



EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO

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

15223/01
ADD 1

SOC 538
ECOFIN 400
EDUC 161
SAN 167

SAATE

Lähtettäjä: Neuvosto (työllisyys ja sosiaalipolitiikka)

Vastaanottaja: Eurooppa-neuvosto

Kom:n tiedonanto nro: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147

Asia: **Yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta**
– **Osa II: Jäsenvaltiot**

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta,

Osa II – Jäsenvaltiot, sellaisena kuin neuvosto (työllisyys ja sosiaalipolitiikka) sen hyväksyi.

”Osa I – Euroopan unioni”, johon sisältyy myös tiivistelmä, on asiakirjassa 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

”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 II - JÄSENVALTIOT

Osa II - Jäsenvaltiot.....	
BELGIA	5
TANSKA	13
SAKSA.....	21
KREIKKA.....	29
ESPANJA	37
RANSKA	45
IRLANTI.....	53
ITALIA	63
LUXEMBURG	71
ALANKOMAAT.....	77
ITÄVALTA	85
PORTUGALI.....	93
SUOMI.....	101
RUOTSI.....	109
YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA.....	117

BELGIA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Belgian talouden kehitys on jatkunut myönteisenä vuodesta 1997. Pitkäaikaistyöttömyyden ja työttömien kotitalouksien osuus on kuitenkin huomattava. Vuonna 1997 15 %:a väestöstä uhkasi köyhyys (tulot alle 60 % mediaanitulosta), kun EU:ssa vastaava luku on 18 %. Tämän luvun ja tulonsiirtoja edeltävän luvun (28 %) ero ilmentää Belgian sosiaaliturvajärjestelmän kehittyneisyyttä. Pienituloisten kotitalouksien lapset ovat epäsuotuisassa asemassa koulutukseen nähden, ja heitä on vähemmän jatkokoulutuksessa ja yleissivistävässä koulutuksessa. Sairausvakuutusjärjestelmä kattaa 99 % väestöstä, ja sitä on vahvistettu poikkeuksellisten terveysriskien osalta. Sosiaalinen asuntotuotanto ei vastaa kysyntää, ja vuokrat ovat nousseet huomattavasti 15 viime vuoden aikana.

Strateginen lähestymistapa: Belgian toimintasuunnitelmassa annetaan kattava yleiskuva kaikista sosiaalipoliittisista hankkeista, jotka Belgian eri viranomaiset ovat toteuttaneet ”aktiivisen hyvinvointivaltion” periaatteen mukaisesti. Ensisijaiset tavoitteet voitaisiin kuitenkin määrittellä paremmin. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa keskitytään ainoastaan uusimpiin toimiin eikä siinä viitata nykyiseen kattavaan sosiaalipoliittiseen järjestelmään.

Toimintasuunnitelmassa annetaan laaja kuva näistä toimista, mutta siinä ei arvioida järjestelmällisesti, miten toimet vaikuttavat sosiaaliseen osallisuuteen. Tärkeänä tekijänä pidetään työmarkkinoille integroitumista yhdistettynä tehostettuihin sosiaaliturvaohjelmiin. Muilla tärkeimmillä aloilla (asuminen, koulutus ja terveydenhuolto) tehtävien kehittämistoimien tulisi auttaa ehkäisemään sosiaalista syrjäytymistä. Alue- ja kunnanhallitusten toimet voisivat luoda enemmän synergiaetuja, ja paikalliset viranomaiset voitaisiin ottaa paremmin mukaan toimintasuunnitelman kehittämiseen. Sidosryhmien osallistuminen on ollut vähäistä, mutta toimintasuunnitelmassa taataan niiden parempi osallistuminen toimien täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin.

Toimet: Nizzan Eurooppa-neuvoston kahteen ensimmäiseen tavoitteeseen sisältyy monia toimenpiteitä, joista osassa asetetaan määrällisiä tavoitteita ja aikatavoitteita. Useat toimenpiteet ovat innovatiivisia, kuten verohyvitysjärjestelmä, vähimmäistulojen takaamisjärjestelmä ja terveydenhoitokulujen enimmäiskorvausjärjestelmä. Tavoitteen 3 mukaisesti sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa keskitytään heikommassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten vammaisiin, maahanmuuttajiin ja yksinhuoltajiin. Sidosryhmien osallistumista vahvistetaan edelleen muun muassa köyhydentorjuntakeskuksen (Resource Centre for the fight against poverty) avulla.

Tulevaisuuden haasteet: Yleisten toimien vaikutuksia heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin on tarkasteltava ja seurattava tarkemmin. Tärkeä haaste on kehittää edelleen aktiivista hyvinvointivaltiota osana yhtenäistä lähestymistapaa, jossa sosiaalista syrjäytymistä tarkastellaan useasta näkökulmasta (tulot, koulutus, työmarkkinoille osallistuminen, asuntotilanne). Belgian monimutkaisen liittovaltiojärjestelmän vuoksi on välttämätöntä varmistaa jatkuva koordinaatio kaikkien tasojen välillä. Belgian toimintasuunnitelmaan kuuluu indikaattoreita sisältävä vakuuttava kappale, ja tarkoituksena on helpottaa vertailua yhteisön lähteiden avulla. Tärkeänä haasteena mainitaan indikaattoreiden kehittäminen esimerkiksi eriyttämällä indikaattoreita sukupuolen perusteella toimien vaikutusten seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Sidosryhmien osallistumista on lisättävä.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Belgian **talouden** kehitys on jatkunut myönteisenä vuodesta 1997. **Työllisyysasteen** kasvu oli 1,8 % vuonna 2000. Työllisyysaste kasvoi 56,3 prosentista 60,5 prosenttiin vuosina 1996–2000. Vuodesta 1996 naisten työllisyysaste (51,5 % vuonna 2000) kasvoi 6 prosenttiyksikköä. Työttömyysaste laski merkittävästi viime vuosien aikana (9,7 % vuonna 1996 ja 7 % vuonna 2000), mutta pitkäaikaistyöttömien osuus on yhä merkittävä. Kansallisten tietojen mukaan työttömien kotitalouksien osuus väestöstä on kuitenkin edelleen suuri (14 %), ja kahta prosenttia työväestöstä voidaan pitää ”työssäkäyvinä köyhinä”. Määritelmässä kotitalouden rakenne on tärkein vaikuttava tekijä.

Belgia käytti 27,5 % bruttokansantuotteestaan sosiaalimenoihin vuonna 1998, mikä vastaa jokseenkin EU:n keskiarvoa. Vaikka Belgiassa on hyvin kehittynyt **sosiaaliturvajärjestelmä**, 15 %:a väestöstä uhkasi köyhyys (tulot alle 60 % mediaanituloista) vuonna 1997. Puolet heistä kärsii pitkäaikaisesta köyhyysriskistä. Tämä riski koskee erityisesti sosiaaliavustusta saavia ja työttömiä. 1980-luvun puolivälistä alkaen sosiaalietuudet ovat jääneet palkkakehityksen jälkeen.

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeät tekijät kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Koulutus on tärkein tekijä työmarkkinoille integroitumisessa. Pienituloisten kotitalouksien lapset ovat epäedullisessa asemassa koulutukseen nähden, ja heitä on vähemmän jatkokoulutusohjelmissa. **Sairausvakuutusjärjestelmä** kattaa 99 % väestöstä, tosin paljon hoitoa tarvitsevilla erityisryhmillä on erityisongelmia. Sosiaalisen **asuntotuotannon** määrä on alhainen verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin eikä vastaa kysyntää. Vuokrat ovat nousseet 46 % yli inflaation 15 viime vuoden aikana. Tämä koskee erityisesti halpojen asuntojen vuokria.

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa määritellään **tulevaisuuden haasteet** laveasti, ja Belgian viranomaiset korostavat kolmea näkökohtaa. Ensimmäiseksi **aktiivisen hyvinvointivaltion** periaatetta käytetään moniulotteisena strategiana sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. Työllisyyttä pidetään olennaisena tekijänä sosiaalisen osallisuuden edistämisessä ja huomio kiinnitetään erityisesti riskiryhmiin. Heikommassa asemassa olevien integrointiin tähtäävien uusien aktiivintoitimien vaikutus alkaa näkyä: vähimmäistulon varassa elävien määrä on alkanut laskea vuoden 1998 huipun jälkeen. Toiseksi Belgian monimutkainen liittovaltiojärjestelmä edellyttää, että **sosiaalista osallisuutta tukevaa politiikkaa koordinoidaan** paremmin liittohallitusten, aluehallitusten ja kunnanhallitusten välillä. Belgian viranomaiset vastasivat tähän haasteeseen tekemällä vuonna 1998 yhteistyösopimuksen, jossa päätettiin pitää köyhyyden torjunta pysyvästi asialistalla. Kolmanneksi Belgian viranomaiset ovat tehneet huomattavasti työtä laatiessaan ja laskiessaan EU:n tasolla vertailukykyisiä **indikaattoreita**. Indikaattoreiden jatkuvan kehittämisen avulla on mahdollista seurata ja arvioida, miten toimet vaikuttavat sosiaaliseen osallisuuteen. Lisäksi hallitus aikoo osallistua Euroopan tasolla tehtyyn sitoumukseen laatia yhteiset indikaattorit, joilla tuetaan tulevien sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmien laadintaa.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Nykyisessä sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa annetaan laaja kuva viime vuosina toteutetuista sosiaalipoliittisista toimenpiteistä mutta ei arvioida järjestelmällisesti niiden vaikutuksia sosiaaliseen osallisuuteen. Toimintasuunnitelman strateginen lähestymistapa sisältää neljä tavoitetta ja kattaa tärkeimmät toimintalinjat.

Työmarkkinoille integroitumista olisi helpotettava ennaltaehkäisevällä lähestymistavalla, jossa keskitytään aktivoimiseen pääasiassa investoimalla koulutukseen ja ohjaukseen sekä puuttumalla työttömyysloukkuihin. Etuuksien varassa eläviä varten on suunniteltu sosiaaliturvajärjestelmien mukauttamista ja etuuksien nostamista sekä yleisesti että tapauskohtaisesti. **Koulutukseen** pääsyä parannetaan laskemalla koulutuskustannuksia ja myöntämällä lisärahoitusta ensisijaisille kouluille ja koulupiireille.

Strategisessa lähestymistavassa tavoitteena on lisäksi parantaa sosiaalista **asuntotuotantoa** ja helpottaa pääsyä yksityisille vuokramarkkinoille. **Terveydenhuoltoalalla** tehostetaan toimia poikkeuksellisten terveystieteiden kattamiseksi sekä ennaltaehkäisevän ja ensisijaisen terveydenhuollon parantamiseksi.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Belgian lähestymistavassa otetaan huomioon suurin osa tärkeimmistä haasteista, mutta siinä turvaututaan pitkälti yleisiin toimenpiteisiin. Heikoimmassa asemassa olevia ei oteta tarpeeksi huomioon. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa annetaan tarkat tiedot toimille varatuista lisämäärärahoista, mutta köyhyyden torjuntaa ja sosiaalista osallisuutta koskevia määrällisiä tavoitteita ja aikatavoitteita on asetettu vain tietyille toimille, joilla edistetään integroitumista työmarkkinoille.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Tämä ensimmäinen sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma perustuu uusimpiin toimiin eikä siinä viitata nykyiseen kattavaan sosiaalipoliittiseen järjestelmään. Suurin osa toimenpiteistä on kuitenkin suunniteltu vastikään, ja ne muodostavat uusia toimintalinjoja aktiivisen hyvinvointivaltion periaatteen mukaisesti. Useat tuloihin ja sosiaaliseen suojeluun, työmarkkinoille integroitumiseen ja terveydenhuoltoon liittyvät hankkeet ovat innovatiivisia. Koulutuksen ja asuntotuotannon osalta innovatiivisia näkökohtia on vähemmän.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Tulopolitiikka ja sosiaaliturvapolitiikka on yhdenmukaisesti ammatilliseen koulutuspolitiikkaan ja työllisyyspolitiikkaan. Työllisyyden osalta toimintasuunnitelmassa ei käsitellä eri välineiden integroimista ja yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Koulutus- ja asuntoasioiden osalta toimivaltaisten viranomaisten strategioissa ja toimenpiteissä on erilaisia painotuksia. Terveydenhuollon alalla sairausvakuutusjärjestelmästä vastaavien liittohallitusten viranomaisten keskeisenä tehtävänä on pyrkiä koordinoitumpaan ja yhtenäisempään lähestymistapaan. Kaiken kaikkiaan toimintasuunnitelmasta puuttuu yhtenäisyys, mikä johtuu vaikeuksista yhdistää liittohallitusten viranomaisten eri painotukset.

