt, joilla voidaan varmistaa näiden toimijoiden jatkuva osallistuminen kansallisten toimintasuunnitelmien toteutukseen ja seurantaan. Eräät jäsenvaltiot tuovat esiin tätä tavoitetta tukevia kuulemisjärjestelyjä ja sidosryhmiä koskevia järjestelyjä.

Yhteisesti sovitut indikaattorit – Ensimmäisten sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien perusteella unionissa ollaan vielä kaukana yhteisestä lähestymistavasta sellaisten indikaattoreiden laadinnassa, joiden avulla toimien tuloksia voitaisiin vertailla ja joilla hyvien käytänteiden tunnistamista voitaisiin edistää. Tilanteen parantamiseksi tarvitaan sekä jäsenvaltioiden että yhteisön toimia. Useimmat jäsenvaltiot käyttävät köyhyyden sekä asuntojen, terveydenhuoltopalveluiden tai koulutuksen saatavuudessa olevien puutteiden mittaamiseen kansallisia määritelmiä, ja vain harvat hyödyntävät toimintasuunnitelmissaan toimia koskevia indikaattoreita. Tämän vuoksi on entistä kiireellisempää laatia köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä mittaavat yhteisesti sovitut indikaattorit, joista voidaan sopia Eurooppa-neuvostossa vuoden 2001 loppuun mennessä. Samat seikat korostavat myös tarvetta tehostaa vertailukelpoisten tietojen keruuta jäsenvaltioissa.

JOHDANTO

Tämän raportin tavoitteena on määritellä jäsenvaltioille tärkeitä aiheita koskevia hyviä käytänteitä ja innovatiivisia lähestymistapoja sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien perusteella ja Nizzan Eurooppa-neuvostossa annetun tehtävän mukaisesti. Neuvosto ja komissio ovat laatineet tämän sosiaalista osallisuutta koskevan yhteisen raportin annettavaksi Laekenin Eurooppa-neuvostolle.

Raportin antaminen on jo itsessään merkittävä saavutus. Tämä on ensimmäinen kerta, jolloin yhdessä ainoassa toimintaperiaatteita koskevassa asiakirjassa arvioidaan EU:n näkökulmasta yhteisiä haasteita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi. Raportissa esitetään kaikkien EU:n jäsenvaltioiden toteuttamat tai suunnittelemat strategiat sekä tärkeimmät toimintamuodot köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen¹ torjumiseksi. Sillä vahvistetaan ratkaisevasti tämän alan yhteistoimintaa, ja sen tarkoituksena on edistää keskinäistä oppimista sekä lisätä sosiaalista osallisuutta koko EU:n alueella. Samalla on kuitenkin säilytettävä jäsenvaltioiden tärkeimmät vastuualueet päätösten teossa ja niiden toteuttamisessa.

Kun syrjäytymisen torjunta sisällytettiin Amsterdamin sopimuksella perustamissopimuksen 136 ja 137 artiklaan sosiaalipolitiikan määräysten yhteyteen, Lissabonin Eurooppa-neuvosto katsoi, että on tarpeen sopia toimista, joilla vaikutetaan ratkaisevasti köyhyyden poistamiseen vuoteen 2010 mennessä. Se sopi myös, että jäsenvaltioiden sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi toteuttamien toimien tulee perustua avoimeen koordinoitimenetelmään, jossa yhdistyvät yhteiset tavoitteet, kansalliset toimintasuunnitelmat ja komission laatima ohjelma tämän alan yhteistyön tukemiseksi.

Uuden avoimen koordinoitimenetelmän avulla sosiaaliset tavoitteet olisi yhdenmäärtävä paremmin nykyisiin prosesseihin, jotta voitaisiin saavuttaa unionille Lissabonissa asetettu kunnianhimoinen strateginen päämäärä: *"siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta"*. Sillä pitäisi etenkin varmistaa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan myönteinen ja dynaaminen vuorovaikutus sekä aktivoida kaikki toimijat, jotta kuvattu strateginen tavoite saavutetaan. Tämä raportti on täysin sopusoinnussa Nizzassa sovitun Euroopan sosiaalipoliittisen toimintaohjelman kanssa, koska siinä tunnustetaan sosiaalipolitiikan kaksoistehtävä sekä tuotannontekijänä että eriarvoisuuden poistamisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden keskeisenä välineenä. Tässä suhteessa raportissa korostetaan oikeutetusti etenkin aliedustettujen tai heikommassa asemassa olevien väestöryhmien osallistumista työelämään Euroopan työllisyysstrategian tavoitteiden mukaisesti. Raportissa otetaan myös huomioon saavutukset, joihin on päästy soveltamalla Euroopan sosiaalista mallia. Tälle mallille ovat tunnusomaisia korkean sosiaalisen suojelun tason turvaavat järjestelmät, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tärkeä asema sekä sellaiset yleishyödylliset palvelut, joilla sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä toimet voidaan turvata. Toisaalta raportista käy ilmi myös jäsenvaltioiden valintojen ja olosuhteiden erilaisuus.

¹ Tässä raportissa termeillä köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen viitataan tilanteisiin, joissa henkilö ei voi osallistua täysin taloudelliseen, sosiaaliseen tai jokapäiväiseen elämään ja/tai hänen mahdollisuutensa käyttää tuloja tai muita (henkilökohtaisia, perheen tarjoamia, sosiaalisia tai kulttuurisia) voimavaroja ovat niin puutteelliset, ettei hän voi saavuttaa kyseisessä yhteiskunnassa hyväksyttävänä pidettävää elintasoa eikä elämänlaatua. Tällöin henkilöt eivät useinkaan pysty täysin käyttämään perusoikeuksiaan.

Koska sosiaalinen yhteenkuuluvuus on monin tavoin vuorovaikutussuhteessa muihin nykyisiin toimien koordinoitiprosesseihin, on syytä varmistaa sen johdonmukaisuus niin työllisyyden suuntaviivojen kuin talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa. Näin voidaan välttää päällekkäiset ja keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Tukholman Eurooppa-neuvostolle jättämässään yhteenvetokertomuksessa komissio ryhtyi laatimaan tämän unionia koskevan strategisen näkemyksen perusteella yhdenmukaisia arvioita neljän tärkeimmän alan eli talousuudistuksen, tietoyhteiskunnan, sisämarkkinoiden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toimintastrategioista ja tuloksista. Tämän raportin tarkoituksena on tuoda esiin sosiaalipolitiikan ja muiden sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta yhtä tärkeiden politiikan alojen (koulutus-, asunto- ja terveydenhuoltopolitiikan) rooli yhteenvetokertomuksen yhteydessä, jonka komissio laatii keväällä 2002 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle.

Kaikki jäsenvaltiot sitoutuivat Nizzassa kehittämään toimintansa painopistealueita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi neljän yhteisesti sovitun tavoitteen mukaisesti:

- 1) helpotetaan osallistumista työelämään ja taataan kaikille mahdollisuus käyttää voimavaroja, oikeuksia, tavaroita ja palveluita
- 2) ehkäistään syrjäytymisvaara
- 3) tuetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia
- 4) otetaan kaikki asiaankuuluvat tahot mukaan toimintaan.

Jäsenvaltiot korostivat myös miesten ja naisten tasa-arvon valtavirtaistamista kaikissa edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavissa toimissa.

Sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat, joissa määritellään toimintatavoitteet ja toimet edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, laadittiin vuoden 2001 tammikuun ja toukokuun välisenä aikana. Komissio tuki aktiivisesti jäsenvaltioiden valmistelutoimia ehdottamalla kansallisille toimintasuunnitelmille yhteistä luonnosta ja työskentelyaikataulua, jotka sosiaalisen suojelun komitea hyväksyi. Lisäksi komissio ehdotti kaikkien jäsenvaltioiden kanssa järjestettävää kahdenvälisen seminaarien sarjaa ja osallistui siihen aktiivisesti esitelläkseen EU:n uutta strategiaa ja keskustellakseen jäsenvaltioiden toiminnan painopistealueista kansallisten toimintasuunnitelmien valmistelussa. Toimintasuunnitelmien koordinoinnista vastaavien viranomaisten lisäksi seminaariin osallistui vaihtelevassa määrin useita muita ministeriöitä, alueellisten ja paikallisten viranomaisten edustajia, kansalaisjärjestöjä sekä työmarkkinaosapuolia.

Viidestätoista sosiaalista osallisuutta koskevasta kansallisesta toimintasuunnitelmasta syntyvä yleiskuva vahvistaa, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on edelleen tärkeä haaste Euroopan unionille. Mikäli jäsenvaltiot aikovat onnistua tavoitteessaan muodostaa osallisuutta edistäviä yhteiskuntia, on voimavarojen jakamista ja yhteiskunnan tarjoamia mahdollisuuksia parannettava tuntuvasti. Lisäksi on varmistettava kaikkien ihmisten mahdollisuus sopeutua ja osallistua yhteiskuntaan sekä käyttää perusoikeuksiaan. Haasteen laajuus vaihtelee huomattavasti sekä jäsenvaltioiden välillä että niiden sisällä.

Jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien suurista eroista johtuu, että sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien laadinnassa on sovellettu melko erilaisia lähestymistapoja. Joissakin jäsenvaltioissa toimintasuunnitelma nähtiin tilaisuutena harkita uudelleen köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntastrategiaa tai tehdä siihen perustavanlaatuisia parannuksia. Toiset jäsenvaltiot, etenkin ne, joissa sosiaaliturvajärjestelmä on pisimmälle kehittynyt, pitivät itsestään selvänä sitä tukea, jonka niiden yleinen järjestelmä antaa köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiselle, ja keskittyivät toimintasuunnitelmissaan uusiin ja tarkemmin määriteltyihin toimiin.

Kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan, että jäsenvaltioiden on sekä parannettava työllisyyspolitiikkaansa että nykyaikaistettava sosiaaliturvajärjestelmänsä ja muita järjestelmiään, kuten koulutus- ja asuntojärjestelmiään, jotta ne vastaisivat paremmin yksilöiden tarpeisiin ja jotta niillä voitaisiin puuttua sekä tavanomaisiin että uusiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskeihin. Tärkeänä haasteena on varmistaa, että näiden alojen toimet ovat samanarvoisia työllisyys- ja talouspoliittisten toimien rinnalla. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on valtavirtaistettava asianmukaisesti näille laajoille toiminta-aloille, ja niiden välille tarvitaan todellista yhteisvaikutusta. Lisäksi monet jäsenvaltiot myöntävät, ettei tilanne ole vakiintunut ja että kaikkia maita koskevat nopeat rakennemuutokset on otettava huomioon, ettei syntyisi uusia sosiaalisen syrjäytymisen muotoja eivätkä nykyiset lisääntyisi.

Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet EU:n uuteen prosessiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimien yhteensovittamiseksi. Kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa määritellään kahden vuoden ajaksi jäsenvaltioiden köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista koskevat painopistealueet, joissa otetaan huomioon Nizzan Eurooppa-neuvostossa sovitut neljä yhteistä tavoitetta. Kaikissa toimintasuunnitelmissa on melko yksityiskohtainen kuvaus toteutetuista tai suunnitelluista toimita näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ja useimpiin on sisällytetty esimerkkejä hyvistä käytännöistä tavoitteiden määrittelyn helpottamiseksi. Muutamat jäsenvaltiot huomauttivat kuitenkin suunnitelmien laatimiseen annetun ajan olleen liian lyhyt uusien merkittävien aloitteiden ja innovatiivisten lähestymistapojen esittämiseen. Toiset viittasivat vaikeuteen yhdenmukaistaa lyhyessä ajassa uudet sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ja käytössä olevat päätöksentekomenettelyt. Sen vuoksi useimmissa toimintasuunnitelmissa keskitytään nykyisiin toimiin ja ohjelmiin uusien lähestymistapojen määrittelyn sijasta. Yleisesti ottaen sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa ei juurikaan tarkastella sitä, miten ehdotetut hankkeet vaikuttavat julkistalouteen. Meneillään olevien hankkeiden kustannusarviot on tietenkin laadittu ja niille on varattu määrärahat. Tulevien sosiaalista osallisuutta edistävien strategioiden laadinnassa on kuitenkin olennaista ottaa huomioon rahoituksen asettamat rajoitukset. Sitoumukset, jotka koskevat koulutukseen osoitettavien investointien lisäämistä, sosiaaliturvan riittävyyden parantamista tai työllistyvyysaloitteiden laajentamista, saattavat aiheuttaa huomattavia kustannuksia, ja tämän vuoksi niiden tulisi olla yhdenmukaisia myös valtion talousarviositoumusten sekä talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja vakaus- ja kasvusopimuksen kanssa. Myös sääntelyrajoitukset olisi otettava huomioon. Esimerkiksi sellaisten toimien, jotka saattavat vaikuttaa työvoimakustannuksiin tai työmarkkinoille osallistumista tukeviin hankkeisiin, olisi oltava sopusoinnussa talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja työllisyyden suuntaviivojen kanssa.

Avoimen koordinoitimenetelmän seuraavat vaiheet ovat:

- **Vaihe 1 (lokakuu–joulukuu 2001):** jäsenvaltiot tukevat komission toteuttamaa sosiaalista osallisuutta koskevien toimintasuunnitelmien arviointia sosiaalisen suojelun komiteassa ja sosiaaliasioiden neuvostossa. Euroopan parlamentin odotetaan osallistuvan keskusteluun. Tämän jälkeen yhteinen raportti toimitetaan Brysselin Laekenin Eurooppa-neuvostolle, jonka odotetaan määrittelevän ne painopistealueet ja lähestymistavat, joita noudatetaan yhteisön laajuisessa toiminnassa ja yhteistyössä ensimmäisiä sosiaalista osallisuutta koskevia toimintasuunnitelmia toteutettaessa.
- **Vaihe 2 (tammikuu–toukokuu 2002):** huomio kiinnitetään keskinäisen oppimisprosessin järjestelyihin. Prosessia tuetaan uudella yhteisön toimintaohjelmalla, jonka on tarkoitus käynnistyä tammikuussa 2002, sekä yhteisesti sovitulla sosiaalisen osallisuuden indikaattoreilla, jotka neuvoston on tarkoitus hyväksyä vuoden 2001 loppuun mennessä.
- **Vaihe 3 (vuoden 2002 loppuun):** jäsenvaltiot ja komissio keskustelevat sosiaalisen suojelun komiteassa toimintasuunnitelmien ensimmäisen täytäntöönpanovuoden kokemuksista. Tavoitteena on laatia vuoden 2002 lopulla päätelmät, joiden avulla tavoitteita voidaan vahvistaa ja yhteistyötä lujittaa seuraavia toimintasuunnitelmia valmisteltaessa.

Göteborgin Eurooppa-neuvosto kehotti ehdokasvaltioita omaksumaan unionin taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristöön liittyvät tavoitteet omiin kansallisiin toimintalinjoihinsa. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen on yksi näihin sisällytettävistä tavoitteista, ja sekä neuvosto että komissio kannustavat ehdokasvaltioita hyödyntämään tässä raportissa esiteltyjä jäsenvaltioiden kokemuksia tavoitteen saavuttamisessa.

1. TÄRKEIMMÄT SUUNTAUKSET JA HAASTEET

Tärkeimmät suuntaukset

Viime vuodet ovat olleet EU:ssa jatkuvan talouskasvun aikaa, johon on liittynyt voimakas uusien työpaikkojen luominen sekä huomattava työttömyyden lasku. Vuosien 1995–2000 välisenä aikana 15 jäsenvaltion bruttokansantuote kasvoi keskimäärin 6 prosenttia. Tämän ja työllisyyttä paremmin tukevien toimien ansiosta luotiin yli kymmenen miljoonaa uutta työpaikkaa ja työllisyys kasvoi vuosittain keskimäärin 1,3 prosenttia. Samalla ajanjaksolla kokonaistyöllisyysaste nousi 60 prosentista 63,3 prosenttiin ja naisten työllisyysaste vielä nopeammin 49,7 prosentista 54 prosenttiin. Työttömyysaste on vieläkin korkea – unionissa on tällä hetkellä 14,5 miljoonaa työtöntä – mutta se on laskenut tasaisesti vuosista 1995–1997 alkaen. Tuolloin se oli lähes 11 prosenttia, mutta laski vuonna 2000 runsaaseen kahdeksaan prosenttiin. Työmarkkinoilla yleisesti käytettyjen aktiivisempien toimien ansiosta pitkäaikaistyöttömyyden lasku on ollut vieläkin nopeampaa, ja sen osuus työttömyysasteesta on vähentynyt 49 prosentista 44 prosenttiin (taulukko 10).

Vaikka taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen myönnetään yleisesti parantuneen, jäsenvaltioiden näkemykset köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kehityksestä ovat melko epäyhtenäisiä. Toiset myöntävät tilanteen huonontuneen tai ainakin pysyneen lähes samana 1990-luvun jälkipuoliskolla, toiset taas näkevät sen parantuneen varsinkin työttömyyden laskun ansiosta. Monissa jäsenvaltioissa uusi talouskasvu ja työllisyyden paraneminen ovat auttaneet vakiinnuttamaan tilannetta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen osalta. Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen lisääntyivät 1990-luvun puolivälissä talouden taantumana vuoksi, ja niiden taso on edelleen liian korkea. Yhteisesti sovitun analyttisen kehityksen puuttuminen vaikeuttaa kuitenkin lopullisten päätelmien tekemistä.

Koska tällä hetkellä käytettävissä olevat tilastotiedot eivät myöskään ole kattavia esimerkiksi ajan mittaan tapahtuneiden muutosten mittaamisen osalta, tarkan käsityksen muodostaminen nykyisestä kehityksestä on vaikeaa. Viimeisimmät jäsenvaltioita koskevat tulotiedot ovat vuodelta 1997, eivätkä ne sisällä kaikkien jäsenvaltioiden tietoja.

Tässä raportissa esitetään saatavissa olevien tietojen perusteella tiivis vertailuanalyysi köyhyydestä ja syrjäytymisestä unionin alueella.² Keskeistä analyysille on köyhyyden käsittäminen suhteellisenä absoluuttisen sijasta. Köyhyys on sikäli suhteellista, että se määritellään suhteessa vaurauden yleiseen tasoon tiettyssä maassa tiettyä aikana. Köyhyyden käsittäminen absoluuttisesti on teoreettisesti houkuttelevaa, mutta se ei sovellu tämän raportin erityistarkoituksiin kahdesta perussyystä. Euroopan keskeisiä haasteita on ensinnäkin saada koko väestö osalliseksi keskimääräisestä hyvinvoinnista kenenkään joutumatta tyytymään kovin alhaiseen peruselintasoon, kuten joissakin osissa maapalloa. Sitä paitsi se, mitä pidetään hyväksyttävänä vähimmäisvaatimukset täyttävänä elämäntapana, riippuu suureksi osaksi vallitsevasta elämäntyylistä ja sosioekonomisesta tasosta, joka vaihtelee yleensä huomattavasti jäsenvaltioittain.

Mitattaessa suhteellista köyhyyttä on perinteisesti keskitytty alhaiseen tulotasoon ja näin jätetty huomiotta ilmiön moniulotteinen luonne. Tällainen korostus on perusteltua, koska markkinataloudessa rahavarojen puute merkitsee jäämistä ilman monenlaisia perushyödykkeitä ja -palveluja. Alhainen tulotaso ilmentää kuitenkin vain yhtä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ulottuvuutta, ja jotta ilmiötä voidaan mitata ja analysoida perusteellisemmin, olisi otettava huomioon muut yhtä tärkeät näkökohdat, esimerkiksi työllistyminen, ammattikoulutukseen ja yleissivistävään koulutukseen pääsy, asuinolot, terveydenhuoltopalvelujen saanti, perustarpeiden tyydyttämistaso ja mahdollisuus osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan.

² Valittaessa indikaattoreita analyysin perustaksi otettiin laajalti huomioon sosiaalisen suojelun komitean perustaman asiantuntijaryhmän parhaillaan tekemä työ sekä sosiaalista osallisuutta Euroopan unionissa mittaavia indikaattoreita koskevan raportin päätelmät. Raportin laativat Belgian puheenjohtajakaudella T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier ja B. Nolan.

Muut kuin rahalla mitattavat indikaattorit osoittavat, että unionin alueella huomattava määrä ihmisiä elää epäedullisissa oloissa taloudellisten ongelmien, perustarpeiden, kestokulutushyödykkeiden, asuinolojen, terveyden, sosiaalisten kontaktien ja yleisen tyytyväisyyden suhteen.³ Joka kuudes henkilö EU:ssa (17 prosenttia) oli epäedullisessa asemassa kahdella tai jopa kaikilla seuraavista kolmesta osa-alueesta: taloudellinen tilanne, perustarpeet ja asuminen. Näiden ihmisten köyhyys on erityisen huolestuttavaa.

Vaikka vaikuttaakin siltä, että pienituloisissa kotitalouksissa elävät ovat muuta väestöä useammin huonommassa asemassa myös muuten kuin rahassa mitattuna, tulojen ja köyhyyden välinen suhde on kaikkea muuta kuin yksinkertainen. Huomattavalta määrältä suhteellisen köyhyysrajan yläpuolella elävistä jää ehkä vähintään yksi perustarpeista tyydyttämättä esimerkiksi terveydentilaan, työtulojen varmuuteen ja kotitalouteen kuuluvien ikääntyneiden tai vammaisten tarvitsemaan lisähoitoon liittyvien haitallisten tekijöiden vuoksi. Toisaalta suhteellisen köyhyysrajan alapuolella elävien todelliseen elintasoon vaikuttavat voimakkaasti muun muassa sellaiset tekijät kuin asunnon omistaminen tai luontoisetuudet.

Vaikka myönnetään, että yksinomaan rahassa mitattavat indikaattorit eivät ehkä ilmennä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mutkikkautta ja moniulotteisuutta täysin kattavasti, suhteellista köyhyyttä voidaan melko tarkasti mitata määrittämällä tulo raja, jonka alapuolella köyhyysriski uhkaa. **Tässä raportissa raja määritellään 60 prosentiksi kyseisen maan tasoitetusta mediaanitulosta ja köyhyysriskin indikaattorina käytetään niiden henkilöiden osuutta, jotka asuvat kotitalouksissa, joiden tulot ovat tämän rajan alapuolella.** Vuonna 1997 – suunnilleen samoin kuin vuonna 1995 – 18 prosenttia⁴ EU:n väestöstä asui kotitalouksissa, joiden tulot olivat tämän rajan alapuolella. Tämä luku vastaa yli 60 miljoonaa EU:n kansalaista, joista noin puolet oli kolmena peräkkäisenä vuonna (1995–1997) elänyt jatkuvasti suhteellisen köyhyysrajan alapuolella. Täyden kuvan saamiseksi alhaisiin tuloihin liittyvistä kehityssuunnista on valaisevaa tarkastella tulonjakoa laajemmin, esimerkiksi ryhmiä, joiden tulot ovat 70, 50 ja 40 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista maan mediaanituloista. Vuonna 1997 näihin ryhmiin kuuluvien osuudet olivat 25, 12 ja 7 prosenttia koko unionin alueella.

On myös otettava huomioon, että köyhyysrajat ovat kansallisia ja vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain. Köyhyysriskin raja rahassa mitattuna vaihtelee Luxemburgin⁵ 11 400 PPS:n⁶ (12 060 euron) ja Portugalin 3 800 PPS:n (2 870 euron) välillä.

³ Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimukseen (1996) perustuva yksityiskohtaisempi analyysi muista kuin rahalla mitattavista köyhyysindikaattoreista, katso "European social statistics - Income, poverty and social exclusion", Eurostat 2000 (Euroopan sosiaalitulostatot - Tulot, köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen, Eurostat 2000).

⁴ Luku perustuu Eurostatin Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) yhdenmukaistettuihin tietoihin.

⁵ Kaikki Luxemburgin tiedot ovat vuodelta 1996.

⁶ PPS = ostovoimapariteetti. Kyseisestä nimellisvaluutasta on poistettu maiden hintatasoerojen vaikutus. Lähde: Eurostat.

Köyhyysriskiä ilmaiseva indikaattori on hyödyllinen myös mitattaessa sosiaaliturvajärjestelmien kokonaisvaikutusta tulonjakoon. EU:n väestöstä suhteellisesti köyhiä olisi ollut 26 prosenttia, jos sosiaalietuuksista vain vanhuuseläkkeet olisi laskettu tuloksi, ja 41 prosenttia, jos vanhuuseläkkeitäkään ei olisi otettu mukaan (taulukko 6).

Kokonaisuudessaan sukupuolten välisen erot köyhyysriskin osalta ovat pienet⁷, mutta joissakin väestöryhmissä ne ovat huomattavat. Tällaisia väestöryhmiä ovat esimerkiksi yksin asuvat, etenkin iäkkäät naiset (iäkkäistä miehistä suhteellisesti köyhiä oli 15 prosenttia, mutta naisista 22 prosenttia), ja yksinhuoltajat, joista enemmistö on naisia (40 prosenttia) (taulukot 3a ja 3c).

Köyhyysriski oli huomattavasti yleisempää työttömien keskuudessa, tietyissä ikäryhmissä, joihin kuuluvat lapset ja nuoret, sekä tietyntyyppisissä kotitalouksissa, kuten yksinhuoltajaperheissä sekä monilapsisissa perheissä.

Keskimääräinen köyhyysriski EU:n alueella on 18 prosenttia; luku vaihtelee suuresti jäsenvaltioittain. EU:ssa oli vuonna 1997 köyhyysriskin koskettamia vähiten Tanskassa (8 %), Suomessa (9 %), Luxemburgissa⁸ ja Ruotsissa (12 %), sekä Itävallassa ja Alankomaissa (13 %), ja eniten Portugalissa (23 %), Yhdistyneessä kuningaskunnassa⁹ ja Kreikassa (22 %).¹⁰ – ks. kaavio 1 liitteessä I.

Tällaisten vaihtelujen taustalla on monenlaisia syitä. Asiaan liittyvissä julkaisuissa on perinteisesti viitattu sosiaaliturvamenojen ja köyhyysriskin väliseen yhteyteen (ks. kaavio 4 liitteessä I). Jäsenvaltioiden sosiaaliturvamenojen väliset vertailut herättävät monitahoisia kysymyksiä. Niissä on otettava huomioon hyvinvoinnin erilaiset tasot, väestön ikärakenne, suhdannevaihtelut, sosiaaliturvapalvelujen tarjonnan ja verorakenteen erot.

Joka tapauksessa köyhyysriskiä osoittavat prosenttiluvut ovat selvästi EU:n keskitasoa pienemmät jäsenvaltioissa, joiden asukaskohtaiset sosiaaliturvamenot ovat suuret (eli runsaasti yli EU:n keskitason, joka oli 5 532 PPS vuonna 1998), esimerkiksi Luxemburgissa, Tanskassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Saksassa.

Muutamissa jäsenvaltioissa sosiaaliturvajärjestelmään sijoitetaan vähemmän varoja, ja niissä köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat laajempi ja olennaisempi ongelma. On muistettava, että eräät näistä valtioista, esimerkiksi Portugali ja Kreikka, ovat siirtymässä nopeasti maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta nykyaikaiseen yhteiskuntaan, ja niissä tavanomaisten sosiaalisen syrjäytymisen muotojen rinnalle kehittyä uusia syrjäytymisen muotoja.

⁷ Sukupuolten välinen ero alhaisten tulojen osalta ei vastaa nykyistä näkemystä sukupuolten välisistä eroista köyhyydelle ja sosiaaliselle syrjäytymiselle altistumisessa. Tämä saattaa osaksi johtua siitä, että tulotiedot on kerätty kotitalouksittain. Lisäksi oletetaan, että kotitalouksien tulot jakautuvat tasapuolisesti sen kaikkien aikuisjäsenten kesken.

⁸ Kaikki Luxemburgin tiedot ovat vuodelta 1996.

⁹ 18 % vuonna 1996. Nousu johtuu Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevan tilastosarjan muutoksesta.

¹⁰ On syytä huomata, ettei näissä luvuissa ole täysin otettu huomioon tasoittavaa vaikutusta, joka asuntojen yleisellä omistuksella ja/tai luontoissuorituksena maksetuilla tuloilla saattaa joissakin jäsenvaltioissa olla.

Köyhyysriski vaihtelee määrällisesti melko paljon EU:n alueella. Tämä ilmentää sitä, miten erilaisista lähtökohdista jäsenvaltiot ovat alkaneet kehittää toimintansa painopistealueita sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan.

Tärkeimmät rakennemuutokset

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on määritelty neljä EU:ssa tapahtuvaa tärkeää rakennemuutosta, joilla todennäköisesti on merkittävä vaikutus seuraavan kymmenen vuoden aikana. Siihen, miten laajasti näitä aiheita on käsitelty ehdotetuissa strategioissa, vaikuttaa suuresti se, ovatko jäsenvaltiot suunnitelmia laatiessaan keskittyneet menneeseen ja nykyiseen kehitykseen vai nykyiseen ja tulevaan kehitykseen. Rakennemuutokset tarjoavat mahdollisuuksia lisätä ja vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mutta luovat myös uusia paineita ja asettavat uusia haasteita tärkeimmille sosiaalista osallisuutta tukeville järjestelmille. Joissakin tapauksissa ne aiheuttavat uusia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskejä erityisen heikossa asemassa oleville ryhmille. Näitä riskejä ovat:

Muutokset työmarkkinoilla: Työmarkkinoilla tapahtuu suuria rakennemuutoksia, jotka johtuvat erittäin nopeista talouden muutoksista ja maailmanlaajuistumisesta. Ne aikaansaavat sekä uusia mahdollisuuksia että uusia riskejä:

- Uusien taitojen ja korkeamman koulutustason kysyntä lisääntyy edelleen, mikä voi synnyttää uusia työmahdollisuuksia mutta myös uusia esteitä niille, joilla ei ole tarvittavia taitoja näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Tämä lisää niiden henkilöiden epävarmuutta, jotka eivät kykene sopeutumaan uusiin vaatimuksiin.
- Palvelualalla on uusia työmahdollisuuksia myös vähemmän koulutetuille, jolloin kotitalouksien tulot lisääntyvät. Vaarana on kuitenkin erityisesti naisten ja nuorten pysyvä työllistyminen matalapalkkaisille ja epävarmoille aloille.
- Myös mahdollisuudet osa-aikatyöhön ja uusiin työn muotoihin ovat lisääntyneet, mikä voi lisätä joustavuutta kodin ja työn velvollisuuksien tasapainottamisessa sekä tarjota uuden väylän pysyvämpään työllistymiseen. Seurauksena voi kuitenkin olla myös epävarmempi työllisyystilanne.
- Näihin kehityssuuntiin liittyy usein joidenkin perinteisten toimialojen heikkeneminen ja taloudellisen hyvinvoinnin suuntautuminen tietyille aloille, jolloin toiset yhteisöt syrjäytyvät ja toisiin syntyy pullonkauloja. Tähän ongelmaan kiinnitetään erityistä huomiota Kreikan, Portugalin, Irlannin, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Suomen kansallisissa toimintasuunnitelmissa, ja se ilmenee myös Espanjan, Italian ja Saksan alueellisissa eroissa.

Yleisesti ottaen kaikki jäsenvaltiot ovat tunnustaneet nämä työmarkkinoiden rakennemuutokset, jotka usein vaikuttavat yhteiskunnassa kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin.

Osallistuminen tietoyhteiskuntaan: Osaamisyhteiskunnan voimakas kasvu sekä tieto- ja viestintäteknikat aiheuttavat mittavia rakennemuutoksia yhteiskunnassa talous- ja työllisyysilanteeseen sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisiin yhteyksiin. Näihin muutoksiin sisältyy sekä merkittäviä mahdollisuuksia että huomattavia riskejä. Myönteistä on, että tieto- ja viestintäteknikat synnyttävät uusia työmahdollisuuksia ja joustavampia työmuotoja, joilla voidaan helpottaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä lisätä mahdollisuuksia työskentelypaikan valinnassa. Niillä voidaan osaltaan uudistaa eristyneitä ja syrjäytyneitä yhteisöjä. Niillä voidaan parantaa tärkeimpien julkisten palveluiden laatua, lisätä koko väestön mahdollisuutta saada tietoja ja käyttää oikeuksiaan sekä helpottaa huomattavan epäedullisessa asemassa olevien kuten vammaisten tai eristyneiden ja yksinäisten osallistumista. Toisaalta tieto- ja viestintäteknikat voivat lisätä entisestään niiden syrjäytymistä, joiden syrjäytymisvaara on jo muutenkin suuri, sekä kasvattaa rikkaiden ja köyhien välistä kuilua, mikäli joillakin heikossa asemassa olevilla ja pienituloisilla ryhmillä ei ole yhtäläistä mahdollisuutta käyttää tätä tekniikkaa. Jäsenvaltioiden haasteena on kehittää yhdenmukaisia ja ehkäiseviä toimia, joilla varmistetaan, ettei tieto- ja viestintäteknikka synnytä yhteiskuntaan uutta riittämättömästi koulutettujen ja eristyneiden ryhmää. Niinpä koko väestölle on turvattava yhtäläiset mahdollisuudet käyttöön, koulutukseen ja osallistumiseen.

Jäsenvaltiot ovat sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan käsitelleet tietoyhteiskuntaan osallistumista melko laajan, riskejä ja nykyisiä kansallisia eroja koskevan analyysin pohjalta. Haasteen laajuutta ei kuitenkaan ole arvioitu tarkoin määrällisesti eikä suunnitelmissa ole laadittu indikaattoreita.

Väestörakenteen muutokset ja kasvava etninen monimuotoisuus: Kaikkialla Euroopassa on tapahtumassa merkittäviä väestörakenteen muutoksia. Ihmiset elävät pidempään ja vanhusten määrä lisääntyy. Tämä koskee etenkin hyvin iäkkäitä vanhuksia, joista suurin osa on naisia. Varsinkin eräät jäsenvaltiot korostavat tätä (Italia, Alankomaat, Portugali, Kreikka ja Itävalta), mutta kysymyksen merkitys lisääntyy yleisesti. Vanhushuoltosuhte, joka määritellään yli 65-vuotiaiden osuutena työikäisestä väestöstä (20–64-vuotiaat), on kasvanut 25 prosentista 27 prosenttiin vuosina 1995–2000, ja sen odotetaan kasvavan 53 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä (lähde: Eurostat). Monissa maissa huoltosuhteen kasvamiseen vaikuttaa myös syntyvyyden lasku. Tällä on merkittävä vaikutus köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen monessakin suhteessa:

- Verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmien haasteena on turvata riittävät eläkkeet kaikille ikääntyneille ja erityisesti niille (pääasiassa naisille), joiden työura ei ole ollut tarpeeksi pitkä ja/tai yhtenäinen riittävien eläkeoikeuksien kertymiseksi;
- Julkisten palveluiden haasteena on vastata kasvavan ikääntyvän väestönosan tarpeisiin, tarjota hoitoa ja tukea, varmistaa jatkuva mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan ja selviytyä terveydenhuoltopalveluille asetetuista lisääntyneistä vaatimuksista.

Monien jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmissa todetaan, että yhteiskunnan etninen, kulttuurinen ja uskonnollinen monimuotoisuus on lisääntymässä. Näitä muutoksia vauhdittavat kansainväliset muuttovirrat ja unionin sisäisen liikkuvuuden kasvu. Tämä vaikuttaa merkittäväällä tavalla kaikkiin sosiaalista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta tukeviin toimiin. Komissio on hiljattain korostanut tätä näkökohtaa yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa tiedonannossaan (KOM(2001) 387) toteamalla, että "jos yhteiskunnassa ei pystytä edistämään osallisuutta ja suvaitsevaisuutta siten, että etniset vähemmistöt voivat elää paikallisväestön kanssa sopuosuudessa ja sen osana, tuloksena on syrjintää, sosiaalista syrjäytymistä sekä rasismin ja muukalaisvihan nousu".

Kotitalouksien rakenteiden sekä miesten ja naisten roolien muuttuminen: Enemmän hoitoa vaativan ikääntyvän väestönosan lisäksi kotitaloudet muuttuvat yhä useammin perheiden hajoamisen sekä vakiintuneiden perhe-elämän muotojen vähenemisen vuoksi¹¹. Samaan aikaan naisten osallistuminen työmarkkinoille on voimakkaasti lisääntymässä. Naiset ovat kuitenkin perinteisesti vastanneet, ja vastaavat yhä vieläkin, huollettavien hoidosta ilman korvausta. Kaikki nämä kehityssuunnat yhdessä nostavat esiin oleellisen kysymyksen työn ja perhe-elämän yhteensovittamisesta sekä riittävän ja kustannuksiltaan kohtuullisen hoidon järjestämisestä huollettaville perheenjäsenille.

Kaikki jäsenvaltiot myöntävät edellä mainitun kehityksen vaihtelevassa määrin. Naisten lisääntynyttä osallistumista työmarkkinoille pidetään myönteisenä, koska se edistää naisten ja miesten tasa-arvoa, nostaa kotitalouksien tuloja vapauttaen perheitä köyhydestä ja lisää mahdollisuuksia aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunnassa. Palveluiden ja järjestelmien osalta suurin haaste onkin löytää uusia ratkaisuja, joilla tuetaan vanhempia kotiin ja työhön liittyvän vastuun yhdistämisessä ja varmistetaan, että heikommassa asemassa olevat saavat riittävää hoitoa ja tukea. Tätä korostetaan erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa perhe ja yhteisö ovat tärkein tuki köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa, kuten Kreikassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa.

Yksi kotitalouksien rakenteita muuttava tekijä on yksinhuoltajatalouksien määrän kasvu. Näissä kotitalouksissa köyhyysriski on yleensä korkeampi, mistä on osoituksena se, että 40 prosenttia näissä kotitalouksissa elävistä eli 60 prosentin mediaanitulorajan alapuolella vuonna 1997 (sama osuus kuin vuonna 1995) (taulukko 3c). Riskit ovat erityisen suuret naisilla, joita on valtaosa yksinhuoltajista. Tätä korostetaan joissakin kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Itävalta, Belgia, Ranska, Saksa, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta). Merkille pantavaa on kuitenkin, että joissakin maissa (erityisesti Suomessa, Tanskassa ja Ruotsissa) yksinhuoltajaperheiden köyhyysriski on paljon pienempi.

¹¹ KOM(2001) Katsaus sosiaaliseen tilanteeseen Euroopan unionissa vuonna 2000 ("The social situation in the European union 2001").

Tärkeimmät riskitekijät

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa määritellään selkeästi joitakin toistuvia riskejä tai esteitä, jotka rajoittavat ratkaisevasti ihmisten mahdollisuuksia käyttää tärkeimpiä järjestelmiä yhteiskuntaan osallistumisen helpottamiseksi. Näiden riskien ja esteiden vuoksi köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen uhkaavat erityisesti joitakin yksilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä, tai ne ovat erityisen herkkiä näille ongelmille. Niillä on todennäköisesti myös vaikeuksia sopeutua meneillään oleviin rakennemuutoksiin. Nämä riskit ilmentävät myös ongelman moniulotteisuutta, sillä yleensä niiden yhdistyminen tai kasautuminen on syynä siihen, että ihmiset, niin lapset kuin aikuisetkin, ajautuvat köyhyyteen tai syrjäytyvät. Vaikka riskien vakavuus vaihtelee merkittävästi eri jäsenvaltioissa, käsitys seuraavien riskien merkityksestä on melko yhdenmukainen:

Jatkuva riippuvuus pienistä/riittämättömistä tuloista: Monet jäsenvaltiot korostavat, että mitä pidempään jonkun on tultava toimeen hyvin pienillä tuloilla, sitä suurempaa on köyhyys ja syrjäytyminen sosiaalisesta, kulttuurisesta ja taloudellisesta toiminnasta. Tämä lisää myös äärimmäisen sosiaalisen syrjäytymisen vaaraa. Euroopan yhteisön kotitalouksien vuoden 1997 kyselytutkimuksen tietojen mukaan rahassa mitattu köyhyys eli asuminen vähintään kolmena peräkkäisenä vuonna kotitaloudessa, joiden tulot ovat alle 60 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista mediaanituloista, on erityinen ongelma 15 prosentille Portugalin väestöstä ja 11 prosentille Irlannin, Ranskan ja Kreikan väestöstä sekä 10 prosentille Yhdistyneen kuningaskunnan väestöstä (taulukko 7). Muutamissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on mainittu alhaisen tulotason yhteydessä myös velkaantuminen.

Pitkäaikaistyöttömyys: Pitkäaikaistyöttömyyden ja alhaisen tulotason välillä on selkeä yhteys. Kauan työttömänä olleet menettävät yleensä takaisin työmarkkinoille pääsemiseksi tarvittavan ammattitaidon ja itseluottamuksen, elleivät saa tarkoituksenmukaista ja oikein ajoitettua tukea. Maissa, joissa pitkäaikaistyöttömyysaste on korkea ja ylittää vuoden 2000 EU:n 3,6 prosentin keskiarvon, pitkäaikaistyöttömyyttä pidetään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen merkittävimpana aiheuttajana. Näitä ovat esimerkiksi Espanja, Kreikka, Italia, Saksa, Belgia ja Ranska (taulukko 9). Kaikissa jäsenvaltioissa kuitenkin korostetaan työttömyyteen ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyteen liittyviä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskejä.

Heikkolaatuinen työ tai työkokemuksen puuttuminen: Työssäkäynti on selvästi tehokkain keino välttää köyhyydeltä ja sosiaaliselta syrjäytymiseltä. Tätä tukevat selvästi Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen tiedot, joiden mukaan köyhyysriski koski vain kuutta prosenttia EU:n työssä käyvistä väestöstä vuonna 1997, kun työttömien vastaava määrä oli 38 prosenttia ja työelämän ulkopuolella olevien 25 prosenttia (taulukko 3b). Kuitenkin sekä pysyminen epävarmassa, huonosti palkatussa, heikkolaatuisessa ja usein osa-aikaisessa työssä, että siitä pois jääminen voivat aiheuttaa pysyvää köyhyyttä, heikentää sosiaalisia ja kulttuurisia suhteita ja jättää tulevan eläkkeen liian pieneksi. "Työssäkäyvien köyhien" osuus on pysynyt vuosina 1995–1997 muuttumattomana, mutta ilmiö on ollut näkyvämpi muutamissa jäsenvaltioissa (Kreikassa ja Portugalissa, joissa työssäkäyvien köyhyysriskiaste on 11 prosenttia).

Lisäksi työkokemuksen puuttumista pidetään merkittävänä riskitekijänä erityisesti naisille, kun siihen liittyy perheen hajoaminen, sekä naimattomille ikääntyville naisille niissä maissa, joissa eläkkeeseen vaikuttaa pääasiassa työkokemus.

Alhainen koulutustaso ja luku- ja kirjoitustaidottomuus: Perustaitojen ja ammattipätevyyspuuttuminen on merkittävä este sosiaaliselle osallisuudelle erityisesti yhä suuremmassa määrin osaamisyhteiskunnassa. Vaara yhteiskunnan jakautumisesta niihin, joilla on ammattitaitoa ja -pätevyyttä sekä niihin, joilla sitä ei ole, lisääntyy entisestään. Useimmat jäsenvaltiot tiedostavat tämän hyvin.

Vaikka täydellinen luku- ja kirjoitustaidottomuus on saatu suurelta osin poistettua Euroopasta lukuun ottamatta pientä määrää ikääntyviä, etnisiä vähemmistöjä ja maahanmuuttajia, on käytännön luku- ja kirjoitustaidottomuus ilmiönä laajalle levinnyt. Jäsenvaltioista erityisesti Kreikka, Irlanti, Portugali ja Alankomaat myöntävät tämän ja korostavat niitä huomattavia vaikeuksia, joita puutteellinen luku- ja kirjoitustaito aiheuttaa yhteiskuntaan osallistumiselle ja työmarkkinoille pääsulle.

Monet jäsenvaltiot myöntävät, että joissakin ryhmissä heikkojen oppimislähtökohtien riski on erittäin suuri. Esimerkiksi Itävalta, Belgia, Ranska, Italia, Luxemburg, Portugali, Espanja ja Saksa toteavat köyhyyden olevan erityinen uhka heikosti koulutetuille nuorille varsinkin siirryttäessä koulusta työelämään. On rohkaisevaa, että useiden jäsenvaltioiden mielestä vammaisten heikkojen oppimislähtökohtien ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta edellyttää heidän saamistaan normaalin kouluopetuksen piiriin. Eräät jäsenvaltiot, kuten Alankomaat, korostavat myös vähän koulutetun ikääntyvän väestön ongelmia sekä sen vaikeuksia päästä työmarkkinoille ja osallistua yleisemmin yhteiskuntaan. Monet jäsenvaltiot korostavat, että maahanmuuttajien ja etniseen vähemmistöön kuuluvien oppimislähtökohdat ovat yleensäkin heikot, ja että lisäksi nämä ryhmät kohtaavat usein kieliongelmiä.

Kasvaminen heikossa asemassa olevassa perheessä: Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen katsotaan uhkaavan erityisesti eronneiden vanhempien tai yksinhuoltajaperheiden lapsia taikka lapsia, jotka elävät köyhässä monilapsisessa perheessä tai perheessä, jossa on työttömyyttä tai perheväkivaltaa. Tämän vahvistavat Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen tiedot, joiden mukaan kaikista kotitaloustyypeistä suurin köyhyysriski on niissä kotitalouksissa, joissa on kaksi aikuista ja kolme tai useampia lapsia sekä kotitalouksissa, joissa on vain yksi vanhempi ja vähintään yksi huollettava lapsi (35 prosenttia vuonna 1996 ja 40 prosenttia vuonna 1997) (taulukko 3c). Useimmissa jäsenvaltioissa köyhyys uhkaakin enemmän lapsia (0–15-vuotiaat) kuin aikuisia: lasten köyhyysaste vuonna 1997 oli 25 prosenttia, kun se aikuisilla (25–49-vuotiaat) oli 13 prosenttia (taulukko 3a). Myös nuoret (16–24-vuotiaat) ovat erittäin alttiita köyhyydelle, sillä 23 prosenttia heistä elää 60 prosentin mediaanitulorajan alapuolella. On paljon todisteita siitä, että köyhissä oloissa varttuvat lapset menestyvät opinnoissaan heikommin ja heillä on heikompi terveys sekä vähemmän mahdollisuuksia osallistua ja kehittää sosiaalisia taitoja taikka harrastuksiin ja kulttuuriin liittyviä taitoja. Lisäksi heillä on suurempi vaara turvautua epäsosiaaliseen käyttäytymiseen tai joutua sen kohteeksi sekä ajautua päihneiden väärinkäyttäjiksi. Muun muassa Suomen, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on erityisesti korostettu tätä riskiä.

Vammaisuus: Suurin osa jäsenvaltioista määrittelee selkeästi vammaiset mahdolliseksi sosiaalisen syrjäytymisen riskiryhmäksi. Tämä vastaa yleistä käsitystä vammaisuuden merkityksestä. EU:n kansalaisista 97 prosenttia katsoo, että toimia olisi lisättävä, jotta vammaiset voisivat paremmin osallistua yhteiskuntaan.¹² Tämä vastaa johdonmukaisesti myös Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen tuloksia, joiden mukaan sairaiden ja vammaisten köyhyysriski on suuri. Huomiota herättää kuitenkin vammaisia koskevien yksityiskohtaisten tietojen ja yhteisten indikaattoreiden puuttuminen. Ainoastaan Italia, Espanja, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska ovat laatineet selkeät indikaattorit vammaisille ja pyrkineet näin saamaan tilanteesta totuudenmukaisen käsityksen. Vammaisten sosiaalista osallisuutta koskevien indikaattoreiden saatavuuden parantaminen on erittäin tärkeää.

Heikko terveys: Vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että heikko terveys on sekä laajempien sosioekonomisten ongelmien syy että seuraus. Väestön yleinen terveydentila on yleensä heikompi pienituloisilla ryhmillä. Niiden ihmisten osuus, jotka väittivät terveytensä olevan (erittäin) heikko, oli köyhyysriskirajan alapuolella huomattavasti korkeampi kuin sen yläpuolella niin koko unionissa (ryhmien luvut vastaavassa järjestyksessä 13 ja 9 prosenttia¹³) kuin kaikissa jäsenvaltioissakin. Suomi, Ruotsi, Espanja, Kreikka, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti korostavat kansallisissa toimintasuunnitelmissaan heikon terveyden, köyhyyden ja syrjäytymisen välistä selvää yhteyttä. Erityisen heikossa asemassa olevien ryhmien, kuten romanien ja liikkuvan väestön odotettavissa oleva elinaika on lyhyt ja lapsikuolleisuus suurempi. Tähän vastaavuussuhteeseen vaikuttavat monet tekijät, mutta erityisen merkittävää on se, että haitalliset sosiaaliset ja ympäristötekijät, jotka rajoittavat yksilöiden mahdollisuuksia tehdä terveellisempiä valintoja, rasittavat pienituloisia suhteessa enemmän.

Moniongelmaisella alueella eläminen: Moniongelmaisella alueella varttuminen ja eläminen lisää todennäköisesti köyhien syrjäytymistä ja vaikeuttaa heidän siirtymistään takaisin vakiintuneeseen yhteiskuntajärjestelmään. Tällaisten alueiden asukkaat ovat usein riippuvaisia sosiaaliturvasta, ja alueille ovat ominaisia korkeat rikollisuusluvut, huumekauppa ja epäsosiaalinen käyttäytyminen. Lisäksi näillä alueilla asuu usein paljon erilaisia syrjäytyneitä ryhmiä, kuten yksinhuoltajia, maahanmuuttajia, entisiä rikoksentekijöitä ja päihteiden väärinkäyttäjiä. Tällaisten useimmiten esikaupunki- ja kaupunkialueiden uudistamista pidetään merkittävänä haasteena useimmissa jäsenvaltioissa.

Epävarmat asuinolot ja asunnottomuus: Asianmukaisten asuinolojen puute lisää merkittävästi eristäytymistä ja syrjäytymistä, ja sitä pidetään huomattavana ongelmana joissakin jäsenvaltioissa. Asuntotuotantoon kohdistuu erityisiä paineita nopeasti kasvavilla alueilla Ruotsissa, Suomessa ja Irlannissa, mistä aiheutuu merkittäviä ruuhkautumisongelmia. Tietyillä ryhmillä, kuten maahanmuuttajilla ja etnisillä vähemmistöillä (erityisesti romaneilla ja liikkuvalla väestöllä) voi olla suurempia vaikeuksia turvata asianmukaiset asumisolot, ja siksi ne voivat myös syrjäytyä helpommin. Jäsenvaltioista erityisesti Itävalta, Irlanti, Italia, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Suomi korostavat asunnottomuuden aiheuttamia vakavia ongelmia, ja jotkut niistä yrittävät arvioida, kuinka suurta määrää ongelma koskee.

¹² Vuonna 2000 toteutetun Eurobarometri-tutkimuksen tulokset.

¹³ ECHP 1996, tiedot esitetty asiakirjassa "The social situation in the European union 2001" (Katsaus sosiaaliseen tilanteeseen Euroopan unionissa vuonna 2000).

Maahanmuutto, etninen alkuperä, rasismi ja syrjintä: Suurin osa jäsenvaltioista nimeää selkeästi etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat ryhmiksi, joiden sosiaalisen syrjäytymisen riski on suuri¹⁴. Esimerkiksi Tanskassa ja Irlannissa maahanmuuttajien määrä lisääntyy, ja näiden maiden haasteena onkin kehittää asianmukaisia palveluita sekä tukea näiden ryhmien yhteiskuntaan sopeutumista ja pyrkiä monikulttuurisempaan ja osallisempaan yhteiskuntaan¹⁵. Tämä on tulevana vuosina kasvava haaste monille jäsenvaltioille, kun ulkomaisten työntekijöiden ja heidän huollettaviensa määrä lisääntyy¹⁶. Muutamat jäsenvaltiot korostavat muita syrjinnän muotoja, kuten seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää (Saksa). Vaikka nämä riskit onkin yleisesti tunnustettu, näitä heikommassa asemassa olevia ryhmiä koskevat tiedot ja yhteiset indikaattorit puuttuvat yleisesti. Ainoastaan Espanja, Portugali, Italia, Alankomaat ja Ranska ovat laatineet selkeitä indikaattoreita ja pyrkineet samalla luomaan totuudenmukaisen käsityksen maansa tilanteesta ja tarpeista.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kierteen murtaminen: Monet riskitekijät, jotka luokitellaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen syiksi, voidaan yhtä hyvin nähdä niiden seurauksina. Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen lisäävät esimerkiksi köyhyyden keskittymistä tiettyihin yhteisöihin sekä niiden moniongelmaisuuksia, heikkoa fyysistä terveyttä, psykologista ja ympäristötekijöiden aiheuttamaa stressiä, rikollisuutta sekä alkoholin ja huumeiden väärinkäyttöä ja nuorten vieraantumista. Tärkeintä on huomata, että köyhyyden syyt ja seuraukset liittyvät usein erottamattomasti toisiinsa. Monet jäsenvaltiot korostavatkin köyhyyden tai sukupolvien yli ulottuvan köyhyyden kierteen murtamista, etteivät jotkin yksilöt ja ryhmät syrjäytyisi ja vieraantuisi entistä enemmän muusta yhteiskunnasta.

¹⁴ Termillä etniset vähemmistöt viitataan yleensä niihin valtion kansalaisiin, joiden etninen alkuperä on toinen kuin valtaväestön (esimerkiksi Tanskan inuitit). Näihin kuuluvat myös esimerkiksi entisten siirtomaiden kansalaiset (esimerkiksi Portugalin afrikkalaiset). Sillä voidaan kuitenkin viitata myös sellaiseen maahanmuuttajaväestöön, jonka etninen alkuperä on toinen kuin valtaväestön (esimerkiksi Turkista Saksaan tulleet maahanmuuttajat).

¹⁵ Katso myös neuvoston 28. syyskuuta 2000 tekemä päätös Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta. Yksi päätöksessä määritellyistä tavoitteista on tiettyjen maahanmuuttajaryhmien kotouttaminen.

¹⁶ Tämä korostaa tarvetta varmistaa, että yhteisön maahanmuuttopolitiikalla voidaan vastata markkinoiden tarpeisiin – katso komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation menetelmästä [KOM(2001) 387].

Kahdeksan keskeistä haastetta

Yhteiskunnan eri tahojen toiminnan laajimpana haasteena on varmistaa, että tärkeimmät mahdollisuuksista ja voimavaroista huolehtivat mekanismit, kuten työmarkkinat, verotusjärjestelmä, sosiaaliturvajärjestelmä, koulutus sekä asumis-, terveydenhuolto- ja muut palvelut, ovat niin yleisiä, että rakennemuutosten aikana niillä voidaan vastata niiden yksilöiden tarpeisiin, joita köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen uhkaavat kaikkein eniten. Lisäksi mekanismien on turvattava näiden yksilöiden mahdollisuus käyttää perusoikeuksiaan. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esitetty kahdeksan keskeistä haastetta:

- 1) *Osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittäminen ja työnsaannin edistäminen kaikkien oikeutena ja mahdollisuutena:* Jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siitä, että työllistymisen edistäminen on tärkeää, koska sen avulla voidaan paitsi päästä köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä, myös ehkäistä niitä. Haasteena on siis kehittää toimintakokonaisuus, joka edistää työllistyvyyttä ja jossa on otettu huomioon yksilöiden tarpeet. Näiden toimien yhteydessä olisi luotava sopivia työllistymismahdollisuuksia niille, joilla on vähiten edellytyksiä päästä yleisille työmarkkinoille, sekä riittävästi kustannuksiltaan kohtuullisia toimia työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi.
- 2) *Ihmisarvoisen elämän turvaamiseen riittävien tulojen ja voimavarojen takaaminen:* Haasteena on varmistaa, että kaikilla miehillä, naisilla ja lapsilla on riittävät tulot, jotta he voivat elää ihmisarvoista elämää ja osallistua yhteiskuntaan sen täysivaltaisina jäseninä. Useissa jäsenvaltioissa tämä tarkoittaa sitä, että on tarkasteltava uudelleen niitä järjestelmiä ja toimintalinjoja, joilla voimavarat jaetaan tehokkaasti yhteiskunnan kaikkien osien kesken niin, että itsensä elättämään kykenemättömien tai eläkkeellä olevien tulot pysyvät muun yhteiskunnan elintasostandardien yleisen kehityksen tahdissa. Tähän saattavat kuulua myös asianmukaiset toimet ylivelkaantumisongelmien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi.
- 3) *Heikkoihin oppimislähtökohtiin puuttuminen:* Eräät jäsenvaltiot näkevät tässä haasteen lisätä investointeja koulutukseen, joka on pitkällä aikavälillä tärkein toimintamuoto köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Joidenkin jäsenvaltioiden toimintalinjojen mukaisesti tähän haasteeseen vastaaminen saattaa edellyttää heikkojen oppimislähtökohtien ehkäisemistä kehittämällä jo varhaisessa vaiheessa käytettäviä tehokkaita keinoja. Näihin kuuluvat riittävät ja kattavat lastenhoitopalvelut sekä koulutusjärjestelmän muuttaminen siten, että koulut kykenevät ottamaan huomioon epäsuotuisista oloista peräisin olevien lasten tarpeet ja ominaisuudet. Lisäksi on estettävä nuoria keskeyttämästä koulunkäyntiä (ja saatava jo keskeyttäneet takaisin opiskelemaan) sekä kehitettävä ja laajennettava elinikäistä oppimista siten, että heikossa asemassa oleville ryhmille on tarjolla niiden toiveiden mukaisia koulutusmahdollisuuksia. Myös perustaitojen oppimismahdollisuuksia on parannettava, ja (käytännön) luku- ja kirjoitustaidottomuuteen on kiinnitettävä huomiota. Tässä yhteydessä voidaan myös vahvistaa koulutusjärjestelmien asemaa normien ja arvojen, kuten sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, yhtäläisten mahdollisuuksien ja aktiivisen kansalaisuuden, edistäjänä.

- 4) *Perheiden yhteisvastuun säilyttäminen ja lasten oikeuksien suojeleminen:* Useissa jäsenvaltioissa haasteena on löytää uusia tapoja tukea kaikkia perhemuotoja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi edistämällä tasa-arvoa ja ottamalla huomioon miesten ja naisten muuttuvat roolit yhteiskunnassa. Useissa maissa yksi tärkeimmistä haasteista on tukea ja opastaa erityisesti heikossa asemassa olevia perheitä sekä suojella lasten oikeuksia. Joissakin jäsenvaltioissa painotetaan myös yksilön oikeuksien suojeleminen ja syrjinnän torjumista tärkeinä keinoina ehkäistä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä.
- 5) *Hyvien asuinolojen turvaaminen kaikille:* Mahdollisuus hyvälaatuiseen ja kohtuuhintaiseen asumiseen on perustarve ja -oikeus. Tähän tarpeeseen vastaaminen on edelleen merkittävä haaste useissa jäsenvaltioissa. Joissain maissa toinen oleellinen haaste on tarkoituksenmukaisten ja yhtenäisten ratkaisujen kehittäminen asunnottomuuden ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi.
- 6) *Yhtäläiset mahdollisuudet käyttää laadukkaita palveluja (terveydenhuolto, liikenne, sosiaali-, hoito-, kulttuuri- ja virkistyspalvelut sekä oikeuspalvelut):* Tärkein haaste erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joiden sijoitukset näihin palveluihin ovat vähäiset, on kehittää toimintamuotoja, joilla varmistetaan yhtäläiset mahdollisuudet käyttää näiden laajojen toiminta-alojen tarjoamia palveluita. Merkille pantavaa on, ettei kansallisissa toimintasuunnitelmissa ole tässä yhteydessä käsitelty oikeudellista ja kulttuuriin, urheiluun ja virkistäytymiseen liittyvää ulottuvuutta.
- 7) *Palveluiden tuottamisen parantaminen:* Sosiaalipalvelujen tuotanto ei koske ainoastaan sosiaaliministeriötä, vaan siihen osallistuu muita julkisia, yksityisiä, kansallisia ja paikallisia toimijoita. Monissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esitetty neljänlaisia haasteita. Ensimmäiseksi on estettävä päätöksenteon ja palveluiden tuottamisen pirstoutuminen ja eriytyminen. On myönnettävä, että on tarpeen yhtenäistää paremmin eri toiminta-alat ja sovittaa kansalliset suunnitelmat paikallis- ja aluetason toimiin. Toiseksi kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimia on yhdistettävä erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on vahvat alueelliset järjestelmät. Kolmanneksi on voitettava etäisiltä, jäykiltä, tarkoituksettomilta ja arvaamattomilta tuntuvien toimien ja ohjelmien aiheuttamat ongelmat ja löydettävä ratkaisu demokraattisten rakenteiden ja köyhien ja syrjäytyneiden välisen kuilun poistamiseksi. Neljänneksi on saatava kaikki toimijat mukaan torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä sekä lisättävä osallisuutta edistävän yhteiskunnan rakentamiseen tarvittaville toimille ja ohjelmille annettavaa valtion tukea.
- 8) *Moniongelmaisten alueiden uudistaminen:* Jäsenvaltioiden mukaan haasteena on kehittää tehokkaita ratkaisuja moniongelmaisten alueiden auttamiseksi, niin että ne sopeutuvat uudelleen yleiseen talous- ja yhteiskuntajärjestelmään. Tämä koskee sekä kaupunki- että maaseutualueita.

2. STRATEGISET LÄHESTYMISTAVAT JA TOIMET

Strategisen ja yhtenäisen lähestymistavan edistäminen

Nizzan tavoitteet asetettiin poliittisessa kehyksessä, jonka mukaan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen on oleellinen osa EU:n maailmanlaajuista strategiaa seuraavan kymmenen vuoden ajan. Vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ovat ensimmäinen vaihe monivuotisessa prosessissa, jonka olisi osaltaan vaikutettava ratkaisevasti köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistamiseen EU:sta mainitun aikarajan sisällä. Lisäksi köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat vaikeita ja moniulotteisia ongelmia, joiden ratkaisemiseksi on hyödynnettävä useita yhteensopivia toimintalinjoja. Jäsenvaltioita kannustettiin kehittämään kansallisissa toimintasuunnitelmissaan strateginen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Seuraavassa on tarkoitus hyödyntää niitä kokemuksia, joita jäsenvaltioilla on köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevistä toimintatavoistaan.

Tarkasteltaessa tapoja, joilla kansallisia strategioita on kehitetty, on otettava huomioon erot jäsenvaltioiden välillä seuraavien näkökohtien osalta:

- sosiaalisen suojelun järjestelmien luonne ja laajuus, julkisten menojen osuus sosiaalisesta suojelusta ja suojelun yleisyys ja tehokkuus
- se, miten köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen käsitetään; toisissa maissa ne liitetään kaikkein heikoimmassa asemassa yhteiskunnassa olevien ryhmien erityisongelmiin, kun taas toisissa maissa niitä pidetään koko yhteiskunnan ongelmina
- onko maassa jo on yhtenäinen köyhyyden vastainen strategia, joka sisältää laajalti hyväksytyt analyttiset puitteet, joukon keskeisiä toimia ja valvontamenettelyä.

Lisäksi kansallisten toimintasuunnitelmien ensimmäinen kierros osoittaa selvästi, että tehokkaan strategisen lähestymistavan kehittäminen köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen puuttumiseksi on erilaista sellaisissa jäsenvaltioissa kuin Belgiassa, Saksassa, Italiassa, Itävallassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Espanjassa, joissa vastuu keskeisistä toimintalinjoista (esim. terveys, koulutus ja sosiaalietuudet) on laajalti hajautettu tai jaettu alueellisten ja paikallisten viranomaisten kesken. On selvää, että tämän ansiosta voidaan varmistaa, että strategioissa otetaan paremmin huomioon paikalliset erot ja voidaan näin paremmin vastata paikallisiin tarpeisiin. Näin voidaan myös helpottaa kaikkien toimijoiden aktiivisuutta ja osallistumista. Se johtaa kuitenkin myös haasteisiin paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimien sekä tarvittaessa kansallisten ja alueellisten tavoitteiden yhtenäistämiseksi. Nämä edellytykset täyttävän kokonaissuunnitelman laadinta on myös osoittautunut mutkikkaaksi, ja siihen tarvitaan aikaa vievää valmistelua. Rajoituksista huolimatta alueellisen lähestymistavan asettama haaste johti näissä jäsenvaltioissa merkittävään edistykseen toimintasuunnitelmia laadittaessa.

Jäsenvaltioiden lähtökohdista tai erityisistä olosuhteista huolimatta on mahdollista löytää kolme tekijää perustaksi sellaisten kansallisten suunnitelmien kehittämiseksi, jotka ovat strategisia ja johdonmukaisia ja tuovat lisäarvoa aiempiin toimiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Nämä tekijät ovat **keskeisten riskien ja haasteiden** korkealaatuinen analyysi ja käytettävissä olevien keinojen tehokkuuden arviointi, **selkeiden prioriteettien** vahvistaminen Nizzassa hyväksytyjen yhteisten tavoitteiden perusteella ja erityistavoitteiden asettaminen sekä kolmanneksi **yhtenäinen ja moniulotteinen lähestymistapa** toimintalinjojen kehittämiseksi. Kaikkiin suunnitelmiin sisältyy ainakin jossain määrin näitä tekijöitä ja ne ovat itsessään merkittävä askel sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevien toimintalinjojen muotoilemisessa ja toteuttamisessa. Prosessi on hyvin varhaisessa vaiheessa, eikä tämän raportin tarkoituksena ole arvioida jäsenvaltioiden toimintalinjoja eikä niiden tehokkuutta. Näin ollen seuraava analyysi perustuu esitettyihin kansallisiin toimintasuunnitelmiin, ja sen tarkoituksena on auttaa havaitsemaan ja vaihtamaan hyviä toimintatapoja.

Analyysi: Kaikki jäsenvaltiot arvioivat ainakin jonkin verran maansa tilannetta. Osa jäsenvaltioista, kuten Belgia, Tanska, Ranska, Italia, Alankomaat, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta esittävät kattavan analyysin merkittävistä rakenteellisista suuntauksista ja niiden taustalla olevista syistä sekä kuvailevat niitä indikaattoreita, joihin niiden arvio nykyisistä ja tulevista keskeisistä haasteista ja riskeistä perustuu. Kreikan toimintasuunnitelmassa selostetaan välittömiä haasteita ja ongelmia keskittymällä tiettyihin kohderyhmiin laajemmassa yhteydessä, jossa käsitellään taloutta, työllisyyttä ja sosiaalialaa koskevia uudistuksia. Saksan toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon analyysi, joka sisältyy sen hiljattain esittämään köyhyyttä koskevaan kansalliseen raporttiin.

Painopistealueet ja tavoitteet: Useat jäsenvaltiot käyttävät analyysiansa perustana kehittääkseen erityisen johdonmukaisen joukon strategisia tavoitteita, jotka perustuvat Nizzassa hyväksytyihin yhteisiin tavoitteisiin. Ne ovat kattavia, ja ne on muunnettu joukoksi erityistavoitteita, joiden avulla on mahdollista arvioida tulevaa edistymistä. Ne keskittyvät siten selkeästi aikaansaamaan rakennemuutoksen, jolla on merkittävä vaikutus köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistamiseen. Tähän luokkaan sisältyy hyvin monenlaisia keinoja, sillä toiset valtiot tekevät analyysistään sen johtopäätöksen, että niiden on asetettava uusia tai haasteellisempia tavoitteita kuin tähän asti, kun taas toiset valtiot päättelevät, että niiden nykyiset järjestelmät toimivat hyvin, ja keskittyvät siksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan kehittyneiden yleisten sosiaaliturvajärjestelmiensä yhteyteen. Viimeksi mainitussa tapauksessa niiden tavoitteissa yleensä keskitytään parantamaan niiden järjestelmiä hyvin tarkkaan määriteltujen toimien avulla.

Tanskan, Ranskan ja Alankomaiden toimintasuunnitelmissa tavoitteet suuntautuvat tulevaisuuteen ja perustuvat niiden perusteellisiin analyysihin. Tanskan, Alankomaiden, Portugalin, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan toimintasuunnitelmissa on asetettu tavoitteita pidemmälle kuin vuoteen 2003. Saksa, Itävalta ja Luxemburg keskittyvät parantamaan kattavia sosiaaliturvajärjestelmiään lisäämällä tai laajentamalla joitakin erityistoimia.

Yhtenäinen lähestymistapa: Tanskan, Ranskan ja Alankomaiden toimintasuunnitelmissa sovelletaan toimintalinjoihin hyvin kokonaisvaltaista lähestymistapaa niiden kehittyneiden yleisjärjestelmien pohjalta, kuten myös Suomen ja Ruotsin kohdalla. Tämän lähestymistavan mukaisesti ne liittävät ja yhdistävät toimintalinjoja johdonmukaisesti, jolloin niiden on helpompi irrottautua pelkästään yhtä sektoria tai kohderyhmää koskevasta lähestymistavasta ja omaksua aktiivinen lähestymistapa köyhyyden ehkäisemiseen. Irlanti korostaa moniulotteista ja yhtenäistä lähestymistapaa, joka on otettu käyttöön sen kansallisen köyhyydentorjuntastrategian yhteydessä. Se on myös asettanut tähän liittyviä keskipitkän aikavälin tavoitteita, joita se piakkoin tarkistaa. Yhdistynyt kuningaskunta asettaa suunnitelmansa laajempiin puitteisiin, eli sen sen kansallisen köyhyydentorjuntastrategian yhteyteen.

Vaikka kansallisissa toimintasuunnitelmissa kehitetyt strategiset toimintalinjat ovatkin erilaisia, kaikissa suunnitelmissa on joukko eurooppalaista yhteiskuntamallia tukevia peruseriaatteita ja -tavoitteita. Näitä ovat solidaarisuus, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, ihmisarvon ja perusoikeuksien kunnioittaminen, sopeutuminen ja täysi osallistuminen yhteiskuntaan sekä korkeatasoinen sosiaaliturva. Näistä kansallisille toimintasuunnitelmille yhteisistä tärkeistä tekijöistä on syytä korostaa ainakin kahta näkökohtaa.

Useimmissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa myönnetään, että tarvitaan toimia, jotka **tarjoavat ihmisille uusia mahdollisuuksia**. Osallisuutta edistävän ja aktiivisen yhteiskunnan luomiseen sisältyy muutakin kuin ihmisten suojelemista elämän suurilta riskeiltä ja varjopuolilta. Kansallisten toimintasuunnitelmien hankkeissa, jotka koskevat esimerkiksi syrjäytymistä työmarkkinoilta, pitkäaikaistyöttömyyttä, rikollisuutta tai huume- tai muuta riippuvuutta, ammattitaidon menettämistä, asunnottomuutta, perheiden hajoamista, heikkoa tai riittämätöntä koulumenestystä ja sukupolvelta toiselle siirtyvää köyhyyttä, otetaan huomioon kohderyhmien usein monimutkaiset tarpeet ja vaikeat olosuhteet. Hankkeet perustuvat oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joilla tuetaan uusiin mahdollisuuksiin tarvittavia tuotteita, palveluita ja muita järjestelyitä.