Belgian erikoisen liittovaltiojärjestelmän vuoksi sosiaalista osallisuutta koskevan strategian laatiminen edellyttää tiivistä koordinoitua liittohallitusten, aluehallitusten ja kunnanhallitusten välillä. Toimintasuunnitelman laadintaan osallistui Belgian hallitusten välisen konferenssin (joka toi yhteen liittohallituksen ja aluehallitusten ministerit Lissabonin prosessin seurannan yhteydessä) sosiaalityöryhmä. Eri sidosryhmien sekä köyhydentorjuntakeskuksen osallistuminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan oli vähäistä ajan puutteen vuoksi, mutta sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa todetaan, että vastaisuudessa toimijat osallistuvat enemmän toimien täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman työllisyyspolitiikkaa käsittelevä osuus on yhdenmukainen työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa. Molemmissa toimintasuunnitelmissa painotetaan aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, jossa huomiota kiinnitetään erityisesti nuorten, pitkäaikaistyöttömien, vähän koulutettujen sekä sosiaalisesti syrjäytyneiden integroimiseen sekä toimenpiteisiin työttömyysloukkujen poistamiseksi.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Työelämään osallistumisen edistämiseksi on laadittu laaja joukko toimenpiteitä, joilla pyritään aktivoimaan väestöä sekä edistämään osuus- ja yhteisötaloutta, elinikäisen oppimisen järjestelmiä, polkuja nuorten integroimiseksi työelämään sekä tieto- ja viestintätekniikkaohjelmia. Muiden hankkeiden tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia kohtuullisiin tuloihin, kohtuulliseen asuntoon, terveydenhuoltopalveluihin ja koulutukseen. Toimintasuunnitelmassa todetaan, että pienituloiset perheet eivät voi täysin hyödyntää huollettavana olevien lasten perusteella saatavaa veronalennusta, koska heidän verotuksensa on liian alhainen. Tämä verojärjestelmän puute koskee yli 10:tä prosenttia kaikista perheistä. Tästä syystä verovuodesta 2001 alkaen otetaan käyttöön huollettavana olevien lasten perusteella myönnettävä verohyvitysjärjestelmä, jonka avulla parannetaan tällaisten perheiden tulotasoa ja pyritään poistamaan työttömyysloukut. Huolimatta viimeaikaisesta myönteisestä työllisyyskehityksestä sosiaaliavustuksista riippuvaisten ihmisten määrä on kymmenen viime vuoden aikana noussut merkittävästi, mikä johtuu työmarkkinoilta syrjäytymisestä sekä yleisten sosiaaliturvatuksien heikkenemisestä. Ponnahdusohjelmalla (Spring Programme) pyritään ratkaisemaan nämä rakenteelliset syyt aktivointitoimilla ja nostamalla vähimmäiskorvaustasoa. Ohjelmaa ei ole vielä pantu kokonaan täytäntöön. Siinä asetetaan kunnianhimoisia määrällisiä tavoitteita ja aikatavoitteita: vähimmäistulot ansaitsevien määrän on vähennettävä kokonaisuudessaan kolmanneksella viidessä vuodessa ja aktivoitujen edunsaajien määrän on noustava 5 prosentista 20 prosenttiin. Tieto- ja viestintäalan kattavaa strategiaa ei toimintasuunnitelmassa ole, mutta joitakin hyviä alaa koskevia koulutushankkeita mainitaan.

3.2 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Ennaltaehkäisy on tärkeä näkökohta Belgian köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa toiminnassa. Belgian terveydenhuolto on tästä esimerkki. Sairausvakuutusjärjestelmä kattaa terveystalouksien kiinteän summan, ja erotus jää potilaan maksettavaksi. Vaikka tietyille sosiaaliluokille myönnetään maksualennuksia, pienituloiset kotitaloudet ja/tai kotitaloudet, joissa on vakavia terveysongelmia, on saatava paremmin järjestelmän piiriin. Jo edeltävissä toimenpiteissä suunniteltiin korvauksia, joista tietyt sosiaaliluokat voisivat hyötyä, jos kulut nousevat tietyn rajan yli. Terveydenhoitokulujen enimmäiskorvausjärjestelmä laajentaa ja yksinkertaistaa näitä toimenpiteitä siten, että kansallinen sairausvakuutuskassa korvaa välittömästi tietyn rajan ylittävät kulut. Rajat suhteutetaan kotitalouden veroilmoituksen tietoihin. Näin ehkäistään syrjäytymisriskit, jotka johtuvat vakavista terveysongelmista (tavoite 2), ja parannetaan terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta (tavoite 1).

3.3 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Belgian sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa keskitytään heikommassa asemassa oleviin, kuten vammaisiin pitkäaikaistyöttömiin, maahanmuuttajiin, terveydenhuollon ulkopuolelle jääviin ja yksinhuoltajiin. Alueellinen lähestymistapa toteutetaan suunnitelmilla, joilla edistetään (julkisten ja yksityisten sidosryhmien välisin kumppanuuksin) koordinoituja ja yhtenäisiä sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia toimia valituissa kunnissa.

3.4 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Kaikkien sidosryhmien osallistuminen varmistetaan monien eri elinten, muun muassa köyhydentorjuntakeskuksen, avulla. Keskus perustettiin vuonna 1999, ja sen tavoitteena on varmistaa pysyvä vuoropuhelu kaikkien sidosryhmien välillä sekä arvioida säännöllisesti köyhyyden vastaisia toimia kaikilla tasoilla. Keskuksen juridinen rakenne on vahva, ja sen johtoryhmään kuuluu edustajia köyhien yhdistyksistä, työmarkkinaosapuolista, (paikallisista) virastoista ja sairausvakuutusorganisaatioista. Keskus on osallistunut vain vähän toimintasuunnitelman laadintaan.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Tasa-arvokysymykset otetaan toimintasuunnitelmassa huomioon vaikkakin suppeassa määrin. Indikaattoreista puuttuu usein tasa-arvonäkökulma, ja useimmat tasa-arvostrategiat liittyvät koko väestöön eikä niissä sellaisenaan käsitellä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Toimintasuunnitelman merkittävin tasa-arvokysymykset esiin nostava seikka on lastenhoitopalvelujen tarjoaminen naisten työelämään osallistumisen helpottamiseksi. Hyödyllisiä työllisyys-, koulutus- ja tukipalveluhankkeita esitetään yksinhuoltajien auttamiseksi.

Hallitus on ilmaissut huolensa naisten aliedustuksesta tieto- ja viestintätekniikan alalla. Naisten ohjaamiseksi hyödyntämään uutta teknologiaa ministeriöiden välisessä tasa-arvokonferenssissa laadittiin toimintasuunnitelma, jonka tavoitteena on helpottaa naisten tasa-arvoista pääsyä uuden teknologian aloille. Terveydenhuoltoalalla toimintasuunnitelmassa otetaan käyttöön uusia toimenpiteitä sukupuolikohtaisten terveysongelmien ratkaisemiseksi.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYIDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Jokainen ESR-tavoitteiden 1 ja 3 mukaisista Belgian ohjelmista (joiden kokonaismäärärahat ovat 929 miljoonaa euroa) sisältää sosiaalista osallisuutta tukevia ensisijaisia erityistavoitteita tai toimenpiteitä. Ehdotetut ESR-toimenpiteet on suunnattu kaikille väestöosille, joita köyhyysriski koskee, ja sosiaalisen syrjäytymisen moniulotteiset näkökohdat otetaan huomioon yhtenäisessä lähestymistavassa. Vuonna 2000 hyväksytyjen ohjelmien perusteella voidaan todeta, että Belgian eri hallitukset aikovat käyttää 378,5 miljoonaa euroa (40 % kokonaismäärärahoista) sosiaalisen osallisuuden tukemiseen.

Myös Equal-ohjelmassa, jonka määrärahat ovat 74,1 miljoonaa euroa, keskitytään työmarkkinoiden ulkopuolelle jäävien integroimiseen. ESR:n ja Equal-ohjelman tärkeydestä huolimatta toimintasuunnitelmassa ei mainita, mitä vaikutuksia niillä saattaa olla sosiaalista osallisuutta tukevaan Belgian politiikkaan.

TANSKA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Tanskan sosiaalipoliittinen järjestelmä perustuu universaalisuuteen: kaikille asukkaille taataan tietyt perusoikeudet, jos he kohtaavat sosiaaliongelmia. Järjestelmän tehokkuus ja kattavuus näkyvät siinä, että Tanskassa köyhyysriskiaste oli vuonna 1997 EU:n alhaisin.

Tanskan talouden kehitys on myönteistä: maassa on EU:n korkein työllisyysaste ja alhainen työttömyysaste. Tämä on hyvä perusta sosiaalista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta lisääville toimille. Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) yhdenmukaistettujen tietojen mukaan 8 prosentilla Tanskan väestöstä tulot ovat alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta, ja köyhyysvaarassa elävien määrä kolmena vuonna 1995–1997 peräkkäin oli 3 prosenttia.

Strateginen lähestymistapa: Tanskan sosiaalista osallisuutta koskevassa lähestymistavassa keskitytään kehittämään osallisuutta edistäviä työmarkkinoita, jotta yhä useammat ihmiset saavuttaisivat vakaan aseman työmarkkinoilla tai pystyisivät pysymään siellä. Tätä pidetään parhaimpana tapana integroinnin toteuttamiseksi ja parhaimpana puolustuskeinona köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan. Muita tavoitteita on varmistaa yksilöllinen taloudellinen tuki, joka mahdollistaa kohtuullisen ja ihmisarvoisen elämän, ja parantaa sellaisten heikoimmassa asemassa olevien elinoloja, jotka ovat jääneet työelämän ulkopuolelle. Tanskan strategia perustuu lisäksi haluun ottaa kaikki asianomaiset sidosryhmät mukaan kehittämään sosiaalipoliittikkaa.

Toimet: Tanska vastaa kaikkiin neljään tavoitteeseen, mutta painottaa eniten aktivointitoimien sosiaalista ulottuvuutta. Tähän liittyvien toimenpiteiden kirjo on laaja. Kaikilla on mahdollisuus saada ilmaista koulutusta ja käyttää ilmaisia terveydenhuoltopalveluita, ja lapsille ja vanhuksille on järjestetty hoitomahdollisuudet. Ennaltaehkäisy on myös ollut jo vuosia tärkeä tekijä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, ja nykyään myös tietoyhteiskuntaan osallistuminen katsotaan osaksi tätä torjuntaa. Heikoimmassa asemassa olevien osalta keskitytään oikeussuojan parantamiseen ja yksilöllisten toimintasuunnitelmien kaltaisiin hankkeisiin. Kumppanuuden hengessä on perustettu sosiaalineuvosto, paikallisia koordinoitukomiteoita ja yritysverkostoja sosiaalisen vastuunkannon edistämiseksi. Vuonna 2000 hyväksyttiin uusi laki yhtäläisistä mahdollisuuksista. Laissa vahvistettiin tasa-arvon valtavirtaistamisen periaate.

Tulevaisuuden haasteet: Suurin haaste on onnistua luomaan osallisuutta tukevat työmarkkinat. Tässä yhteydessä on otettava huomioon ikääntyvä työvoima ja pitkän aikavälin yleistavoite nostaa työllisyyslukuja 100 000 henkilöllä. Toisena haasteena on varmistaa pakolaisten ja maahanmuuttajien sosiaalinen, kielellinen, kulttuurinen ja ammatillinen integrointi. Huolenaiheena ovat myös ihmiset, joilla on monia sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia ja joita on paljon kodittomiksi joutuvien joukossa.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Tanskan **työllisyysaste**, 76,3 % vuonna 2000, on yhä EU:n korkein. Lisäksi **työttömyysaste** on alhainen, 4,7 %, ja pitkäaikaistyöttömyysaste on tällä hetkellä vain 1 prosentti. Bruttokansantuotteen kasvu oli 2,9 % vuonna 2000.