Useimmissa toimintasuunnitelmissa ei enää pidetä riskejä ja haittoja uhkana, jota vastaan on puolustauduttava, vaan kehitetään strategisia vastauksia, joilla **muutetaan riskit ja haitat mahdollisuuksiksi**. Vammaisuuteen, maahanmuuttoon ja ongelma-alueisiin liittyvillä toimilla pyritään yhä suuremmassa määrin saamaan esiin ja kehittämään maahanmuuttajien, vammaisten, yksinhuoltajien ja ikääntyvän väestön sekä jälkeenjääneiden alueiden ja lähiöiden hyödyntämättömiä voimavaroja. Useimmat jäsenvaltiot pyrkivätkin mahdollisimman yleisiin ja osallistumista edistäviin järjestelmiin, joilla tuetaan edellä mainittujen yksilöiden ja alueiden sopeutumista ja kehitystä sekä kansalaisten perusoikeuksia. Käytännössä monien jäsenvaltioiden toimet eivät kuitenkaan ole kovin yleisluontoisia, vaan niiden valikoivuus perustuu alakohtaisiin ja kohderyhmäkeskeisiin lähestymistapoihin.

Hyvien käytäntöjen ja innovaatioiden vaihto

Yksi uuden eurooppalaisen prosessin tärkeistä tavoitteista on edistää hyvien toimintatapojen ja innovatiivisten lähestymistapojen vaihtoa molemminpuolisen oppimisen edistämiseksi. Siksi olikin odotettavissa, että kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitetään järjestelmällisesti joukko toimia Nizzan tavoitteiden yhteydessä määriteltyjen painopistealueiden toteuttamiseksi. Kun arvioidaan sitä, miten toimintasuunnitelmat ovat vastanneet tähän vaatimukseen, nousee esiin kaksi tärkeää kysymystä.

1. Missä määrin sosiaalista osallisuutta koskevia kansallisia toimintasuunnitelmia voidaan käyttää ensisijaisena lähteenä jäsenvaltioiden yleisen edun mukaisten hyvien käytäntöjen määrittämiseksi?

2. Missä määrin kansallisten toimintasuunnitelmien laatiminen on johtanut uusiin ja/tai innovatiivisiin toimiin ja lähestymistapoihin?

Jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet kansallisiin toimintasuunnitelmiinsa melko yksityiskohtaisen kuvauksen toteutetuista tai suunnitelluista toimista tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseksi. Eräät jäsenvaltiot, etenkin ne, joissa sosiaaliturvajärjestelmä on yleinen, korostivat uusia ja erityisiä toimia ja katsoivat, ettei nykyisiä järjestelmiä ole tarpeen käsitellä. Selvä enemmistö on sisällyttänyt suunnitelmaan esimerkkejä hyvistä käytännöistä helpottaakseen niiden määrittelyä. Poliittisen merkityksensä lisäksi toimintasuunnitelmat ovat runsas tietolähde, josta komissio ja jäsenvaltiot saavat asianmukaisen ja kattavan yleiskuvan tärkeimmistä toteutetuista toimista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Tämän raportin eri luvuissa annetut esimerkit perustuvat kuitenkin toimintasuunnitelmista saatuihin tietoihin, eikä niillä pyritä antamaan tyhjentävää kuvaa alan toimista.

Suunnitelmista puuttuu nykyisten toimien vaikutusta perusteellisesti arvioiva jälkiarviointianalyysi, minkä vuoksi tässä raportissa on vain rajalliset mahdollisuudet määrittellä, mitä toimia, lähestymistapoja tai aloitteita voidaan kutsua hyviksi käytännöiksi. Tulevaisuudessa on nähtävästi tarpeen kehittää etenkin toimien arviointia (sekä ennako- että jälkiarviointia), jossa saadut sosiaaliset hyödyt tuodaan paremmin esiin. Voimavarojen yleisen rajallisuuden vuoksi on lisäksi tärkeää tarkastella toimista aiheutuneita kustannuksia ja sitä, voitaisiinko samat tavoitteet saavuttaa joillakin muilla toimilla tehokkaammin.

Tarkasteltaessa mahdollisuutta levittää hyviä käytäntöjä on otettava huomioon kussakin jäsenvaltiossa vallitsevat olosuhteet sekä edellytykset, jotka ne ovat asettaneet onnistumiselle. Yleisen edun mukaisten hyvien käytäntöjen ja innovatiivisten lähestymistapojen määrittelyn on sen vuoksi oltava jatkuva prosessi, josta tämä raportti on vasta ensimmäinen vaihe. Tässä raportissa kehyksiin sijoitettuja kuvauksia jäsenvaltioiden toimista olisi tarkasteltava tällä perusteella. Tulevaisuudessa jäsenvaltioiden välistä hyvien käytäntöjen vaihtoa tehostetaan laajentamalla kansallisten toimien vaikutusten arviointia ja laatimalla kattava joukko indikaattoreita ja menetelmiä niin jäsenvaltioita kuin koko yhteisöäkin varten. On syytä todeta, että osa esitetyistä uusista toimista voi jo olla käytössä muissa jäsenvaltioissa.

Ensimmäisten sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien laatimiseen käytettävissä ollut suhteellisen lyhyt aika heikensi mahdollisuuksia laatia uusia ja/tai innovatiivisia toimia ja lähestymistapoja. Kaikissa toimintasuunnitelmissa esitetyt toimet on yleensä kehitetty nykyisen oikeus- ja talousarviokehyksen mukaisesti. Useimmat jäsenvaltiot ovatkin keskittyneet edistämään yhteensovittamista, viimeistelemään ja yhdistämään nykyisiä toimia sekä edistämään kumppanuuksia merkittävien uusien hankkeiden tai toimien käynnistämisen sijaan. Nämä päämäärät ovat helpompia muutamille jäsenvaltioille, kuten Tanskalle, Alankomaille, Ruotsille ja Suomelle, joissa yleisiä toimintalinjoja on kehitetty jo pitkälle. Tämä koskee myös Ranskaa, jossa toimia syrjäytymisen torjumiseksi on tehostettu vuoden 1998 syrjäytymisen torjuntaa koskevan kansallisen lain arvioinnin jälkeen. Tämän vuoksi näiden maiden kansalliset toimintasuunnitelmat ovat suhteellisen kaukonäköisiä¹⁷. Muut jäsenvaltiot, kuten Kreikka, Espanja ja Portugali, pitivät toimintasuunnitelman laatimista tilaisuutena pyrkiä tehostamaan toimia köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi asettamalla tavoitteita ja järjeistämällä toimintakehystä.

3. HYVIEN KÄYTÄNTÖJEN JA INNOVATIIVISTEN LÄHESTYMISTAPOJEN MÄÄRITTELY

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa annetut vastaukset koostuvat yleensä joukosta markkinatalouteen tähtääviä ratkaisuja, yhteiskunnan eri tahojen toimintaa koskevista säädöksistä ja kansalaisyhteiskunnan toiminnasta. Eri toimintasuunnissa voidaan erottaa kolme yleistä tavoitetta, joita ne pyrkivät edistämään:

- Yleisyys: varmistetaan, että keskeiset toimet ja säädökset ovat riittäviä, helposti saatavia ja kustannuksiltaan kohtuullisia. Tarkoituksena on niiden kattavuuden, omaksumisen ja tehokkuuden parantaminen.
- Tasavertaiset toimintaedellytykset: puututaan erityisongelmiin, jotka voidaan ratkaista käyttämällä tarkoituksenmukaisia toimia (esimerkiksi ammattitaidon puute)
- Ihmisarvon kunnioittaminen: kompensoidaan ongelmia, jotka voidaan ratkaista vain osittain tai ei ollenkaan (esimerkiksi vammaisuus).

¹⁷ Vaikka Suomen sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan ei sisälly uusia toimia, siinä viitataan useisiin toimintalinjoja koskeviin kysymyksiin, joita mahdollisesti käytetään tulevien toimien kehittämiseen.

3.1 Tavoite 1: Helpotetaan työpaikkojen saantia ja kaikkien mahdollisuutta päästä osallisiksi voimavaroista, oikeuksista, tavaroista ja palveluista

3.1.1. Työpaikkojen saannin helpottaminen

Euroopan työllisyysstrategian ja erityisesti sen suuntaviivojen täytäntöönpanon yhteydessä:

a) Edistetään kaikkien työkykyisten naisten ja miesten **mahdollisuutta saada vakituinen ja laadukas työpaikka** erityisesti:

- ottamalla käyttöön **työllistämiskeinoja** yhteiskunnan kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ryhmille sekä tehostamalla tähän päämäärään tähtäviä **koulutustoimia**;
- kehittämällä **työn ja perhe-elämän yhteensovittamista** edistäviä toimia, joissa otetaan huomioon myös lasten ja muiden huollettavien hoito;
- käyttämällä sopeuttamiseen ja työllistämiseen **osuus- ja yhteisötalouden** tarjoamia mahdollisuuksia.

b) Estetään ihmisten syrjäytyminen työelämästä **työllistyvyyden parantamisen**, henkilöstöhallinnon sekä työn organisoinnin ja elinikäisen oppimisen avulla.

Kaikki jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siitä, että työpaikkojen saannin edistäminen on tärkein keino sekä ehkäistä että lievittää köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Oikeus työhön on perusoikeus ja tärkeä osa kansalaisuutta. Työpaikan sosiaaliseen yhteisöön kuuluminen on useimmille tärkein keino sekä varmistaa riittävät tulot (niin tällä hetkellä kuin eläkkeelläkin) että laajentaa ja kehittää sosiaalisia verkostoja. Tämä helpottaa osallistumista yhteiskuntaan ja vähentää syrjäytymisvaaraa.

Useimmat jäsenvaltiot yhdistävät sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat työllisyyden kansallisiin toimintasuunnitelmiin. Tämä oli odotettavissa, sillä työllisyyden suuntaviivoissa korostetaan asiaankuuluvasti työmahdollisuuksien luomista ja työllistyvyyden parantamista, jotka ovat ehdottomia edellytyksiä avoimien ja osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämiseksi. Eräät jäsenvaltiot korostavat Euroopan työllisyysstrategian merkitystä kehitettäessä tehokkaampia yksilöllisyyteen, aktivointiin ja ehkäisyyn perustuvia toimintalinjoja työttömyyden torjumiseksi.

Useimpia tässä luvussa käsiteltyjä toimintalinjoja ja hankkeita tarkasteltiin jo Luxemburgin prosessin yhteydessä. Vaikka yhteisessä työllisyysraportissa käsitellään laajaa toimien sarjaa, jolla pyritään parantamaan työmarkkinoiden tehokkuutta ja nostamaan työllisyysastetta lähemmäksi Lissabonissa asetettuja tavoitteita, ja sitä on arvioitava sellaisenaan, tässä raportissa keskitytään kuitenkin toimiin, joilla helpotetaan työmarkkinoista eniten vieraantuneiden yksilöiden, ryhmien ja yhteisöjen työpaikkojen saantia. Eräät jäsenvaltiot ovat oikeutetusti panneet merkille tällaisten toimien myönteisen merkityksen yleisempien työllisyystavoitteiden saavuttamisessa, kuten työllisyystason nostamisessa. Vaikka kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa asetetaan työllisyys etusijalle, niiden painotusten erot ilmentävät jäsenvaltioiden työllisyystilanteiden välisiä eroja. Maat, joissa on korkea työllisyystaso ja vähän työttömyyttä, korostavat tarvetta lisätä tiettyjen ryhmien kuten ikääntyvien, maahanmuuttajien ja vammaisten työnsaantimahdollisuuksia (Luxemburg, Alankomaat, Tanska, Itävalta, Ruotsi ja Irlanti) ja pyrkivät ratkaisemaan nykyisen työvoimavajauksen. Toisaalta ne maat, joissa työttömyys, ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, on yleinen ongelma, keskittyvät kattavampiin toimiin, joilla kannustetaan työpaikkojen luomista ja lisätään pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työllistyvyyttä (Espanja, Ranska, Belgia).

Vaikka monet jäsenvaltiot korostavatkin työn keskeistä merkitystä, ne katsovat myös, että työnsaantia ei pitäisi edistää ottamatta huomioon muita perusoikeuksia, vaan sen tulisi pikemminkin täydentää niitä. Työnsaannin ei siis pitäisi sulkea pois oikeutta riittäviin vähimmäistuloihin, oikeutta viettää täysipainoista perhe-elämää, osallistua yhteisöön ja sosiaaliseen elämään tai oikeutta hyvään terveyteen.

Se, että kaikilla työkykyisillä naisilla ja miehillä on täydet mahdollisuudet saada vakituinen ja laadukas työpaikka, on tulosta työmarkkinoiden monimutkaisesta muutosprosessista. Tanskan toimintasuunnitelmassa tällaisen muutoksen tulokseksi määritellään osallisuutta edistävät työmarkkinat, joilla useammilla vähän koulutetuilla ja sellaisilla henkilöillä, joiden työkyky on alentunut, on mahdollisuus käyttää ammattitaitoaan ja osallistua työelämään. Osallisuutta edistävät työmarkkinat ovat laaja käsite, johon sisältyy odotuksia siitä, että työpaikkojen olisi oltava avoimia niille, jotka eivät kaikissa olosuhteissa ja kaikkina aikoina kykene mukautumaan vallitsevaan suoritustasoon tai normeihin.

Tehokas tapa edistää sosiaalista osallisuutta voisivat olla toimintalinjat, jotka lisäävät vaikeimmin työmarkkinoille sijoitettavien henkilöiden työllistyvyyttä aktiivisin toimin, erityisesti koulutustoimin, sekä toimin, joiden tavoitteena on työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen tai osuus- ja yhteisötalouden edistäminen. Oleellinen edellytys on kuitenkin tehdä nykyiset työmarkkinat ovat entistä avoimemmiksi ja kykenevämmiksi täyttämään tällä hetkellä syrjäytyneiden ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden yksilöiden työllistymistarpeet.

Avoimempien ja paremmin tarpeisiin vastaavien työmarkkinoiden edistäminen

Nykyisten työmarkkinoiden avoimuutta ja kykyä vastata tällä hetkellä työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden tarpeisiin voidaan lisätä seuraavilla toimilla:

- lisäämällä työehtosopimukseen sosiaalilausekkeita tai -lukuja, joilla työllistetään ja pidetään työmarkkinoilla ne, joiden työkyky on alentunut (Tanska), tai ottamalla käyttöön kiintiöitä tiettyjen ihmisryhmien, kuten vammaisten, työllistämiseksi (Saksa, Itävalta)
- vähentämällä työnantajien kustannuksia näiden työllistäessä vähemmän koulutettuja tai tiettyjä työttömien ryhmiä (Tanska, Luxemburg, Kreikka, Ruotsi)
- kouluttamalla työnantajia torjumaan tietyistä yhteisöistä tai taustoista peräisin oleviin ihmisiin kohdistuvia ennakkoluuloja tai syrjintää, sekä tarkistamalla ja seuraamalla työhönottomenettelyjä ja niiden tuloksia
- varmistamalla, että hallituksen yksiköt laativat toimintasuunnitelmia edistääkseen etniseltä alkuperältään erilaisten työntekijöiden palkkaamista (Ruotsi)
- lisäämällä julkisiin sopimukseen sosiaalilausekkeita, jotka edellyttävät pitkäaikaistyöttömien, erityisryhmiin kuuluvien tai paikallisista ongelmayhteisöistä tulevien ihmisten työllistämistä, tai ottamalla käyttöön etnisten ryhmien tasavertaisuutta lisääviä toimia (Tanska)
- lisäämällä erityisen heikossa asemassa oleville väestöryhmille tarkoitettuja suojatyöpaikkoja, lähimarkkinoiden tarjoamia tai kuntouttavia työmahdollisuuksia (Tanska, Suomi)
- edistämällä yrittäjyyttä heikommassa asemassa olevissa ryhmissä ja yhteisöissä sekä antamalla tehokasta tukea paikallisille talouskehitysaloitteille moniongelmaisilla alueilla
- keskittämällä investointeja ja työllisyyden kehittämistoimia työllisyyden kannalta ongelmallisille alueille, erityisesti moniongelmaisille alueille (Yhdistynyt kuningaskunta, katso myös luku 3.3.3).

Työllistämiskeinojen toteuttaminen

Työllistämiskeinojen kehittämistä ja täytäntöönpanoa pidetään yleisesti tärkeänä ulottuvuutena paremmin osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämisessä. Työllistämiskeinoihin sisältyy sosiaaliavun saajien aktivoinnin lisäksi yleensä useita syrjäytymistä ehkäiseviä toimia kuten neuvontaa, koulutusta ja tuki- tai suojatyöpaikkoja. Tämä on ratkaiseva ja herkkä alue, sillä sosiaaliavun saajat ovat usein vieraantuneet huomattavasti työmarkkinoista ja tarvitsevat laajaa ja yksilöllistä apua. Useimpien jäsenvaltioiden sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista ilmenee selvästi ajattelutavan muutos, jonka mukaan passiivisista tuloutuista halutaan siirtyä aktiiviseen tukeen, jotta ihmisistä tulisi itsenäisiä. Joissain tapauksissa on erityisesti viitattu työllisyyttä koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin, jotta samaa lähestymistapaa voitaisiin laajentaa koskemaan myös työmarkkinoilta eniten vieraantuneisiin.

Jäsenvaltiot myöntävät työmarkkinatilanteen ja muiden syrjäytymistä aiheuttavien tekijöiden välisen yhteyden, ja monet niistä esittävätkin tavoitteeksi parantaa työllisyyden ja sosiaalipalveluiden välistä yhteistyötä vastatakseen paremmin yksilöllisiin tarpeisiin (Itävalta, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Suomi, Luxemburg ja Ruotsi). Kiinnittämällä erityistä huomiota työllistyvyyteen on saatu kehitettyä ihmisten tarpeiden mukaan suunniteltuja tukimuotoja, ja useissa tapauksissa tämä on johtanut erityisten syrjäytymistä ehkäisevien suunnitelmien kehittämiseen muun muassa Portugalissa, Ranskassa ja Luxemburgissa.

Tehokkaiden osallistumis- ja aktivointitoimien kehittäminen on vaativaa, ja tarvittaisiin enemmän jäsenvaltioiden välistä vertailevaa tutkimusta siitä, mitkä toimintatavat ovat tehokkaimpia työmarkkinoilta eniten vieraantuneiden kohdalla. Uusissa parhaissa käytänteissä ehdotetaan, että toimia olisi kehitettävä kannustaviksi ja kehittäviksi eikä rankaiseviksi. Yksilöllisiä ohjelmia olisi kehitettävä yhteistyössä ja niistä olisi sovittava yhteisesti henkilöiden tarpeiden ja valmiuksien huolellisen arvioinnin jälkeen. Työmarkkinoista eniten vieraantuneiden palauttaminen työelämään voi viedä aikaa ja siihen voi sisältyä valmistelevia toimia sekä itseluottamuksen vahvistamista.

On selvää, että tehokkaampien aktivointiohjelmien kehittäminen edellyttää täytäntöönpanomekanismien parantamista. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esitetty joitakin tärkeitä parannuksia. Näihin sisältyvät muun muassa suurempi hajauttaminen sekä yhtenäisemmät paikalliset työllisyys-, sosiaali-, ja tukipalvelut. Esimerkkinä voidaan mainita 50 työllisyyskeskuksen perustaminen Kreikassa, yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen kannustava suunnitelma Alankomaissa sekä pyrkimykset keventää ja yksinkertaistaa byrokratiaa (Saksa ja Ranska).

Vaikka ennaltaehkäisy ja toimien aloittaminen varhain on tärkeää, jotteivät ihmiset vieraannu liikaa työmarkkinoilta, lisäksi on huolehdyttävä siitä, ettei järjestelmiin valita vain kaikkein helpoimmin työmarkkinoille sijoitettavia ja jätetä huomiotta niitä, joiden tuotantokyky on alhaisempi. Tämä saattaa olla vaarana, kun asetetaan kunnianhimoisia tavoitteita tai käytetään kaupallisia työnvälitysyrityksiä asettamatta erityistavoitteita heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä varten.

Tarkoin suunnattujen aktivointiohjelmien lisäksi myös koulutustoimet ovat tärkeällä sijalla monissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Niiden tavoitteena on erityisesti lisätä elinikäistä oppimista ja heikommassa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksia saada näitä palveluita (Itävalta, Saksa, Irlanti, Italia, Luxemburg, Portugali ja Ruotsi) sekä helpottaa oppisopimuskoulutukseen pääsyä. Esimerkiksi Luxemburg on ehdottanut aikuisille tarkoitettua oppisopimuskoulutusta.

Kehittäessään aktiivisempia toimia pitkäaikaistyöttömien ja pitkään sosiaaliturvan varassa eläneiden työllistämiseksi jäsenvaltiot ovat tiedostaneet myös monien heikoimmassa asemassa olevien ryhmien erityishaasteet. Työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa oleviksi on pitkäaikaistyöttömien lisäksi määritelty nuoret, ikääntyvät työntekijät, vammaiset¹⁸ ja maahanmuuttajat.

Työllisyyttä koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien mukaisesti kaikki jäsenvaltiot ovat ryhtyneet helpottamaan naisten osallistumista työelämään¹⁹ kiinnittämällä erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin, joista useimmat jäsenvaltiot ovat maininneet yksinhuoltajat. Muita ryhmiä ovat vammaiset (Saksa), vähäisen ammattitaidon omaavat (Espanja, Ranska) ja työmarkkinoille palaavat (Irlanti).

Nuoret: Monissa jäsenvaltioissa kiinnitetään erityistä huomiota ongelmiin, joita syntyy siirryttäessä koulusta työelämään. Tämä koskee varsinkin niitä, jotka eivät suorita loppuun yleissivistävää tai ammatillista koulutusta. Eräät maat ovat kehittäneet erityisohjelmia helpottaakseen nuorten siirtymistä työelämään. Tällaisia ovat muun muassa Belgian First Job Agreement, Suomen kuntoutustyötoimet, Ranskan Trace-ohjelma, Ruotsin kuntien nuoriso-ohjelma ja Yhdistyneen kuningaskunnan työhön liittyvää tukea ja koulutusta sisältävä New Deal for Young People, joka on pakollinen kuusi kuukautta työttömänä olleille nuorille. Toiset maat keskittyvät kehittämään ammattikoulutusjärjestelmää vaihtoehtoisena väylänä perusammattitaidon saavuttamiseksi. Esimerkiksi Italiassa uudistetaan ammattikoulutusjärjestelmää kaksijakoisen järjestelmän mukaisesti sekä kehittämällä oppisopimus- ja harjoittelutoimintaa, ja Kreikassa kehitetään uuden mahdollisuuden antavien koulujen järjestelmää, jonka tavoitteena on saada yli 18-vuotiaat nuoret takaisin koulutusjärjestelmän piiriin antamalla heille yksilöllistä opetusta. Niissä maissa, joissa ammattikoulutusjärjestelmä on jo vakiintunut (Saksa, Itävalta ja Luxemburg), korostetaan eniten työnhaun ja työpaikan pitämisen helpottamista sekä koulutusta, lisätukea ja neuvontaa, jotta saataisiin vähennettyä koulunsa keskeyttävien määrää. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista panna merkille myös oppisopimuskoulutettaville myönnettävät rahalliset kannustimet (koulutustuet).

¹⁸ Toimia vammaisten työmarkkinoille sopeuttamisen tukemiseksi käsitellään kappaleessa 3.3.1.

¹⁹ Toimia naisten työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi käsitellään luvussa 4.

TRACE: HENKILÖKOHTAINEN OHJELMA VAIKEUKSISSA OLEVILLE NUORILLE (RANSKA)

Ohjelma on suunnattu vaikeuksissa oleville nuorille. Se tarjoaa jokaiselle nuorelle henkilökohtaisen ohjelman ja ammattilaisen suorittaman 18 kuukauden pituisen seurannan, ja sen tavoitteena on työllistää pysyvästi vähintään 50 prosenttia näistä nuorista. Ohjelma perustuu

- yhden nuoren ja yhden sosiaalityöntekijän erityiseen sitoutumiseen, johon kuuluu sopimuksen allekirjoittaminen. Jokainen sosiaalityöntekijä seuraa 30:tä nuorta ja tutustuu heihin sekä heidän aikaisempaan koulutukseensa ja työkokemuksensa
- ohjaavaan komiteaan, joka koordinoi ja panee toimeen nykyisiä kansallisia, alueellisia tai paikallisia aktiivointitoimia. Ohjelman tavoitteena on myös poistaa hallinnollisia esteitä ja edistää yhteyksiä muihin toiminta-aloihin (muun muassa terveydenhuolto, asuminen, koulutus).

Ikääntyvät työntekijät: Monet jäsenvaltiot ovat tietoisia niiden ikääntyvien työntekijöiden ongelmista, joilla ei ole nykyisille työmarkkinoille pääsyyn tarvittavaa koulutusta tai ammattitaitoa. Monissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan ikääntyville työntekijöille suunnattujen intensiivisten koulutusjaksojen ja uudelleen koulutuksen tarvetta (Saksa, Suomi, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta). Eräät jäsenvaltiot korostavat myös joustavien työjärjestelyjen merkitystä työntekijän uran loppuvaiheessa (Suomi, Tanska ja Ruotsi).

PONNAHDUSOHJELMA: APUA TYÖPAIKAN SAAMISEEN (BELGIA)

Ohjelma on suunnattu pitkäaikaistyöttömille ja vähimmäistoimeentulon saajille. Siinä yhdistetään aktiivointitoimet sekä tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten kanssa tehtävät erityissopimukset. Tilapäistä työvoimaa välittävät yritykset saavat 24 kuukauden ajan tukea sekä palkkamenojen vähentämiseen että edunsaajien kouluttamiseen. Tavoitteena on vähentää vähimmäistoimeentulon saajien määrää viidessä vuodessa kolmanneksella sekä nostaa aktiivointitoimista hyötyvien määrää 5 prosentista 20 prosenttiin.

Etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat: Useimmat jäsenvaltiot määrittelevät selkeästi etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat ryhmiksi, joilla on erityisiä vaikeuksia päästä työmarkkinoille, ja monet jäsenvaltiot tunnustavat, että näiden ryhmien työllisyystasoa olisi nostettava. Eräät jäsenvaltiot asettavat kansallisissa toimintasuunnitelmissaan tätä koskevia erityistavoitteita (Tanska, Alankomaat). Joissakin toimintasuunnitelmissa mainitaan alaa koskevia mielenkiintoisia toimia. Esimerkiksi Suomessa maahanmuuttajien sopeutumista tuetaan maahanmuuttajan, kunnan ja työvoimaviranomaisten yhdessä laatimalla sopeuttamissuunnitelmalla. Tanskassa on käynnistetty kokeiluluonteinen ohjelma, jossa paikallisviranomaisille ja työvoimapalveluille myönnetään rahoitusta, jolla nämä voivat ostaa yksityisyrittäjien työntekijän työaika. Espanjassa kansalaisjärjestöt ovat kehittäneet mielenkiintoisia tapaustutkimuksia (La Huertecica ja Asociacion Candelita).

VÄHEMMISTÖJEN TYÖLLISTÄMISKEINOT (ALANKOMAAT)

Kesäkuussa 2000 Alankomaiden hallitus neuvotteli useiden suuryhtiöiden kanssa sopimuksia, jotta ne pyrkisivät edistämään kulttuurien kohtaamista hallinnossa sekä etnisiin vähemmistöihin kuuluvien ottamista ja siirtämistä työmarkkinoille sekä heidän pysymistään siellä. Kulttuurien kohtaaminen hallinnossa on väline sosiaalisesti vastuullisen yrityksen sosiaalisen ulottuvuuden elvyttämiseksi. Siihen sisältyy työvoiman kulttuuriseen monimuotoisuuteen liittyvien mahdollisuuksien optimaalinen hyödyntäminen (yrityksen sisällä) sekä asiakkaiden kulttuurisen erilaisuuden tiedostaminen (yrityksen toimintaympäristössä). Hallitus helpottaa puitesopimuksen valmistelua ja täytäntöönpanoa organisoimalla projektin Ruim Baan voor Minderheden ("vähemmistöjen työllistämiskeinot"). Hankeryhmän tehtävänä on luoda ohjelmakokonaisuus parhaiden käytänteiden vaihtamista, tuotekehittelyä, innovatiivisten tutkimushankkeiden toteuttamista ja hallinnollisten pullonkaulojen poistamista varten.

ETNISTEN VÄHEMMISTÖJEN TUKIOHJELMA (TANSKA)

Hallituksen kokeiluluontoisessa ohjelmassa paikallisviranomaiset ja valtion työvoimapalvelut voivat saada rahoitusta, jolla ne ostavat työaika-yrityksen työntekijältä, jotta tämä voisi toimia välittäjänä. Pienyrityksissä rahoituksella voidaan kustantaa ulkopuolinen neuvonantaja. Välittäjien ja neuvonantajien tehtävänä on helpottaa etnistä alkuperää olevien uusien työntekijöiden sopeutumista yritykseen. He tiedottavat uudelle työntekijälle yrityksen säännöistä ja arvoista sekä helpottavat vuoropuhelua ja sosiaalista vuorovaikutusta uuden työntekijän ja yrityksen muiden työntekijöiden välillä.

Ohjelman kohderyhmänä ovat etnistä alkuperää olevat työttömät, jotka saavat rahallisia etuuksia tai työttömyysetuuksia. Tukiohjelmaa voidaan soveltaa, kun työttömälle tarjotaan tavallista työtä, tai sitä voidaan käyttää (yksilöllisesti) työssä tapahtuvassa koulutuksessa tai kuntoutuksessa sekä joustavissa työjärjestelyissä tai tarjottaessa suojatyöpaikkoja, joille maksetaan palkkatukea.

Paikallisviranomaiset tai valtion työvoimapalvelut voivat käyttää osan varoista muun muassa tukiohjelmasta tiedottamiseen yrityksille, kurssien järjestämiseen tai verkostojen perustamiseen.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen

Monet jäsenvaltiot myöntävät, että ihmisten pysyminen työelämässä ja siirtyminen sinne edellyttää osallistumisen esteiden poistamista. Tärkein sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mainittu tekijä on lasten (ja muiden huollettavien) hoito, mutta myös muita tekijöitä, kuten asianmukaiset asuinolot, hyvä terveys ja riittävät liikennepalvelut, on mainittu.

Useimmat jäsenvaltiot ratkaisevat lastenhoitokysymyksen lisäämällä lastenhoitopalveluita auttaakseen naisia pääsemään työmarkkinoille, ja harvat, kuten Ruotsi, Saksa ja Tanska, laajentavat ratkaisumallejaan niin, että ne tarjoaisivat useita mahdollisuuksia työhön ja perheeseen liittyvän vastuun yhteensovittamiseksi sekä miehille että naisille.

Joissakin jäsenvaltioissa toteutetaan lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotta lisättäisiin molempien vanhempien mahdollisuuksia vanhempainlomaan, kun taas toisissa, kuten Suomessa, Ruotsissa, Italiassa, Portugalissa, pyritään lisäämään miesten jäämistä vanhempainlomalle. Ruotsissa lapsen syntymää seuraavan vanhempainloman enimmäispituutta on hiljattain pidennetty 30 päivällä 480 päivään edellyttäen, että molemmat vanhemmat käyttävät lomasta ainakin 60 päivää.

Jäsenvaltioissa on myös kehitetty työnantajille osoitettuja kannustimia, joilla edistetään työhön ja perheeseen liittyvän vastuun yhteensovittamista. Tanska toimii samoin yritysten sosiaalisen vastuun yhteydessä. Portugali aikoo kehittää työnantajien kanssa yhteiskunnallista tasa-arvoa koskevan sopimuksen kannustamalla miehiä kantamaan enemmän vastuuta kodin velvollisuuksista. Itävallassa perheitä tukevat työnantajat palkitaan. Yhä useammissa jäsenvaltioissa ollaan ottamassa käyttöön oikeus osa-aikatyöhön.

Lastenhoitoon ehdotetut parannukset koskevat pääasiassa hyvin pienille lapsille saatavilla olevien hoitopaikkojen lisäämistä sekä vanhempien lasten hoidon järjestämistä koulun jälkeen. Joissakin kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Italia) mainitaan myös muiden huollettavien hoito sekä avohoitopalveluiden tarve perheenjäsenten hoitovastuun helpottamiseksi. Muutamat jäsenvaltiot käsittelevät myös pienituloisten ryhmien taloudellisia mahdollisuuksia lastenhoitoon. Tanskassa paikallisia viranomaisia kannustetaan varmistamaan päivähoito kaikille alle kouluikäisille lapsille vanhempien työllisyystilanteesta riippumatta. Eräät jäsenvaltiot mainitsevat erityisavustukset ja/tai veronalennukset (Itävalta, Saksa, Belgia, Tanska ja Italia) tai parantavat lapsilisiä (Suomi, Irlanti, Luxemburg ja Ruotsi).

Osuus- ja yhteisötalouden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen

Osuus- ja yhteisötalous ja kolmas sektori tarjoavat moninaisia mahdollisuuksia integroimiselle ja työllistämiseksi. Kolmannen sektorin organisaatiot voidaan määritellä yksityisiksi, itsenäisiksi organisaatioiksi, jotka pyrkivät muun muassa yhteistä etua koskeviin sosiaalisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin, asettavat rajoituksia yksityiselle tai yksilölliselle voiton tavoittelulle tai työskentelevät samoista asioista kiinnostuneiden paikallisyhteisöjen tai kansalaisyhteiskunnan ryhmien hyväksi. Näissä organisaatioissa on tapana ottaa sidosryhmät, kuten työntekijät, vapaaehtoiset ja käyttäjät, mukaan hallintoon.

Mikäli osuus- ja yhteisötaloutta tuetaan riittävästi, sillä voidaan tehokkaasti laajentaa työmarkkinoita ja luoda uusia mahdollisuuksia niille, joiden ammattitaito on vähäinen tai joiden työkyky on alentunut, jolloin hekin voivat käyttää taitojaan ja osallistua työelämään. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on useita kuvauksia siitä, miten osuus- ja yhteisötaloutta on hyödynnetty tällä tavoin. Italiassa, Belgiassa ja Ruotsissa kehitetään kolmatta sektoria sekä osuus- ja yhteisötaloutta työpaikkojen luomiseksi henkilöille, joiden ammattitaito tai tuottavuus on heikko. Tässä yhteydessä toteutettuja toimenpiteitä ovat oikeuskehyksen yksinkertaistaminen, julkisten hankintojen helpottaminen ja tiiviimpi verkostoituminen julkishallinnon kanssa.

3.1.2. *Helpotetaan kaikkien mahdollisuutta päästä osallisiksi voimavaroista, oikeuksista, tavaroista ja palveluista*

- a) **Sosiaaliturvajärjestelmät** on organisoitava siten, että niiden avulla voidaan erityisesti
- taata kaikille ihmisarvoiseen elämään tarvittavat voimavarat
 - ylittää työllistämisen esteitä varmistamalla, että työn vastaanottaminen lisää tuloja, sekä edistämällä työllistyvyyttä
- b) toteuttaa toimia, joiden tarkoituksena on tarjota kaikille mahdollisuus **kunnolliseen ja terveelliseen asumiseen** sekä peruspalveluihin (muun muassa sähkö, vesi ja lämmitys), joiden avulla voi elää normaalia elämää paikalliset olosuhteet huomioon ottaen
- c) toteuttaa toimia, joiden tarkoituksena on antaa kaikille – myös huollettavana oleville – mahdollisuus saada tarvittavia **terveydenhuoltopalveluita**
- d) kehittää syrjäytymisvaarassa oleville palveluita ja niihin liittyviä toimia, joiden avulla tehostetaan heidän mahdollisuuttaan päästä osalliseksi **koulutuksesta, oikeuspalveluista sekä muista julkisista ja yksityisistä palveluista** kuten kulttuurista, urheilusta ja vapaa-ajan toiminnasta.