Eurostatin ESSPROS-tietojen mukaan Tanska käyttää 30 % bruttokansantuotteestaan **sosiaalimenoihin**, kun EU:n 15 jäsenvaltiossa keskiarvo on 27,7 % (vuoden 1998 tiedot). Tanskan sosiaaliturvamenot henkeä kohden ostovoimapariteetein (PPS) laskettuna ovat 7 098 PPS eli selvästi enemmän kuin EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo, 5 532 PPS.

Tanskan sosiaalipoliittisen järjestelmän tehokkuus ja kattavuus näkyvät siinä, että Tanskassa köyhyysriskiaste on EU:n alhaisin. Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) yhdenmukaistettujen tietojen mukaan (1997) 8 prosentilla Tanskan väestöstä tulot ovat alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta, ja köyhyysvaarassa elävien määrä kolmena vuonna 1995–1997 peräkkäin oli 3 % (ECHP-tiedot).

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja tarkastella yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeitä tekijät, kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Tärkeimpänä yleistavoitteena pidetään **osallisuutta tukevien työmarkkinoiden** kehittämistä, jotta useammat ihmiset saavuttaisivat vakaan aseman työmarkkinoilla tai pystyisivät pysymään siellä. Suurimmalle osalle ihmisistä elämänlaatu liittyy tiiviisti aktiiviseen työelämään, jossa työllisyys ei ole itsessään ainoa tavoite, vaan sen avulla myös sosiaalisen syrjäytymisen riski pienenee. Tämän yleistavoitteen saavuttamiseen liittyy seuraavia haasteita:

- Vaikka työttömyys on laskenut ja työllisyys noussut selvästi, **toimeentulotukea pitkään saavien määrä** – tällä tarkoitetaan henkilöitä, jotka saavat käteisavustusta, aktivointi- tai kuntoutusavustusta vähintään kymmenen kuukautta yhden kalenterivuoden aikana – nousi 115 000 henkilöstä vuosina 1994–1998 lähes 122 000 henkilöön vuonna 1999. Karkean arvion mukaan heistä lähes 70 prosentilla (85 000 henkilöllä) työttömyys ei ollut ainoa ongelma.
- Osallisuutta tukevan yhteiskunnan edistämiseen ja rakentamiseen liittyy **kasvava etninen ulottuvuus**. On tärkeää luoda ja mukauttaa toimia niin, että yhteiskunnan yhä huomattavampi etninen moninaisuus muutetaan voimavaraksi eikä siitä tule syrjäytymisen ja sosiaalisen eriytymisen syy. Maahanmuuttajien osuus pitkäaikaista käteisavustusta saavista kasvaa (34 % vuonna 1999 verrattuna 24 prosenttiin vuonna 1994).
- Toinen huolenaihe ovat **erityisistä sosiaaliongelmista kärsivät**. Arvioiden mukaan 50 000 ihmistä on sosiaalisesti syrjäytyneitä (joista esimerkiksi huumeiden väärinkäyttäjää on noin 14 000, kodittomia noin 4 500 ja erityistä sosiaaliapua tarvitsevia mielenterveysongelmaisista noin 30 000). On arvioitu, että vain pieni osa alkoholin väärinkäyttäjistä syrjäytyy sosiaalisesti.

Tanskan talouden myönteinen kehitys muodostaa hyvän perustan toimenpiteiden vahvistamiselle sekä osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta korostavan yhteiskunnan rakentamiselle. Seuraavan kymmenen vuoden aikana hallitus aikoo nostaa työllisyyslukuja 100 000 henkilöllä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon työvoiman ikääntyminen. Väestökehityksen vuoksi työvoima pienenee jopa 40 000 henkilöllä vuoteen 2010 mennessä, jos nykyinen iän ja sukupuolen mukaan eritelty osallistumisaste pysyy ennallaan.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Tanskan sosiaalipoliittinen järjestelmä perustuu universaalisuusperiaatteeseen: kaikille asukkaille taataan tietyt perusoikeudet, jos he kohtaavat sosiaaliongelmia, kuten työttömyyttä tai sairauksia tai joutuvat huolenpidosta riippuvaiseksi. Tanskan sosiaalista osallisuutta koskevassa lähestymistavassa painotetaan aktiivista elämää. Strategian tarkoituksena on varmistaa, että avun tarpeessa olevia autetaan tulemaan mahdollisimman itsenäisesti toimeen.

Tulevien vuosien tärkeimpiä tavoitteita on lisätä työllisyyttä ja vahvistaa osallisuutta tukevia työmarkkinoita, vähentää eläkeläisten ja pitkäaikaistyöttömien sekä tulonsiirtojen varassa elävien työkäisten määrää. Tavoitteena on vastata kasvavan vanhusväestön tarpeisiin ilman, että eläkkeitä tai eläkepalveluja supistetaan tai verotusta kiristetään. Tärkeintä on kuitenkin varmistaa, että ihmiset pääsevät mielekkäisiin työsuhteisiin, mitä pidetään parhaimpana tapana integroimisen toteuttamiseksi ja parhaimpana puolustuskeinona köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan. Muita tavoitteita on varmistaa yksilöllinen taloudellinen tuki, joka mahdollistaa kohtuullisen ja ihmisarvoisen elämän, ja parantaa sellaisten heikoimmassa asemassa olevien elinoloja, jotka ovat jääneet työmarkkinoiden ulkopuolelle.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Heikommassa asemassa olevien auttaminen (takaisin) työmarkkinoille on monimutkainen haaste, johon vastaamiseen kaikkien toimien suunnittelusta ja täytäntöönpanosta vastaavien tahojen on osallistuttava. Tässä kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa tunnustetaan lisäksi tarve luoda yksittäisille ihmisille ja työnantajille taloudellisia kannustimia sekä lisätä yleistä tietoisuutta siitä, että kaikkien on osaltaan edistettävä sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Tanskan kattavan sosiaalipolitiikan tavoitteena on luoda aktiivinen ja yhtenäinen yhteiskunta.

Sosiaalisen syrjäytymisen ja marginalisoitumisen ehkäisyn lähtökohdaksi otetaan työpaikka. Toimenpiteet työmarkkinaosapuolten vastuunoton tukemiseksi sekä käyttöön otetut sosiaali-indeksi- ja sosiaalieettiset arvot ovat uusia tapoja luoda myönteisiä kannustimia yrityksille kantaa sosiaalista vastuuta. Innovatiivisia ovat myös menetelmien kehittämisohjelma ja erityisesti se osuus, jossa suunnitellaan paikallisia toimintasuunnitelmia osallisuutta tukevia työmarkkinoita varten.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Strategiassa edellytetään laajaa yhteistyötä hallinnon eri tasojen, julkisten viranomaisten, kansalaisjärjestöjen sekä kansallisen että paikallisen tason työmarkkinaosapuolten välillä.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa omaksuttu sosiaalipoliittinen lähestymistapa liittyy muihin toimintalinjoihin: yhteisenä tavoitteena on vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Sekä työllisyyden että sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa keskitytään varmistamaan mahdollisimman monen osallistuminen työelämään. Työllisyyden toimintasuunnitelmassa keskitytään itse työvoimaan (erityisesti työttömyyden varalta vakuutettuihin), kun taas sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa painotetaan osallisuutta tukevia työmarkkinoita. Molemmissa toimintasuunnitelmissa esitetään vain muutamia mahdollisuuksia sellaisten käteistukia saavien työttömien auttamiseksi, joita ei ole vakuutettu työttömyyden varalta (ja joiden ainoa ongelma on työttömyys). Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma sisältää lisäksi toimenpiteitä työmarkkinoiden ulkopuolelle joutuneiden auttamiseksi.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Työelämään osallistumisen edistämistä painotetaan paljon, ja aktiivinen sosiaalipolitiikka on suunnattu niille, joilla on jostain syystä vaikeuksia päästä työmarkkinoille tai pysyä työmarkkinoilla. Toimien tarkoituksena on antaa jokaiselle mahdollisuus osallistua työelämään yksilön taitoja kehittämällä ja samaan aikaan luoda lisää työmahdollisuuksia niille, joiden työkyky on vaillinainen.

Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan kuuluu joukko toimenpiteitä, joiden yleistavoitteena on auttaa ihmisiä auttamaan itseään ja perheitään. Toimenpiteistä mainittakoon kuntoutustuet, joustavat työaikajärjestelyt ja palkkatukea saavat suojatyöpaikat ja päiväkeskukset. Miltei kaikkiin työehtosopimuksiin on sisällytetty sosiaaliasioita käsitteleviä lukuja, joissa vahvistetaan järjestelyt sellaisten ihmisten palkkaamiseksi ja uudelleen kouluttamiseksi, joiden työkyky on vaillinainen. Sosiaalilausekkeet on toinen väline, jonka avulla viranomaiset voivat halutessaan edistää osallisuutta tukevia työmarkkinoita. Eläkejärjestelmän ennakouudistus toteutetaan osana aktiivista sosiaalipolitiikkaa vahvistavia toimia vuosina 2001–2003. Tällainen uudistus edellyttää uusien perusteiden käyttöönottoa ”työkyvyn” määrittelemisessä. Perusteissa painotetaan yksilön voimavaroja ja kehitysmahdollisuuksia eikä hänen rajoituksiaan. Perusteet ovat yhdenmukaisia muissa järjestelmissä käytettyjen perusteiden kanssa.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Tanska takaa kaikille mahdollisuuden koulutukseen, asuntoon ja terveydenhuoltoon. Kaikilla, jotka eivät itse tule itsenäisesti toimeen, on oikeus jonkinlaiseen tukeen, ja kaikilla 65 vuotta täyttäneillä tanskalaisilla on oikeus julkiseen vanhuuseläkkeeseen. Mahdollisuus asuntoon taataan julkisilla varoilla tuetulla asuntotuotannolla ja pienituloisille myönnettävällä asuntotuella. Myös ne tuet, joita myönnetään lasten- ja vanhustenhoitoon ja sellaisten ihmisten hoitoon, jotka eivät tule itsenäisesti toimeen, ovat kattavat. 76 % paikallisista viranomaisista pystyi takaamaan hoitopaikan 0–5-vuotiaille lapsille vuonna 2000. Paikallisten viranomaisten velvollisuutena on lisäksi taata henkilökohtainen ja käytännön tuki vanhuksille ja muille tukea tarvitseville. Vammaisten mahdollisuuksia koskevan lainsäädännön laatiminen perustuu Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymiin vammaisten yhtäläisten mahdollisuuksien saavuttamista koskeviin yleisohjeisiin. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa ei käsitellä kysymyksiä, jotka liittyvät mahdollisuuksiin käyttää oikeuspalveluja tai osallistua kulttuuri-, urheilu- ja vapaa-ajantoimintaan.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Ennaltaehkäisy on ollut jo monta vuotta tärkeä tekijä Tanskan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa toiminnassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei muilla aloilla sovellettaisi ennaltaehkäisyn periaatetta. Julkista terveydenhuolto-ohjelmaa, jonka yksi yleistavoite on parantaa heikoimmassa asemassa olevien terveydentilaa, on kehitetty. Toinen tärkeä tavoite on kohentaa heikommassa asemassa olevia asuinalueita soveltamalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa keskitytään paikallisiin voimavaroihin ja parannetaan fyysistä, kulttuurista ja sosiaalista ympäristöä.

Erityinen tukijärjestelmä on perustettu niitä ihmisiä varten, jotka ovat vaarassa syrjäytyä tai joilla on vastuullaan huollettavia. Tukijärjestelmässä otetaan huomioon heidän taloudellinen tilanteensa, asuinolonsa ja terveydentilansa. Tanska on edistynyt maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen integroimisessa. Vastikään saapuneita maahanmuuttajia ja pakolaisia varten on ollut vuodesta 1999 alkaen toiminnassa 3-vuotinen integrointiohjelma, jonka tavoitteena on taata heille tasa-arvoiset mahdollisuudet integroitua yhteiskuntaan ja osallistua työmarkkinoille. Viime aikoina on toteutettu muitakin etnisiä vähemmistöjä koskevia hankkeita, käynnistetty toimia mielenterveysongelmaisten ja kodittomien auttamiseksi, kerätty lisää tietoja etnisistä vähemmistöistä, tuettu vanhempia ja luotu hankkeita niitä perheitä varten, joissa on vammainen perheenjäsen, sekä perustettu lisää päivähoitopaikkoja kaksikielisille lapsille. Vaikka toimintasuunnitelmassa ei esitetä kattavaa strategiaa **tietoyhteiskuntaan osallistumiseksi**, siinä mainitaan eri hankkeita, kuten vammaisille tarkoitettu tieto- ja viestintätekniikkahanke, joka sisältää tietoteknisen toimintasuunnitelman, sekä vanhuksille tarkoitettu tieto- ja viestintätekniikkahanke.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Heikoimmassa asemassa olevien auttamista pidetään ensisijaisena tavoitteena, ja toimia on vahvistettu, jotta ongelmat eivät pahenisi. Tavoitteena on varmistaa, että jokaisella on mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään. Tanska on omaksunut tasapainoisen lähestymistavan, joka perustuu rakenteellisiin ratkaisuihin syrjäytymisriskin vähentämiseksi ja yksilöllisiin toimenpiteisiin riskiryhmässä olevien ihmisten auttamiseksi. Painopiste on hankkeissa, joilla edistetään oikeussuojaa, yksilöllisiä toimintasuunnitelmia, osallistumista, neuvontapalveluja, yhteenkuuluvuutta ja tasa-arvoa.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Tanskan malli perustuu laajalti kumppanuusperiaatteeseen, joka tarkoittaa työmarkkinoiden, paikallisviranomaisten ja muiden asianomaisten organisaatioiden ja tuensaajaorganisaatioiden osallistumista kaikilla tasoilla. Sosiaalilainsäädännön täytäntöönpano on hajautettu ja päävastuu on paikallisviranomaisilla. Oikeussuoja on varmistettu niin, että sosiaaliasioita koskevista päätöksistä voi valittaa valituslautakuntiin ja lopuksi tuomioistuimeen.

Sosiaalineuvosto on perustettu kansalliselle tasolle, ja siihen kuuluu edustajia muun muassa työmarkkinaosapuolista, paikallisviranomaisista ja Tanskan vammaisjärjestöjen neuvostosta. Samantyyppinen edustus on **paikallisissa koordinoitukomiteoissa** paikallisella tasolla. Toinen esimerkki kumppanuusperiaatteesta on kampanja edistää **yriytysten sosiaalista vastuuta**. Kampanjan yhteydessä perustettiin kansallinen yritysverkosto sekä viisi liikealan johtajista koostuvaa alueverkostoa sosiaaliministeriön tuella edistämään sosiaaliasioiden sitoutumista yrityksissä. **Kööpenhamina-keskuksella** on myös tärkeä asema. **Sosiaali-indeksi** ja **sosiaalieettiset arvot** on otettu käyttöön, jotta yritykset voisivat hyödyntää sosiaalialan muuttujia verratessaan itseään esikuva-analyysin avulla toisiin yrityksiin.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Tanskan yleinen järjestelmä, jossa taataan kaikille yhtäläiset oikeudet, jo itsessään vahvistaa tasa-arvoa. Naisten työllisyysaste on korkea, ja naisten osallistumista työmarkkinoille tuetaan takaamalla lapsille julkinen päivähoitopaikka. Uusi laki yhtäläisistä mahdollisuuksista hyväksyttiin vuonna 2000, ja laissa säädettiin kaikkien julkisten viranomaisten velvollisuudeksi ottaa tasa-arvon periaate huomioon suunnitelmissa ja hallinnossa. Seurantatyöryhmä on perustettu, ja sen tarkoituksena on valvoa ja hallinnoida tasa-arvon valtavirtaistamista. Vanhemmilla on oikeus yhden vuoden vanhempainlomaan, kunnes lapsi täyttää yhdeksän vuotta. Vanhempainlomajärjestelmä ei ole toteutunut tasa-arvoisesti, sillä noin 90 % vanhempainlomalle jäävistä on naisia. Vaikka toimintasuunnitelmassa esitellään vain muutama sukupuolen perusteella eriytetty sosiaalinen indikaattori, merkittäviä eroja sukupuolten välillä tulee esiin. Lisätietoja tarvitaan, jotta eroja voidaan analysoida tarkemmin ja jotta kehitystä voidaan seurata.

5 EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Tavoitteen 3 yhtenäinen ohjelma-asiakirja saa ESR:n rahoitusta 379 miljoonaa euroa, mikä on 50 % kokonaismäärästä. Yksi ohjelma-asiakirjan ensisijainen tavoite on yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen, jotta kaikki voisivat osallistua työmarkkinoille. Tukea annetaan myös paikallisella tasolla heikommassa asemassa olevien ryhmien, kuten etnisten vähemmistöjen, auttamiseksi työ- ja koulutusasioissa (ESR:n osuus on 105 miljoonaa euroa, joka vastaa 27 % talousarviosta). Toinen ESR:n tukema ohjelma on Equal-ohjelma, jossa ESR:n osuus on 29,9 miljoonaa euroa eli 50 % kokonaismäärästä. Noin 58 % suunnataan työmarkkinoilta syrjäytyneiden integrointiin. Vaikka kyseiset ohjelmat ovat jo käynnissä, niiden mahdollisiin vaikutuksiin ei viitata sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa.

SAKSA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Saksassa on työllisyyteen keskittyvä sosiaaliturvajärjestelmä, joka perustuu useaan sosiaalivakuutusjärjestelmään, joilla vakuutetaan suurimpien riskien varalta. Näitä ovat vanhuus, sairaudet, työkyvyttömyys, pitkäaikainen hoitotarve ja työttömyys. Viimeisenä turvallisuuden takaajana Saksan asukkailla on oikeus saada sosiaaliavustusta. Tämän avulla taataan ihmisille, joiden tulot ovat riittämättömät, perusvarat taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen perustarpeiden tyydyttämiseksi. Huolimatta Saksan talouden myönteisestä kehityksestä viime vuosina (bruttokansantuotteen kasvu vuonna 2000 oli 3 %) ja työssä käyvien määrän kasvusta (1,1 miljoonaa vuosina 1998–2000), työttömyysaste on yhä korkea maan itäosan osavaltioissa. ECHP:n yhdenmukaistettujen tietojen mukaan 14 %:a Saksan väestöstä uhkasi köyhyys (tulot alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta) vuonna 1997, mikä on EU:n 18 %:n keskiarvoa alhaisempi aste. 8 % saksalaisista eli tällaisessa tilanteessa (vähintään) kolme peräkkäistä vuotta (vuosien 1995–1997 tiedot).

Strateginen lähestymistapa: Toimintasuunnitelma perustuu ”sosiaalisesti oikeudenmukaisen yhteiskunnan” käsitteeseen, ja siinä yhdistetään nopeasti kehittyvä tietoyhteiskunta tarpeeseen vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Samaan aikaan hyvinvointivaltion on omaksuttava aktiiviva ja edistävä rooli (*”fördern und fordern”*). Jokaisen on otettava parempi vastuu itsestään, ja samaan aikaan jokaisen osallistuminen yhteiskuntaan on varmistettava. Toimintasuunnitelmassa painotetaan erityisesti tavoitetta välttää köyhyyskierrettä. Kansalaisjärjestöjen osallistumista pidetään erittäin tärkeänä edellytyksenä sosiaaliongelmien ratkaisemiseksi. Hallitus julkaisi ensimmäisen köyhyyttä ja hyvinvointia käsittelevän kertomuksensa huhtikuussa 2001. Kertomuksessa korostetaan sosiaalisen syrjäytymisen monialaista luonnetta, ja se oli tärkeä askel kohti asiallisempaa keskustelua. Työllisyyttä koskevan kansallisen toimintasuunnitelman osuus on keskeinen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa.

Toimet: Toimintasuunnitelmassa painotetaan neljää ensisijaista tavoitetta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa: työmarkkinoille integroimista ja pätevyyden hankkimista, työ- ja perhe-elämän yhdistämistä, heikoimmassa asemassa olevien tukemista sekä avustusjärjestelmien tehostamista paremman kohdentamisen avulla. Toimintasuunnitelmassa annetaan yleiskuva Saksan sosiaalisen suojelun järjestelmästä ja viitataan moniin nykyisiin ja hiljattain käyttöön otettuihin sekä joihinkin suunnitteilla oleviin yksittäisiin toimenpiteisiin ja hyviin käytäntöihin, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa. Suunnitelmassa mainitaan kattavasti toimintalinjat ja riskiryhmät ja näiden auttamistavat. Olisi selitettävä perinpohjaisemmin, miten useimpien yleisten sitoumusten osalta osallisuutta tukevat toimet voidaan muuttaa uusiksi käytännön järjestelyiksi. Lisäksi määrällisiä tavoitteita ja kehityksen mittaamisessa tarvittavia seurantajärjestelmiä olisi kehitettävä pidemmälle.

Tulevaisuuden haasteet: Suurimpana tulevaisuuden haasteena on vahvistaa sellaisia osallisuutta tukevia toimia, jotka koskevat ihmisiä, joilla on vaikeuksia osallistua työmarkkinoille. Haaste on pikemminkin rakenteellinen kuin kohderyhmäkeskeinen. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa pidetään tärkeänä, että kaikki toimijat koulutuksen sekä elinikäisen oppimisen alalta osallistuvat yhteisiin toimiin. Erityishuomiota on kiinnitettävä Saksan itäisten osavaltioiden korkeaan työttömyysasteeseen ja sen vaikutuksiin sosiaaliseen syrjäytymiseen.

On tärkeää aktivoida alue- ja paikallistaso paremmin kehittämään ja panemaan täytäntöön sosiaalista osallisuutta tukevaa prosessia, jotta tavoitteista ja hankkeista voitaisiin keskustella oikeilla Saksan liittovaltiojärjestelmän tasoilla.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Vuonna 2000 talouskasvu (3 %) ja työllisyyden kasvu (1,5 %) oli voimakkainta kymmeneen vuoteen. Työttömyys laski yhä ja jäi 7,9 prosenttiin. Sen sijaan pitkäaikaistyöttömyysaste (4 %) oli yhä yli EU:n keskiarvon vähäisestä laskustaan huolimatta. Työttömyys on suurinta kouluttamattomien, iäkkäiden työntekijöiden, vammaisten, maahanmuuttajien – erityisesti naispuolisten maahanmuuttajien – sekä pienten lasten äitien ja yksinhuoltajaäitien keskuudessa. Alle 3-vuotiaiden ja kouluikäisten lastenhoidon tarjonnassa on läntisissä osavaltioissa huomattavia puutteita. Läntisessä Saksassa työllisyys nousee ja työttömyys laskee, ja tietyillä alueilla on päästy lähes täystyöllisyyteen, kun taas monilla itäisten osavaltioiden alueilla työllisyyden kasvu on pysähtynyt ja työttömyys pysyy korkeana.

ESSPROS-tietojen perusteella Saksa käyttää 29,3 % bruttokansantuotteestaan sosiaalimenoihin, kun EU:n 15 jäsenvaltiossa keskiarvo on 27,7 % (vuoden 1998 tiedot). Saksan sosiaalimenot henkeä kohden ostovoimapariteetein (PPS) laskettuna ovat 6 459 PPS eli selvästi enemmän kuin EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo, 5 532 PPS.

Saksan kattava sosiaaliturvajärjestelmä selittää suurilta osin sen, miksi köyhyysriski pysyy alhaisena työmarkkinaongelmista huolimatta. Euroopan yhteisön kotitalouskyselyssä (European Community Household Panel, ECHP) saatujen tietojen mukaan 14 prosentilla Saksan väestöstä tulot olivat alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta vuonna 1997. Luku on pienempi kuin EU:n keskiarvo, 18 %. Pitkäaikainen köyhyysriski oli 8 %. Vuonna 1998 tehdyn Saksan sosioekonomisen kyselytutkimuksen mukaan läntisissä osavaltioissa Saksan kansalaisista 13 %:a ja muiden maiden kansalaisista 25,4 %:a uhkasi köyhyys. Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeät tekijät kuten työllisyys, asunotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Tärkeimpiä haasteita ovat seuraavat:

- Puolella kaikista muiden maiden kansalaisista (yhdeällä neljästä Saksan kansalaisesta) ei ole mitään ammatillista tai yleissivistävää koulutusta. Ryhmien välinen ero on suurempi 20–29-vuotiaiden keskuudessa, joista yhdellä kolmesta muista kuin Saksan kansalaisesta ei ole koulutusta. Saksan kansalaisista vain yhdellä kahdestatoista ei ole koulutusta.