3.1.2.1 Sosiaaliturvajärjestelmät

Kolmesta jäsenvaltiosta on kehittynyt yleisen sosiaaliturvaa koskevan toimintalinjan, jonka tarkoituksena on taata kaikille laillisesti jossain jäsenvaltiossa asuville vähimmäistoimeentulo, vaikkakin tätä on joissain tapauksissa rajoitettu. Itävallassa sitä voivat saada vain EU:n kansalaiset lukuun ottamatta joitakin osavaltioita, jossa se on tarkoitettu kaikille laillisesti siellä asuville. Espanjassa ei ole kansallista järjestelmää, mutta melkein kaikilla alueilla on vähimmäistoimeentulojärjestelmä, jonka etuudet vaihtelevat. Italiassa yleisen turvaverkon käyttöönottoa kokeillaan vielä vuoteen 2002 asti (kokeilujärjestelmä koskee noin 230 kuntaa ja 90 000 edunsaajaa). Kreikka myöntää edelleen erilaisia rahallisia etuuksia heikoimmassa asemassa oleville ryhmille sekä takaa eläkeläisten toimeentulon.

Riittävyyden parantaminen

Useimmissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on hankkeita vähimmäistoimeentulojärjestelmien riittävyyden parantamiseksi. Uudistusten suuntauksena on sekä turvata ihmisarvoiseen elämään riittävä vähimmäistoimeentulo että helpottaa täysipainoista osallistumista yhteiskuntaan ja työmarkkinoille uudestaan pääsyä. Tämän saavuttamiseksi kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esitetty useita lähestymistapoja:

- **Absoluuttisen tason nostaminen:** Monissa jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentulon taso ei ole pysynyt tulojen ja elinkustannusten nousun tahdissa. Tämän vuoksi vähimmäistoimeentulon ostovoima on vähentynyt verrattuna keskimääräiseen ostovoiman tasoon koko yhteiskunnassa. Belgia aikoo nostaa turvatun vähimmäistoimeentulon sekä eläkeläisten tulotuen tasoa (yhdessä Kreikan kanssa).

- **Vähimmäistoimeentulon suojaaminen ulosmittaamiselta ja tulojen salaamiselta:** Useissa jäsenvaltioissa (Luxemburg, Suomi, Saksa, Ranska, Belgia) on otettu käyttöön toimia, joilla kielletään tai rajoitetaan vähimmäistoimeentulon ulosmittaamista esimerkiksi velkaantumisen, vararikon tai eron yhteydessä. Toisissa jäsenvaltioissa on annettu määräyksiä verotusjärjestelmän keventämiseksi.
- **Vähimmäistoimeentulojärjestelmien mukauttaminen vastaamaan paremmin käyttäjien tarpeita:** Useimpiin kansallisiin toimintasuunnitelmiin sisältyy hankkeita, joiden tarkoituksena on lisätä ja/tai yhdistää vähimmäistoimeentuloon muita voimavaroja niiden varassa elävien, varsinkin lasten ja yksinhuoltajaäitien, elinolojen parantamiseksi. Monet jäsenvaltiot (Alankomaat, Ranska, Belgia, Itävalta ja Ruotsi) takaavat elatusavun maksamisen ajallaan, ja niillä on tarvittaessa tukijärjestelyitä (muun muassa etumaksuja) varsinkin heikossa asemassa oleville yksinhuoltajille.

TURVATTU VÄHIMMÄISTOIMEENTULO (PORTUGALI)

Turvattuun vähimmäistoimeentuloon ovat Portugalissa oikeutettuja kaikki siellä laillisesti asuvat henkilöt ja perheet, joilla on vakavia taloudellisia vaikeuksia. Lisäksi se on tarkoitettu kaikille perheellisille nuorille sekä alle 18-vuotiaille äideille ja raskaana oleville naisille. Järjestelmä perustuu kansallisen solidaarisuuden periaatteeseen, ja sen päätavoitteet ovat seuraavat: taata kaikille kansalaisille ja jäsenvaltiossa asuville mahdollisuus vähimmäistoimeentuloon ja edellytykset sopeutumiseen riippumatta heidän aikaisemmasta osallistumisestaan; edistää sopeutumista yhdessä tuensaajan kanssa kehitetyllä yksilöllisellä syrjintää torjuvalla ohjelmalla; taata siihen liittyvät tukitoimet, joiden tarkoituksena on edistää tuensaajan osallisuutta ja osallistumista yhteiskuntaan; lisätä tuensaajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä vaikutusmahdollisuuksia aktiivisilla solidaarisuuteen perustuvilla toimilla. Vähimmäistoimeentulojärjestelmä toteutetaan kansallisen ja paikallisen hallinnon, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sekä tuensaajien välisen tiiviin yhteistyön avulla, ja se perustuu kaikkien osapuolten selkeisiin sitoumuksiin.

Sen jälkeen kun vähimmäistoimeentulojärjestelmä otettiin vuonna 1997 yleisesti käyttöön, siitä on hyötynyt yli 700 000 ihmistä, joista 41 prosenttia oli alle 18-vuotiaita lapsia ja nuoria ja seitsemän prosenttia yli 65-vuotiaita ikääntyviä. Suurin osa tuensaajista on ollut naisia, sekä naimattomia että yksinhuoltajia. Yli kolmasosa tuensaajista on kyennyt luopumaan vähimmäistoimeentulojärjestelmästä. Järjestelmän avulla on saatu 15 000 tuensaajaa aloittamaan koulutus ja 16 000 lasta jatkamaan koulua pyrittäessä torjumaan koulunkäynnin varhaista lopettamista ja lasten työntekoa.

Saatavuuden parantaminen

Monissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on tärkeä osa hankkeilla, joilla pyritään parantamaan kaikkien mahdollisuutta päästä osallisiksi vähimmäistoimeentulojärjestelmistä. Näiden hankkeiden taustalla on oikeuksista lähtevä tapa tarkastella kysymystä. Koska kyse on viimeisestä turvaverkosta, vähimmäistoimeentuloa ei tule ainoastaan tarjota, vaan myös taata kaikille tarvitseville. Turvaverkkojen kattavuuden parantamisessa voidaan erottaa kaksi lähestymistapaa.

- **Käyttöasteen parantaminen:** Yleisin lähestymistapa tällä alalla on kehittää tai vahvistaa yleisölle tarjottavaa tietoa, valistusta ja täytäntöönpanojärjestelmiä, toteuttaa järjestelmää kumppanuusperiaatteella alueellisesti ja paikallisesti sekä edistää oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa. Tällainen lähestymistapa on Alankomailla, Espanjalla, Tanskalla, Suomella, Ranskalla, Portugalilla, Itävallalla ja Ruotsilla.
- **Yleisen kattavuuden parantaminen:** Mahdollisuus päästä osalliseksi vähimmäistoimeentulosta ei missään jäsenvaltiossa koske enää vain oman maan kansalaisia. Suuntauksena on varmistaa, että kaikilla niiden alueella *laillisesti* asuvilla on tasavertaiset mahdollisuudet riittävään vähimmäistoimeentuloon tarvittaessa. Eräät jäsenvaltiot menevät vielä askelen edemmäs, sillä niissä oikeus vähimmäistoimeentuloon koskee myös pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja laittomia maahanmuuttajia. Vaikka nämäkin säännökset ovat usein vielä riittämättömiä, on periaate kaikkien maassa asuvien ihmisarvon kunnioittamisesta heidän alkuperästään ja kansallisesta tai oikeudellisesta asemastaan riippumatta saamassa yhä laajempaa kannatusta.

IKÄÄNTYVILLE LÄHETETÄÄN KOTIIN TIETOA SOSIAALITURVAN VASTAANOTTAMISESTA (HERVEEREN – ALANKOMAAT)

Ikääntyvät eivät ehkä täysin hyödynnä taloudellisia ja muita sosiaalipalvelujärjestelmiä eristyneisyyden, tiedon puutteen tai leimautumisen pelon takia. Heerenveenissä hyväntekeväisyys- ja sosiaalipalvelujärjestöt toimivat yhteistyössä ikääntyvien kanssa luodakseen pysyvän ja selkeän järjestelmän, jolla lähetetään yli 70-vuotiaille *kotiin* tietoa sellaisista asumiseen, hoitoon ja sosiaaliturvaan liittyvistä säännöksistä ja järjestelmistä, joihin heillä on oikeus, mutta joita he eivät tällä hetkellä käytä. Muita tavoitteita on tunnistaa avun, hoidon ja palveluiden tarve, määritellä toimien, hallinnon ja täytäntöönpanon pullonkaulat sekä antaa ikääntyville mahdollisuus osallistua aktiivisesti yhteisön toimintaan. Erityistä huomiota kiinnitetään etnisiin vähemmistöihin kuuluviin ikääntyviin.

Työn tekeminen kannattavaksi ja työllistyvyyden edistäminen

Jäsenvaltioissa tiedostetaan yleisesti, että työpaikkojen luominen tällä hetkellä työmarkkinoiden ulkopuolella oleville ei yksin riitä, vaan sen lisäksi on varmistettava, että työn vastaanottaminen takaa kunnolliset tulot. Olisi poistettava häirtatekijät, jotka estävät ihmisiä siirtymästä sosiaaliturvan varasta työelämään. Vaikka missään jäsenvaltiossa ei puolleta sosiaalietuuksien yleisiä leikkauksia ihmisten saamiseksi töihin, pitkäaikaista sosiaaliturvan varassa elämistä pyritään kuitenkin yleisesti vähentämään aina kun se on mahdollista. Lisäksi edistetään tuensaajien aktivointia, jotta sosiaalietuudet antaisivat pontta työllistymiselle eivätkä estäisi sitä.

Väärinkäytön minimoimiseksi ja pitkäaikaisen riippuvuuden vähentämiseksi vähimmäistoimeentulon takaaminen on usein ollut "viimeinen keino", ja sen vuoksi sen yhdistäminen muihin tulonlähteisiin on ollut melko rajallista. Tämä suuntaus vaikuttaa olevan muuttumassa useimmissa jäsenvaltioissa. Niissä suunnitellaan mahdollisuutta yhdistää vähimmäistoimeentulo työstä saataviin ansioihin tai muihin etuuksiin, mutta halutaan kuitenkin välttää useiden etuuksien päällekkäisyys, joka voi aiheuttaa hakijoiden epäoikeudenmukaista kohtelua. Lisäksi vähimmäistoimeentuloon liittyvien säännösten täytäntöönpano yhdistetään monissa jäsenvaltioissa vähimmäistoimeentulon saajien työllistyvyyttä parantavien palveluiden kuten neuvonnan, koulutuksen, vapaaehtoistyön tai muunlaisen toiminnan ja itsensä kehittämisen järjestämiseen. Työn kannattavuutta lisääviksi toimiksi on ehdotettu muun muassa

- joidenkin etuuksien säilymistä jonkin aikaa työn vastaanottamisen jälkeen (Belgia, Saksa, Irlanti)
- matalapalkkaisen työn veroasteen alentamista tai verohyvityksen muodossa olevan "työllisyysbonuksen" käyttöön ottamista ansiotyössä olevien hyväksi (Ranska, Tanska, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta); Belgiassa hyvitys on suunnattu erityisesti perheille, joissa on huollettavia lapsia
- sosiaalietuuksien ja palkkojen yhdistämistä (Ranska, Luxemburg ja Ruotsi).

Jotta järjestelmillä voitaisiin paremmin edistää elinolojen parantamista ja tehdä järjestelmästä poistuminen kannattavaksi, useissa jäsenvaltioissa (Tanska, Alankomaat, Ruotsi) kehitetään indikaattoreita, joilla on mahdollista seurata tuensaajien tilannetta niin kauan kuin he kuuluvat järjestelmään ja myös jonkin aikaa siitä poistumisen jälkeen.

Joissakin kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan, ettei työpaikka välttämättä poista köyhyyttä. Joissain tapauksissa tämä johtuu vanhanaikaiselle talousjärjestelmälle tyypillisistä heikosti tuottavista työpaikoista varsinkin maataloudessa (Portugali, Kreikka), toisissa sitä puolestaan pidetään uutena epävarman toimeentulon muotona (Belgia, Italia, Ranska). Toisaalta jopa huonosti palkattu työ kotitalouden toisena tulonlähteenä voi auttaa pääsemään eroon köyhyydestä. Työpaikkojen houkuttelevuutta voidaan lisätä ja työmarkkinoilla epävarmassa tilanteessa olevien toimeentuloa parantaa muun muassa seuraavilla toimilla:

- ottamalla käyttöön vähimmäispalkkaa koskevaa lainsäädäntöä (Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja varmistamalla, että työmarkkinaosapuolet kiinnittävät erityistä huomiota vähimmäispalkkoihin neuvotellessaan työehtosopimuksista (Itävalta)
- täydentämällä osa-aikaisten työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja tai varmistamalla, että ne vanhemmat, joilla ei ole säännöllisiä työtuloja, pystyvät ansaitsemaan eläkeoikeutensa (Itävalta, Saksa ja Ruotsi)
- luomalla sosiaaliturvajärjestelmä epätyypillisen työn tekijöille (Saksa ja Itävalta).

EPÄTYYPILLISEN TYÖN TEKIJÄT PÄÄSEVÄT MUKAAN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄÄN (ITÄVALTA)

Sosiaaliturvavakuutus ei vielä vähän aikaa sitten ollut pakollinen palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien välimaastossa toimiville, tiettyihin ryhmiin kuuluville itsenäisille ammatinharjoittajille ja pienituloisille (osa-aikaiset työntekijät).

Nykyään kaikkien taloudellista toimintaa harjoittavien on kuuluttava sosiaaliturvajärjestelmään tai heille on annettava mahdollisuus liittyä siihen edullisin ehdoin. Toiset kuuluvat palkattujen työntekijöiden järjestelmään "itsenäisinä työntekijöinä". Toiset taas kuuluvat "uusina itsenäisinä ammatinharjoittajina" itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmään. Lisäksi työnantajien on nykyisin maksettava osa-aikaisten työntekijöiden (korkeintaan 296 euroa kuukaudessa ansaitsevat) sairaus- ja eläkevakuutusjärjestelmään kuuluvat sosiaaliturvamaksut. Nämä työntekijät voivat myös valita maksujen hoitamisen itsenäisesti (kiinteämääräinen maksu) edellä mainituilla sosiaaliturvan aloilla.

3.1.2.2 Asuminen

Kaikki jäsenvaltiot katsovat kansallisissa toimintasuunnitelmissaan hyvälaatuisen asumisen olevan tärkeä edellytys yhteiskuntaan sopeutumiselle ja osallistumiselle. Jäsenvaltioiden asuntomarkkinoissa on suuria eroja, mutta ne toimivat yleisesti ottaen melko hyvin. Useimmat ihmiset Euroopan unionissa asuvat kohtuullisesti tai hyvin joko vuokra- tai omistusasunnossa, ja heillä on luotettava veden sähkön ja lämmön toimitus.

Useimmissa jäsenvaltioissa markkinoiden kyky vastata yhtä hyvin pienituloisen väestönosan tarpeisiin heikkenee kuitenkin jatkuvasti. Halvempien asuntojen markkinoilla ei ole tarjolla tarpeeksi kohtuuhintaisia asuntoja ja siksi yhä useammat kotitaloudet, joilla ei ole tarpeeksi ostovoimaa, joutuvat tyytymään markkinoille jäljelle jääviin asuntoihin, joiden taso on alhainen tai laskee ja joiden perusvarustelussa on usein puutteita. Hinnat ja vuokrat kuitenkin yleensä nousevat kasvavan kysynnän takia.

Uusia puutteellisia asumismuotoja ovat muun muassa kalustetun huoneen vuokraaminen tai makuusijan vuokraaminen ahtaasta huoneesta, luvaton asuminen rakennuksissa, asemilla ja muissa julkisissa tiloissa sekä asuminen epävirallisissa asumuksissa kuten asuntovaunussa, hökkeleissä, veneessä tai autotallissa.

Koska asumiskustannukset vievät merkittävän osan kotitalouden kokonaistuloista (EU:ssa keskimäärin 25 prosenttia), korkeammat vuokrat vaikuttavat voimakkaasti pienituloisten kotitalouksien jäljelle jääviin tuloihin ja aiheuttavat usein niiden ajautumisen köyhyysrajan alapuolelle. Alankomaiden ehdottamat indikaattorit, joilla saadaan selville nettovuokran osuus käytettävissä olevista tuloista sekä käytettävissä olevat nettotulot kaikkien asumiskustannusten jälkeen, ovatkin tervetullut uudistus.

Jäsenvaltioiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa asettamien tavoitteiden tarkoituksena on pääasiassa korjata niiden asuntomarkkinoilla esiintyvät puutteet, jotta pienituloisella väestönosalla olisi mahdollisuus kunnolliseen ja kohtuuhintaiseen asumiseen. Useimmat pyrkimykset sisältyvät kolmeen tärkeimpään toimintalinjaan:

- Lisätään kohtuuhintaisen asumisen ja majoituksen tarjontaa. Tähän pyritään täydentämällä ja kannustamalla edullisten asuntojen tarjontaa sekä uudistamalla rappeutunutta asuntokantaa. Lisäksi siihen kuuluvat ongelma-alueita ja -lähiöitä koskevat toimet.
- Taataan, että halvempien asuntojen markkinoilla asunnot ovat laadukkaita ja että rahalle saa vastinetta. Tämä onnistuu asuntomarkkinoiden tehokkaammalla sääntelyllä ja valvonnalla erityisesti siellä, missä niihin liittyy hyväksikäyttöä ja syrjintää.
- Parannetaan heikossa asemassa olevien kuluttajien mahdollisuuksia ja suojellaan heidän oikeuksiaan parantamalla pienituloisten ja muiden erityisen heikossa asemassa olevien ryhmien tilannetta asuntomarkkinoilla.

Kohtuuhintaisen asumisen ja majoituksen tarjonnan lisääminen

Kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa todetaan heikkouksia ja puutteita sellaisten laadultaan kunnollisten asuntojen tarjonnassa, joihin pienituloisilla kotitalouksilla on varaa. Rakenteellisten tekijöiden vuoksi niiden saaminen on erityisen vaikeaa Irlannissa, Ruotsissa, Suomessa, Portugalissa ja jossain määrin myös Belgiassa.

Jäsenvaltioilla on useita eri tapoja kannustaa ja lisätä kunnollisten ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa. Useimmissa jäsenvaltioissa niihin kuuluvat sekä rakentamiseen että suoraan ihmisille sosiaalisin perustein myönnettävät asumistuet, investoinnit asuntokannan uusimiseen ja lisäämiseen ongelmallisilla kaupunkialueilla (Tanska, Suomi, Portugali, Espanja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) sekä myös maaseudulla (Portugali ja Espanja), kannustimet erityisten asumismuotojen, kuten nuorille tarkoitettujen pienten ja halpojen asuntojen, kehittämiseksi (Luxemburg ja Espanja), romanien ja liikkuvan väestön majoittaminen (Irlanti), vammaisille soveltuvat asunnot (Itävalta, Tanska, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja ikääntyville tarkoitettut asunnot (Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta), maan varaaminen edulliseen asuntotuotantoon (Ranska ja Portugali), vero- ja muut kannustimet vanhan asuntokannan uudistamiseksi (Belgia, Saksa, Suomi, Ranska, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta) sekä tyhjillään olevien asuntojen verotus ja haltuunotto (Belgia ja Ranska).

Laadun ja rahalle saatavan vastineen takaaminen halvempien asuntojen markkinoilla

Useimmat jäsenvaltiot myöntävät, että tarvitaan toimia, joilla voidaan suojella heikommassa asemassa olevia kuluttajia ja lisätä heidän vaikutusmahdollisuuksiaan mahdollisia väärinkäytöksiä ja hyväksikäyttöä vastaan kaupallisilla asuntomarkkinoilla. Sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista erottuvat selvimmin seuraavat neljä toimenpidettä:

- huonolaatuisten asuntojen ja asuma-alueiden (muun muassa parakkien ja slummien) hävittäminen sekä asukkaiden uudelleen asuttaminen parempilaatuisiin asuntoihin (Belgia, Espanja ja Portugali)
- pienituloisten vuokralaisten ja omistajien oikeuksien tehokkaampi turvaaminen sääntelyn ja tiedotuksen avulla (Belgia, Tanska, Suomi, Irlanti, Luxemburg ja Ruotsi)
- asumisstandardien sääntely, seuranta ja valvonta (Belgia ja Ranska)
- vuokrien ja asumisen (vähimmäis)standardien välisen yhteyden seuranta ja valvonta (Belgia, Ranska ja Alankomaat).

HÖKKELEISSÄ ASUVILLE TARJOTAAN MAHDOLLISUUS PÄÄSTÄ SOSIAALISIN PERUSTEIN MYÖNNETTÄVIIN ASUNTOIHIN (PORTUGALI)

Portugalin sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa asuntojen saannin parantaminen on tärkeällä sijalla. Heikoimmassa asemassa asumisen osalta ovat ne melkein 80 000 ihmistä, jotka asuvat yli 40 000 hökkelissä kaupunki- ja esikaupunkialueilla. Vuodesta 1993 alkaen hallitus on toteuttanut kunnianhimoista ohjelmaa, jonka tavoitteena on hävittää hökkelit ja asuttaa niiden asukkaat uudelleen sosiaalisin perustein myönnettäviin asuntoihin. Vuoteen 1998 asti ohjelman avulla löydettiin uusi asunto noin 900 perheelle vuodessa, mutta 170 kaupunginvaltuuston kanssa tehtyjen sopimusten ansiosta perheiden lukumäärä on vuodesta 1999 kasvanut noin 7 500:aan vuodessa. Asuttamisen on määrä jatkua samaan tahtiin, jotta kaikki hökkeleissä asuvat pääsevät sosiaalisin perustein myönnettäviin asuntoihin ennen vuotta 2005.

Heikossa asemassa olevien kuluttajien mahdollisuuksien parantaminen ja suojele

Jäsenvaltiot ovat kehittäneet monia erilaisia toimintamuotoja vähentääkseen lisääntyvää epävarmuutta asuntomarkkinoillaan heikossa asemassa olevien osalta. Näihin toimiin sisältyvät

- pyrkimykset selvittää ja ymmärtää paremmin asumiseen liittyviä ongelmia (Suomi, Ranska ja Alankomaat)
- julkiset/yleishyödylliset/osuustoiminnalliset palvelutoimistot, jotka antavat tietoa ja välittävät palveluita asuntomarkkinoilla heikossa asemassa oleville kuluttajille (Belgia, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Luxemburg, Espanja ja Ruotsi)
- pienituloisten ryhmien vuokratuet ja/tai verotukselliset edut (Itävalta, Belgia, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Luxemburg, Alankomaat, Portugali ja Ruotsi)
- nuorten asumisen tukeminen (Tanska, Ranska, Luxemburg, Portugali ja Espanja)
- paremmat mahdollisuudet saada pankkilainaa tai -takauksia (Luxemburg).

Useissa jäsenvaltioissa erityisen heikossa asemassa olevia ryhmiä tuetaan rakentamalla turvakoteja perheväkivallan kohteeksi joutuneille naisille ja lapsille (Ranska, Saksa ja Espanja), tuottamalla erityisesti asunnottomille tarkoitettuja asuntoja (Tanska, Luxemburg, Kreikka, Espanja ja Ruotsi), estämällä yleishyödyllisten palvelujen (esim. sähkö, vesi, kaasu) katkaisu (Ranska), kunnostamalla siirtotyöläisten asuntoja (Ranska), kehittämällä tuettuja asumismuotoja kuten asuntoja, joihin liittyy hoitoa tai palveluita (Tanska, Saksa, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta) sekä tukemalla yksinhuoltajaäitien asumista (Kreikka).

NUORTEN ASUNNONSAANTIMAHDOLLISUUKSIEN EDISTÄMINEN (LOCA-PASS – RANSKA)

LOCA-PASS-toiminnan tavoitteena on helpottaa kaikkien alle 30-vuotiaiden työssä käyvien tai yksityiseltä sektorilta työtä hakevien nuorten mahdollisuutta vuokrata asunto yksityisiltä tai julkisilta markkinoilta. LOCA-PASSia hallinnoivat ja rahoittavat julkiset organisaatiot, jotka keräävät työnantajilta yhden prosentin tukimaksua asumiselle. Ne työskentelevät yhteistyössä taloudellis-sosiaalisen asuntoyhdistyksen (Union économique et sociale du logement) sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. LOCA-PASS järjestää tuleville (nuorille) vuokralaisille takauksen ja lainan, jonka avulla he kykenevät täyttämään asunnon vuokrasopimuksen ehdot. Takaus kattaa vuokran kuluineen 18 kuukauteen asti. Laina myönnetään ilman kuluja ja se voidaan maksaa joko vuokralaiselle tai omistajalle. LOCA-PASS-takaus tai -laina myönnetään automaattisesti, mikäli hakija täyttää edellytykset. Hakija jättää hakemuksen lähinnä asuinpaikkaansa sijaitsevalle julkiselle asuntotoimistolle. Mikäli vastausta ei kuulu kahdeksan päivän kuluessa, tuki katsotaan myönnetyksi.

3.1.2.3 Terveydenhuolto

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esitetty kolme laajaa strategiaa, joilla parannetaan kaikkien mahdollisuuksia terveydenhuoltoon:

- ennaltaehkäisyn kehittäminen ja terveystietoisuuden edistäminen
- yleisten palveluiden riittävyyden, saatavuuden ja edullisuuden parantaminen;
- hankkeiden käynnistäminen erityisten haittojen torjumiseksi.

Näitä kolmea strategiaa yhdistetään kansallisissa toimintasuunnitelmissa eri tavoin kunkin maan tilanteen ja painopistealueiden mukaisesti.

Sairauksien ennaltaehkäisyn kehittäminen ja terveystarkastuksen edistäminen

Ehkäiseviä ja valistukseen liittyviä toimia ei välttämättä ole suunniteltu heikoimmassa asemassa olevia varten. Ne voivat kuitenkin olla hyvin tehokkaita varmistettaessa yhtäläisiä mahdollisuuksia terveydenhuoltoon, koska tietyt riskiryhmät voidaan tavoittaa niillä suoraan. Ne ovat myös ratkaisevassa asemassa palveluiden tarjoamisen kannalta, koska niiden avulla voidaan ylittää taloudellisia ja kulttuurisia esteitä. Ennaltaehkäisyn ja valistuksen kehittämistä pidetäänkin ensisijaisena tavoitteena sosiaalis-taloudellisia terveyteen vaikuttavia tekijöitä tarkasteltaessa. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on usein mainittu kolme näihin toimiin kuuluvaa ryhmää:

- äideille ja lapsille tarkoitetut säännölliset terveystarkastukset sekä rokottaminen
- ennaltaehkäisevä hoito koulussa, esimerkiksi säännöllinen ilmainen neuvonta ja terveystarkastus osana yleistä opetussuunnitelmaa
- työterveys- ja työturvallisuuslainsäädännön mukainen ennaltaehkäisevä hoito työssä tai sosiaali- ja terveystarkastukset tarjotut ilmaiset säännölliset terveystarkastukset työttömille.

Innovatiivisia lähestymistapoja on käytetty Suomessa (terveystarkastus koulussa) ja Itävallassa (vuosittainen terveystarkastus).

Yleisten palveluiden edullisuuden, saatavuuden ja riittävyyden parantaminen

Yleisten palveluiden kattavuuden, käytön ja tehokkuuden parantaminen eli niiden yleisen saatavuuden varmistaminen on ratkaisevaa niiden kannalta, joiden terveys on jo heikko tai joiden kohdalla riskit ovat suurimmat.

Edullisuuden parantaminen edellyttää periaatteessa, että pienituloisimmat ryhmät voivat saada kaikkia tarvittavia palveluita ilmaiseksi ja että muille ryhmille järjestetään tarvittavia palveluita kohtuullisin kustannuksin. Tämä on mahdollista eri välineillä, jotka pohjautuvat tarveharkintaiseen (tuloihin perustuvaan) maksuista vapauttamiseen. Mikäli yleinen yhteisrahoitus katsotaan tarpeelliseksi, joissakin jäsenvaltioissa yksityisille tai kotitalouden terveydenhuoltomenoille asetetaan tietty raja (vuosittaisten sairauskulujen enimmäismäärä). Vaikka edullisuus onkin kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen tavoite, eri järjestelmissä turvatuksen kattavuus ja laatu voi vaihdella suuresti eri maissa. Kansallisen tilanteen mukaisia innovatiivisia lähestymistapoja otettiin käyttöön Ranskassa (yleinen sairauskulujen korvausjärjestelmä) ja Belgiassa (vuosittaisten sairauskulujen enimmäismäärä).

YLEINEN SAIRAUSKULUJEN KORVAUSJÄRJESTELMÄ (RANSKA)

Yleinen sairauskulujen korvausjärjestelmä otettiin käyttöön 1. tammikuuta 2000. Se korvaa entiset sosiaalihuoltojärjestelmät, jotta kaikilla olisi mahdollisuus liittyä sosiaaliturvajärjestelmään ja köyhimpien kaikki kulut korvattaisiin. Järjestelmän tavoitteena on antaa suurelle väestöosalle mahdollisuus käyttää monia aiemmin vain täydentävän sairausvakuutuksen korvaamia palveluita, joita se ei muuten kykenisi kustantamaan. Järjestelmän piiriin kuuluu tällä hetkellä yli viisi miljoonaa ihmistä. Vaikka järjestelmää pidetään yleisesti ottaen askeleena eteenpäin, tarveharkinnan tasoon ja edunsaajille tarjottaviin palveluihin liittyvien kysymysten käsittely on vielä kesken, ja lähiaikoina laadittava arviointi saattaa aiheuttaa lisämuutoksia.

Terveydenhuoltopalveluiden **käyttömahdollisuuksia** voivat heikentää paitsi taloudelliset esteet, myös hallinnolliset, institutionaaliset, maantieteelliset ja/tai kulttuuriset esteet. Niinpä onkin helpotettava erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien käyttäjien mahdollisuuksia saada riittäviä palveluita. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa erottuvat selkeimmin seuraavat kolme toimintalinjaa:

- yleiset toimet, joiden tarkoituksena on terveydenhuoltopalveluiden tasaisempi maantieteellinen jakautuminen
- paikalliset ja alueelliset hankkeet, joiden tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden parempi koordinointi
- käyttäjän oikeuksien peruskirjan maanlaajuinen tunnustaminen sekä jonojen lyhentäminen.

Innovatiivisia lähestymistapoja on käytetty Ruotsissa (toimet ja rahoitus jonojen lyhentämiseksi) ja Tanskassa (sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden parempaa koordinointia edistävien innovatiivisten hankkeiden rahoittaminen).

Palveluiden on oltava edullisia ja helposti saatavilla, mutta niitä on oltava myös **riittävästi**, jotta ne vastaavat heikoimmassa asemassa olevien tarpeisiin. Palveluiden olisi erityisesti sovelluttava paremmin hätätapauksiin. Hätäpalveluihin kuuluvat sairaaloiden hätäpalvelut, majoituksen tai päiväsuojan järjestäminen tietyille niitä tarvitseville ryhmille sekä yleisölle tarjottavat palvelut, joihin voidaan liittää ilmainen puhelinalue ja joissa alan ammattilaiset toimivat koordinoitulla tavalla.

Portugalissa on käytetty ongelman ratkaisemiseksi innovatiivista lähestymistapaa (ilmaisen kansallisen hätäpuhelinpalvelun perustaminen yhteistyössä paikallisten sosiaalipalvelujen kanssa).

Hankkeet erityisongelmista kärsivien ryhmien auttamiseksi

Yleisten palveluiden riittävyys on vieläkin tärkeämpää tietyille erityisongelmista kärsiville ryhmille. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa näistä ryhmistä mainitaan esimerkiksi ikääntyvät, maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt, fyysisesti vammaiset tai mielenterveysongelmista kärsivät, asunnottomat, alkoholistit, huumeidenkäyttäjät, HIV-positiiviset, entiset rikoksenteijät ja prostituoidut. Kaikki nämä ryhmät tarvitsevat tiettyjä niiden erityistarpeet huomioon ottavia toimia ja palveluita.

Ikääntyvä väestö voi olla erityisen altista sosiaaliselle syrjäytymiselle riittämättömien eläke-etuuksien takia varsinkin niissä maissa, joissa kattava sosiaaliturvajärjestelmä on otettu käyttöön vasta hiljattain. Useimmissa maissa suurinta huolta aiheuttaa kuitenkin selviytyminen monista riippuvuutta aiheuttavista tilanteista, sillä julkisia hoitopalveluita on rajoitetusti ja perheiden antaman tuen merkitys on vähenemässä. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi EU:ssa on suunniteltu erilaisia välineitä, jotka vaihtelevat pitkäaikaishoidon palveluista pitkäaikaishoidon vakuutusjärjestelmien käyttöön ottamiseen.

Useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on käsitelty myös **mielenterveyttä**, joka on köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden kannalta niin ikään tärkeä kysymys. Jäsenvaltiot ovat yksimielisiä tarpeesta puuttua mielenterveysongelmiin useiden toimintakokonaisuuksien avulla, jotka perustuvat erityisesti laajempaan alueelliseen ja paikalliseen yhteistyöhön, parempien yleisöpalveluiden ja hätämajoituspalveluiden järjestämiseen sekä terveydenhuollon ja sosiaalialan työntekijöiden erityiskoulutukseen.

Kreikka ja Saksa ovat käyttäneet kansalliseen tilanteeseensa soveltuvia kohderyhmille tarkoitettuja innovatiivisia lähestymistapoja (erityissäännöksiä, joilla helpotetaan maahanmuuttajien mahdollisuutta käyttää terveyspalveluita).

LÄÄKÄRINHOITOA MAAHANMUUTTAJILLE (NIEDERSACHSEN, SAKSA)

Etnolääketieteellisen keskuksen (*Ethno-Medizinisches Zentrum – EMZ*) tarkoituksena on järjestää maahanmuuttajien tarpeisiin soveltuvia terveydenhuoltopalveluita ja neuvontaa poistamalla viestintään liittyviä kielellisiä ja kulttuurisia esteitä. Näin helpotetaan oikeiden diagnoosien tekoa erityisesti mielenterveydellisten tai psykosomaattisten häiriöiden ja sairauksien osalta. Toiminnan perustekijöitä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon tulkkaukspalvelut, asiantuntijahenkilöstön lisäkoulutus, koulutuksen järjestäminen, seminaarit ja konferenssit, asiantuntijoiden yhteinen neuvontaverkosto, äidinkielliset valistustapahtumat ennaltaehkäisevän terveydenhuollon alalla, äidinkielliset esitteet, viestimet ja materiaalit, terveyttä edistävät hankkeet (muun muassa aids, huumeet, ennaltaehkäisevä hammashoito, naisten terveys), työryhmät, itsehoitoryhmät, vapaaehtoisten avustajien rekrytointi sekä käsikirjojen ja julkaisujen laatiminen asiantuntijoille.

3.1.2.4 Koulutus, oikeusturva ja kulttuuripalvelut

Koulutus

Useimmat jäsenvaltiot pitävät mahdollisuutta koulutukseen perusoikeutena. Ne katsovat sen olevan tärkeä keino ehkäistä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä sekä merkittävä tapa tukea heikoimmassa asemassa olevien ryhmien osallisuutta. Yhä tärkeämpänä pidetään myös kaikkien kansalaisten mahdollisuutta osallistua koulutukseen kaikissa elämänvaiheissa, mikäli heidän on määrä saavuttaa tarvittava ammattitaito ja pätevyys osallistuakseen täysin yhä enemmän osaamisyhteiskunnan toimintaan. Siksi useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa sitoudutaan parantamaan oppimismahdollisuuksia ja kehittämään avointa oppimisympäristöä, jossa opiskeleminen on tehty houkuttelevaksi. Osallistumisen esteiden on oltava helposti ylitettävissä tai ne on poistettava kokonaan.

Osallistumismahdollisuuksien lisäksi useimmissa toimintasuunnitelmissa käsitellään koulutusmahdollisuuksien oikeudenmukaisuutta. Siksi jäsenvaltiot kehittävät tasavertaisempia toimintaedellytyksiä puuttamalla erityisiin koulutukseen osallistumista haittaaviin ongelmiin tai esteisiin ja ottavat huomioon aikaisemmin vaille koulutusta jääneet kehittämällä asiakkaiden tarpeisiin soveltuvia koulutusväyliä.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tiedostetaan yleisesti, että joidenkin yksilöiden erityinen alttius köyhyydelle ja syrjäytymiselle johtuu siitä, että ammattitaidon ja pätevyyden puuttuminen on yleisempää heidän asuinyhteisössään tai -alueellaan. Näihin kuuluvat muun muassa maahanmuuttajat, etniset vähemmistöt ja erityisesti romanien ja liikkuvan väestön lapset, moniongelmaisilla alueilla asuvat ja koulua käyvät lapset sekä nuoret yksinhuoltajat. Aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen yhteydessä on mainittu myös vammaisten ja niiden ikääntyvien työttömien koulutustarpeet, jotka ovat lopettaneet koulunkäyntinsä varhain ja saaneet ainoastaan vähimmäiskoulutuksen tai jääneet kokonaan ilman tutkintoa. Parantamalla näiden ryhmien ammattitaitoa ja pätevyyttä voidaan parhaiten ehkäistä ja poistaa sekä sosiaalista että eri etnisten ryhmien välistä eriarvoisuutta.

Yksimielisyyteen ollaan pääsemässä myös siitä, että koulutusta haittaavien tekijöiden poistamiseksi on käytettävä muitakin kuin vain koulutukseen liittyviä toimia. Tämä edellyttää useiden tahojen osallistumista yhtenäiseen ja koordinoituun toimintaan, sillä heikkoja oppimislähtökohtia voivat pahentaa puutteet kodin, perheen ja yhteisön antamassa tuessa, heikko terveys, tulojen puute, huonot asuin- ja ympäristöolot, riittämätön ravinto ja kuljetusyhteyksien puute. Yhdistyneen kuningaskunnan Sure Start -ohjelma (katso laatikko) on hyvä esimerkki tällaisesta lähestymistavasta.

Edistymisen kannalta lupaavimmalta vaikuttavat neljä toimintalinjaa ovat varhaisessa vaiheessa toteutettavat toimet heikkojen oppimislähtökohtien ehkäisemiseksi²⁰, heikommassa asemassa olevien ryhmien osallistumista haittaavien esteiden poistaminen, yhtenäisten ratkaisujen kehittäminen varhain koulunkäynnin lopettaneille sekä elinikäisen oppimisen ja aikuisten luku- ja kirjoitustaidon edistäminen.

²⁰ Tätä toimintalinjaa on käsitelty tarkemmin kappaleessa 3.3.2 (lasten syrjäytymisen torjuminen).

Heikommassa asemassa olevien ryhmien yleiseen koulutusjärjestelmään osallistumista haittaavien esteiden poistaminen – Erityisesti Belgian, Kreikan, Irlannin, Alankomaiden ja Ranskan toimintasuunnitelmissa myönnetään joillakin lapsilla ja heidän perheillään olevan erityisiä vaikeuksia osallistua yleiseen koulutusjärjestelmään. Toimintasuunnitelmissa on lueteltu joitakin kiinnostavia toimintalinjoja osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi:

- osallistumista haittaavien taloudellisten esteiden poistaminen (Belgia, Alankomaat, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta)
- maksuttoman ruokailun järjestäminen, kuljetuksen parantaminen ja syrjäisiltä alueilta tulevien lasten majoituksen järjestäminen (Kreikka), etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kielellisten ja kulttuuristen esteiden poistaminen (Tanska, Luxemburg, Ruotsi ja Saksa) sekä ohjauksen ja tukiovetuksen järjestäminen edellä mainituista yhteisöistä tuleville lapsille (Yhdistynyt kuningaskunta)
- vammaisten lasten sopeuttaminen yleiseen koulutusjärjestelmään (Itävalta, Saksa, Alankomaat, Luxemburg, Espanja, Italia ja Kreikka).

TURVATAAN TASAVERTAISET MAHDOLLISUUDET OSALLISTUA YLEISEEN KOULUTUKSEEN (KREIKKA)

Kreikassa on käytössä toimintakokonaisuus, jolla edistetään tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua koulutukseen. Siihen liittyviä palveluita järjestetään opiskelijoille ja koululaisille sosioekonomisin perustein, ja niihin kuuluvat muun muassa opiskelijoiden **maksuton ruokailu** (11 keskusta, 5 312 vähävaraista oppilasta), **majoitus** (4 240 edunsaajaa, 331 useimmiten vuoristoisilta ja syrjäisiltä alueilta tulevaa oppilasta majoitetaan täysihoidoloihin, jotta he voivat käydä lähintä koulua), **kuljetus** (kunta kustantaa kaikkien kouluistaan kaukana asuvien oppilaiden koulumatkat). Sairaalakoulut ja kotiopetus. Strophe-palveluverkoston järjestämä nuorille tarkoitettu siirtymävaiheen koulu antaa koulutusta vieroitushoidossa oleville nuorille. Järjestelyt erityisryhmistä peräisin olevien hakijoiden hyväksymiseksi korkea-asteen koulutukseen. – Ulkomailta tulevat kreikkalaiset, ulkomaalaiset, Traakian muslimivähemmistö ja vakavasti sairaat. Erityisryhmiin kuuluvien oppilaiden kuljetukset. Ammatillisten koulutuskeskusten järjestelyt erityisryhmille. Muun muassa kotimaahan palanneet kreikkalaiset, ilmainen osallistuminen entisille huumeidenkäyttäjille. Apurahat – valtion apurahainstituutti, nuorisoasiainvirasto. Lisäksi työssä käyville koululaisille järjestetään illalla tapahtuvaa opetusta ja ammattikoulutusta.

**AUTETAAN MAAHANMUUTTAJIEN LAPSIA SOPEUTUMAAN YLEISEEN
KOULUTUSJÄRJESTELMÄÄN (LUXEMBURG)**

Noin 36 prosenttia Luxemburgissa asuvista on maahanmuuttajia, joista 13 prosenttia on portugalilaisia ja yhdeksän prosenttia italialaisia ja ranskalaisia. Pakollinen koulutusjärjestelmä on suurelta osin saksankielinen. Tämän vuoksi maahanmuuttajien lapsilla on enemmän vaikeuksia sopeutua koulutusjärjestelmään, mikä puolestaan estää sosiaalista ja kulttuurista sopeutumista yhteiskuntaan. Perus- ja keskiasteen koulutuksessa olevista lapsista 13 prosenttia ei puhu maan kieltä.

Jotta maan kieltä taitamattomilla lapsilla olisi tasavertaisemmat mahdollisuudet koulutusjärjestelmässä, Luxemburgissa on päätetty järjestää ranskankielisiä esiopetus- ja lastentarharyhmiä. Nämä ryhmät tukevat sopeutumista Luxemburgin yhteiskuntaan ja kehittävät maan kieltä taitamattomien lasten valmiuksia kohdata ja voittaa koulutukseen liittyviä vaikeuksia, joita heille todennäköisesti aiheutuu heikommasta saksan ja Luxemburgin kansallisen kielen taidosta.

Yhtenäisten ratkaisujen kehittäminen koulunsa keskeyttäville – Useimmissa jäsenvaltioissa ollaan erittäin huolestuneita koulunsa keskeyttävien ongelmista. Käytännössä nämä henkilöt voidaan jakaa kolmeen ryhmään, jotka ovat osittain päällekkäisiä. Ensimmäisessä ryhmässä ovat ne oppivelvollisuusikäiset, jotka vielä käyvät koulua mutta pinnaavat, saavat heikkoja arvosanoja tai joilla on käyttäytymisongelmia. Toiseen ryhmään kuuluvat ne oppivelvollisuusikäiset, jotka ovat keskeyttäneet koulunkäynnin. Kolmannessa ryhmässä ovat ne, jotka ovat muodollisesti lopettaneet koulunkäynnin mutta suorittaneet vain peruskoulun tai jääneet kokonaan ilman tutkintoa ja joilla on ongelmia siirryttäessä koulusta työhön (katso luku 3.1.1). Ensimmäistä kahta ryhmää varten on laadittu useita erilaisia ratkaisuja, joiden tavoitteena on sekä ehkäistä koulun keskeyttäminen että puuttua keskeyttämiseen sen tapahtumahetkellä ja lisäksi tukea paluuta koulujärjestelmään. Näihin sisältyy sekä koulussa toteutettavia hankkeita että koulun ulkopuoliseen opetukseen liittyviä toimintamuotoja. Näitä ovat

- elämäntaitojen ja sosiaalisten taitojen korostaminen opetussuunnitelmassa
- opettajien kouluttaminen köyhyyteen, syrjäytymiseen ja kulttuurienväliseen koulutukseen liittyvissä kysymyksissä sekä innovatiivisempien opetusmenetelmien kehittäminen
- voimavarojen lisääminen kouluille, jotka sijaitsevat ongelma-alueilla tai joissa on paljon epäsuotuisista oloista tulevia oppilaita
- opiskelijoiden hyvinvoinnin lisääminen ja kasvatukseen liittyvät psykologipalvelut

- erityistarpeisiin sekä luku- ja kirjoitustaitoon liittyvien palveluiden lisääminen
- turvallisempi kouluympäristö, iltapäiväkerhot, lomatoiminta
- toimet, joilla helpotetaan siirtymistä alemman perusasteen koulutuksesta ylemmän perusasteen koulutukseen ja siitä keskiasteen koulutukseen, kouluopetuksen ulkopuolelle jäämisen estäminen, laajalle levinneeseen koulupinnaukseen puuttuminen sekä koulunsa keskeyttäneiden ja keskeyttämisvaarassa olevien parempi seuranta ja tunnistaminen
- koulun ja kodin välisen viestinnän parantaminen.

Tärkein näistä hankkeista opittava seikka on, että toimintaan on saatava mukaan useita paikallisia tahoja sekä viralliselta että epäviralliselta kasvatusektorilta. Näitä ovat muun muassa vanhemmat, sosiaalipalvelut, poliisi- ja valvontapalvelut, työnantajat, yhdistykset ja yhteisöryhmät. Vain näin voidaan ratkaista koulujärjestelmästä vieraantuneimpien nuorten ongelmia. Koulujen on toimittava tiiviissä yhteistyössä mainittujen sidosryhmien kanssa ja kiinnitettävä enemmän huomiota sellaisten uusien mahdollisuuksien tarjoamiseen, jotka on sopeutettu käyttäjien tarpeisiin ja joissa otetaan huomioon koulun keskeyttämiseen johtaneet perimmäiset syyt. Virallisen ja epävirallisen sekä arkioppimisen välille on luotava paremmat yhteydet, ja lisäksi on kehitettävä uusia tapoja kaikkien kykyjen tunnustamiseksi ja arvioimiseksi. Italiassa ja Saksassa on järjestetty tällaisia toimintamuotoja hyödyntäviä kiintoisia kokeiluhankkeita.

KOULUNSA KESKEYTTÄVÄT NUORET (NORDRHEIN-WESTFALEN, SAKSA)

Koulunsa keskeyttäviä voidaan auttaa monin tavoin, esimerkiksi tukemalla opiskelemaan kyllästyneitä ja koulunsa varhain keskeyttäneitä sekä sopeuttamalla niitä, jotka kieltäytyvät koulutuksesta. Yksi onnistuneimpia esimerkkejä koulupinnauksen vähentämisestä on Düsseldorfin "Rath-malli". Se käynnistettiin ensin Rathin alueella, mutta on ajan myötä vakiintunut koulunsa keskeyttäneille tarkoitettujen sopeuttamistoimien nimitykseksi.

Rath-malli on yhteistyöhanke, johon osallistuu kuntaviranomaisia, ammatillisia koulutuskeskuksia, hyväntekeväisyysjärjestöjä, paikallisia opetuslautakuntia, peruskouluja, kasvatuksellista tukea tarjoavia kouluja sekä oppimisvaikeuksista kärsiville lapsille tarkoitettuja kouluja. Tällä hetkellä hankkeessa on mukana 27 opiskelemaan kyllästynyttä tai koulutuksesta kieltäytynyttä nuorta.

Tavoitteena on yhdistää koulukohtainen nuoriin kohdistettu sosiaalityö, koulujen kasvatuksellinen tuki ja yleiset koulutusalan tukitoimet. Hanke on merkittävä, sillä se tarjoaa ohjausta ja tukea koulunsa keskeyttäneille nuorille ja monenlaisissa vaikeissa oloissa oleville lapsille. Yhteistyö useiden koulujen ja nuorten hyväntekeväisyysjärjestöjen välillä on todettu erityisen hyödylliseksi.

SYRJÄYTYNEIDEN, KOULUNSA VARHAIN KESKEYTTÄNEIDEN NUORTEN PALAUTTAMINEN KOULUUN (ITALIA)

Italiassa on toteutettu useita hankkeita, joiden tavoitteena on palauttaa koulunsa varhain keskeyttäneet nuoret kouluun ja tukea heitä.

- Napolissa on käynnistetty Mahdollisuus-hanke erittäin huonossa kunnossa olevalla asuinalueella. Samankaltainen hanke on tämän jälkeen toteutettu monissa muissakin Italian kaupungeissa. Hankkeen tavoitteena on tukea ja palauttaa kouluun sellaisia 13–15-vuotiaita nuoria, jotka ovat jättäytyneet kokonaan pois pakollisesta kouluopetuksesta. Hanke on innovatiivinen siinä mielessä, ettei koulunsa keskeyttäneitä nuoria palauteta suoraan kouluun, vaan heille järjestetään "katuopettaja", joka lähestyy heitä ja järjestää heille suunniteltua toimintaa ja tukea. Tuloksena useimmat nuoret saadaan takaisin koulun piiriin.
- Italian pohjoisosan keskushallinto on käynnistänyt Nuorten luovuus -hankkeen, johon on osallistunut noin 900 sosiaalisesti syrjäytynyttä nuorta (muun muassa entisiä rikoksentekejiä, huumeidenkäyttäjiä, työttömiä, vammaisia ja koulunsa keskeyttäneitä). Valtion ja yksityisen sektorin välisen kumppanuuden tuella 27 kaupunkiin on perustettu näitä nuoria varten sosiaalisia vuorovaikutuskeskuksia. Näitä keskuksia johtavat nuoret itse omien taitojensa ja luovien kykyjensä turvin. Nuorille on annettu neuvontaa ja koulutusta osuuskuntien perustamisessa. Kokeiluvaiheessa on perustettu 12 osuuskuntaa, jotka ovat omavaraisia ja jotka ovat alkaneet verkostoitua keskenään. Hankkeen ansiosta noin 60 prosenttia näistä nuorista on löytänyt työpaikan.

Elinikäisen oppimisen sekä aikuisten luku- ja kirjoitustaidon edistäminen. Useissa sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmissa korostetaan, että elinikäinen oppiminen on varsinkin tieto- ja viestintätekniikan nopean kehityksen vuoksi yhä merkittävämpi keino lisätä väestön perustaitoja ja varmistaa ihmisten jatkuva osallistuminen yhteiskuntaan (katso kappale 3.2.1, Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen). On olemassa useita yleisiä toimintalinjoja, joiden tarkoituksena on tulevaisuudessa lisätä aikuiskoulutuksen osallistumisastetta. Erityisen merkille pantavaa on alueellisten lähestymistapojen korostaminen. Niiden tavoitteena on parantaa paikallisten palvelujen koordinoitua ja tuoda oppiminen lähemmäs kotia, jotta kohderyhmät tavoitettaisiin paremmin ja oppimismahdollisuudet vastaisivat käyttäjien tarpeita. Alankomaalainen "Kenniswijk" ja portugalilainen "Territórios Educativos de intervenção Prioritária" ovat tästä mielenkiintoisia esimerkkejä.

Monet jäsenvaltiot, kuten Belgia, Alankomaat, Suomi, Ruotsi ja Irlanti, ovat kohdistaneet toimintaansa tarkemmin erityisen heikossa asemassa oleville ryhmille. Toimintaan kuuluvien aloitteiden ansiosta työttömät voivat Tanskassa osallistua yleisissä koulutuslaitoksissa järjestettävään opetukseen. Useissa toimintasuunnitelmissa kiinnitetään huomiota (entisiin) vankeihin ja käynnistetään joko vankeusaikana ja/tai sen jälkeen yleissivistävään tai ammatilliseen koulutukseen liittyviä hankkeita, joilla helpotetaan siirtymistä yhteiskuntaan. Irlannin toimintasuunnitelmassa on mainittu esimerkki tähän toimintaan liittyvästä hyvästä käytänteestä, nimittäin Moyrossin kokeiluhanke Céim ar Céim.

Heikoimmassa asemassa olevissa ryhmissä perustaitojen parantaminen tarkoittaa ennen kaikkea luku- ja kirjoitustaidon sekä laskutaidon parantamista. Esimerkiksi Alankomaiden, Tanskan, Belgian, Suomen, Ranskan, Saksan, Irlannin, Italian ja Portugalin toimintasuunnitelmissa myönnetään, etteivät etniset vähemmistöt, turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat sopeudu tarpeeksi yhteiskuntaan, ellei puutteita korjata kielenopetuksen avulla. Irlanti on puuttunut erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomuuteen ja sitoutunut lisäämään merkittävästi aikuisten luku- ja kirjoitustaidon parantamiseen suunnattuja varoja.

Joissakin kansallisista toimintasuunnitelmissa korostetaan, että elinikäinen oppiminen edellyttää köyhyyden torjuntaan osallistuvien jatkuvaa kouluttamista. Esimerkiksi Tanska ehdottaa erityiskoulutusta hoitoalan työntekijöille. Irlanti huomauttaa, että paikallisten viranomaisten on ymmärrettävä köyhyyden olemus ja sen ratkaisut, mikäli nämä haluavat kehittää paikallisia aloitteita köyhyyden torjumiseksi. Irlanti kehittääkin parhaillaan tähän tarkoitukseen paikallishallinnon oppimisverkostoa köyhyyden torjumiseksi (Local Government Anti-Poverty Learning Network).

AIKUISKOULUTUSHANKE (RUOTSI)

Vuodesta 1997 alkaen Ruotsissa on ollut käynnissä aikuiskoulutukseen liittyvä hanke. Hankkeen yleisenä tavoitteena on vähentää työttömyyttä, kehittää aikuiskoulutusta, vähentää koulutuksellisia eroja ja lisätä talouskasvun mahdollisuuksia. Vuoden 2000 aikana arviolta 223 000 henkilöllä on ollut mahdollisuus vahvistaa ammattitaitoaan ja asemaansa työmarkkinoilla aikuiskoulutushankkeen avulla. Keskiasteen aikuiskoulutukseen osallistuneiden miesten määrä nousi syksyn 1999 ja kevään 2000 välisenä aikana 1,4 prosenttiyksiköllä yli 33 prosenttiin. Hankkeen tulokset osoittavat, että kolmasosa opiskelijoista oli lukukauden 1997–1998 aikana nostanut koulutustasoaan niin, että se vastasi yhden vuoden opiskelua keskiasteen oppilaitoksessa. Arviot vahvistavat, että kolme neljäsosaa hankkeeseen osallistuneista työllistyi tai jatkoi opintojaan. Ruotsin tilastokeskus esitti vuonna 2000 tutkimuksen, josta ilmeni, että kunnallisella aikuiskoulutuksella voi olla myönteisiä vaikutuksia sekä tuloihin että työllisyyteen.

Oikeussuoja

On ehkä yllättävää, että vaikka Nizzan tavoitteissa korostettiin mahdollisuutta oikeuksien käyttämiseen, aihe mainitaan ainoastaan muutamissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Saksa, Italia, Ranska ja Alankomaat). Siihen kuitenkin viitataan epäsuorasti esimerkiksi Belgian, Suomen, Kreikan ja Irlannin toimintasuunnitelmissa tasa-arvoiseen asemaan ja syrjinnän torjuntaan liittyvien kysymysten yhteydessä. Selkeiden tavoitteiden puuttumisen lisäksi tietoa köyhyydessä elävien ja syrjäytyneiden mahdollisuuksista käyttää oikeuskeinoja on yleisesti liian vähän.

Mahdollisuus käyttää oikeuskeinoja on perusoikeus. Kansalaisten on tarvittaessa voitava saada asiantuntevaa oikeusapua, jota heidän oikeuksiensa saaminen edellyttää. Lain avulla voidaan siis merkittävästi lujittaa ihmisten perusoikeuksia. Joillekin heikossa asemassa oleville ryhmille oikeuskeinojen käyttäminen voi olla erityisen tärkeää mutta myös erityisen ongelmallista. Sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa tällaisiksi ryhmiksi on määritelty etniset vähemmistöt, maahanmuuttajat, turvapaikanhakijat, perheväkivallan uhrit, entiset rikoksenteelijät, prostituoidut ja vuokralla asuvat pienituloiset.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esitetty kaksi tärkeää toimintalinjaa, joilla lisätään mahdollisuuksia oikeuskeinojen käyttämiseen.

i. Oikeuspalveluiden ja oikeussuojan saatavuuden parantaminen: Näihin toimiin sisältyvät tuettu oikeusapu, paikalliset oikeusneuvontakeskukset pienituloisille, asiantuntijoiden neuvontapisteet turvapaikanhakijoille sekä kattavan, lainkäyttömahdollisuuksia käsittelevän alueellisten komiteoiden verkoston perustaminen. Lisäksi on kehitettävä vaihtoehtoisia, nopeampia ja helpommin saatavia keinoja riita-asioiden ratkaisemiseksi ja valitusoikeuden hyödyntämiseksi esimerkiksi avioero- ja riita-asioiden ratkaisemiseen tarkoitettujen hankkeiden ja pienten korvausvaatimusten käsittelyyn erikoistuneiden tuomioistuinten avulla.

ii. Tasa-arvoa edistävien ja syrjintää torjuvien lakien ja järjestelmien kehittäminen: Muutamat jäsenvaltiot (Alankomaat, Suomi, Ruotsi, Belgia, Irlanti ja Kreikka) yhdistävät selkeästi tasa-arvoisen aseman ja syrjinnänvastaiset toimet. Ne myöntävät yhtäläisten mahdollisuuksien ja syrjintää torjuvien lainsäädännöllisten toimien olevan nyt olennainen osa EU:n sosiaalipolitiikkaa sekä tärkein keino syrjäytymisen torjumiseksi. Merkittävä osa tätä kehitystä on sellaisten uusien järjestelmien ja menettelyiden kehittäminen, joiden avulla ihmisillä on mahdollisuus käyttää näitä oikeuksia.

TASA-ARVON EDISTÄMINEN JA SYRJINNÄN TORJUMINEN LAINSÄÄDÄNNÖLLÄ (IRLANTI)

Irlanti on sitoutunut edistämään tasa-arvoista kohtelua toimintakokonaisuudella, johon kuuluu vuonna 1998 laadittu työllisyyden tasa-arvoa koskeva laki (The Employment Equality Act 1998) ja vuonna 2000 laadittu tasa-arvoista asemaa koskeva laki (The Equal Status Act 2000). Käsiteltyjä kysymyksiä ovat muun muassa sukupuoleen liittyvät syyt, siviilisääty, perheasema, seksuaalinen suuntautuminen, ikä, vammaisuus, uskonto, rotu ja kuuluminen liikkuvaan väestöön. Lainsäädännön valvontaa varten on perustettu kaksi viranomaistahoa, jotka ovat tasa-arvoviranomainen (The Equality Authority) ja tasa-arvoasioiden tutkintavirasto (Office of the Director of Equality Investigations).

Tasa-arvoviranomaisella on tällä hetkellä kolme tavoitetta: edistää ja puolustaa tasa-arvolainsäädännössä vahvistettuja oikeuksia, tukea voimavarojen kehittämistä tasa-arvon toteutumiseksi työpaikoilla sekä tavaroiden, mahdollisuuksien ja palveluiden järjestämisessä, opetuksessa ja majoituksessa sekä edistää osaltaan tasa-arvokysymysten huomioon ottamista yksityisellä ja julkisella sektorilla sekä koko yhteiskunnassa.

Tasa-arvoasioiden tutkintavirasto on olennainen osa tasa-arvoon liittyviä peruspalveluita, ja sen tehtävänä on edistää tasa-arvoa ja torjua syrjintää. Se myötävaikuttaa tasa-arvon saavuttamiseen tutkimalla kanteita vuoden 1998 työllisyyden tasa-arvoa ja vuoden 2000 tasa-arvoista asemaa koskevien lakien vastaisesta syrjinnästä sekä toimimalla niissä välittäjänä.

"Tasa-arvon varmistaminen" (equality proofing) on menetelmä, jolla arvioidaan toimien mahdollisia haittavaikutuksia tasa-arvolainsäädännössä suojelluille ryhmille. Koulutuksesta ja työllisyydestä vastaava kansallinen viranomainen (FÁS) ja opetusministeriö kokeilevat parhaillaan menetelmän toteutettavuutta.

Kulttuuri

Mahdollisuudella osallistua kulttuuritoimintaan on olennainen merkitys ihmiselle. Se tukee myönteistä minäkuvaa ja rohkaisee ja kannustaa luovuutta, itseilmaisua sekä itseluottamusta. Siksi osallistumisella taiteelliseen ja luovaan toimintaan voidaan merkittävästi aktivoida ja sopeuttaa työmarkkinoilta eniten vieraantuneita yksilöitä ja ryhmiä, joiden osallistuminen yhteiskunnan toimintaan on vähäisintä. Yhteisöllisillä taidehankkeilla voidaan myös merkittävästi elävöittää paikallisia yhteisöjä ja paikallisten ryhmien työtä.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa ei yleensä ole esitetty yhtenäisiä suunnitelmia, joilla tuettaisiin syrjäytyneiden osallistumista kulttuurin luomiseen ja kulttuuritoimintaan. Muutamat jäsenvaltiot kuitenkin luettelevat mielenkiintoisia toimintamuotoja. Tanskan kolmivuotisessa uusille maahanmuuttajille ja pakolaisille suunnatussa sopeuttamisohjelmassa korostetaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnassa taloudellisen, sosiaalisen ja poliittisen toiminnan lisäksi myös kulttuuritoimintaan. Ranska korostaa heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuutta päästä kulttuurin ja multimedian keskuksiin (Espaces Culture et Multimédias). Portugali korostaa, että heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuuksia osallistua kulttuuritoimintaan on lisättävä, ja että palveluita on hajautettava tavoitteen saavuttamiseksi. Irlanti painottaa ohjelmaa ja raporttia, joilla tutkittiin taiteiden käyttöä pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntaan sopeuttamisessa (Community Arts for Everyone). Se ei kuitenkaan hyödynnä yhtenäisen yleisstrategian kehittämisessä merkittävää raporttia, jonka aiheena on köyhyyden vaikutus mahdollisuuksiin osallistua taidetoimintaan (Poverty, Access and Participation in the Arts). Belgia esittää kansallisessa toimintasuunnitelmassaan selkeitä tilastotietoja heikossa asemassa olevien ryhmien kulttuurivajeesta ja ilmoittaa aikovansa esittää lisää yksityiskohtia kulttuuriin liittyvistä toimista vuoden 2003 kansallisessa toimintasuunnitelmassa.

3.2 Tavoite 2: Syrjäytymisvaaran ehkäiseminen

- a) Hyödynnetään täysipainoisesti **osaamisyhteiskunnan** ja uuden tieto- ja viestintätekniiikan tarjoamia **mahdollisuuksia** ja varmistetaan, ettei kukaan syrjäydy, ottaen huomioon erityisesti vammaisten tarpeet.
- b) Toteutetaan toimia, joilla estetään mahdollisesti sosiaalisen syrjäytymiseen johtavia kriisitilanteita, kuten **velkaantumista, koulunkäynnin lopettamista ja asunnottomaksi jäämistä**.
- c) Toteutetaan toimia **perheen yhteenkuuluvuuden** säilyttämiseksi sen kaikissa muodoissa.

3.2.1 Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen

Osaamisyhteiskunnan ja tieto- ja viestintätekniiikan vaikutus sosiaaliseen osallisuuteen (*eInclusion*) on olennaisilta osiltaan tunnustettu tosiasia eri jäsenvaltioissa. Lähtötilanne vaihtelee kuitenkin suuresti eri jäsenvaltioiden välillä, sillä joissakin niistä (varsinkin Pohjoismaissa ja Alankomaissa) tieto- ja viestintätekniiikka on levinnyt paljon laajemmalle (esimerkiksi Internetin käyttö on levinnyt nimenomaan myös matalatuloisten väestöryhmien keskuuteen), ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia edistää sosiaalista osallistumista käytetään paljon enemmän. Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen näkyikin paremmin maissa, joissa tieto- ja viestintätekniiikoiden leviäminen on jäänyt enemmän jälkeen.

Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen näkyy **strategisella tasolla** Alankomaiden, Portugalin ja Espanjan toimintasuunnitelmissa. Näissä valtioissa se on yksi köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen strategian keskeisistä periaatteista. Laajimmin tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistämistä käsitellään Alankomaiden, Portugalin ja Irlannin toimintasuunnitelmissa. Tavoite on kaksijakoinen: Tieto- ja viestintätekniiikan mahdollisuuksia käytetään hyväksi sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi luomalla uusia työtilaisuuksia tai parantamalla tai kehittämällä uusia palveluja heikommassa asemassa oleville ryhmille ja alueille, ja toisaalta uuden yhteiskunnan tieltä poistetaan esteitä ja varmistetaan näin, ettei kukaan jää ilman uusista tekniikoista saatavaa taloudellista ja sosiaalista hyötyä.

Ilmoitetuissa hankkeissa keskitytään ensin mainitun tavoitteen osalta **tieto- ja viestintätekniiikan alan koulutukseen**, ja hankkeet näyttävät yleisesti ottaen olevan työllisyyttä koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien sisällön mukaisia. Hankkeiden kohteena ovat erityisesti työttömät, ja niille on usein luonteenomaista laaja soveltamisala. Näin on Ranskassa, jossa 1,2 miljoonaa työtöntä saa tietotekniikkakoulutusta vuoden 2002 loppuun mennessä, Tanskassa, jossa tietotekniikka kuuluu nykyään pakollisena kaikkiin ammatillisen koulutuksen opintojaksoihin ja Italiassa, jonka eteläosissa työttömille järjestetään tietokonekoulutusta. Joissakin valtioissa, kuten Belgiassa, koulutus on liitetty tietokonelaitteiston hankintaan.

Sähköisten palveluiden kehittäminen on yksi mahdollisuus käyttää uusia tekniikoita sosiaalisen osallisuuden lisäämiseksi. Tätä mahdollisuutta käsitellään useissa hankkeissa, joissa on kysymys varsinkin kaikkien julkisten palveluiden saamisesta sähköisen palvelun piiriin. Muun muassa Itävalta ja Irlanti suunnittelevat luovansa portaalit, joiden kautta pääsee käsiksi kaikkiin palveluihin. Alankomaiden suunnitelmassa käsitellään aihekohtaisten "non-stop-virtuaalipalveluiden" luomista. Joissakin tapauksissa tieto- ja viestintätekniiikka tarjoaa uusia vuorovaikutuskanavia: Suomen e-demokratiahankkeessa tavoitteena on nuorten sosiaalisen osallisuuden edistäminen.

Uusia tekniikoita ja sähköisiä palveluita käytetään myös **paikallisten yhteisöjen** hyväksi. Tämä käy ilmi Portugalin vähemmistöjä koskevasta Com as Minorias -hankkeesta, joka kohdistuu Afrikasta tulleisiin Lissabonin alueella asuviin maahanmuuttajiin, ja Espanjan Kataloniaa koskevasta Omnia-hankkeesta. Paikallisten yhteisöjen ja yhdistysten keskeinen asema tunnustetaan ja sitä tuetaan myös Irlannin CAIT-hankkeessa. Sen avulla rahoitetaan yhteisöjen ja vapaaehtoisten hankkeita, joissa uusia tekniikoita käytetään yhteiskunnan kehittämiseksi. Espanjalla on suunnitelma, jonka tarkoitus on tuoda tieto- ja viestintätekniikka sosiaalista osallisuutta edistäviä ohjelmia toteuttavien kansalaisjärjestöjen ulottuville.

Tietoisuuden lisääminen uusien tekniikoiden ja palveluiden mahdollisuuksista on ensimmäinen tavoite, joka on saavutettava pyrittäessä kaikki ihmiset käsittävään osaamisyhteiskuntaan. Tämä koskee erityisesti maita, joissa Internetin käyttö on vähäistä. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on joitain tämän suuntaisia hankkeita, kuten Saksan kampanja "Internet für alle" (Internet kaikille).

Mainitut toimet liittyvät usein tiiviisti **tietoteknisiä perustaitoja** koskeviin hankkeisiin, joilla pyritään rohkaisemaan laajempaa väestönosaa, erityisesti heikommassa asemassa olevia, käyttämään Internetiä ja sähköisiä palveluita. On selvää, että eri jäsenvaltioissa tarvittavat tämän alan hankkeet ovat eriasteisia. Kun joissakin maissa osaamisyhteiskuntaa yritetään tuoda kaikkien ulottuville laajojen ohjelmien avulla tarjoamalla alennettuja Internetin käyttömaksuja (Espanjan *Internet para todos* -ohjelma käsittää miljoona ihmistä; Portugalissa tavoitteena on, että kaksi miljoonaa ihmistä suorittaa tietotekniikan tutkinnon vuoteen 2006 mennessä), esimerkiksi Suomessa ja Alankomaissa, joissa yli 50 prosenttia ihmisistä on sähköisten yhteyksien piirissä, ohjelmilla tavoitellaan nimenomaan heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä (esimerkiksi asunnottomia ja ikääntyviä) ja epäsuotuisassa asemassa olevia asuinalueita.

TIETO- JA VIESTINTÄTEKNIIKAT, IKÄÄNTYVÄT HENKILÖT JA SOSIAALINEN OSALLISUUS: INTERNET PALVELUTALOISSA (ALANKOMAAT)

Alankomaissa 48:aan vanhusten palvelutaloon on perustettu Internet-kahvila, jonka tarkoituksena on tutustuttaa ikäihmisiä tietokoneisiin ja Internetiin. Lisäksi kaikille 1 355 laitokselle lähetettiin opas, jonka avulla ne voivat perustaa Internet-kahvilan niukoin kustannuksin. Kahviloissa voi myös opiskella tietokoneen käyttöä, ja ne ovat avoinna paikallisille asukkaille. Näin niistä on tulossa yhteisiä kokoontumispaikkoja, jotka tuovat uudet viestintäkeinot ikääntyvien ulottuville.