- Saksan vanhojen ja uusien osavaltioiden välillä on yhä alueellisia tuloeroja. Liittovaltion tilastokeskuksen (Statistische Bundesamt) vuonna 1998 tekemä Saksan tulo- ja kulutustutkimus osoitti, että vanhoissa osavaltioissa sellaisissa kotitalouksissa asuvien osuus, joiden tulot ovat alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta, on 11 %, mutta uusissa osavaltioissa vastaava luku on 18,7 % (kansallisella tasolla 12,5 %).¹
- Lisäksi Saksan itäosille on tunnusomaista korkea rakennetyöttömyys sekä tarve ylläpitää julkista ja yksityistä infrastruktuuria.
- Vuoden 2000 joulukuussa 3,3 % koko väestöstä sai sosiaaliavustusta eli ”säännöllistä avustusta elinkustannuksiin”. Vaikka ehdot sosiaaliavustuksen saamiseksi ovat pysyneet muuttumattomina, elinkustannusavustusta saavien määrä on laskemassa (vuonna 2000 määrä oli 4,2 % alempi kuin vuonna 1999, ja vuonna 1999 määrä oli 3,2 % alempi kuin vuonna 1998). Yli neljännes yksinhuoltajista (28 %) elää sosiaaliavustuksen varassa (tiedot vuodelta 1998).

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Aktivoivan ja osallisuutta edistävän hyvinvointivaltion periaatteen mukaan toimintasuunnitelmassa painotetaan neljää ensisijaista tavoitetta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa: työmarkkinoille integroimista ja pätevyyden hankkimista, työ- ja perhe-elämän yhdistämistä, heikoimmassa asemassa olevien tukemista sekä avustusjärjestelmien tehostamista paremman kohdentamisen avulla. Saksan liittovaltiojärjestelmän vuoksi toimintasuunnitelman laadinnassa on kuultu sekä liittovaltiota että osavaltioita. Osavaltiot ja niiden sisällä kunnat ovat vastuussa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta. Liittovaltio on lähinnä vastuussa osallistumisen edistämisestä ja avoimesta pääsystä työmarkkinoille yhdessä julkisen työvoimapalvelun kanssa, joka vastaa työttömyys- ja avustuslainsäädännön hallinnoinnista ja toteuttamisesta.

Osavaltiot vastaavat yleissivistävästä koulutuksesta, kulttuuriasioista ja sosiaaliturvan rahoituksesta ja toteutuksesta sekä osittain ammatillisesta koulutuksesta, elinikäisestä oppimisesta ja asuntoasioista. Tämän vuoksi alue- ja paikallistasolla sovelletaan erilaisia strategioita.

¹ Jos otetaan huomioon erilaiset taloudelliset olosuhteet, kuten erilaiset hintatasot, ja jos pienituloisuuden raja lasketaan alueellisia mediaaneja käyttäen, pienituloisissa kotitalouksissa elävien osuus on silloin itäisissä osavaltioissa pienempi (8,4 %) kuin läntisissä (13,1 %).

Saksan liittoneuvosto (Bundesrat) on hyväksynyt tässä tilanteessa ja vaiheessa päätöslauselman, jossa kehoitetaan noudattamaan toimivaltuuksien jakoa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti ja ilmaistaan epäily siitä, että toimintasuunnitelmassa asetettaisiin määrällisiä kansallisia tavoitteita tai alatavoitteita. Ajan puutteen vuoksi toimintasuunnitelmassa raportoidaan pääasiassa jo toteutetuista tai parhaillaan toteutettavista toimenpiteistä, joilla lisätään aktivointia ja yhtenäistetään paremmin lähestymistapoja. Vain muutama sitoumus liittyy varsinaisesti sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmaan.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Köyhyyttä ja hyvinvointia käsittelevässä ensimmäisessä kertomuksessa korostetaan köyhyysriskin ja työttömyyden välistä yhteyttä. Tämän vuoksi sosiaaliselle syrjäytymiselle altteimpia ryhmiä ovat työttömät, vähän koulutetut, yksinhuoltajat, perheet, joissa on vähintään kolme lasta sekä maahanmuuttajat ja paluumuuttajat. Toimintasuunnitelmassa olisi kuitenkin voitu keskittyä enemmän hankkeisiin, joilla pyritään puuttumaan ministeriöiden toimien hajanaisuuteen, ja vahvistaa yhtenäisiä alueellisia lähestymistapoja. Itäisten osavaltioiden tilannetta koskevia erityisstrategioita on kehitettävä eteenpäin.

Yleisistä sitoumuksista puuttuvat selitykset, kuinka osallisuutta tukevat toimintalinjat voidaan muuttaa uusiksi käytännön järjestelyiksi. Toimintasuunnitelmassa ei myöskään määritellä selkeästi, kuinka lasten hoitopaikkojen lisäämistä ja parantamista koskevat strategiat toteutettaisiin. Nykyisessä toimintasuunnitelmassa on vain muutama uusi yli kahdeksi vuodeksi tehty sitoumus (esimerkiksi eläkeuudistus, osa-aikatyölainsäädäntö, työmarkkinoiden aktivoiminen), ja keskipitkän aikavälin strategiaehdotukset yhtenäisten lähestymistapojen toteuttamista varten ovat vasta aluillaan. Lissabonin huippukokouksessa korostettuun kymmenen vuoden ulottuvuuteen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Toimintasuunnitelmassa raportoidaan pääasiassa toimenpiteistä, joilla lisätään aktivointia ja yhtenäistetään paremmin lähestymistapoja, jotka on jo toteutettu tai toteutetaan osittain tulevana vuonna. Monet uusista hankkeista ovat kokeiluluonteisia, ja niitä toteutetaan vain tietyillä koealueilla tai joissakin kunnissa.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Eri osapuolet ovat jo vuosia keskustelleet tarpeesta koordinoida paremmin eri hallintoalueiden toimia, ja tarve on tunnustettu laajasti myös toimintaohjelmassa. Saksan liittovaltion rakenteen vuoksi kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä muiden sidosryhmien väliset neuvottelut käydään Saksan liittovaltion rakenteen mukaisissa menettelyissä. Tämä kysymys liittyy suhteellisen monimutkaiseen keskusteluun julkisten menojen ja tulojen jakamisesta liittovaltion tason ja osavaltioiden välillä sekä osavaltioiden poliittisesta autonomiasta.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmalla on tarkoitus täydentää työllisyyden toimintasuunnitelmaa edistämällä ”työkykyisten naisten ja miesten mahdollisuuksia saada pysyvä ja hyvä työpaikka” ja erityisesti sosiaaliavustusta saavien pitkäaikaistyöttömien, vähän koulutettujen, vammaisten ja maahanmuuttajien mahdollisuuksia. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa tarkennetaan, että (erityisesti nuorten) maahanmuuttajien osallistuminen koulutustoimiin pitäisi saada samalle tasolle kuin kaikkien työttömien osallistuminen. Esimerkkejä mainitaan neljästä vuosina 2001–2003 nuorisolle suunnatusta paikallisesta koehankkeesta. Kummassakaan toimintasuunnitelmassa ei aseteta määrällisiä alatavoitteita työ- ja perhe-elämän yhteensovittamistoimenpiteille.

Synergiaetuja toimintasuunnitelmien välillä kaivataan täydennyskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen alalla: sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa kannatetaan yhtenäisempää lähestymistapaa, jolla pyritään tavoittamaan vähän koulutetut ja muut suurimmassa avuntarpeessa olevat.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Toimintasuunnitelmassa keskitytään lisäämään julkisten työvoimapalvelujen ja sosiaaliviranomaisten välistä yhteistyötä, jotta integrointia työmarkkinoille voitaisiin parantaa ja byrokratiaa keventää. Epäselväksi kuitenkin jää, mikä osuus koulutusta ja elinikäistä oppimista koskevilla toimilla on tavoitteen saavuttamisessa. Kun kyse on vähän koulutetuista ihmisistä, joilta puuttuu tarvittavia perustaitoja ja tietoteknisiä taitoja ja joiden tavoite elinikäisestä työpaikasta on ristiriidassa monien työuran katkosten kanssa, vastaus tuntuu perustuvan yhä osittain täydentäviin ja vain osittain toisiinsa liittyviin toimenpiteisiin. Tällöin on vaarana, että epäedulliset koulutusmahdollisuudet jakavat väestön kahtia. Vammaisten integroimista työmarkkinoille vahvistetaan tärkeällä hankkeella (”50 000 uutta työpaikkaa vammaisille”). Saksassa on tarkoitus valtavirtaistaa yksilöllisiä palveluja vammaisille tarjoavat järjestelmät tuetun työn (*Arbeitsassistentz*) avulla.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Hallitus on asettanut tavoitteeksi luoda tarpeisiin perustuvan perustulojärjestelmän, jolla parannetaan nykyistä toimeentuloavustusten järjestelmää. Se aikoo saavuttaa tavoitteen vähitellen. Ensimmäinen askel oli eläkejärjestelmän uudistaminen, jonka avulla helpotettiin vanhuksien mahdollisuuksia saada taloudellista tukea. Asumistuki uudistuksen tarkoituksena on tehdä järjestelmästä perheystävällisempi. Huomiota kiinnitetään maahanmuuttajille suunnattavien terveydenhuoltopalvelujen rakenteelliseen parantamiseen (esimerkkinä etnisiin ryhmiin erikoistunut Hannoverin lääkärikeskus).

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Erityisryhmille kuten siirtolaisille, perheille, nuorille, vammaisille tai asunnottomille tarkoitettujen neuvontapalvelujen kirjo on laaja. Monet näistä palveluista ovat kansalaisjärjestöjen tarjoamia. Vuosina 1999 ja 2000 aloitettiin tieto- ja viestintätekniikan kampanjoihin sisältyy myös vammaisille, ikääntyville ja naisille tarkoitettuja erityistoimenpiteitä sekä toimia tieto- ja viestintätekniikan käyttömahdollisuuksien parantamiseksi esim. yleisissä kirjastoissa. Asunnottomuuden ehkäisemiseksi toimintasuunnitelmassa raportoidaan mahdollisuudesta maksaa väliaikaisesti vaikeuksissa olevien vuokralaisten vuokra. Velkaneuvontakeskusten neuvontapalvelujen parantamiseksi on luotu velkaneuvontaa koskevat jatkokoulutuksen laatumit, joita sovelletaan jatkossa koko maassa. On kuitenkin tärkeää varmistaa riittävä taloudellinen tuki tällaisille keskuksille.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Tavoitteen 3 kohderyhmiä ovat vammaiset, maahanmuuttajat ja erityisistä sosiaaliongelmista kärsivät. Nykyisen toimintasuunnitelman kahden vuoden sitoumuksia pidempiä sitoumuksia pitäisi tehdä enemmän tukemaan yhtenäisiä lähestymistapoja ja rakenneuudistuksia. Tietyistä ongelma-alueista ja riskiryhmistä ei ole tietoja, esimerkiksi laillisten ja laittomien huumeiden väärinkäyttäjistä.