Tieto- ja viestintäteknikan saatavuus on aihe, jota käsitellään pääasiassa yleisten käyttömahdollisuuksien näkökulmasta. Sen sijaan ei juuri mainita meneillään olevia hankkeita, joilla tuettaisiin rahallisesti laitteiden hankintaa. Yleisön pääsyä Internetiin julkisten käyttöpisteiden välityksellä kehitetään varsinkin Ranskassa, missä tavoitteena on 7 000 käyttöpistettä vuoden 2003 loppuun mennessä (2 500 pisteessä on tarjolla tietotekniikan perusopetusta) sekä nuorten tietoverkkoon (*réseau Information Jeunesse*) liittyviä kulttuuri- ja multimediatiloja, ja Luxemburgissa, missä on kunnallisia tietopisteitä (*point information communal*). Kreikassa kiinnitetään erityistä huomiota syrjäisten alueiden ja saarten Internet-tietokeskuksiin, ja Yhdistyneessä kuningaskunnan "UK online" -keskuksissa (6 000 keväeseen 2002 mennessä, erityisesti heikommassa asemassa olevissa kunnissa) Internetiin pääsy yhdistetään muihin oppimismahdollisuuksiin. Kaikkien maiden kirjastoissa on tai niihin ollaan asentamassa julkisia käyttöpisteitä.

Äskettäin julkistettu Eurobarometri osoittaa, että useimmissa jäsenvaltioissa **naiset** ovat tieto- ja viestintäteknikkakoulutuksessa ja Internetin käytössä selvästi epäedullisessa asemassa. Kuitenkin vain kolme jäsenvaltiota viittaa aseman parantamiseen tähtääviin toimiin. Itävalta esittää useita hankkeita, joiden tarkoituksena on helpottaa naisten pääsyä teknisiin ammatteihin ja tietokonekursseille. Saksa on asettanut tavoitteeksi, että naisten osuus tietotekniikka- ja viestintäalan ammatteihin johtavilla kursseilla on 40 prosenttia vuoteen 2005 mennessä. Portugali aikoo edistää naisten ja miesten yhtäläistä osallistumista elinikäiseen oppimiseen, jonka sisällöstä vähintään 50 prosenttia on tieto- ja viestintäteknikkaa.

Nizzassa asetettiin yhdeksi tavoitteeksi vammaisten tarpeiden erityinen huomioon ottaminen, ja sen mukaisesti suurin osa jäsenvaltioista (Itävalta, Suomi, Tanska, Saksa, Kreikka, Portugali, Alankomaat, Irlanti ja Ruotsi) on sisällyttänyt suunnitelmiinsa toimia, joilla edistetään **vammaisten** pääsyä tieto- ja viestintäteknikan piiriin. Eräät jäsenvaltiot (Belgia, Ranska, Luxemburg, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta) eivät ole ottaneet kyseistä tavoitetta asianmukaisesti huomioon kansallisissa toimintasuunnitelmissaan. Selvästi innovatiivisia lähestymistapoja on Ruotsissa ja Tanskassa, missä aiotaan lisätä tieto- ja viestintäteknikan tuotteiden saatavuutta käyttämällä yleisiä suunnittelunormeja. Ruotsi tarkistaa asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja suuntaviivoja saattaakseen ne saatavuusperiaatteen mukaisiksi. Lisäksi parannetaan vammaisten tietotekniikkataitoja (Ruotsi, Portugali). Esimerkiksi Portugalissa tietotekniikkaa käytetään pakollisena opetusvälineenä kaikessa vammaisten erityiskoulutuksessa.

TIETO- JA VIESTINTÄTEKNIKKAA VAMMAISILLE (RUOTSI)

Ruotsin vammaisinstituutti on johtanut vuosina 1998–2001 ohjelmaa, jossa vammaisille tarkoitettuja tietotekniikkajärjestelmiä kehitetään ja testataan käytännössä. Tarkoituksena on lisätä vammaisten osallistumista ja tasa-arvoa tietotekniikan avulla. Tähän mennessä avustuksia on annettu yli 60 hankkeeseen ja esitutkimukseen, joita johtavat vammaisille tarkoitettujen järjestöjen ja maakäräjien ja paikallisviranomaisten osastot ja joissa on mukana vammaisjärjestöjä ja yksittäisiä käyttäjiä. Jokaisesta hankkeesta laaditaan tiedon arviointia ja jakamista koskeva suunnitelma. Vuonna 2000 arvioinnin teki myös ensimmäistä kertaa ulkopuolinen konsultti. Ohjelmaan sisältyy neljä osaa: sovellusohjelma, informaatiokampanja, vammaisten tietotekniikkaosaamisen parantamiseksi suunniteltu ohjelma sekä tutkimus tieto- ja viestintäteknologian toimien yhteiskunnallisista ja taloudellisista vaikutuksista. Ohjelman tavoitteena on, että kolmen vuoden kuluttua on saatu dokumentoituja kokemuksia tietotekniikan käytöstä uusilla alueilla ja vammaisten parissa sekä toteutettu uusia tietotekniikkaan perustuvia tuotteita ja palveluja, joita on muokattu tai kehitelty vammaisille sopiviksi, ja että on kehitetty menetelmiä tietotekniikkaan perustuvien apuvälineiden ja palveluiden testausta, koulutusta ja käyttöä varten. Ruotsin perintörahoista myönnetään varoja kolmen vuoden aikana noin 30 miljoonaa Ruotsin kruunua.

Vammaisten Internetiin pääsyn tiellä on monenlaisia esteitä. Hallinnon palveluita ja tärkeää julkista tietoa on yhä enemmän sähköisesti saatavilla, ja siksi on yhtä tärkeää varmistaa kaikkien kansalaisten pääsy julkisen hallinnon Internet-sivustoille kuin julkisiin rakennuksiin. Useiden jäsenvaltioiden (Tanska, Saksa, Alankomaat, Irlanti, Kreikka ja Ruotsi) suunnitelmissa onkin vammaisten Internetin käyttöä edistäviä toimia. Kreikka, Irlanti ja Tanska ovat myös hyväksyneet julkisen hallinnon Internet-sivustojen saatavuutta verkossa koskevat suuntaviivat.

3.2.2 Ylivelkaantumisen ja asunnottomuuden ehkäiseminen²¹

Ylivelkaantuminen

Useimmissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Saksa, Belgia, Suomi, Itävalta, Ranska, Irlanti, Luxemburg, Alankomaat, Portugali) ylivelkaantuminen on todettu pitkäaikaisen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen syyksi. Ylivelkaantumiseen voivat johtaa eri tekijät, muun muassa työttömyys, alhaiset tulot, kotitalouden rahankäyttöongelmat ja luoton väärinkäyttö. Näin ollen tarvitaan sekä ehkäiseviä että parantavia toimia, joihin kaikkien asianomaisten palveluiden on osallistuttava.

²¹ Koulunkäynnin kesken jättämistä käsitellään laajemmin sekä tavoitteen 1.2 (yleissivistävän koulutuksen takaaminen) että tavoitteen 3 (sosiaalisen syrjäytymisen poistaminen lasten keskuudesta) kohdalla.

Ehkäisevistä toimista tärkeimpänä pidetään sitä, että vaaravyöhykkeessä olevia perheitä koulutetaan ja neuvotaan raha-asioiden hoidossa ja rahankäytön suunnittelussa, mitä pitäisi tukea kehittämällä asiaan liittyviä palveluja (Saksa, Irlanti, Luxemburg, Portugali). Pankit ja rahoituslaitokset voisivat myös olla mukana tukemassa tällaista koulutusta ja neuvontaa, kuten Saksassa on suunniteltu.

Parantavista toimista useimmat jäsenvaltiot ovat maininneet velkojen takaisinmaksun helpottamisen siten, että takaisinmaksuehdot ja -aika sovitetaan velallisen maksukyvyn mukaisiksi, jolloin voitaisiin harkita mahdollista maksuajan pidennystä tai velan anteeksiantoa (Saksa, Itävalta, Ranska). Yleisesti todetaan, että rahoitusjärjestelyjen lisäksi on annettava yleistä sosiaaliohjausta ja taattava edelleen perushyödykkeiden ja -resurssien saanti. Sosiaali- ja oikeuspalveluiden keskinäisen yhteistyön edistämistä pidetään tässä suhteessa yhtä ratkaisevana kuin yhteistyötä yksityisten rahoituslaitosten kanssa.

TOIMET YLIVELKAANTUMISEN ESTÄMISEKSI (SAKSA)

Saksassa on arviolta 2,77 miljoonaa (1999) ylivelkaantunutta taloutta. Ehkäisevästä toiminnasta eli velallisten neuvonnasta vastaa noin 1 160 itsenäisesti johdettua velkaneuvontatoimistoa ympäri Saksaa. Niitä rahoittavat osavaltiot (*Länder*), kuntaviranomaiset tai palvelun tuottaja, ja ne auttavat velallisia maksutta. Vuosille 2001–2003 on suunnitteilla lisää hankkeita, sillä Saksan hallitus on käynnistänyt köyhydentorjuntaohjelman, jonka tarkoituksena on rohkaista yhteiskunnan eri toimijoita kiinnittämään enemmän huomiota lasten, teini-ikäisten ja aikuisten koulutukseen ja neuvontaan raha-asioissa varsinkin, kun kysymyksessä ovat epävakaaassa taloudellisessa tilanteessa olevat taloudet. Myös aluetasolla pyritään saamaan pankit, rahoituslaitokset ja vakuutusala mukaan velkaneuvonnan rahoitukseen. Velkaneuvontaa tarjoavat järjestöt käynnistävät tätä tarkoitusta varten "alueellisten neuvottelupöytien" perustamishankkeen.

Parantavista toimista voidaan mainita, että toivottomassa rahatilanteessa olevilla henkilöillä on 1. tammikuuta 1999 lähtien ollut mahdollisuus saada uusi alku elämälleen, kun maksukyvyttömyyttä ja jäljellä olevan velan maksua koskeva menettely on päättynyt. Järjestelmän avulla velallinen voi saada kaikki maksamattomat velat anteeksi kuuden vuoden kuluttua. Ylivelkaantumistapauksia varten on asetettu raja sille, kuinka paljon varoista voidaan ulosmitata, jotta perheille jäisi tarpeeksi varoja välttämättömiä menoja varten. Saksan hallitus aikoo vuonna 2001 hyväksyttävällä lailla nostaa tulorajaa, jonka yli menevistä tuloista varoja voidaan ulosmitata velkojen maksamiseksi. Myös vararikkolakiin on suunnitteilla muutoksia. Lakiin aiotaan muun muassa tehdä varaus, jonka mukaan hallintokulujen maksamista lykätään niin, että täysin maksukyvyttömillä velallisilla on mahdollisuus vararikko-oikeudenkäyntiin ja vapautukseen jäljellä olevien velkojensa maksamisesta.

Asunnottomuus

Asunnottomuus on ehkä sosiaalisen syrjäytymisen äärimmäisin muoto. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa asunnottomuudesta annetaan kuitenkin yleensä vain vähän tietoa. Lisäksi aina kun indikaattoreita käytetään, niillä kuvataan usein hallinnon osuutta ja tehokkuutta (asunnottomille tarkoitettujen palveluiden käyttäjät) eikä toiminnan tuloksia. Useimmat jäsenvaltiot myöntävät tietävänsä (liian) vähän ongelman suuruudesta ja luonteesta, mikä myös estää niitä kehittämästä parempia strategisia ja ehkäiseviä toimia asunnottomuuden torjumiseksi.

Eräät jäsenvaltiot antavat arvion asunnottomien määrästä. Näitä ovat Tanska (4 500), Itävalta (20 000, joista 3 000 viettää yöt ulkona ja loput tukiasunnoissa), Suomi (10 000 yksin asuvaa ja 800 perhettä), Alankomaat (20 000–30 000) ja Italia (17 000). Eräät jäsenvaltiot (Luxemburg, Irlanti, Espanja, Ranska, Tanska ja Belgia) arvelevat asunnottomuuden olevan lisääntymässä, mutta kaikki eivät ole samaa mieltä. Yhdistynyt kuningaskunta väittää ulkona yönsä viettävien määrän laskeneen merkittävästi muutaman viime vuoden aikana. On merkkejä siitä, että asunnottomien joukossa on kasvava määrä naisia, nuoria, vierasperäisiä henkilöitä sekä mielenterveys- ja/tai riippuvuusongelmista kärsiviä.

Viisi jäsenvaltiota (Belgia, Ranska, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Suomi) ilmoittavat kansallisessa toimintasuunnitelmassaan sitoutuvansa vahvistamaan asunnottomia koskevia indikaattoreita ja tietojärjestelmiään. Belgian ehdotus parantaa menetelmiä ja edistää tiedonkeruun yhdenmukaistamista eurooppalaisen yhteistyön avulla on erityisen tervetullut.

Seuraavassa tiivistelmä mielenkiintoisimmista kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitetyistä asunnottomia koskevista toimenpiteistä:

- Itävalta tarjoaa erityissuojia ja asumisjärjestelyjä paikallistasolla; kokonaisvaltainen lähestymistapa (asuminen + neuvonta + muut palvelut).
- Tanska: Kansallinen suunnitelma (heinäkuu 2000); paikallis- ja alueviranomaiset vastuussa; vuokravelkojen syntymisen estäminen; velvoite tarjota tilapäinen asunto sitä tarvitsevalle perheelle; kokonaispaketti: asunto + sosiaaliset, terveys- ja koulutuspalvelut; 200 miljoonan Tanskan kruunun erityisbudjetti vuosina 2000–2003; asunnottomia sekä tieto- ja viestintätekniikkaa koskeva hanke; 60 miljoonaa Tanskan kruunua vuosina 1999–2003 koehankkeeseen, jossa asuntorakentamista mukautetaan asunnottomien tarpeisiin.
- Suomi: Erityisohjelma asunnottomuuden vähentämiseksi vuoteen 2004 mennessä, johon kuuluu 1 000–1 200 uutta asuntoa asunnottomille (jaetaan tarvitsemisjärjestyksessä); tukipalvelut; kumppanuuteen perustuva lähestymistapa ('yhteistyöelimet').
- Ranska: Häätönumeron 115 käyttöä parannetaan; kumppanuutta järjestöjen kanssa lujitetaan; aikomus lisätä suojien määrää ja nykyisten suojien laatua; toimet vuokravelkojen estämiseksi ja käsittelemiseksi.
- Saksa: Toiminta keskittyy vuokravelkojen estämiseen (koska se on useimmiten hädän syynä); osavaltiot ovat vastuussa.
- Kreikka: Maanjäristyksen uhreille on annettu laajamittaista apua.
- Irlanti: Asunnottomuusstrategian (toukokuu 2000) lähestymistapa on kokonaisvaltainen ja ehkäisevä; määrärahat ovat huomattavat, ja niitä lisätään seuraavien viiden vuoden aikana; kumppanuutta kansalaisjärjestöjen ja paikallisten viranomaisten kanssa lujitetaan; suojien määrää lisätään; erityishoitoa tarjotaan (alkoholin ja huumeiden käyttäjille); Dubliniin erityinen toimisto asunnottomille; kolmen vuoden paikalliset toimintasuunnitelmat valmisteilla.

- Luxemburg: Nykyisiä hoito-, neuvonta- ja suojapalveluja parannetaan, tukiasuntoja kehitetään, vahvistetaan hätäsuojien tarjontaa koskevia toimenpiteitä ja laaditaan ehdotuksia, joilla parannetaan asunnottomien mahdollisuuksia saada taattu vähimmäistulo.
- Alankomaat: Strategia ja lähestymistapa ovat kokonaisvaltaisia, ja niiden tarkoituksena on estää häättö ja vuokravelkojen syntyminen; paikallistason lähestymistapa on kokonaisvaltainen; kaikki asutuskeskusten asunnottomat rekisteröidään ja heidän tietonsa tallennetaan tietokantaan vuoteen 2006 mennessä.
- Portugali: Perustetaan uusi kansallinen hätäpuhelinlinja; paikalliset sosiaaliset toimintakeskukset sitoutuvat tavoittamaan kaikki asunnottomat vuoden sisällä.
- Ruotsi: Parlamentti sitoutui valmistelemaan erityistä toimenpidepakettia vuonna 1999; erityisbudjetti asunnottomuuden torjumiseksi (10 miljoonaa Ruotsin kruunua vuodessa vuosina 2002–2004).
- Yhdistynyt kuningaskunta: Strateginen lähestymistapa ja sitoutuminen siihen, että ulkona yön viettävien määrää vähennetään vähintään kahdella kolmasosalla vuoteen 2002 mennessä (Englanti) ja nolllaan vuoteen 2003 mennessä (Skotlanti); samoin Walesissa. Toimenpiteitä laativat ja valvovat erityiset työryhmät tai yksiköt. Erityisesti on panostettu asunnottomien tilanteen ymmärtämiseen ja valvonnan parantamiseen; Scotland's Rough Sleepers Initiative (Skotlannin hanke, joka koskee ulkona yötä viettäviä); England's Safer Communities Supported Housing Fund (Englannin tukiasuntosäätiö yhteisöjen muuttamiseksi turvallisemmiksi).

VASTAUS ASUNNOTTOMUUTEEN (SUOMI)

Suomen vuosia 2001–2003 koskevan asunnottomuuden vähentämisohjelman tavoitteena on estää asunnottomuuden kasvu ja kääntää asunnottomien määrä laskuun vuoteen 2004 mennessä. Tarkoitus on rakentaa 1 000–1 200 uutta asuntoa asunnottomille. Vuokralaiset ehdotetaan valittaviksi siten, että eri omistajat asettavat asunnottomat tai muuten erityisen pian asuntoa tarvitsevat etusijalle. Ohjelmaan kuuluu myös palveluasuntojen lisätarpeen selvittäminen ja tukipalvelujen luominen asunnottomille ja muille erityisryhmille. Palvelua ehdotetaan tehostettavaksi perustamalla kasvukeskuksiin kuntien, palveluntarjoajien, kolmannen sektorin ja vuokratalojen omistajien edustajista koostuvia yhteistyöelimiä.

3.2.3. Perheen yhteenkuuluvuuden säilyttäminen

Eri maiden sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mainitaan monia toimia, jotka auttavat säilyttämään perheen yhteenkuuluvuutta. Tällaisia ovat sekä suurten linjojen toimet kuten työllisyys, tulotuki, asuminen, terveys, koulutus ja naisten ja miesten tasa-arvo että kohdistetummat toimet, joilla tuetaan varsinkin heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä kuten lapsia, vanhuksia ja vammaisia. On kuitenkin silmiinpistävää, että vain muutamat jäsenvaltiot pitävät nimenomaan perheen yhteenkuuluvuuden säilyttämistä keskeisenä toiminta-alana, kun halutaan edistää sosiaalista osallisuutta. Näitä ovat pääasiassa jäsenvaltiot, jotka ovat perinteisesti pitäneet perhettä tärkeimpänä tekijänä kansallisissa yhteenkuuluvuuden edistämistrategioissa, eli Portugali, Espanja, Kreikka, Saksa, Irlanti, Italia ja Itävalta. Ne korostavat erityisesti sitä, että perheen on yhä tehtävä osansa lasten, vanhusten ja vammaisten sosiaalisen osallisuuden edistämisessä.

Kaikki toteavat, että on tapahtunut perheen luonteeseen vaikuttavia nopeita rakennemuutoksia (katso luku 1), ja että menettelytapojen on muututtava tilanteen mukana, jos perheen kaikissa eri muodoissaan odotetaan jatkossakin olevan avainasemassa syrjäytymisvaarojen torjunnassa.

Menettelytapoihin kuuluu sekä yleisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan kaikkia perheitä, että erityistoimenpiteitä, joiden avulla estetään erityisiin vaikeuksiin tai kriisiin (perheen hajoaminen, perheväkivalta) joutuneita perheitä köyhtymästä ja joutumasta sosiaalisesti eristetyiksi. Toimenpiteet voidaan myös jakaa niihin, joilla pyritään nimenomaan estämään perheitä köyhtymästä tai pelastamaan jo köyhtyneitä perheitä, ja niihin, joilla vahvistetaan perheiden kykyä edistää vanhojen, nuorten ja vammaisten sosiaalista osallisuutta.

Toimintalinjojen yhdistäminen vaikuttaa yleisesti ottaen olevan paras tapa edesauttaa perheen yhteenkuuluvuuden säilymistä. Tärkeimmät alueet ovat

- *taloudellisen vakauden ja parempien elinolojen takaaminen* suosimalla perheitä verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmissä (Itävalta, Saksa, Italia ja Luxemburg), eri perhetyyppien, myös samaa sukupuolta olevien pariin tunnustaminen (Saksa), työttömien ja riskiperheiden auttaminen työhaussa (Ranska) ja lapsilisäoikeuden säilyttäminen huostaan otettujen lasten vanhemmilla, jotta lapset voivat palata takaisin perheeseen (Belgia)

- *tuen antaminen perheen hajotessa ja avioerotilanteessa*, jotta tapahtunut ei johtaisi uuteen köyhyyteen, epävarmuuteen ja eristäytymiseen tai lasten huostaanottoon (Ranska); toimenpiteisiin kuuluvat avioerotilanteessa tarjottavat sovittelu- ja neuvontapalvelut, perheväkivallan uhreille annettava erityistuki ja apu, yleisen rahallisen tuen lisääminen yksinhuoltajaperheille, elatusavun maksua koskevien säännösten parantaminen (Itävalta) ja toimet, joilla varmistetaan, että molemmat vanhemmat osallistuvat lapsen kasvatukseen ja hoitoon (Ruotsi ja Ranska)

- *tiedotuksen, koulutuksen, tuen ja neuvontapalvelujen lisääminen*, jolla autetaan perheitä selvittämään ristiriitoja ja vähentämään niitä. Se parantaa vanhemmuutta, jolloin lapset saavat parempaa tukea ja heidän oikeutensa tunnustetaan riskiperheissä (Suomi, Ranska, Saksa, Irlanti, Luxemburg, Portugali), ja auttaa perhettä pysymään yhdessä vaikeissa olosuhteissa, jolloin lapset voidaan pitää vakaissa perheoloissa eikä heitä tarvitse viedä laitoksiin hoidettaviksi (Italia ja Portugali)

- riskiperheiden auttamiseksi perustettujen paikallisesti johdettavien hankkeiden tukeminen epäedullisessa asemassa olevilla seuduilla, kuten kansalaisjärjestöille annettava tuki alueellisten yhtenäisten tukijärjestelmien kehittämiseksi Espanjassa ja yhteisöpohjalla toimivien perhepalvelukeskusten kehittäminen Irlannissa

- työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvien toimien edistäminen; tällaisia toimia ovat päivähoiton tarjonnan lisääminen ja joustavat työjärjestelyt (katso tarkemmin luvut 3.1.1. ja 4)

- perheiden auttaminen ja kannustaminen hoitamaan sairaita, vammaisia ja vanhuksia kotona tehostamalla kyseisen yhteisön tukijärjestelmiä, tarjoamalla kotiapua ja hoitokoulutusta (Itävalta, Kreikka, Espanja, Ruotsi, Italia ja Irlanti) sekä avustamalla kotiin jääneen työstä luopumisesta aiheutuvissa kustannuksissa esimerkiksi huoltaja-avustuksen (Irlanti) ja vakuutusmaksujen helpotusten (Itävalta) muodossa.

PERHEPALVELUITA KOSKEVAN KOKEILUHANKKEEN TOTEUTTAMINEN (IRLANTI)

Yhteisön mukanaolo on perheiden aika ajoin tarvitseman tuen antamisen kannalta ratkaisevan tärkeää. Kokeiluhankkeiden tarkoituksena on tarjota perheille paremmat mahdollisuudet käyttää tietopalveluita heidän omalla asuinpaikallaan kehittämällä keskitettyjen palvelupisteiden periaatetta. Hankkeissa korostetaan virastojen välistä lähestymistapaa ja tiivistä työskentelyä hallitusten alaisten järjestöjen ja vapaaehtoistahojen välillä. Tarjolla on tehostettu tukiohjelma pienelle ryhmälle perheitä, joiden tarpeet ovat moninaisia, esimerkiksi hyvin nuorille yksinhuoltajaäideille, muille yksinhuoltajille ja sosiaaliturvan varassa elävissä talouksissa asuville puolisoille, jotka eivät tule toimeen itsenäisesti. Hankkeisiin sisältyy yksilökohtaista työskentelyä. Tarkoituksena on antaa autettaville lisää voimia parantaa omia ja perheensä olosuhteita ja hakeutua koulutukseen tai työelämään. Hankkeita on meneillään kolmessa aluevirastossa: Waterfordissa, Corkissa ja Finglasissa Dublinissa. Hankkeita arvioidaan koko ajan, ja äskettäisessä raportissa suositellaan muun muassa kokeiluhankkeiden valtavirtaistamista. Hallitus on myöntänyt 15,24 miljoonaa euroa (12 miljoonaa Irlannin punttaa) kansalliseen kehittämissuunnitelmaan kokeiluhankkeen hyödyllisiksi osoittautuneiden osien kehittämiseen vuosina 2000–2006. Perhepalveluhankkeen kokonaisrahoitus vuodeksi 2001 on 1,27 miljoonaa euroa (miljoona Irlannin punttaa).

3.3 Tavoite 3: Heikoimmassa asemassa olevien auttaminen

a) Edistetään sosiaalista osallisuutta sellaisten jatkuvassa köyhtymisvaarassa olevien naisten ja miesten keskuudessa, jotka ovat **vammaisia** tai joilla on erityisvaikeuksia yhteiskuntaan sopeutumisessa.

b) Pyritään torjumaan **lasten** sosiaalista syrjäytymistä ja antamaan heille kaikki mahdollisuudet yhteiskuntaan sopeutumiseen.

c) Kehitetään kokonaisvaltaisia toimia **syrjäytymisen leimaamien alueiden** auttamiseksi.

Näitä tavoitteita voidaan toteuttaa sisällyttämällä ne kaikkiin muihin tavoitteisiin ja/tai luomalla erityisiä menettelytapoja tai toimia.

3.3.1 Edistetään niiden väestöryhmien sopeuttamista, joita uhkaa pitkäaikainen köyhyys

Useimmissa jäsenvaltioissa tunnustetaan yhä yleisemmin, että vammaisia sekä henkilöitä, joilla on erityisiä sopeutumisvaikeuksia, kuten asunnottomia, mielenterveysongelmista kärsiviä, huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjiä, entisiä vankeja ja prostituoituja, uhkaa pitkäaikainen köyhyys. Monet heidän tarpeistaan voidaan kehittyneimmissä ja kattavimmissakin järjestelmissä parhaiten täyttää parantamalla peruspalveluiden saatavuutta, mutta tällaiset palvelut eivät useinkaan riitä. Tämän vahvistavat luvut, joiden perusteella näissä ryhmissä joitakin peruspalveluita käytetään vain vähän.

Tämän vuoksi niitä henkilöitä varten, joilla on erityisiä sopeutumisvaikeuksia, on kehitettävä sosiaalipalveluita, joilla heitä autetaan autamaan itseään mahdollisimman pitkälti sekä tuetaan heidän aktiivista osallistumistaan yhteiskuntaan. Näille ryhmille kohdistettuihin toimiin kuuluvat henkilökohtaiset tukipalvelut, erityiset yömajat ja päiväkeskukset. Erityishuomiota kiinnitetään lisäksi näiden ryhmien sopeuttamiseen tähtäävien, yksilöllisesti suunniteltujen ja yhtenäisten tukipalvelukokonaisuuksien kehittämiseen.

Suurin osa jäsenvaltioista pitää vammaisia selvästikin mahdollisessa syrjäytymisvaarassa olevana ryhmänä ja esittää enemmän tai vähemmän johdonmukaisen strategian heidän osallisuutensa edistämiseksi. Ranska ja Luxemburg esittävät toimet vammaisten hyväksi erillisessä asiakirjassa, joihin ainoastaan viitataan niiden sosiaalista osallisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa.

Myönteisenä voidaan pitää sitä, että muutamat jäsenvaltiot (Ruotsi, Alankomaat ja Portugali) ovat asettaneet vammaisten sosiaalisen osallisuuden lisäämistä koskevia **kansallisia tavoitteita**. Toiset jäsenvaltiot ovat toistaneet vuoden 2001 työllisyyttä koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaansa sisältyneet tavoitteet nostaa vammaisten työllistymisastetta (Ruotsi, Irlanti, Portugali, Itävalta, Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa). Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa ei kuitenkaan esitetä yhtään merkittävää uutta työllisyystoimia koskevaa hanketta.

Eräät jäsenvaltiot toteavat, että vammaisten **koulutustaso** on alhaisempi, mikä taas vaikuttaa heidän myöhempään työllistymiseensä. Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen vuodelta 1996 olevat tiedot osoittavat, että vammaisilla on huonommat mahdollisuudet päästä korkeimmalle koulutustasolle ja että heidän opiskelunsa päättyy useammin kesken (korkeakoulutasolle pääsi vaikeavammaisista 9 prosenttia, mutta muista kuin vammaisista 18 prosenttia). Erityisen myönteistä on, että yhä useampi jäsenvaltio pitää tärkeänä ottaa vammaiset lapset yleisen koulujärjestelmän piiriin:

- Itävalta aikoo laajentaa erityisopetusta vaativien koululaisten osallistumista yleiseen koulutusjärjestelmään kouluvuodesta 2001–2002 lähtien siten, että nämä käyvät myös yhdeksännen luokan.
- Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1995 annettu vammaisten syrjinnän kieltävä laki (Disability Discrimination Act) on laajennettu koskemaan yleissivistävää koulutusta.
- Alankomaissa otettiin elokuussa 2000 käyttöön yksilöllinen koulumaksujärjestelmä (Individual Pupil Funding Scheme), jonka ansiosta vanhemmilla on nyt mahdollisuus sijoittaa vammaiset lapset joko erityiskouluun tai yleisiin kouluihin, jolloin koulu saa määrärahan lapsen koulunkäynnin vaatimien mukautusten tekemiseen.

- Saksassa ja Italiassa vammaiset oppilaat osallistuvat normaalikouluissa kaikille tarkoitettuun opetukseen, jolloin he voivat ottaa kaikki kykynsä käyttöön. He saavat erityispedagogista apua vamman laadun ja asteen mukaan.
- Espanjassa on koulutusta varten saatavissa ylimääräistä tukipalvelua. Lisäksi on laadittu suunnitelmia laajentaa kuulovammaisille ja huonokuuloisille tarkoitettuja tukiohjelmiä kaikilla koulutustasoilla.

Vaikka on yhä enemmän näyttöä siitä, että yleiseen koulutusjärjestelmään osallistuneilla vammaisilla henkilöillä on todennäköisemmin työelämässä vaadittavia sosiaalisia ja ammatillisia taitoja, joissakin jäsenvaltioissa jatketaan vammaisten erillisopetusta. Esimerkiksi Belgiassa erityisopetuksessa olevien lasten määrä on kasvanut. Belgia on kuitenkin käynnistänyt hankkeen 60 vammaisen oppilaan siirtämiseksi yleiseen kouluun vuoteen 2003 mennessä.

Suhteettoman monien vammaisten katsotaan olevan **ammattikoulutukseen** kelpaamattomia, koska heidän koulutustasonsa on liian alhainen. Koulutuskelpoisuuden arvioinnissa käytettäviä perusteita olisi lievennettävä, jotta nykyistä useammalla olisi mahdollisuus koulutukseen ja ammattitaidon kehittämiseen. Seuraavassa joitakin innovatiivisia toimia:

- Ruotsissa vammaiset henkilöt, joilta puuttuu lukiota tai ammatillista peruskoulutusta vastaava koulutus, voivat osallistua yleisissä työmarkkinaohjelmissa järjestettävään ammattikoulutukseen
- Suomessa kuntoutustukilain uudistus teki vuonna 1999 mahdolliseksi sen, että yli 16 vuotiaille nuorille voidaan maksaa kuntoutustukea vammaistuen sijasta, jolloin he voivat päästä ammatilliseen koulutukseen. Vuodesta 2001 lähtien tukea ovat voineet saada alle 20-vuotiaat nuoret.
- Itävallassa vammaisen saa erityistukea siirtyessään koulusta työelämään. Koulusta lähtevien vammaisten henkilöiden siirtymistä ammattiin helpotetaan perustamalla yhteistyöryhmiä.

Monet vammaiset eivät käy ansiotyössä ja ovat riippuvaisia vammaisille maksettavista etuisuuksista usein pitkiäkin aikoja. Joissakin maissa (esimerkiksi Alankomaissa) heidän määränsä on ollut nousussa, ja tämä on saanut kansalliset viranomaiset kehittämään vaihtoehtoja työssä käymättömälle vammaisväestölle ja toteuttamaan uusia toimenpiteitä sen **työllistettävyyden** parantamiseksi. Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa on esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä:

- Ruotsi on äskettäin ehdottanut muutoksia nykyiseen vammaiseläkejärjestelmään. Eläkkeet korvataan sairausetuuksilla ja sisällytetään osaksi sairausvakuutusjärjestelmää vanhuuseläkejärjestelmän sijasta. Alle 30-vuotiaille ehdotetaan uutta "toiminnallisuustukea", jonka tarkoituksena on kannustaa heitä toimintakykynsä mukaiseen työhön ilman pelkoa taloudellisen turvan menettämisestä.

- Suomi uudisti vuonna 1999 kansallista eläkelakiaan siten, että vammaiseläkkeet voidaan jättää odottamaan työllistymisjaksojen yli, jolloin vammaisten henkilöiden on helpompi päästä työmarkkinoille.
- Itävalta esitteli ammattiin pääsyä koskevia tukia, joihin kuuluu tilapäinen palkkojen maksaminen nuorten vammaisten palkkaamisen kannustimena. Työkyvyttömyyseläkkeisiin yhdistetään aktivointitoimia syrjäytymiskiirteen estämiseksi.
- Tanskassa on otettu käyttöön vammaisille tarkoitettuja joustavia työjärjestelyjä ja suojatyöpaikkoja, joille maksetaan työllistämistukea.
- Luxemburgin nykyiseen vammaisten työllistämisen- ja maksujärjestelmään on hiljattain ehdotettu muutoksia, joilla pyritään tukemaan vammaisten itsenäisyyttä entistä tehokkaammin.

Joissakin jäsenvaltioissa vammaisia koskeva lähestymistapa edistää osallisuutta paremmin, eli heidän tarpeensa otetaan huomioon toimien suunnittelussa noudattamalla **kaikille sopivan suunnittelun** periaatetta. Kreikan tässä yhteydessä laatima ohjelma sisältää rakennuksissa olevien esteiden poistamisen suunnittelemalla kaupungit helpoiksi vammaisille (jalkakäytävät, aukiot, suojatiet). Edistyneimmältä vaikuttaa Itävallan lähestymistapa, jossa kaikille sopivan suunnittelun periaate on viety pidemmälle ja jossa pyritään luomaan vammaisille edullinen ympäristö. Vammaisten avoimille työmarkkinoille osallistumisen perusedellytyksenä on ympäristön mukauttaminen vammaisille helpommaksi. Itävallassa toteutetaan tämän vuoksi lisätoimenpiteitä, jotka koskevat työpaikkojen muuttamista sopiviksi vammaisille kalustuksen, työn suunnittelun ja teknisten laitteiden osalta. Tanskassa ollaan panemassa täytäntöön vammaisten yhtäläiset mahdollisuudet varmistavaa lainsäädäntöä, ja sisäänpääsyä valtion laitosten rakennuksiin helpotetaan vuonna 2001.