Laajamittaisessa Sosiaalinen kaupunki -ohjelmassa (*Soziale Stadt*) tavoitteena on yhtenäisempi alueellinen lähestymistapa syrjäytymisen torjumiseksi kaupungeissa.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Toimintasuunnitelman laatimisprosessiin sisältyivät toistuvat neuvottelut, joita käytiin liitto- ja aluehallintojen asianomaisten osapuolten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien sekä akateemisen maailman asiantuntijoiden välillä. Tällä tavalla jatkettiin sitä yhteistyötä, jonka neuvoa-antava valiokunta oli aloittanut laadittaessa köyhyyttä ja hyvinvointia käsittelevää kertomusta. Tulevaisuuden haasteena on järjestää tämä yhteistyö siten, että sillä tuetaan Nizzan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavia yhtenäisiä ja innovatiivisia lähestymistapoja.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Toimintasuunnitelmassa korostetaan yleisiä tavoitteita lisätä naisten työmarkkinoille osallistumista sekä auttaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi todetaan, että lastenhoitomahdollisuuksien saatavuutta parannetaan. Lisäksi tuetaan osa-aikatyötä esittämällä lakiehdotus, joka koskee naisten ja miesten yhtäläistä asemaa julkisella palvelusektorilla, lisäämällä niiden naisten eläkeoikeuksia, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti lastenhoidon takia, sekä käynnistämällä tiedotuskampanjoita. Nyt kun lakisääteinen pitkäaikaishoitovakuutus on tullut voimaan, on syntynyt avohoitopotilaiden hoitopalvelujen verkosto, jonka avulla monet hoitoa tarvitsevien sukulaiset voivat jatkaa omaa ammattiuraansa. Hoidosta vastaavat voivat myös kartuttaa eläkejärjestelmään sisältyviä oikeuksiaan. Toimintasuunnitelmassa viitataan tasa-arvon valtavirtaistamiseen Sosiaalinen kaupunki -hankkeen yhteydessä, jossa torjutaan sosiaalista syrjäytymistä alueellisen lähestymistavan avulla. Tavoitteiden tasa-arvokysymykset otetaan huomioon toteutettaessa vammaisia koskevia toimenpiteitä, edistettäessä tieto- ja viestintätekniikan alan valmiuksia sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin, koulutukseen ja maahanmuuttajiin liittyvien kysymysten yhteydessä. Tieto- ja viestintätekniikan alan valmiuksien edistämisestä voidaan todeta, että naisten osallistumistavoitteeksi kaikilla tieto- ja viestintätekniikan aloilla on asetettu 40 prosenttia, mutta tämä tavoite olisi kuitenkin eriytettävä eri ammatteihin.

Uudella lailla pyritään edelleen vähentämään perheväkivallan uhrien asunto-ongelmia.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

ESR:n myöntämä tuki liittovaltion ja osavaltioiden tasolla on kokonaisuudessaan 10 809 miljardia euroa tavoitteen 3 osalta ja 8 805 miljardia euroa tavoitteen 1 osalta. Tavoitteen 1 mukaiset toimet noudattavat tarkkaan ohjelma-asiakirjan tavoitteen 3 rakennetta ja sisältöä. Toimintalinjalla B (*sosiaalisen syrjäytymisen torjunta*) ESR-tuki on 19,9 % (2 107 miljardia euroa) tavoitteen 3 osalta ja 22,1 % (1,29 miljardia euroa) tavoitteen 1 osalta. Siinä keskitytään torjumaan pitkäaikaistyöttömyyttä ja parantamaan heikommassa asemassa olevien ryhmien työnsaantimahdollisuuksia. Lisäksi 10 % ESR:n kokonaismäärärahoista toimintalinjalla E (*naisten mahdollisuuksien parantaminen*) käytetään sosiaalista osallisuutta tukeviin toimenpiteisiin.

Equal-yhteisöaloitteen, jonka määrärahat Saksan osalta ovat 979 miljoonaa euroa, tavoitteena on luoda uusia ratkaisuja, joilla kehitetään edelleen työllisyysjärjestelmiä ja ammatillisia koulutusjärjestelmiä ja niihin liittyviä toimia ja käytäntöjä. Painopisteenä ovat sosiaalista osallisuutta tukevat ja ennaltaehkäisevät toimet työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän, epätasa-arvoisuuden ja syrjäytymisen torjumiseksi. Tasa-arvon valtavirtaistamisen lisäksi rasmin ja muukalaisvihan torjuntaa pidetään laaja-alaisina aiheina, jotka on sisällytettävä kaikkiin yhdeksään toimintalinjaan.

Huolimatta edellä mainituista ohjelmista toimintasuunnitelmassa viitataan edelliseltä ESR-ohjelmakaudelta vain kolmeen ESR:n yhteisrahoittamaan toimenpiteeseen ja yhteen Horizon-hankkeeseen. Toimintasuunnitelmassa ei anneta yleiskuvaa ESR:sta myönnettyistä tuista.

KREIKKA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Kreikan yleinen sosiaalipalveluverkosto kehittyy asteittain. Kohdentamattomat käteisavustusjärjestelmät ovat ohjailleet Kreikan sosiaalipolitiikkaa, mutta tilanne on muuttumassa viimeaikaisen kehityksen myötä. Avoimen sosiaalihuollon ja sosiaalisen suojelun välineiden ja ohjelmien osalta voidaan todeta, että suunnittelua, toimeenpanorakenteita ja palvelujen tarjontaa on yhä syytä parantaa. Yhdenmukaistettujen ECHP-tietojen mukaan 22 prosentilla Kreikan väestöstä tulot olivat alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta vuonna 1997, ja köyhyysvaarassa kolmena perättäisenä vuonna 1995–1997 elävien osuus oli 11 %.

Huolimatta onnistuneesta osallistumisesta Euroopan talous- ja rahaliittoon sekä myönteisen talouskehityksen jatkumisesta Kreikan työllisyysaste on yhä alhainen ja työttömyysaste korkea. Työmarkkinoiden ongelmien ja rakennemuutosten, kuten kaupungistumisen, väestön ikääntymisen, perhetuen tasaisen heikkenemisen ja jatkuvan maahanmuuttajavirran, vuoksi köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat yhä vakava haaste Kreikalle.

Strateginen lähestymistapa: Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma jakautuu yleisiin toimiin, erityistoimiin ja hallinnollisiin toimiin. Tässä yhteydessä esitetään kolme ehdotusta, joissa käsitellään seuraavia kysymyksiä: a) millaisia tarpeita (eli kysyntää) nykyiset ja syntyvässä olevat, työttömyyteen ja talouden siirtymävaiheeseen liittyvät ongelmat asettavat sosiaalipolitiikalle b) sosiaalipolitiikan toteuttamista (eli tarjontaa) sovittamalla hallintorakenteita sosiaalipolitiikan uuden roolin mukaisiksi ja c) uusia tietojenkäsittelytapoja (koskee tilastollisia indikaattoreita ja hallinnollisia tietoja). Vaikka näillä määritellyillä aloilla tunnustetaan tärkeimmät haasteet, niillä tarvitaan selkeämpiä ja yksityiskohtaisempia tavoitteita ja päämääriä.

Toimet: Kreikan sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma sisältää monia toimenpiteitä, jotka liittyvät neljään yhteiseen tavoitteeseen. Erityisesti painotetaan tavoitteen 1.1 mukaisia toimenpiteitä, joista useimmat mainittiin jo työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa, ja sosiaalivastustusjärjestelmien monimuotoisuutta ("käteistuet"), vaikka toimenpiteet eivät vastaa täysin tavoitetta 1.2. Tämän tavoitteen mukaisten toimenpiteiden soveltamisalaa on laajennettu kolmella uudella toimenpiteellä, jotka toteutetaan tammikuussa 2000. Tavoitteen 2 ja 3 mukaiset toimenpiteet eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, ja tavoitteen 4 mukaisissa toimenpiteissä keskitytään luomaan edellytykset kaikkien toimijoiden mukaan ottamiseksi. Tietoyhteiskuntaan osallistumiseen viitataan joissakin laaja-alaisissa toimenpiteissä, jotka olisi kuitenkin valtavirtaistettava. Kaiken kaikkiaan muutamissa toimenpiteissä on innovatiivisia näkökohtia, mutta tasa-arvon valtavirtaistaminen ei sisälly kaikkiin toimintasuunnitelman toimenpiteisiin lukuun ottamatta tavoitetta 1.1. Eri aloilla, joilla tosin yritetään lähestyä yhtenäistä lähestymistapaa, sovelletaan hyvin erilaisia toimenpiteitä, minkä vuoksi on tarpeen kehittää asianmukaisia järjestelmiä ja aktivoida kaikki sosiaalipolitiikan alan sidosryhmät, jotta yhtenäisen lähestymistavan omaksuminen voidaan varmistaa aloilla, joilla on tarpeen toimia.

Tulevaisuuden haasteet: Tärkeä tulevaisuuden haaste on kehittää ja toteuttaa erityistoimenpiteitä sosiaalisen suojelun alalla toteutettavien toimien parantamiseksi, jotta syrjäytymis- ja köyhyysvaarassa olevia kansalaisia voidaan auttaa ja tällä tavalla edistää heidän sosiaalista osallisuuttaan. Muita tärkeitä haasteita ovat parantaa heikoimmassa asemassa olevien työllisyysmahdollisuuksia, sillä työttömyys, köyhyys ja syrjäytyminen liittyvät tiiviisti toisiinsa, ja uudistaa tärkeimmät eläkejärjestelmät eläkkeiden asianmukaisuuden ja jatkuvuuden takaamiseksi pitkällä aikavälillä.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Kreikan sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa annettujen tietojen² mukaan Kreikan köyhyysriskiaste oli 17 % vuonna 1988, 18,4 % vuonna 1994 ja 17,3 % vuonna 1999. Tästä käy ilmi, että köyhyysriski on pysynyt vakaana huolimatta talouden ja yhteiskunnan nopeista rakennemuutoksista. Eurostatin ECHP-tiedot vahvistavat ajallisen muuttumattomuuden, vaikka köyhyysriskiksi arvioitiin 22 % sekä vuonna 1995 että vuonna 1997.

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeitä tekijät, kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Kreikassa on edelleen alhainen työllisyysaste ja korkea työttömyysaste. Kreikan työttömyysaste on yhä korkeampi kuin EU:n jäsenvaltioiden keskiarvo (11,1 % vuonna 2000, kun EU:n vastaava luku oli 8,3 %), ja työttömyys koskee edelleen erityisesti naisia ja nuoria.

Kreikan nykyisiä julkisia sosiaali- ja tukipalveluja on muutettava, jotta niillä voidaan vastata sosiaalialan kasvaviin ja monimuotoisiin tarpeisiin. Eurostatin ESSPROS-tietojen mukaan Kreikka on lisännyt sosiaaliturvamenoja, ja vuonna 1998 se käytti 24,5 % bruttokansantuotteestaan sosiaaliseen suojeluun, kun EU:n jäsenvaltioiden keskiarvo on 27,7 %. Kreikan sosiaalimenot henkeä kohden ostovoimapariteetein (PPS) laskettuna ovat 3 139 PPS eli vähemmän kuin EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo, 5 532 PPS, mikä johtuu Kreikan heikosta tuottavuudesta. Yli puolet sosiaalikulusta käytetään vanhuus- ja leskeneläkkeisiin (52,6 % verrattuna EU:n 45,7 prosentin keskiarvoon), minkä vuoksi muihin sosiaalisiin tulonsiirtoihin jää vastaavasti vähemmän varoja.

- Kreikan tärkein tulevaisuuden haaste, varsinkin kun otetaan huomioon perheen antaman tuen heikkeneminen, on säilyttää sosiaalinen yhdenmukaisuus jatkamalla erityistoimia sosiaalisen suojelun alalla kaikkien syrjäytymis- ja köyhyysvaarassa olevien kansalaisten auttamiseksi. Tämä tavoite esitetään selkeästi sosiaalisen osallisuuden edistämistä käsittelevässä Kreikan toimintasuunnitelmassa tärkeimpänä haasteena ja ensisijaisena tavoitteena.

² Tiedot saatu kansallisesta kotitalouksien menotutkimuksesta käyttämällä laskuperusteena käytettävissä olevia tuloja ja köyhyysrajana 60:ta prosenttia kansallisesta mediaanitulosta.

- Toinen toimintasuunnitelmassa tunnustettu haaste on lisätä ja parantaa sosiaalipalvelujen valikoimaa, mikä todennäköisesti nostaa edelleen bruttokansantuotteesta sosiaalipalveluihin käytettävien menojen prosenttiosuutta.
- Toimintasuunnitelmassa painotetaan voimakkaasti aktivointi- ja ennaltaehkäisytoimenpiteitä, jotta on jo suunniteltu tai toteutettu Kreikan työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa. Näin ollen työttömyyden torjunta ja työllisyyden edistäminen on tärkeä haaste sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa.
- Vaikka Kreikan talouden kehitys on ollut myönteistä vuodesta 1996, maan haasteena on edelleen ratkaista alueiden välinen eriarvoisuus sosiaalisen yhtenäisyyden vahvistamiseksi.
- Vaikka koulun varhainen keskeyttäminen (koskee erityisesti sellaisia nuoria, joilla on fyysisiä, mielenterveydellisiä tai sosiaalisia vaikeuksia) on viime vuosina vähentynyt, se on edelleen haaste, koska se on tiiviisti yhteydessä sukupolvesta toiseen siirtyvään köyhyyteen.
- Eriyistä huomiota on kiinnitettävä jatkossakin joidenkin pienituloisten kotitalouksien asuinolojen parantamiseen.
- Tarve uudistaa tärkeimmät eläkejärjestelmät on yksi huolenaihe. Sosiaaliturvajärjestelmän uudelleenorganisointi on erittäin tärkeää. Varsinkin kun otetaan huomioon nykyinen taloudellinen tilanne ja väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet, on tärkeää taata eläkkeiden asianmukaisuus ja jatkuvuus pitkällä aikavälillä.
- Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa esitetään haasteena ja painopisteenä monikulttuurisen yhteiskunnan edistäminen integroimalla maahanmuuttajat joustavasti.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Sosiaalista yhteenkuuluvuutta tukeva strategia on jäsennetty toimintasuunnitelmassa kolmeen toimintakokonaisuuteen: yleisiin toimiin, joissa vaikutetaan sosiaaliasioiden merkitykseen ja sosiaalisuhteisiin, erityistoimiin, joilla on omat erityistavoitteensa ja erilliset välineensä sekä hallinnollisiin toimiin, joilla lisätään mahdollisuuksia. Tässä yhteydessä esitetään kolme mukautusehdotusta, jotka koskevat: a) sitä, millaisia tarpeita (eli kysyntää) nykyiset ja syntymässä olevat, työttömyyteen ja talouden siirtymävaiheeseen liittyvät ongelmat asettavat sosiaalipolitiikalle b) sosiaalipolitiikan toteuttamista (eli tarjontaa) sovittamalla hallintorakenteita sosiaalipolitiikan uuden roolin mukaisiksi ja c) uusia tietojenkäsittelytapoja (koskee tilastollisia indikaattoreita ja hallinnollisia tietoja). Yleisesti ottaen toimintasuunnitelmassa noudatetaan neljää strategiaa: (1) jatketaan makrotalouden tehostamista, (2) harjoitetaan työllisyyspolitiikkaa, jolla ehkäistään työttömyyttä ja joustavoitetaan työmarkkinoita (autetaan naisia ja pienituloisia), (3) toteutetaan uudistuksia syrjäytymiseen liittyvissä asioissa (terveys, hyvinvointi, koulutus, sosiaaliturva, julkinen hallinto, hajauttaminen), (4) käynnistetään kolme uutta kohdennettua hanketta tammikuussa 2002.

Toimintasuunnitelmassa keskitytään valittuihin kohderyhmiin, koska arviointien mukaan tällä tavalla voidaan nykyisissä olosuhteissa luoda nopeammin sosiaalipalveluverkosto. Lähestymistapaa tukisi suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien määrittely (jossa huomioon otettaisiin ryhmien koko, koostumus, työllisyystilanne, asuinolot jne.) ja syrjäytymisvaarassa olevien maantieteellisten alueiden määrittely, mikä toimintasuunnitelmasta puuttuu. Näitä seikkoja on mahdollista kehittää lisää.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Vaikka toimintasuunnitelmassa luodaan ja muokataan toimintalinjoja köyhyyden ja syrjäytymistä koskevien uusien ongelmien ratkaisemiseksi, siinä ei aseteta määrällisiä tavoitteita. Toimintasuunnitelman riittämättömät määrälliset tiedot haittaavat kattavamman ja paremmin jäsennellyn toimintasuunnitelman laatimista. Tämän vuoksi on kerättävä vankkaa näyttöä hankkimalla parempia tilastotietoja ja analyyseja, mikä todetaan välttämättömäksi sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman luvussa IV. Tietoja ja analyyseja tarvitaan toimintasuunnitelman toimien seurannassa ja arvioinnissa.

Eläkkeet muodostavat suurimman osan sosiaalisista tulonsiirroista. Muiden sosiaalisten tulonsiirtojen osuus suhteellisen köyhyyden vähentämisessä on paljon pienempi. Äskettäin käyttöön otetut tulonsiirtotoimenpiteet (tarkoitettu esimerkiksi vuoristoalueilla asuville, perheille, joissa on kouluikäisiä lapsia, ja pitkäaikaistyöttömille) voivat kuitenkin parantaa tilannetta.

Sosiaaliturvajärjestelmän eri osien kattavuutta tarkasteltaessa on sitä paitsi otettava huomioon kaksi ratkaisevan tärkeää muuttujaa: etuuksien taso ja edunsaajien määrä. Tämän vuoksi toimenpiteiden vaikutusten arviointi on välttämätöntä.

Yleisesti ottaen toimintasuunnitelmasta käy ilmi, ettei Kreikka ole vielä hyväksynyt virallista köyhyysrajan määritelmää eikä taattua vähimmäistuloa. Tämä selittää sen, että tiettyihin väestöryhmiin (esimerkiksi vammaisiin, työttömiin, entisiin vankeihin, työttömyysvakuutuksen ulkopuolella oleviin naisiin jne.) sovelletaan samaan aikaan hyvin erilaisia tulonsiirtojärjestelmiä. Tulevaisuudessa eri etuuksiin sovellettavat perusteet on yhdenmukaistettava ja niitä on sovellettava yhtenäisesti.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Toimintasuunnitelmaan sisältyy muutamia uusia kohdennettuja tavoitteita, jotka on määrä toteuttaa tammikuuhun 2002 mennessä. Tällaisia ovat toimeentulotuki kotitalouksille vuoristoalueilla ja epäsuotuisilla alueilla, käteisavustukset 45–65 -vuotiaille pitkäaikaistyöttömille ja etuudet perheille, joissa on kouluikäisiä enintään 16-vuotiaita lapsia. Myös tietyt tavoitteeseen 2 ja 3 kuuluvat toimenpiteet sisältävät innovatiivisia tekijöitä ja lähestymistapoja. On tarpeen korostaa, että sosiaalihuoltopalvelujen tarjonnasta ja kysynnästä tehdään alueellisen ja paikallisen tason kartoitus, joka liitetään terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltoalan yhtenäiseen maantieteelliseen tietojärjestelmään.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Ensisijaisena tavoitteena on vakiinnuttaa menetelmät ja järjestelyt, joita koordinoitun ja yhtenäisen lähestymistavan varmistaminen edellyttää. Hallitus on sitoutunut panemaan nämä alulle. Lisäksi on edelleen kehitettävä alhaalta ylöspäin suuntautuvia ja käyttäjälähtöisiä toimintatapoja sekä riittävää osallistumista päätöksentekoon.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

Kreikan sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma sisältää lukuisia toimia, joissa otetaan huomioon Nizzan Eurooppa-neuvoston neljä yhteistä tavoitetta ja joihin sisältyy eri toimintamuotoja kuten toimia, säädöksiä, monen alan suunniteltuja uudistuksia, nykyisten toimenpiteiden laajennuksia, rahallisia etuuksia jne.

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Toimintasuunnitelmassa korostetaan **tavoitteen 1.1** ”*edistetään työelämään osallistumista*” mukaisia toimia, joista suurin osa sisältyi jo Kreikan työllisyyden kansalliseen toimintasuunnitelmaan vuonna 2001. Koska työttömyysongelma on monitahoinen, on todettava, että vaikka toimintasuunnitelma sisältää kohdennettuja toimia, joilla edistetään tiettyjen kohderyhmien osallistumista työmarkkinoille, tärkeää näiden toimien tehokkaassa toteuttamisessa olisi saada päätökseen meneillään oleva työntekijöiden työvoimatoimiston laajamittainen uudelleenorganisointi ja luoda hyvin organisoitu työttömyys- ja työllisyyskehityksen määrittely-, raportointi- ja seurantajärjestelmä. Lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää toimenpiteisiin, joilla pyritään yksilökohtaisiin tarpeisiin perustuvaan neuvontaan ja sosiaalitukeen.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Tavoitteen 1.2 ”*edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille*” yhteydessä toimintasuunnitelmassa painotetaan monia erilaisia sosiaaliavustusjärjestelmiä (”käteisavustuksia”), jotka vastaavat tätä tavoitetta vain osittain. Kreikassa ei ole myöskään koskaan ollut pitkäaikaistyöttömiä koskevaa yleistä työttömyyskorvausjärjestelmää, ja on mahdollista, että tietyt köyhyydessä elävät ryhmät jäävät tulotuen ulkopuolelle. Muut tavoitteen mukaisista toimenpiteistä (oikeudet, hyödykkeet ja palvelut) perustuvat lähinnä järjestelmien suunniteltuihin yleisuudistuksiin muun muassa koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalisen suojelun alalla. Uudistusten tarkoituksena on parantaa muun muassa yhtäläisiä oikeuksia palveluihin. Nähtäväksi jää, pystyvätkö tällaiset uudistukset yksinään vastaamaan heikommassa asemassa olevien ryhmien tai väestöosien tarpeisiin. On syytä todeta, että tavoitteiden 1.1 ja 1.2 yhteydessä sovellettavien toimintalinjojen välillä on vain vähäisiä (tai heikkoja) yhteyksiä.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Tavoitteen 2 ”*ehkäistään syrjäytymisvaara*” mukaisten toimenpiteiden osalta todettakoon, että vaikka ne kattavat lähes kaikki riskiryhmät, ne eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta eivätkä liity muiden tavoitteiden mukaisiin toimenpiteisiin. Osa ohjelmista, kuten vammaisille tarkoitettu sosiaalituki ja koulutuskeskukset, Psychargos-mielenterveysohjelman kehittäminen ja laajentaminen sekä taajamien yhtenäiset kehittämistoimet, sisältävät innovatiivisia näkökulmia varsinkin siksi, että ne perustuvat yhtenäiseen lähestymistapaan. Tietoyhteiskuntaan osallistumista tukevissa toimenpiteissä puolestaan keskitytään lähinnä koulutukseen.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Toimintasuunnitelmassa esitetään muutama **tavoitteen 3** ”*autetaan heikoimmassa asemassa olevia*” mukainen toimenpide. Niissä keskitytään lähinnä kulttuurien välisten koulutusongelmien ratkaisemiseen, tosin selkeää yhteyttä ei tehdä suunniteltujen toimien ja erityisryhmien tarvitsemien sosiaaliturvapalvelujen välillä. Rakennemuutoksiakin kuitenkin tarvitaan, jos sosiaalista yhtenäisyyttä halutaan edistää. Useimmat toimenpiteistä kohdistetaan tiettyihin väestönsiiin. Tässäkin yhteydessä muutamia toimenpiteitä voidaan pitää innovatiivisina ja yhtenäiseen lähestymistapaan perustuvina, kuten romaaneja koskevaa yhtenäistä toimintasuunnitelmaa, jossa infrastruktuuriin tehtävät investoinnit liitetään henkiseen ja sosiaaliseen pääomaan tehtäviin investointeihin.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Tavoitteen 4 ”*aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan*” mukaisiin toimenpiteisiin sisältyy toimintasuunnitelman seurannassa ja toteuttamisessa tarvittavia suunnitelmia sekä toimenpiteitä hallinnollisten valmiuksien parantamiseksi. Toimenpiteet vaikuttavat tavoitteeseen kuitenkin vain välillisesti. Jotkin toimenpiteistä eivät liity selkeästi tavoitteeseen, ja joidenkin toimenpiteiden toteuttaminen näyttää kestävän kauan. Muut vapaaehtoistoimien vahvistamiseen tähtäävät toimet ovat suunnitteluvaiheessa. Aikomus perustaa kuntatason tukipalveluverkosto heikoimmassa asemassa oleville on lupaava.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Vaikka toimintasuunnitelmassa ilmaistaan selkeästi aikomus omaksua tasa-arvon valtavirtaistamista koskeva lähestymistapa, siitä puuttuu kattava strategia, joka perustuisi Kreikan naisten kohtaamien ongelmien järjestelmälliseen analysointiin ja meneillään olevien muutosten seurantaan. Jotkin esitetyistä toimenpiteistä, kuten entisten naisvankien tukiohjelmat, koskevat heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Euroopan sosiaalirahasto ja Equal-aloite tukevat merkittävästi kansallisen toimintasuunnitelman tavoitteiden toteuttamista. Toimintasuunnitelma kuitenkin sisältää vain muutaman suoran viittauksen Kreikkaa koskeviin yhteisön tukikehyksiin vuosiksi 2000–2006. Moni erityisesti Nizzan tavoitteiden 1.1, 2 ja 3 (ja vähemmän tavoitteen 4) mukaisista toimenpiteistä vaatii ESR-rahoitusta. Tämä viittauksien puute johtuu siitä, että määrät on vahvistettu kansallisen toimintasuunnitelman toimittamisen jälkeen.