Ratkaisevan tärkeää vammaisten sosiaaliselle osallisuudelle on helppokäyttöinen **julkinen liikenne**. Eräät jäsenvaltiot (Alankomaat, Espanja, Irlanti ja Kreikka) ovat tehneet julkisen liikenteen saatavuutta koskevia hankkeita. Alankomaiden toimintasuunnitelman toimenpiteet ovat selvästi kunnianhimoisimmat: junaliikenne on tarkoitus muuttaa kaikkien käytettäväksi vuoteen 2010 mennessä ja paikallislinja-autoliikenne vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitus pyrkii toteuttamaan käyttöä helpottavia toimenpiteitä, jotka liittyvät rautatiekalustoon, asemiin, asemalaitureihin, linja-autopysäkkeihin, aikatauluihin, lipputoimistoihin ja lippuautomaatteihin. Vuonna 2000 annetussa matkustajaliikennelaissa säädetään lisäksi, että julkisen liikenteen sopimuksia tehdessään hallituksen on sisällytettävä helppokäyttöisyys ohjelmavaatimuksiin.

Useat jäsenvaltiot ovat todenneet, että vammaisilla on **oikeus asua itsenäisesti**. Alankomaissa tuli lokakuussa 2000 voimaan väliaikainen asumisen ja hoidon järjestämistä koskeva suunnitelma. Sillä kannustetaan keksimään uusia muotoja yhdistää asuminen ja hoidon tarjoaminen, jotta vammaiset voisivat asua itsenäisesti mahdollisimman pitkään. Kreikka on siirtämässä suljetuissa laitoksissa asuvia vammaisia vähitellen erityisiin itsenäisiin ja puoliksi itsenäisiin asuntoihin, joissa heillä on myös mahdollisuus osallistua koulutukseen tai päivittäisiin ajanvieteohjelmiin. Tanskassa on myönnetty erityisvaroja asuntojen rakentamiseen alle 60-vuotiaille vammaisille. Ruotsissa on mielenterveysongelmista kärsivien hoitokodit ja erityissairaalat poistettu käytöstä miltei kokonaan ja yli 6 000 henkeä on muuttanut ryhmäasuntoihin tai omiin asuntoihin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa "hoida ja korjaa" -ohjelmista ("care and repair") rahoitetaan kotien kunnostusta, jotta vammaiset voivat asua pidempään paikallisyhteisössään sairaalan tai hoitolaitoksen sijasta. Skotlannissa tavoitetta tuetaan pyrkimällä lisäämään sellaisten oppimishäiriöisten vammaisten suhteellista osuutta, jotka pystyvät asumaan kotona tai kodinomaisessa ympäristössä.

3.3.2 Lasten sosiaalisen syrjäytymisen poistaminen

Monissa kansainvälisissä tutkimuksissa todetaan, että varhaiset kehityskokemukset vaikuttavat paljon myöhempiin oppimistuloksiin ja että hyvin kohdistetut investoinnit aikaisessa vaiheessa ovat yksi tehokkaimmista keinoista torjua oppimisvaikeuksia sekä luku- ja kirjoitustaito-ongelmia. Köyhistä oloista ja heikossa asemassa olevista ryhmistä peräisin olevat lapset ovat tässä suhteessa usein erityisessä syrjäytymisvaarassa.

Monet jäsenvaltiot (Suomi, Saksa, Irlanti, Kreikka, Portugali, Ruotsi, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta) korostavat omassa järjestelmässään kattavamman ja korkealaatuisemman varhaiskasvatuksen ja tukijärjestelmien kehittämistä sekä pitävät erityisen tärkeänä sitä, että kyseiset järjestelmät ovat kaikkien ulottuvilla, että ne ovat tarkoituksenmukaisia ja että epäedullisista oloista sekä heikossa asemassa olevista ryhmistä tulevilla lapsilla on taloudelliset mahdollisuudet osallistua niihin. Portugalin kansallisen toimintasuunnitelman keskeisenä tavoitteena on poistaa lasten köyhyys kokonaan vuoteen 2010 mennessä sekä varmistaa, että paikallinen sosiaalitoimi ottaa yhteyttä jokaiseen sosiaalisesti syrjäytyneeseen lapseen ja nuoreen kolmen kuukauden kuluessa hänen palauttamisekseen kouluun. Myös Yhdistynyt kuningaskunta vahvistaa tavoitteensa poistaa lasten köyhyys kahdenkymmenen vuoden kuluessa.

Useat jäsenvaltiot, esimerkiksi Kreikka, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta, korostavat myös lasten erityisten oppimis-, puhe- ja kehitysongelmien varhaista havaitsemista ja tukien suunnittelemista heidän tarpeitaan vastaaviksi. Alankomaissa painotetaan ongelman parempaa tunnistamista ja tehokkaiden kielenopetus- ja yleiskehitysohjelmien tarjoamista näille lapsille lastentarhassa ja kahden ensimmäisen kouluvuoden aikana, ja nämä tavoitteet ovat osa kattavaa strategiaa epäsuotuisasta taustasta johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi. Kreikan suunnitelma kehittää järjestelmä luku- ja puhevaikeuksien varhaiseksi toteamiseksi on mielenkiintoinen hanke.

SURE START -OHJELMA (YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA)

Sure Start eli "turvallinen alku" on lasten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntastrategian keskeinen osa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Sillä pyritään muuttamaan alle nelivuotiaiden köyhyydessä elävien elämää ratkaisevasti. Sen neljä tavoitetta ovat sosiaalisen ja tunne-elämän kehityksen parantaminen, terveyden kohentaminen, lasten oppimiskyvyn parantaminen sekä perheiden ja yhteisöjen lujittaminen.

Sure Start pyrkii tavoitteisiinsa useilla tavoilla: asuinalueilla, joiden lapsista suuri osa elää köyhyydessä, toteutetaan paikallisia ohjelmia niiden perheiden palvelujen parantamiseksi, joissa on alle nelivuotiaita lapsia. Paikallisista ohjelmista saatuja hyviä käytäntöjä levitetään kaikille niille, jotka osallistuvat palvelujen tarjoamiseen pienille lapsille, ja jokaisen paikallisen ohjelman tavoitteen varmistetaan olevan kansallisten tavoitteiden mukainen.

Paikalliset ohjelmat vaihtelevat alueen tarpeiden mukaan, mutta kaikkiin sisältyy avun tarjoamista ja kotikäyntejä, tukea perheille ja vanhemmille, tiedon jakamista leikkimisestä, oppimisesta ja lastenhoidosta, perusterveydenhoitoa ja yhteisön terveydenhuoltoa. Ohjelman tunnusomaisia piirteitä ovat kumppanuustyöskentely, tiivis yhteistyö vanhempien ja paikallisyhteisöjen kanssa ja ehkäisevä lähestymistapa.

Englannissa on vuoden 2004 maaliskuuhun mennessä vähintään 500 paikallista Sure Start -ohjelmaa, joilla tavoitetaan kolmasosa alle nelivuotiaista köyhyydessä elävistä lapsista ja joita valtio vuosina 2003–2004 tukee 499 miljoonalla punnalla. Myös Skotlannin ja Pohjois-Irlannin alueviranomaiset ovat tehneet samantapaisia sitoumuksia.

3.3.2 Toiminta syrjäytymisen leimaamien alueiden hyväksi

Suurin osa jäsenvaltioista käsittelee kansallisessa toimintasuunnitelmassaan sosiaalisen syrjäytymisen alueellista ulottuvuutta. Näistä erottuu selvästi kolme pääasiallista haastetta:

- Italia ja Saksa, jossakin määrin myös Espanja ja Suomi, pitävät *alueellisen eriarvoisuuden* poistamista keskeisenä. Belgian toimintasuunnitelmassa viitataan alueiden välisten työllisyserojen huomattavaan lisääntymiseen, ja Ranska ottaa esiin merentakaisten alueidensa tilanteen.
- Portugali, Tanska, Ruotsi, Suomi, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska toteuttavat toimia *köyhien alueiden ja asuinalueiden* auttamiseksi sekä taloudellisen ja sosiaalisen syrjinnän poistamiseksi erityisesti kaupunkialueilla.
- Alankomaat, Itävalta, Kreikka, Irlanti, Portugali ja Espanja nostavat esille perinteisten *maatalousalueiden* verrattain epäedullisen aseman, joka huononee koko ajan.

Pohjimmiltaan jäsenvaltiot noudattavat kahta toimintalinjaa käsitellessään näitä ongelmia kansallisissa toimintasuunnitelmissaan. Merkittävä osa toimista voidaan luokitella oikeudenmukaisuutta edistäviksi ja puutteita korvaaviksi. Niiden tarkoituksena on tarjota jossakin muodossa korvausta alueen suhteellisesta epäedullisuudesta. Toiseen ryhmään kuuluvat toimet ovat ennakoivampia, ja niiden tarkoituksena on käyttää hyödyksi epäedullisten alueiden vahvuuksia ja mahdollisuuksia.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa oli seuraavia esimerkkejä oikeudenmukaisuutta edistävästä ja puutteita korjaavista toimista:

- erityinen tulotuki köyhien ja vuoristoisten alueiden matalatuloisille talouksille Kreikassa ja Portugalissa
- Ranskan merentakaisien alueiden vähimmäistoimeentulotuen (RMI) ja yksinhuoltajatuen (API) tason nostaminen emämaassa sovellettavien etuisuuksien tasolle
- ilman omaa syytään köyhtyneiden maanviljelijöiden velanmaksuaikataulujen muuttaminen Itävallassa.

Ennakoivista toimista on useita mielenkiintoisia esimerkkejä:

- Suomessa laaditaan kokonaisvaltainen asuttamisstrategia nykyisen asuntokannan kysynnän lisäämiseksi alueilla, jotka kärsivät väestökadosta (Pidot-työryhmän raportti).
- Tanskassa kaupunkikomitea laatii kaupunkiin, asumiseen ja kulttuuriin liittyviä strategioita kaupunki- ja asuntoalueille, joissa on paljon sosiaalisia ja liikenteeseen, kulttuuriin ja työllisyyteen liittyviä ongelmia.
- Kreikassa toteutettava Asterias-ohjelma edistää paikallisviranomaisten verkottumista kansalaisille tarkoitettujen palvelujen lisäämiseksi, ja Hippokrates-ohjelma parantaa terveydenhuoltopalveluiden saatavuutta pienillä saarilla.
- Ruotsissa annetaan erityisavustusta (4 miljardia Ruotsin kruunua vuosina 1999–2003) 24:lle talousvaikeuksien koettelemalle asuntoalueelle, joiden asukkaista suuri osa on maahanmuuttajia. Avustus perustuu suurkaupunkien viranomaisten kanssa tehtyihin aluekehityssopimuksiin.
- Ranskassa perustettiin erityisrahasto 751 rappeutuneen kaupunkien asuinalueen talouden elvyttämiseksi. Rahastoon liittyy erityisiä nuorten työllistämistoimenpiteitä.
- Alankomaissa kehitettiin vuotta 2000 koskeva yhtenäinen suurkaupunkeja koskeva toimi (Grotestedenbleid) köyhien asuinalueiden auttamiseksi (30 keskikokoisessa kaupungissa). Toimen tavoitteet ovat mitattavissa.

- Saksassa toteutettavan Die soziale Stadt -ohjelman tarkoitus on edistää yhtenäistä toimintalinjaa köyhillä asuinalueilla; heikommassa asemassa oleviin väestöryhmiin kohdennetaan lisävaroja ja toimenpiteitä.
- Irlannissa toteutettava alueellista kehittämistä ja sosiaalista osallisuutta koskeva ohjelma (talousarvio 280 miljoonaa euroa vuosina 2000–2003) perustuu kumppanuustyöskentelyyn ja on kohdistettu alueille, joilla on paljon työttömiä, nuoria syrjäytymisvaarassa olevia, yksinhuoltajia, liikkuvaa väestöä ja turvapaikan hakijoita.
- Portugalissa tehdään kahden seuraavan vuoden aikana 50 kaupunkien sosiaalista kehittämistä koskevaa sopimusta. Tarkoituksena on luoda osallisuutta edistäviä kaupunkeja, joita johdetaan kumppanuusperiaatteella paikallisten ja kansallisten, yksityisten ja julkisten toimijoiden kanssa.
- Yhdistyneen kuningaskunnan kansalliseen strategiaan kuuluvassa toimintasuunnitelmassa asuinalueiden uudistamiseksi (talousarvio noin miljardi puntaa) tarkennetaan keskeisten ohjelmien kohteeksi erityisesti köyhimmät alueet. Lopullinen tavoite on poistaa alueellinen eriarvoisuus ja epäedullisuus 10–20 vuoden kuluessa.

KANSALLINEN STRATEGIA ASUINALUEIDEN UUDISTAMISEKSI (YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA)

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on käynnistänyt kokonaisvaltaisen, huolellisesti tutkitun strategian Englannin köyhien alueiden ja muiden alueiden välisten erojen poistamiseksi. Tarkoitus on, että 10–20 vuoden kuluttua kukaan ei joutuisi heikompaan asemaa asuinpaikan sijainnin vuoksi. Strategiassa puututaan laskukierteeseen joutuneiden köyhien alueiden ydinongelmiin, kuten suuriin työttömyys- ja rikoslukuihin ja parannetaan terveys-, koulutus- ja asumisololoja sekä fyysistä ympäristöä. Strategiaan sisältyy alueellisen köyhyyden poistamista ja paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden yhteistyön edistämistä koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa. Pääpaino on paikallisten strategisten kumppanuuksien perustamisessa siten, että mukaan otetaan julkinen ja yksityinen sektori, vapaaehtoiset sekä yhteisön ja asukkaiden edustajat. Ohjelmassa pääasialliset varat kohdistetaan köyhimmille alueille ja tavoitteille on asetettu vähimmäisraja. Strategiaa johtava asuinalueiden uudistamisesta vastaava yksikkö (Neighbourhood Renewal Unit) valvoo, että hallitus pitää kiinni tekemistään 105 sitoumuksesta. Ryhmä tarkkailee strategian onnistumista, ja strategiasta laaditaan riippumaton arviointi. Tueksi perustetaan asuinalueita koskeva tilastopalvelu. Strategian tukena on huomattavasti varoja: asuinalueiden elvytysrahaston (Neighbourhood Renewal Fund) 900 miljoonaa puntaa, jotka kohdistetaan 88 köyhimmälle alueelle, yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien lisäämisrahaston (Community Empowerment Fund) 36 miljoonaa puntaa sekä asuinalueiden hallintaa (Neighbourhood Management) koskevien kokeiluhankkeiden saamat 45 miljoonaa puntaa.

3.4. Tavoite 4: Kaikkien asianosaisten aktivoiminen

- a) Edistetään kansallisen käytännön mukaisesti sitä, että **syрjäytyneet osallistuvat ja ilmaisevat mielipiteensä** erityisesti omasta tilanteestaan ja heitä koskevista toimista.
- b) **Otetaan syrjäytymisen torjunta** osaksi yleistä toimintaa, erityisesti
- ottamalla **kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason** viranomaiset mukaan toimintaan, jokaisen oman toimivalta-alueen mukaisesti
 - kehittämällä soveltuvia yhteistyömenettelyjä ja –rakenteita
 - mukauttamalla hallinto- ja sosiaalipalveluja syrjäytyneiden **tarpeiden mukaisiksi** ja varmistamalla, että vastaanottava henkilöstö tiedostaa nämä tarpeet.
- c) **Edistetään vuoropuhelua ja kumppanuutta** kaikkien asianosaisten, sekä julkisten että yksityisten elinten välillä, esimerkiksi
- ottamalla **työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt ja sosiaalipalvelujen tarjoajat** mukaan syrjäytymisen eri muotojen torjuntaan, jokaisen oman toimivalta-alueen mukaisesti
 - kannustetaan **kaikkia kansalaisia** omaksumaan sosiaalinen vastuu sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta ja sitoutumaan siihen aktiivisesti
 - suosimalla sosiaalista vastuunottoa **liike-elämässä**.

Kaikkien asianosaisten aktivoiminen kunkin oman toimivalta-alueen mukaisesti on sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumisessa tarvittavan yhtenäisen ja osallisuutta edistävän strategian keskeinen edellytys. Jäsenvaltioiden hallinnolla, paikallisilla ja alueellisilla viranomaisilla, sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta vastaavilla virastoilla, työmarkkinaosapuolilla, sosiaalipalveluja tarjoavilla järjestöillä ja kansalaisjärjestöillä on kaikilla oma vastuunsa syrjäytymisen torjunnasta. Tärkeä tehtävä syrjäytymisen torjunnassa on kuitenkin myös eräillä muilla toimijoilla, jotka usein unohdetaan. Tällaisia ovat yliopistot ja tutkimuslaitokset, kansalliset tilastotoimistot, viestintävälineet ja ennen kaikkea syrjäytymisen todelliset uhrat.

Kaikkien tahojen aktivoiminen on olennaisen tärkeää asian legitimiuden ja tehokkuuden kannalta. Ensinnäkin sosiaalisella syrjäytymisellä on monta ulottuvuutta, ja siksi on kehiteltävä toimintalinjoja, joiden avulla asiaa voidaan tarkastella useiden tahojen ja toiminta-alojen näkökulmasta. Toiseksi se, että toimenpiteet suunnittelee ja panee täytäntöön oikean tason viranomainen, lisää hallinnollista tehokkuutta. Eri osapuolten aktivointi on välttämätöntä toiminnan jokaisessa vaiheessa suunnittelusta, täytäntöönpanosta ja toteutuksesta valvontaan ja arviointiin saakka.

3.4.1 Syrjäytyneiden osallistumisen ja mielipiteen ilmaisun edistäminen

Köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivien osallistumista edistävän yhtenäisen strategian tarve myönnetään laajasti. Tavoite ei kuitenkaan ilmene selvästi ja järjestelmällisesti konkreettisina toimenpiteinä kansallisissa toimintasuunnitelmissa huolimatta siitä, että syrjäytyneiden yhteisöjen jättämisen toiminnan ulkopuolelle on todettu olevan toteutuksen heikko kohta. Kansallisella tasolla syrjäytyneiden osallistuminen ja itsensä ilmaiseminen varmistetaan välillisesti verkostojen ja kansalaisjärjestöjen avulla. Paikallisella tasolla vain muutamat jäsenvaltiot ja/tai paikallisviranomaiset ovat perustaneet hallintorakenteita ja asianmukaisia järjestelyjä heikoimmassa asemassa olevien mielipiteenilmaisuja varten.

Osallistumista koskevista lähestymistavoista kaksi ansaitsee erityisen huomion. Kansallisella tasolla Alankomaissa on perustettu etuuksien hakijoista, kirkoista ja ammattiliitoista koostuva sosiaalista oikeudenmukaisuutta ajava liitto (Alliance for Social Justice), joka keskustelee kahdesti vuodessa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta hallituksen sekä kunta- ja maakuntahallinnon kanssa. Paikallistasolla edunsaajia on saatu mukaan paikallisten hankkeiden perustamiseen, valvontaan ja arviointiin mielenkiintoisilla hankkeilla, joita ovat esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan paikalliset strategiset kumppanuudet ja EU:n rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Irlannissa ja Pohjois-Irlannissa toteuttamaan ohjelmaan (Peace and Reconciliation Programme) liittyvät paikalliset ja yhteisön kehitysohjelmat sekä Piani di Zona Italiassa.

Näitä ohjelmia koskevista arvioinneista käy selvästi ilmi, että tukemalla köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden aktiivista osallistumista edistetään merkittävästi sosiaalista osallisuutta. Vapaaehtoistoimintaan osallistumisella on kolme tärkeää etua. Ensinnäkin se edesauttaa osallistujan henkistä kehitystä ja lisää hänen vaikutusmahdollisuuksiaan vahvistamalla itseluottamusta ja itsekunnioitusta, helpottamalla uusien taitojen hankkimista, poistamalla sosiaalista eristyneisyyttä ja luomalla uusia yhteyksiä ja verkostoja. Toiseksi tuki sellaisille paikallisille hankkeille kuin yhteisöjen kehityshankkeet, naisten ryhmät ja yhteisöjen taidehankkeet, joiden tarkoituksena on aktivoita köyhiä ja epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä, auttaa luomaan sosiaalista pääomaa, jolla on olennainen merkitys terveiden ja elinvoimaisten yhteisöjen kehittämisessä ja tukemisessa. Kolmanneksi köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden aktiivisella osallistumisella saadaan heidän kokemuksensa, tietonsa ja resurssinsa mukaan kehittämisprosessiin, ja näin saadaan paremmin kohdennettuja ja merkityksellisempiä toimintalinjoja ja ohjelmia sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi.

3.4.2 Syrjäytymisen torjunnan valtavirtaistaminen

Hallintorakenteet vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioiden poliittisten järjestelmien ja sosiaaliturvajärjestelmien mukaan. Paikallisviranomaiset vastaavat toimenpiteiden toteuttamisesta, kun taas suunnittelu ja yleinen poliittinen vastuu on usein alueellisilla ja/tai kansallisilla viranomaisilla toimenpiteen alasta riippuen. Tämän vuoksi onkin tarpeen ottaa viranomaiset mukaan toimintaan ja koordinoita eri tasojen välistä toimintaa niin, että palveluja ja toimenpiteitä voidaan toteuttaa moitteettomasti.

Viranomaisten aktivointi ja koordinoinnin kehittäminen kansallisella tasolla

Kaikissa jäsenvaltioissa sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman on laatinut keskushallinto, ja työtä on koordinoanut sosiaaliministeriö. Eri viranomaiset ovat osallistuneet toimintaan neuvottelujen tai koordinoinnin yhteydessä.

Belgia, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Italia, Irlanti ja Luxemburg olivat jo laatineet ministeriöiden välisen koordinoitijärjestelmän sosiaalisen syrjäytymisen alalla perustamalla erityisen ministeriöiden välisen komitean, johon kuuluvat eri aloista vastaavat ministerit. Näissä jäsenvaltioissa sekä Suomessa ja Alankomaissa on perustettu erityinen koordinoitelin, johon kuuluu hallintoelimien ja joissakin tapauksissa myös kansalaisjärjestöjen, työmarkkinaosapuolien ja sosiaalipalvelujen tarjoajien edustajia ja joka tarkkailee tämän alan toimien edistymistä. Eräät muut jäsenvaltiot, kuten Portugali, Itävalta, Kreikka ja Espanja, ilmoittivat ensimmäisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassaan samanlaisista koordinaatio- ja/tai neuvotteluelimistä. Luxemburgissa kansallisen toimintasuunnitelman luonnoksesta kuultiin parlamenttia.

Köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevien kysymysten sisällyttäminen muihin politiikan aloihin kuin pelkästään sosiaalisen suojelun tai sosiaaliavun alaan vaatii sopivien elinten perustamisen lisäksi muita toimia. Irlannissa on kehitetty muutamien vuosien ajan innovatiivista keinoa, jonka avulla asia pysyy mukana poliittisessa keskustelussa. Tarkoitus on luoda tarkistusjärjestelmiä, joiden avulla keskushallinnon on varsinkin suunnitteluvaiheessa arvioitava toimenpiteidensä vaikutusta köyhyyteen. Samanlaista järjestelmää on käytetty Pohjois-Irlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa se tunnetaan nimellä "New Targeting Social Need". Järjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi paikallistasolle Irlantiin, ja samanlaista menetelmää ehdotetaan kehitettäväksi Portugalissa.

Viranomaisten aktivointi ja koordinointi paikallisella ja alueellisella tasolla

Jäsenvaltiot, joissa sosiaalipolitiikka on perinteisesti hajautettua ja vahvasti kumppanuuteen perustuvaa (Tanska, Ruotsi, Alankomaat, Suomi), ja valtiot, joilla on liittovaltion rakenne (Saksa, Itävalta, Belgia) tai alueellinen rakenne (Espanja, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta), ovat pyrkineet sisällyttämään toimintasuunnitelmaan alueellisten tai paikallisten tahojen osuudet. Suunnitelmissa ei kuitenkaan riittävästi osoiteta, miten tehokkaasti kaikki tahot on saatu aktivoitua ja mikä on ollut lopputulos. Tätä tärkeää kysymystä on syytä tarkastella seuraavissa toimintasuunnitelmissa yksityiskohtaisemmin.

Paikallisen tason toiminta vaatii koordinoitua, koska toimijoita on monta. Erityisen laajasti todetaan, että työllistämisen- ja sosiaalipalveluja on koordinoitava paremmin, jos pyrkimyksenä on kehittää aktiivisempaa sosiaalipolitiikkaa ja antaa tulonsiirtojen yhteydessä sosiaaliohjausta. Saksassa, Italiassa ja Suomessa on toteutettu innovatiivisia hankkeita tätä varten. Jäsenvaltioihin päästään esimerkiksi perustamalla paikallisia koordinoitavien komiteoiden tai laatimalla paikallisia suunnitelmia osallisuuden ja työllisyyden lisäämiseksi, kuten Tanskassa ja Ranskassa. Tanskassa näihin komiteoihin kuuluu työmarkkinaosapuolten, vammaisjärjestöjen ja paikallisviranomaisten edustajia, jotka neuvovat komiteaa työmarkkinoihin kohdistetuissa sosiaalialan toimissa. Tavoitteena on edistää heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien tukemista työllistämistoimilla ja yrityksiin kohdistetuilla toimilla. Paikallistason koordinoitua voidaan edistää myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluin, kuten Belgian ja Ranskan perustason tai yhteisötason sosiaaliset toimintakeskukset osoittavat.

Eri toimivaltatasojen koordinoitua on olennaisen tärkeää sen varmistamiseksi, että kansallinen strategia toteutetaan asianmukaisesti. Jäsenvaltiot voivat poliittisten järjestelmiensä ja varsinkin alueellisten yksiköiden toimivallan mukaan toteuttaa toimet joko nykyisten hajautettujen rakenteiden (kuten Suomessa, Saksassa ja Itävallassa), tarkoitusta varten tehtyjen yhteistyösopimusten (kuten Belgiassa ja Kreikassa) tai sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi laadittujen kansallisten, alueellisten ja paikallisten suunnitelmien vuorovaikutuksen avulla (kuten Italiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa, Tanskassa ja Ranskassa). Espanjassa on odotettavissa mielenkiintoisia ratkaisuja: kaikki autonomiset alueet ja suurimmat kunnat laativat vuoteen 2003 mennessä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman, joka noudattelee kansallisessa toimintasuunnitelmassa luotua kokonaisstrategiaa. Tästä esimerkkinä on Navarran autonomisen alueen toimintasuunnitelma.

**ALUEELLISET TOIMINTASUUNNITELMAT SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUMISEKSI
(NAVARRA, ESPANJA, 1998–2005)**

Navarran itsehallintoalue hyväksyi sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan alueellisen suunnitelman vuonna 1998. Suunnitelman pohjana on perusteellinen tutkimus alueen sosiaalista syrjäytymistä koskevasta tilanteesta, ja sen avulla koordinoitua alueen eri sidosryhmien eli Navarran autonomisen alueen hallinnon, Navarran yliopiston yhteiskunnallisen osaston, sosiaalipalvelujen tuottajien, Navarran köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen torjuntaverkoston sekä keskushallinnon paikallisten edustajien tehtävät. Vuoteen 2005 mennessä on tarkoitus käsitellä seuraavat asiat: vähimmäistulojärjestelmä, ammattikoulutus ja työllisyys, asuntotilanne, yleissivistävä koulutus ja terveys sekä sosiaalipalvelujen saatavuuden parantaminen.

Hallinnollisten ja sosiaalipalvelujen mukauttaminen

Kaikki jäsenvaltiot ovat sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan todenneet, että toimien toteuttamista on parannettava. Useimmissa suunnitelmissa todetaan erityisesti se, että jos halutaan kehittää osallisuutta paremmin edistäviä toimia, pääpaino on pantava varsinkin heikoimmassa asemassa olevien käyttäjien tarpeille ja tilanteelle. Useissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa käsitelläänkin toimien seurauksia ja vaikutuksia niiden ihmisten kannalta, joita varten toimet on tarkoitettu. Tämä koskee niin kaikkien hyväksi suunniteltuja yleisiä toimia, kuten terveyttä, koulutusta ja työllisyyttä sekä toimia, jotka kohdistuvat erityisten riskien torjuntaan.

Useimmat hankkeet liittyvät sosiaalipalveluihin, joita on tarpeen yhdistellä ja toteuttaa yhtenäistetyksi. Merkittävä suuntaus on myös vallan siirtäminen alueelliselle ja paikalliselle tasolle, jolloin palveluita voidaan mukauttaa tarpeen mukaan ja toteuttaa lähempänä kansalaisia.

Kun arvioidaan jäsenvaltioiden edistymistä niiden pyrkiessä parantamaan palveluiden ja toimien toteuttamista, asiaa kannattaa tarkastella kymmenen hyviä käytänteitä koskevan yleisen periaatteen pohjalta. Periaatteet on tarkoitettu vertailuarvoiksi, jotka olisi saavutettava asteittain ottaen huomioon eri jäsenvaltioiden erilaiset lähtökohdat. Rohkaisevaa on, että kansallisten toimintasuunnitelmien perusteella useimpien jäsenvaltioiden käynnistämät hankkeet palvelujärjestelmien parantamiseksi näyttävät olevan samansuuntaisia ja kuvastavan monia näistä periaatteista.

RIITTÄVÄN HYVÄ TOIMIEN TOTEUTTAMINEN:

PALVELUJEN JA TOIMIEN OSALLISUUTTA EDISTÄVÄN TOTEUTTAMISEN 10 KESKEISTÄ PERIAATETTA

Läheisyys: Toimet ja palvelut edistävät paremmin osallisuutta, kun ne suunnitellaan ja toteutetaan niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista. Tämä periaate auttaa parantamaan suurten linjojen toteuttamista, mutta vielä tärkeämpi se on silloin, kun kysymyksessä on tasa-arvoisten mahdollisuuksien edistäminen ja erityisen heikossa asemassa olevien ihmisten tavoittaminen.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa: Toimintaa pitäisi kehittää ja palveluita toteuttaa yhtenäistetyksi niin, että ne vastaavat kaikkien ihmisten tarpeita, eikä niinkään organisaatioiden mukaisia rajoja noudattaen.

Avoimuus ja vastuullisuus: Etuuksien saajille eli myös palvelujen käyttäjille pitäisi antaa selkeää ja avointa tietoa siitä, miten päätöksiä tehdään, ja neuvoa selvät menettelytavat päätösten riittauttamista ja muutoksenhakua varten (esimerkiksi oikeusasiamies, perusoikeuskirja).

Käyttäjystävällisyys: Palvelut edistävät paremmin osallisuutta, jos ne ovat avoimia ja joustavia, jos ne ovat helposti saatavilla ja jos ne vastaavat käyttäjän tarpeisiin (esimerkiksi keskitetyt palvelupisteet).

Tehokkuus: Osallisuutta edistävät palvelut vastaavat nopeasti ihmisten tarpeisiin ilman turhaa byrokratiaa. Varhaista puuttumista asioihin ja kustannustehokkaita ratkaisuja on painotettava.

Yhteisvastuullisuus ja kumppanuus: Osallisuutta edistäville toimille ja palveluille on ominaista, että niitä kehitetään ja edistetään tavalla, joka lujittaa yhteiskunnan yhteisvastuullisuutta ja yhteenkuuluvuutta sekä edistää kumppanuutta ja yhteisvastuuta kaikkien toimijoiden välillä.

Ihmisarvo ja ihmisoikeudet: Osallisuutta edistävien toimien ja palveluiden toteutuksessa otetaan huomioon kaikkien ihmisten ihmisarvo ja perusoikeudet sekä tuetaan niitä edistämällä tasa-arvoa ja vastustamalla syrjintää.

Osallistuminen: Osallisuutta edistäville toimille ja palveluille on ominaista, että niiden suunnittelussa, toteutuksessa ja valvonnassa on mukana köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsiviä henkilöitä.

Vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja henkinen kehitys: Osallisuutta edistävien toimien ja palvelujen tavoitteena on vähentää ihmisten riippuvuutta ja lisätä heidän vaikutusmahdollisuuksiaan, itsenäisyyttään ja itseluottamustaan. Niillä parannetaan mahdollisuuksia päästä eteenpäin sekä edistetään henkistä kasvua ja kehittymistä.

Jatkuvat parannukset ja kestävyys: Toiminta ja palvelut voivat aina olla paremmin osallisuutta edistäviä ja niiden vaikutus sosiaaliseen osallisuuteen voi aina olla kestävämpää. Tämän vuoksi jäsenvaltioissa on yhä enemmän suuntauksena toimien ja palveluiden tulosten säännöllinen tarkkailu ja neuvonpito käyttäjien kanssa sekä heiltä saadun palautteen hyödyntäminen.

Sidosryhmien osallistuminen toimintaan

Useimmissa maissa on kuultu virallisesti työmarkkinaosapuolia sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan osallistuvien kansalaisjärjestöjen edustajia. Annettujen tietojen perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin näiden osapuolten panos näkyy kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

Työmarkkinaosapuolia on kuultu tai ne ovat olleet mukana kansallisten toimintasuunnitelmien valmistelussa useimmissa jäsenvaltioissa. Useimmissa tapauksissa niiden panos näyttää kuitenkin olleen vähäinen. Osapuolia kuultiin vakiintuneissa valtakunnallisissa kuulemistilaisuuksissa (Luxemburg, Suomi, Espanja, Tanska) tai sosiaalisen syrjinnän torjumiseksi luotujen strategioiden yhteyteen varta vasten perustettujen komiteoiden välityksellä (Irlanti). Joissakin maissa (Espanja, Portugali) kansallisten toimintasuunnitelmien valmistelu on nähty tilaisuutena aloittaa tai vakiinnuttaa tämän alan hallinnollisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot tunnustavat kansalaisjärjestöjen, kuten vapaaehtoisjärjestöjen ja muiden yhdistysten, arvokkaan kokemuksen ja tietämyksen sekä niiden aseman sosiaalisesti syrjäytyneiden henkilöiden puolestapuhujina että merkittävänä sosiaalipalvelujen tarjoajina useissa maissa. Useimmissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tuodaan esiin tarve ottaa kansalaisjärjestöt mukaan suunnitelmien laadintaan kehittämällä ja/tai vahvistamalla tehokkaita ja kattavia kuulemisjärjestelyjä ja sidosryhmiä koskevia järjestelyjä. Eräät jäsenvaltiot (Belgia, Ranska, Suomi, Alankomaat, Irlanti, Italia ja Luxemburg) edistyivät tässä muita paremmin. Vaikka kansalaisjärjestöille tiedottaminen ja niiden kuuleminen varmistettiin kaikissa jäsenvaltioissa muun muassa Euroopan komission kanssa järjestettyjen kahdenvälisen seminaarien avulla, vain joissakin toimintasuunnitelmissa kuvataan, miten suurelta osin kansalaisjärjestöjen panos on otettu siihen mukaan. Useimmat jäsenvaltiot toteavat, että ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman laadintaan oli verrattain vähän aikaa, mikä asetti rajoituksia kansalaisjärjestöjen osallistumiselle.

Lähinnä Espanjassa, Suomessa, Alankomaissa ja Ruotsissa on tehty uusia sitoumuksia hyvien käytänteiden tai kansalaisjärjestöjen johtamien innovatiivisten paikallisten hankkeiden keräämiseksi ja raportoimiseksi sekä levittämiseksi edelleen maanlaajuisesti. Lisäksi Belgia, Suomi, Ranska, Alankomaat, Luxemburg, Portugali ja Espanja mainitsevat, että yhteistyötä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistamiseksi toimivien kansallisten seurantakeskusten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa on kehitettävä edelleen.

Kaikkien kansalaisten kannustaminen sosiaaliseen vastuuseen

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa keskitytään kahteen toimintatyyppiin, joiden tarkoituksena on kannustaa kaikkia kansalaisia sosiaaliseen vastuuseen ja aktiiviseen osallistumiseen. Ensinnäkin eräät jäsenvaltiot (esimerkiksi Espanja ja Ranska) ovat sitoutuneet käynnistämään valtakunnallisia tiedotuskampanjoita tiedotusvälineissä. Toisaalta todetaan selvästi, että vapaaehtoista tai muuta yhteiskunnallisesti hyödyllistä toimintaa on edistettävä (Alankomaat, Irlanti, Tanska, Saksa, Espanja). Vapaaehtoistyö ei ole olennaisen tärkeää vain kansalaisjärjestöjen kannalta, vaan sitä voidaan myös pitää tehokkaana oikotienä suojaustyöpaikkaan tai tavanomaiseen työpaikkaan, kuten Tanskassa ja Alankomaissa tapahtuu.

Liike-elämän sosiaalisen vastuun edistäminen

Yritysten sosiaalisesta vastuusta ei ole yhtä ainoaa määritelmää, mutta jäsenvaltiot, varsinkin Tanska, Alankomaat, Irlanti ja Portugali, toteavat olevan tarpeellista tukea yritysten suunnitelmia ottaa vapaaehtoisesti huomioon sosiaaliasiat liiketoimissaan ja toimiessaan vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa. Tällöin yritysten sosiaalinen vastuu tulisi käsittää keinoksi hallita muutosta ja sovittaa sosiaalinen kehittäminen ja kilpailukyvyn parantaminen yhteen. Tämä voitaisiin saavuttaa esimerkiksi luomalla kansallinen liikeyritysverkosto ja lisäämällä sosiaalilausekkeiden käyttöä julkisissa hankintasopimuksissa. Tanskassa saavutetut tulokset ovat kokonaisvaltaisimmat.

YRITYSTEN SOSIAALINEN VASTUU (TANSKA)

Tanskan sosiaaliministeriön tuella on luotu 15 yritysjohtajan (joiden yrityksissä on yhteensä yli 85 000 työntekijää) muodostama kansallinen verkko sekä viisi alueellista yritysjohtajaverkostoa yritysten sosiaalisten sitoumusten tukemiseksi. Hallitus perusti lisäksi Copenhagen Centre -keskuksen lisäämään kansainvälistä kokemusten vaihtoa yritysten sosiaalisesta vastuusta. Sosiaaliministeriö otti myös vuonna 2000 käyttöön *sosiaalisen indeksin*, jonka avulla yritykset voivat vertailla omaa toimintaansa muihin yrityksiin. Yhteiskunnallinen indeksi lasketaan mittaamalla yritystä useiden muuttujien perusteella. Näitä ovat muun muassa terveyspolitiikka, perhepolitiikka ja vähemmistöjen työhönottopolitiikka. Indeksi perustuu sosiaalis-eettisiin selvityksiin, joita voivat käyttää yritykset, jotka haluavat tuoda esiin sosiaalista vastuuta koskevia keskeisiä lukujaan.

4. NAISTEN JA MIESTEN TASA-ARVON EDISTÄMINEN

Nizzan Eurooppa-neuvosto korosti, miten tärkeää on **sisällyttää naisten ja miesten tasa-arvo kaikkiin toimiin, joilla pyritään yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin**. Sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ovat useimmille jäsenvaltioille ainutlaatuinen tilaisuus käsitellä yhtenäistetyksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa sekä naisten ja miesten tasa-arvon edistämistä. Kaikki jäsenvaltiot mainitsevat joitakin tasa-arvoa koskevia näkökohtia, mutta valitettavasti erittäin harvat ottavat naisten ja miesten tasa-arvon johdonmukaisesti huomioon koko suunnitelmassa haasteiden tunnistamisesta lähtien yleisstrategiaan, yksityiskohtaiseen suunnitteluun ja valvontaan asti. Useat jäsenvaltiot ilmoittavat kuitenkin lisäävänsä tasa-arvon valtavirtaistamista seuraavien kahden vuoden aikana.

4.1 Naisten ja miesten aseman tiedostaminen suurimmissa haasteissa

Kaikkien köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa mukana olevien alojen analysointi naisten ja miesten välisten erojen kannalta on ensimmäinen ja perustavanlaatuinen toimenpide. Siihen sisältyy paitsi sukupuolten välisten huomattavien erojen tunnistaminen tiedoista ja tilastoista sekä sukupuolen vaikutus sosiaalisen syrjäytymisen uhkaan, myös analyysi nykyisten ja suunniteltujen toimintalinjojen vaikutuksesta eri sukupuoliin. Vaikka sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa on joitakin varsin huomattavia esimerkkejä, kokonaisvaltaista analyysia ei ole laadittu yhdessäkään. Useat jäsenvaltiot mainitsevat syyksi tähän tietojen puutteen ja aikovat parantaa tiedonsaantia seuraavien kahden vuoden aikana.

Naisten ja miesten välisten erojen analysointia on eniten tavoitteessa 1.1 (katso luku 1.1). Siinä toistuvat työllisyyttä koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien yhteydessä käsitellyt aiheet: naisten pitkäaikaistyöttömyysaste, matalapalkkaisuus ja epätyypilliset työsuhteet, jotka heikentävät heidän oikeuksiaan sosiaaliseen suojeluun (pienemmät eläkkeet tai jopa jääminen ilman eläkettä, koska vähimmäistyössäolovaatimus ei täyty). Monet jäsenvaltiot ottavat asian esiin muulloinkin kuin työmarkkinoiden kohdalla yhteisiä tavoitteita mainitessaan, mutta eivät silti käsittele asiaa läheskään riittävästi.

Jäsenvaltioiden välillä vallitsee yhteisymmärrys siitä, mitkä tekijät liittyvät naisten syrjäytymisvaaraan ja köyhyyden lisääntymiseen. Useimmiten mainitaan seuraavat tekijät:

- Tärkein tekijä on yksinhuoltajuus. Suurin osa yksinhuoltajista on naisia, joista valtaosa on riippuvaisia sosiaalietuuksista.
- Toiseksi tärkein tekijä on eläkkeellä olo, kun työhistoriaa on kertynyt vähän tai ei ollenkaan. Kaksi kolmannesta yli 75-vuotiaista eläkeläisistä on naisia ja heidän köyhtymisriskinsä on erityisen suuri.
- Kolmanneksi tärkeimpänä tekijänä kymmenen jäsenvaltiota mainitsee perheväkivallan.

Harvemmat jäsenvaltiot mainitsevat muiksi syrjäytymisvaaran aiheuttajiksi naisilla vammaisuuden, pitkäaikaissairaudet, masennuksen, lukutaidottomuuden, prostituution ja naiskaupan.

Miehillä ongelmien syytä ei ole tuotu läheskään yhtä selvästi julki:

– useimmat jäsenvaltiot mainitsevat asunnottomuuden, mutta vain harvat ilmoittavat, että miehet ovat enemmistönä asunnottomissa

– sama koskee (entisiä) rikollisia

– myöskään koulunkäynnin keskeyttäneistä mainittaessa ei useinkaan eritellä tyttöjen ja poikien osuutta

– miesten asema on myös usein epäedullinen muutamissa terveyttä koskevissa tiedoissa (odotettavissa oleva elinikä, sydänsairaudet, itsemurhat, tupakointi, alkoholin tai huumeiden käyttö).

4.2 Tasa-arvon valtavirtaistaminen kokonaisstrategiassa

Tasa-arvon valtavirtaistamista voidaan tukea oikeustoimin, poliittisin sitoumuksin ja strategian suunnitteluun osallistuvien asianmukaisin rakentein. Vain harvat jäsenvaltiot (Tanska, Suomi, Ruotsi, Irlanti ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa Pohjois-Irlanti) viittaavat yksiselitteisesti viranomaisten lakisääteisiin velvoitteisiin edistää naisten ja miesten tasa-arvoa kaikilla aloilla. Tanska, Suomi ja Ruotsi korostivat, että niiden sosiaalipoliittiset järjestelmät perustuvat yksilökohtaisiin oikeuksiin, mikä lisää naisten ja miesten tasa-arvoa. Kreikka, Ranska, Portugali ja Espanja sitoutuvat valtavirtaistamaan tasa-arvon strategiassaan kahden seuraavan vuoden aikana. Muissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tasa-arvon huomioon ottava strategia on hajanainen. Tasa-arvoa edistävät rakenteet/komiteat ovat osallistuneet kansallisten toimintasuunnitelmien suunnitteluun, mutta tämä mainitaan nimenomaisesti vain muutamissa suunnitelmissa.

Kun yleisenä suuntauksena on kehittää yksilöllisten tarpeiden mukaan suunniteltuja köyhyystukitoimia, tietoisuuden naisten ja miesten erilaisesta asemasta pitäisi parantua. Eräät epätasa-arvoa koskevat tilanteet vaativat kuitenkin sosiaalisten järjestelmien taustalla olevien sukupuoliolettamusten syvällisempää tarkastelua. Silmiinpistävä esimerkki tästä vaikeasta ongelmasta ovat niiden ikääntyvien naimattomien naisten riittämättömät eläkkeet, joiden työhistoria on vähäinen tai olematon. Eurostatin tilastot osoittavat, että ikääntyvien miesten matalatuloisuuden ja ikääntyvien naisten matalatuloisuuden välinen ero on huomattavasti pienempi jäsenvaltioissa, joissa sosiaalipoliittiset järjestelmät perustuvat yksilökohtaisiin oikeuksiin. Sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat olisivat tarjonneet tilaisuuden aloittaa tämän alan syvälinen tarkastelu.

4.3 Tasa-arvon huomioiminen eri tavoitteissa

Vasta sitten, kun ongelmat on määritelty asianmukaisesti, voidaan varmistaa, etteivät toimenpiteet aiheuta syrjintää sukupuolen perusteella, ja päättää, tarvitaanko positiivisia eli tarkoin kohdennettuja toimia. Kattavan tasa-arvoanalyysin puuttumisen vuoksi tasa-arvokysymysten käsittely eri tavoitteiden yhteydessä vaikuttaa usein hajanaiselta.

Tavoitteessa 1.1 tasa-arvon valtavirtaistamista on pohdittu syvällisimmin, mikä heijastaa työllisyyttä koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien yhteydessä meneillään olevia prosesseja. Naisten työmarkkinoille pääsyn vaikeuksia on käsitelty, mutta useinkaan ei ole kiinnitetty huomiota erityisesti matalatuloisiin ryhmiin. Työn ja perhevelvollisuuksien yhteensovittamisessa on epätasapainoa: toimenpiteiden kohteina ovat äidit ja vain harvoin isät. Painopiste on lisäksi usein lasten hoitopaikkojen lisäämisessä, ja vain harvat jäsenvaltiot käsittelevät sitä, kuinka paljon matalapalkkaisista ryhmistä peräisin olevat vanhemmat voivat maksaa lastenhoidosta (katso luku 3.1).

Eräät jäsenvaltiot pyrkivät poistamaan naisten ja miesten väliset kuilut työmarkkinoilta moniulotteisilla ohjelmilla. Tällaisia ohjelmia ovat Espanjan toimintasuunnitelma naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi, Yhdistyneen kuningaskunnan suunnittelema yksinhuoltajien ja elinkumppanien hyväksi tarkoitettu "uusjako" (New Deal) sekä Irlannin perhepalveluhanke, joka on tarkoitettu monenlaisia apua tarvitseville perheille.

Useimmat jäsenvaltiot ovat jossakin määrin huomioineet yksinhuoltajien erityistarpeita tavoitteissa 1.1 ja 1.2 esittäessään toimenpiteitään, joilla edistetään työllistymistä, ammattikoulutukseen ja yleissivistävään koulutukseen pääsyä sekä sosiaalietuuksien, asunnon ja palvelujen saantia. Lähestymistapoja voidaan pitää urauurtavina arvioitaessa toimien vaikutusta yksinhuoltajiin. Vain neljä jäsenvaltiota (Belgia, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti) on lisäksi maininnut, että yksinhuoltajat kuuluvat tavoitteen 3 mukaiseen heikoimmassa asemassa olevien ryhmään.

Tavoite 1.2: Tärkein tutkittu ala on sosiaalinen suojelu, jossa erityishuomio kiinnitetään vanhuuseläkkeisiin ja sosiaalihuoltojärjestelmiin (katso luku 3.1.2 a). Useimmat jäsenvaltiot ilmoittavat, että suuressa köyhtymisvaarassa ovat ikääntyvät naiset, joiden työsuhteet ovat olleet lyhyitä tai epätyypillisiä tai jotka eivät ole olleet työssä, mutta vain muutamat valtioista ilmoittavat tarkistavansa eläkejärjestelmiään. Irlannin meneillään olevassa eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien uudistuksessa tasa-arvoa käsitellään joiltakin osin. Saksassa sellaiset henkilöt, joiden työhistoria on hajanainen hoitovelvollisuuksien vuoksi, voivat laskea eläkkeeseen oikeuttavat ajanjaksot yhteen, ja Luxemburgissa, Itävallassa ja Ruotsissa lasketaan myös lasten kanssa vietetyt vuodet eläkkeeseen oikeuttavaksi ajaksi. Yhdistyneen kuningaskunnan eläkeuudistuksen ja erityisesti Second State -eläkkeen pitäisi parantaa niiden naisten asemaa, jotka ovat aiemmin kärsineet hajanaisesta työhistoriasta. Asuntojen saatavuudessa ei juurikaan käsitellä naisten ja miesten erilaista asemaa. Asunnottomuutta koskevien tietojen lisäksi (katso jäljempänä) Ranska ja Espanja ilmoittavat uusista ratkaisuksista, jotka koskevat sosiaalista asuntotuotantoa ja perheväkivallan uhrien hätämajoitusta, ja Kreikka kertoo yksinhuoltajaäitien asumisratkaisuksista (katso luku 3.1.2 b).

Koska naisten ja miesten erilaista asemaa ei ole paljon tutkittu, myöskään terveydenhuollon piiriin pääsyä ei juurikaan ole tarkasteltu tasa-arvon kannalta. Miesten osalta tiedetään, että Ranska aikoo parantaa asunnottomien mielenterveyshuoltoa. Naisten kohdalla taas Belgiassa suunnitellaan kiertävää mielenterveyshuoltojärjestelmää, jonka avulla depression suuri määrä saataisiin alenemaan, Yhdistyneessä kuningaskunnassa aiotaan vähentää teiniraskauksia ja Espanjassa laaditaan prostituoiduille tarkoitettua tiedotus- ja terveysohjelmaa.

Yleissivistävää koulutusta tarkasteltaessa ei tyttöjen ja poikien asemaa juurikaan eritellä. Koulunkäynnin keskeyttämistä ja koulupinnausta, jotka koskettavat enemmän poikia kuin tyttöjä, käsitellään useiden jäsenvaltioiden suunnitelmissa mainitsematta kuitenkaan sukupuolta (katso luku 3.1.2 d). Aikuiskoulutuksesta Itävalta mainitsee vuotta 2003 koskevan toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena on edistää köyhtymisvaarassa olevien naisten kouluun pääsyä ja aikuiskoulutusta, ja Espanja esittelee naisten lukutaidottomuuden torjuntaa koskevan ALBA-suunnitelman.

Koska palvelut ovat usein osa tavoitteiden 2 tai 3 mukaisia moniulotteisia toimenpiteitä, ei palveluihin pääsyä käsitellä tasa-arvon kannalta paljoakaan kohdassa 1.2.

Tavoite 2: Äskettäin julkaistusta Eurobarometrasta käy ilmi, että useimmissa jäsenvaltioissa tietotekniikkakoulutukseen päässeistä ja Internetiä käyttävistä on miehiä paljon enemmän kuin naisia, mutta vain kolme jäsenvaltiota (Itävalta, Saksa ja Portugali, katso luku 3.2.1) ilmoittaa toimenpiteistä erojen pienentämiseksi. Muita tavoitteen 2 mukaisia hankkeita perheiden hajoamisen estämiseksi on käynnistetty Irlannissa, Belgiassa ja Itävallassa. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan huoltajia koskeva kansallinen strategia mainitaan tavoitteen 2 yhteydessä.

Tavoite 3: On yllättävää, että kaksi laajaa naisia koskevaa hanketta esitetään tukena kaikkein heikoimmassa asemassa oleville. Nämä ovat Irlannin NDP²²-suunnitelmaan sisältyvä naisten tasa-arvoista asemaa koskeva toimi ja Espanjan naisten ja miesten tasa-arvoa koskeva neljäs toimintasuunnitelma.

Asunnottomia, joista suurin osa on miehiä, käsitellään eri tavoitteiden kohdalla. Asunnottomien hätämajoitusta ja terveyttä käsitellään tavoitteessa 1.2 (Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta), Tanska ja Kreikka käsittelevät asunnottomuuden ehkäisyä ja Irlanti yhtenäistettyä strategiaa (katso luku 3.2.2) tavoitteessa 2. Tanska, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta käsittelevät asunnottomia heikoimmassa asemassa olevana ryhmänä tavoitteessa 3.

Itävalta, Saksa, Suomi, Ranska, Irlanti, Italia ja Espanja ilmoittavat hankkeista, joilla on tarkoitus vähentää perheväkivaltaa ja tukea sen uhreja, tavoitteen 3 mutta myös tavoitteiden 1.2. tai 2 kohdalla. Italiassa on tullut voimaan perheväkivallan vastainen laki, ja Italiassa ollaan myös laatimassa hanketta naiskaupan uhrien tukemiseksi. Itävallassa perheväkivallalta suojellaan lailla ja Saksassakin keskustellaan oikeussuojan tarjoamisesta olemassa olevan naisten turvakotiverkoston lisäksi. Irlannissa on perustettu johtokomitea, joka koordinoi useita tuki- ja ennaltaehkäisyhankkeita. Espanjan perheväkivallan vastainen kansallinen toimintasuunnitelma (2001–2004) sisältää tasapuolisesti uhreille annettavaa tukea, tekoihin syyllistyneihin kohdistuvia toimenpiteitä ja lakia toimeenpanevien henkilöiden koulutusta.

OLTRE LA STRADA (EMILIA-ROMAGNA, ITALIA)

Nais- ja lapsikaupan torjunta ja ehkäisy edellyttää kokonaisvaltaista ja monialaista lähestymistapaa, jossa kaikki alkuperä- ja määrärahan asianomaiset toimijat otetaan mukaan. Italia on äskettäin muuttanut maahanmuuttolakiaan siten, että nais- ja lapsikaupan uhreille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, joka on ensi askel heidän sopeuttamisessaan yhteiskuntaan. Emilia-Romagnassa toteutettavaan Oltre la strada -aluehankkeeseen osallistuvat paikallisviranomaiset, kansalaisjärjestöt ja paikallisverkostojen sosiaalityöntekijät, ja siinä kehitetään yhteistyötä uhrien alkuperämaiden kanssa. Toimiin kuuluu palvelupuhelin, oikeusneuvontaa ja -suoja, majoitustiloja, sopeutusohjelmia, ammatillista koulutusta ja työtä naisen johtamassa yrityksessä. Lisäksi hankkeessa tuetaan naiskaupan torjuntaa levittämällä asiaa koskevaa tietoa ja kouluttamalla sosiaalityöntekijöitä ja muita asianomaisia toimijoita niin Italiassa kuin alkuperämaassakin.

Tavoite 4: Kaikki jäsenvaltiot ovat jättäneet tasa-arvonäkökohdat huomiotta esittelyissään. Tanska ilmoittaa kansallisen paikallisviranomaisten liiton toimenpiteistä tasa-arvon valtavirtaistamiseksi.

²² Kansallinen kehitysuunnitelma.

4.4 Tasa-arvonäkökohdat seurannassa, vaikutusten arvioinnissa ja indikaattoreissa

Toimintalinjojen muutoksia ja uusia toimia edeltää tasa-arvonäkökohtien arviointi, ja samoin vaikutuksia tasa-arvoon pitäisi arvioida myös jälkikäteen. Arvioinnin olisi perustuttava sukupuolen mukaan eriytettyihin indikaattoreihin. Irlannin työllisyys- ja koulutusohjelmiin sisältyy kokeiluluontoinen ja tarkoin suunniteltu tasa-arvonäkökohtien arviointi. Tanska ja Irlanti mainitsevat kansallisen tason seurantakomiteat. Muissa jäsenvaltioissa varsinainen seuranta rajoittuu erityistoimiin.

Sukupuolen mukaan eriytettyjä indikaattoreita on pääasiassa työllisyyttä koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Muualla tietoa naisten ja miesten eroista on hajanaisesti, vain jonkin verran sosiaalista suojelua, koulutusta, terveyttä ja vapaaehtoisiin järjestöihin osallistumista koskevissa kohdissa. Useat jäsenvaltiot ilmoittavat aikovansa parantaa naisten ja miesten aseman erittelyä aikana, jota kansallinen toimintasuunnitelma koskee.

5. Indikaattorien käyttö sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa määriteltyjen toimien seurantaan varten jäsenvaltioita kehoitettiin laatimaan kansallisen tason indikaattoreita ja muita seurantakeinoja, joilla voidaan mitata edistymistä kunkin määritellyn tavoitteen saavuttamisessa.

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan tuloksia ja toimia koskevat indikaattorit.

Tulosindikaattoreilla mitataan ilmiöiden ominaisuuksia ja saadaan selville toteutettujen toimien seuraukset ja edistys, joka on saavutettu tarttumalla tehokkaasti keskeisiin sosiaalisiin ongelmiin (esimerkiksi köyhyysluvut, koulunkäynnin keskeyttäneiden määrä). Toimia koskevat indikaattorit taas viittaavat panostuksiin (esimerkiksi sosiaalihuoltoon käytettyihin varoihin, avustettujen asunnottomien määrään). Näihin on lisättävä asiayhteyksiä ilmaisevat indikaattorit, joiden avulla toimet sijoitetaan yleisempään taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön (esimerkiksi sosiaalisen suojelun kulujen osuus bruttokansantuotteesta). Muutoksia tarkasteltaessa olisi otettava ennemmin huomioon kulunut aika kuin saavutetut luvut, koska ensisijaisena tavoitteena on tarkkailla edistystä tietyllä ajanjaksolla. Silti myös lähtötaso olisi huomioitava, koska jäsenvaltioiden alkuasetelmissa on merkittäviä eroja.

Useimmat jäsenvaltiot käyttivät **tulosindikaattoreita** lähtötilanteen selittämisessä ja tärkeimpien haasteiden yksilöimisessä. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole kiinnittäneet tähän riittävästi huomiota. Eräät jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet suunnitelmaan asiaa koskevan selvitysosan (Belgia, Ranska, Italia, Kreikka, Espanja), kun taas eräät muut (Saksa) ovat vain viitanneet aikaisempaan, esimerkiksi kansallisista seurantakeskuksista saatuun aineistoon. Lisäksi eräät jäsenvaltiot ovat laatineet arvion niistä indikaattoreista, joita ne aikovat käyttää (Belgia, Italia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Eräät jäsenvaltiot ovat asettaneet **erityistavoitteita**, jotka perustuvat selvitykseen. Tavoitteet voidaan jakaa kahteen eri tyyppiin:

- Eräät jäsenvaltiot keskittyivät yhteen kokonaistavoitteeseen. Näitä olivat köyhyyden vähentäminen (Irlanti), tulotuen saajien määrän puolittaminen (Ruotsi) ja työllisten määrän lisääminen (Tanska). Tanskan tavoitteena on työllisten määrän lisääminen 100 000 hengellä vuoteen 2010 mennessä. Tässä yhteydessä on muistettava, että maan työllisyysaste on EU:n korkein: EU:n tavoite eli 70 prosentin työllisyysaste on jo ylitetty. Kun alkuasetelma on tämä, kaiken lopun työvoiman työllistäminen edellyttää, että käydään käsiksi työmarkkinoilta eniten vieraantuneiden ongelmiin.
- Eräät jäsenvaltiot asettivat itselleen erityistavoitteita, kuten "hallinnollisia" tavoitteita (Alankomaat), erityisiä tulostavoitteita (Yhdistynyt kuningaskunta) tai näiden yhdistelmiä (Portugali). Portugalin kansallisessa toimintasuunnitelmassa luvataan, että kaikki sosiaalisesti syrjäytyneet saavat vuoden sisällä henkilökohtaista apua sosiaalipalveluilta ja että heille ehdotetaan sopimusta yhteiskuntaan sijoittumiseksi. Portugalin lähestymistapa näyttää tavoiteasettelultaan kunnianhimoisimmalta, kun otetaan huomioon sekä yleis- että erityistavoitteet.

Useimmat muut jäsenvaltiot eivät ole asettaneet erityistavoitteita, mutta ovat yksilöineet seurantaan käytettävät indikaattorit selvityksessään selkeästi. Vain Itävalta ja Saksa (ellei oteta huomioon viittausta hallituksen äskeiseen köyhyyttä ja vaurautta koskevaan raporttiin) eivät mainitse indikaattoreita erikseen.

Koska EU:lla ei ole yhteisesti määriteltyjä ja sovittuja indikaattoreita, jäsenvaltiot ovat taipuvaisia käyttämään **erilaisia määritelmiä** mitatessaan ja luonnehtiessaan nykyistä köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden määrää. Useimmat jäsenvaltiot puhuvat köyhyysriskiä ilmaisevasta tärkeimmästä indikaattorista, mutta eräät (Italia Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta) viittaavat myös kansallisiin absoluuttista köyhyyttä ilmaiseviin indikaattoreihin, vaikka absoluuttisen köyhyyden käsite vaihtelee²³. Köyhyysriskin rajan laskennassa käytetään erilaisia kynnyksilukuja (50 tai 60 prosenttia mediaanituloista), ja Irlannissa ja Itävallassa köyhyysrajaa mukautetaan lisätietojen perusteella. Kreikassa ja Italiassa suhteellisen köyhyyden määrittelyssä käytetään perusteena tuloja ja kulutusta. Kulutuksen mukaanottoa perustellaan sillä, että myös köyhissä talouksissa on paljon itsenäisiä ammatinharjoittajia ja että monet köyhät omistavat asuntonsa itse.

Muutamit jäsenvaltiot (Ruotsi, Tanska, Alankomaat) eivät pidä köyhyysriskiä tärkeimpänä indikaattorina, vaan korostavat muiden sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien tekijöiden, kuten terveyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallistumisen, tärkeyttä tai käyttävät mieluummin hallinnollisiin lähteisiin perustuvia indikaattoreita. Alankomaat kehittää köyhyysindeksiä, jossa otetaan huomioon vähimmäistulon varassa elävien talouksien osuus sekä saajien käytössä olevien reaalityöjen kehitys.

²³ Italiassa sillä viitataan siihen, onko henkilöllä varaa kulutuskoriin, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa tietyinä ajankohtana määriteltyyn suhteellisen köyhyyden rajaan. Portugalin toimintasuunnitelmassa ei anneta selvää määritelmää absoluuttisesta köyhyydestä eikä lasten köyhyydestä.

Koko unionille ei pyritä määrittelemään yhteisesti sovittuja **toimia koskevia indikaattoreita**, mutta on selvää, että sosiaalista osallisuutta koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiin on sisällytettävä asianmukaisia indikaattoreita ja seurantakeinoja, jotta ajan mittaan saavutettavaa edistymistä voitaisiin seurata, kuten Nizzan tavoitteissa edellytetään. Eräät jäsenvaltiot (Espanja, Ranska, Portugali ja Tanska) käyttävät toimia koskevia indikaattoreita tehokkaasti kansallisissa toimintasuunnitelmissaan. Ihanteellista olisi, jos näiden indikaattoreiden nykytasot ilmoitettaisiin kansallisissa toimintasuunnitelmissa, koska silloin toimia voitaisiin seurata niiden avulla tehokkaasti. Kuitenkin vain Tanska on omaksunut näin kunnianhimoisen lähestymistavan johdonmukaisesti. Eräät jäsenvaltiot (Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat selkeästi päättäneet jättää toimia koskevat indikaattorit pois ja keskittyä yksinomaan tulosindikaattoreihin.

Kun tarkastellaan suunnitelmissa mainittuja **erityistoimia**, on mielenkiintoista todeta Yhdistyneen kuningaskunnan tapa erotella selvästi toisistaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen nykytilanteeseen (esimerkiksi pienituloisten osuuteen) liittyvät indikaattorit ja köyhyys- ja syrjäytymisvaaraan joutumista lisääviä tekijöitä (kuten koulupinnausta ja teiniraskauksia) ilmaisevat indikaattorit. Italian toimintasuunnitelmassa yksilöidään heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä (esimerkiksi liikuntaesteitä sisältävissä asunnoissa elävät vammaiset ja sellaiset yksin asuvat ikääntyneet, joilla ei ole elossa olevia sukulaisia) koskevia indikaattoreita. On myös mielenkiintoista huomata, että eräät maat (Italia, Belgia) käyttävät nimenomaan omakohtaisia indikaattoreita ja puoltavat näin sitä näkemystä, että sosiaalisissa kysymyksissä asianosaisten havainnot voivat olla aivan yhtä tärkeitä kuin heidän ulkoinen tilanteensa.

Eräät jäsenvaltiot ovat pitäneet **alueellista ulottuvuutta** tärkeänä, eikä sitä pitäisi aliarvioida. Joissakin maissa (Espanjassa, Italiassa, Belgiassa, Saksassa) alueelliset erot ovat huomattavan suuria, ja on tärkeää, että kaikki tiedot ovat saatavilla alueittain eriteltyinä. Eräät muut maat (Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Ranska) painottavat alueellista ulottuvuutta pikemminkin köyhien kaupunginosien kannalta ja esittävät erityisesti näiden alueiden seurantaa koskevia indikaattoreita.

Tulevaisuudennäkymät EU:ssa

Edellä olevasta käy selvästi ilmi, että menee vielä aikaa ennen kuin EU:lla on yhteiset sosiaaliset indikaattorit, joiden avulla voidaan seurata toimista saatuja tuloksia sekä helpottaa hyvien käytänteiden tunnistamista. Tilanteen parantamiseksi tarvitaan sekä jäsenvaltioiden että yhteisön toimia.

Kansallisella tasolla on selvää, että monien jäsenvaltioiden tiedoissa on suuria puutteita. Tämä koskee etenkin heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tunnistamista. Monista kansallisista toimintasuunnitelmista puuttuvat määrälliset perustiedot tai toimien seurantaa koskevat tiedot sellaisista ryhmistä, joita ei ole tutkimuksissa yksilöity, kuten alkoholin väärinkäyttäjistä, huumeriippuvuudesta kärsivistä, asunnottomista, etnisistä vähemmistöistä jne. Sosiaalista osallisuutta koskevan strategian tehokas seuranta edellyttää kansallisen tilastotietokannan kehittämistä. Hallinnollisten lähteiden tehokkaampaan käyttämiseen on panostettava enemmän. Hallinnollisista lähteistä saa kotitaloustutkimuksia täydentävää hyödyllistä tietoa monista sosiaalista osallisuutta koskevista asioista, kuten asumisesta, terveydenhuollosta, oikeusasioista ja heikoimmassa asemassa olevista ryhmistä. Eräät jäsenvaltiot (Kreikka, Belgia) aikovat käyttää kansallisia toimintasuunnitelmia kansallisten tilastointivalmiuksien parantamiseksi.

Euroopan unionissa on nykyisten EU:n tietokantojen parantamisen lisäksi ensisijaista varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät ne. Näin ei vielä tällä hetkellä ole. Suurin osa niistä tilastotiedoista, joihin unionin laajuiset sosiaaliset indikaattorit perustuvat, saadaan kahdesta Eurostatin koordinoimasta kotitaloustutkimuksesta. Ne ovat työvoimatutkimus (Labour Force Survey, LFS) ja Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimus (ECHP). Parhaillaan kehitellään uutta työvälinettä, joka korvaa ECHP-tutkimuksen vuoden 2004 jälkeen. Se on tuloja ja elinoloja koskeva tilasto (Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC), josta odotetaan tulevan lähdetilasto tulojen ja sosiaalisen syrjäytymisen analysointia ja osallisuutta edistävillä strategioilla saavutetun edistyksen tutkimista varten. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että kaikki kansalliset tilastointilaitokset hyväksyvät kyseisen työvälineen ja että siihen suhtaudutaan samoin kuin kansalliseen tilastoon, koska sen avulla saadaan laadukasta ajankohtaista tietoa.

On kuitenkin myös todettava, että Euroopan tason indikaattorien ei pitäisi rajoittua koskemaan vain tuloja ja työllisyyttä, vaan että niihin olisi sisällyttävä myös muita keskeisiä sosiaaliseen osallisuuteen keskeisesti vaikuttavia tekijöitä, kuten terveys, asuminen, koulutus, sosiaalinen osallistuminen ja heikossa asemassa olevien erityisryhmien tilanne. Terveystieteiden alalla perustetaan osana yhteisön kansanterveysalan toimintaohjelmaa (katso KOM (2000) 285 lopullinen, 16.5.2000) laaja terveystietojärjestelmä, joka kattaa terveystilannetta, terveydenhuoltojärjestelmiä ja terveyteen vaikuttavia tekijöitä koskevien tietojen keruun, niiden analysoinnin ja niistä tiedottamisen. Terveystieteiden alalla hallinnollisiin tietoihin perustuvien laadukkaiden kansallisten lähteiden kehittäminen voisi olla ensimmäinen askel kohti kattavampia indikaattoreita, mutta useimmilla muilla aloilla se ei kuitenkaan riitä, koska tietojen vertailukelpoisuus on usein heikko.

Sosiaalista suojelua käsittelevä komitea perusti tammikuussa 2001 indikaattoreita käsittelevän asiantuntijaryhmän, joka tehtävänä on parantaa köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ilmaisevia indikaattoreita sekä indikaattoreita, joilla voidaan arvioida sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitetyt suuntaukset ja seurata toimien kehittymistä, sekä kehittää indikaattoreita, joilla voidaan kuvailla sosiaalisen suojelun asemaa ja tukea järjestelmien uudenaikaistamista. Sosiaalista suojelua käsittelevä komitea on tällä välin hyväksynyt ryhmän raportin, jossa esitetään luettelo köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevista yhteisesti sovitusta indikaattoreista ja joka on tarkoitettu esittämään Laekenissa kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle. Tämä työ olisi otettava analyysien pohjaksi tulevissa yhteisissä raporteissa.

Tässä vaiheessa näyttää olevan tarkoituksenmukaista käyttää nykyisiä kansallisia tietoja niiltä aloilta (esimerkiksi asumisesta), joille ei vielä ole luotu yhteisesti sovittuja indikaattoreita. Parhaillaan käsiteltävistä sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista saadun kokemuksen mukaan tämä lähestymistapa ei kuitenkaan riitä, jos vertailtavuutta pyritään todella parantamaan, koska enemmistö jäsenvaltioista ei ole tarjonnut nähtäväksi yksityiskohtaisia ja merkityksellisiä indikaattoreita.

Tämän vuoksi ensisijaisena olisi edelleen pidettävä yhteisesti sovittujen indikaattoreiden kehittämistä. Eräät jäsenvaltioiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa käyttämät indikaattorit olisi otettava arvioitaviksi indikaattoreita käsittelevän asiantuntijaryhmän tulevassa työssä. Tilastoliitteessä esitellään valikoituja kansallisissa toimintasuunnitelmissa käytettyjä indikaattoreita, joista voitaisiin kehittää Euroopan tasoisia indikaattoreita.