Kreikassa sosiaalista osallisuutta koskevissa ESR-toimenpiteissä keskitytään lähinnä vahvistamaan heikommassa asemassa olevien työkykyä ja integrointia sekä helpottamaan kyseisten ryhmien mahdollisuuksia saada koulutusta ja käyttää terveydenhoitopalveluja. ESR:sta myönnetään tukea lähinnä työllisyyttä ja ammatillista koulutusta koskeviin koulutusohjelmiin, yleissivistäviin ja peruskoulutusohjelmiin sekä terveys- ja sosiaalipalveluohjelmiin. Myös Euroopan aluekehitysrahasto tukee kyseisten alojen infrastruktuuria ja välineitä.

Equal-ohjelma perustuu Kreikan osalta vahvasti ESR-tukeen. Ohjelman tarkoituksena on edistää ja testata uusia tapoja torjua syrjäytymistä ja eriarvoisuutta, jonka kohteena työmarkkinoilla on suurin osa heikoimmassa asemassa olevista (nuoret, naiset, kouluttamattomat, etniset vähemmistöt, vammaiset, iäkkäät työntekijät, pakolaiset, entiset rikolliset, huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjät ja turvapaikanhakijat).

ESPANJA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Espanja on kehittynyt hyvinvointivaltiona merkittävästi 20 viime vuoden aikana. Sosiaalimenojen kasvu on ollut nopeampaa kuin bruttokansantuotteen ja julkisten menojen kasvu kokonaisuudessaan, ja tämän ansiosta Espanja voi rakentaa sosiaaliturvajärjestelmäänsä, joka perustuu mahdollisuuksiin päästä koulutukseen, saada terveys- ja sosiaalietuuksia, erityisesti vanhuuseläkettä. Perinteinen verorahoitteinen ammatillinen sosiaaliturvajärjestelmä on muuttumassa kohti sekajärjestelmää, jossa myönnetään sosiaaliavustuksia myös julkisista varoista. Kymmenen viime vuoden aikana sosiaalisen suojelun soveltamisalaa on laajennettu, ja se sisältää nykyään myös heikoimmassa asemassa olevat. Lisäksi sosiaaliavustusjärjestelmät lopullisena turvallisuuden takaajana on otettu vähitellen käyttöön. Espanjan työttömyysaste on yhä 14,1 %, vaikka työllisyystilanne onkin kohentunut tasaisesti viiden viime vuoden aikana. Yhdenmukaistettujen ECHP-tietojen perusteella (1997) 19 prosentilla Espanjan väestöstä tulot olivat alle 60 % mediaanitulosta. Nykyisen kehityksen mukaan näyttää siltä, että kodittomat, maahanmuuttajat ja heidän lapsensa sekä yksinhuoltajaperheet muodostavat sosiaalisesti heikoimmassa asemassa olevat ryhmät, ja tärkein syrjäytymisen syy on työttömyys.

Strateginen lähestymistapa: Espanjan viranomaiset pitävät syrjäytymistä moniulotteisena ilmiönä, mikä vaikeuttaa sidosryhmien aktivointia huomattavasti ja voi näin ollen hankaloittaa johdonmukaisen sosiaalista osallisuutta tukevan politiikan täytäntöönpanoa. Tässä yhteydessä nykyisessä toimintasuunnitelmassa esitellään erilaisia nykyisiä toimenpiteitä ja suunniteltuja parannustoimia osallisuuden edistämiseksi. Ensisijainen strategiatavoite on eri tasojen viranomaisten, työmarkkinaosapuolten sekä kansalaisjärjestöjen aktivointi. Näiden tavoitteiden saavuttamisen avulla pitäisi tulevaisuudessa voida laatia suunnitelma, jossa toimenpiteet ovat yhtenäisempiä kuin tässä suunnitelmassa.

Toimet: Espanja käsittelee kaikkia neljää tavoitetta. Se vastaa sosiaalista osallisuutta koskeviin haasteisiin keskittymällä enimmäkseen sosiaalisen suojelun työllisyyspuoleen erityisesti eläkkeelle jääville ja vammaisille tarkoitettujen eläkejärjestelmien avulla. Järjestelmät takaavat iäkkäille ja heikoimmassa asemassa oleville hyväksyttävän sosiaalisen suojelun tason. Toinen tärkeä sosiaalisen suojelun näkökohta koskee vähimmäistuloa, joka toimii lopullisena turvallisuuden takaajana kyseisille ryhmille, erityisesti nuorille ja alle eläkeiän oleville työttömille, jotka tulisi integroida työmarkkinoille. Espanjan viranomaiset ovat perinteisesti soveltaneet pikemminkin vahvoihin julkisiin erityiselimiin perustuvaa kohdennettua lähestymistapaa kuin yhtenäistä lähestymistapaa. Suunnitelmassa käsitellään myös uuden teknologian käyttömahdollisuuksia, jotta tietoyhteiskunnasta syrjäytyminen voitaisiin välttää.

Tulevaisuuden haasteet: Eri hallinnon tasojen välillä tarvitaan koordinoitua ja yhteistyötä, jotta toimenpiteiden vähimmäistasot voidaan määrittää sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien kysymysten tarkastelemiseksi yhtenäisemmin koko maassa. Keskushallinto ja itsehallintoalueiden hallintoelimet ovat sitoutuneet siihen, että kaikki itsehallintoalueet laativat omat aluesuunnitelmat, kuten tapahtuu jo nyt monilla alueilla ja erityisesti Navarrassa. Toisen tärkeän haasteen muodostavat vaikean köyhyyden eri muodot. Erityishuomiota vaativat suhteellisen uudet syrjäytymisen muodot, jotka koskevat maahanmuuttaja-aikuisia ja -lapsia, kodittomia sekä mielenterveysongelmista kärsiviä. Lopuksi todettakoon, että syrjäytymistä mittaavia indikaattoreita ja syrjäytymisen vastaisia aluesuunnitelmia olisi syytä kehittää lähitulevaisuudessa lisää.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Espanjan sosiaalisen suojelun järjestelmä on muuttunut 20 viime vuoden aikana perinteisestä verorahoitteisesta ammatillisesta sosiaalisen suojelun järjestelmästä kohti sekajärjestelmää, jossa myönnetään sosiaaliavustuksia myös julkisista varoista. Tämä sosiaalisen suojelun järjestelmä kattaa pääasiassa vähimmäistuloetuudet, terveydenhuollon, työttömyys- ja vanhuusetuudet ja työmarkkinoille integroinnin, ja siitä on tulossa yleinen järjestelmä. On tärkeää ottaa huomioon, ettei taattu vähimmäistulo perustu yhtenäiseen kansalliseen järjestelmään, vaan Espanjassa on käytössä eri aluejärjestelmiä, joiden perusteella myönnetään eritasoisia etuuksia.

Vuonna 2000 Espanjan talouden tilanne kohentui, sillä bruttokansantuote kasvoi 4,1 %. Tämä on osittain johtanut työllisyysasteen nousuun ja työttömyyden laskuun. Vaikka työllisyysaste nousi 47,1 prosentista vuonna 1996 aina 55 prosenttiin vuonna 2000, se jää silti selvästi alle EU:n 63 prosentin keskiarvon. Huolimatta naisten työllisyyden huomattavasta kasvusta naisten ja miesten työllisyyden välinen ero on yhä 30 prosenttiyksikköä. Espanjan työttömyysaste on yhä 14,1 %, korkein koko EU:ssa, vaikka työllisyystilanne onkin kohentunut tasaisesti viiden viime vuoden aikana. Tässäkin suhteessa sukupuolten välinen ero on suuri, sillä naisten työttömyysaste on kaksinkertainen miesten työttömyysasteeseen verrattuna. Muita Espanjalle tunnusomaisia piirteitä ovat nuorten työttömyysaste, 11,4 %, ja pitkäaikaistyöttömyysaste, 5,9 %.

Eurostatin ESSPROS-tietojen mukaan Espanja käyttää 21,6 % bruttokansantuotteestaan sosiaalimenoihin, kun EU:n jäsenvaltioiden keskiarvo on 27,7 % (vuoden 1998 tiedot). Espanjan sosiaalimenot henkeä kohden ostovoimapariteetein (PPS) laskettuna ovat 3 224 PPS eli selvästi vähemmän kuin EU:n keskiarvo, 5 532 PPS. Yhdenmukaistettujen ECHP-tietojen mukaan (1997) 19 prosentilla Espanjan väestöstä tulot olivat alle 60 % mediaanitulosta (köyhyysriskin taso). Pitkäaikaisessa köyhyysvaarassa elävien määrä kolmena vuonna peräkkäin 1995–1997 oli 8 % (ECHP-tiedot).

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeät tekijät kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Tärkeimpiä haasteita:

- Varmistetaan, että yhdenmukaistettua vähimmäisavustusta sovelletaan koko maassa, sillä sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien kysymysten käsittely voi vaihdella merkittävästi itsehallintoalueiden välillä.

- Varmistetaan tiiviimpi koordinointi aktiivisen työllisyyspolitiikan ja sosiaalista osallisuutta tukevan politiikan välillä.
- Keskitytään suurimpiin heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuten kodittomiin, maahanmuuttajiin ja yksinhuoltajaperheisiin, sillä näihin ryhmiin kohdistuu samanaikaisesti useampia ongelmia, kuten työttömyys, alhainen koulutustaso, heikot asuinolot, työkyvyttömyys jne.
- Vastataan tarpeeseen taata sosiaalinen suojele eläkeläisille ja vammaisille.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Toimintasuunnitelmassa annetaan yleiskuva köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä sekä erilaisista nykyisistä toimenpiteistä ja suunnitelluista parannustoimista. Tämä edellytti keskushallinnon sekä alue- ja paikallistason toimijoiden laajaa osallistumista. Espanjan hallintorakenteen vuoksi toimintasuunnitelma on pakostakin pikemminkin katsaus eri toimenpiteistä kuin yhtenäinen integroitu suunnitelma. Toimintasuunnitelmaa on silti syytä pitää huomattavana saavutuksena.

Toimintasuunnitelmassa ei mainita selkeästi tärkeimpiä tai määrällisiä tavoitteita. Suunnitelmassa esitettyjen talouslukujen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että eläke- ja vähimmäistulojärjestelmät ovat tärkeimpiä välineitä sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. Sidosryhmien aktivoiminen on strateginen tavoite, jonka avulla sosiaalista osallisuutta tukevaa politiikkaa voidaan tehostaa.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Taloudellisen analyysin perusteella voidaan päätellä, että toimintasuunnitelmassa osoitetuista varoista lähes 90 % on tarkoitettu täydentämään vähimmäiseläkettä ja 10 % edistämään työmarkkinoille integrointia. Ensisijaisena tavoitteena on varmistaa tulotuki työmarkkinoiden ulkopuolelle jääville, kuten vanhuksille ja vammaisille.

Kymmenen prosenttia käytetään pääasiassa köyhyyteen epäsuorasti liittyviin kysymyksiin, kuten asuinoloihin, terveydenhuoltoon ja koulutusasioihin, tai erityisten kohderyhmien tukemiseen. Nämä toimenpiteet on määritelty täsmällisesti, koska ne vastaavat julkisten elinten toteuttamia toimia.

Määrällisten tavoitteiden puute on toimintasuunnitelman heikko kohta. On välttämätöntä parantaa syrjäytymistä mittaavia indikaattoreita, sillä niissä tulisi ottaa huomioon myös tasa-arvokysymykset, jotta sosiaalista syrjäytymistä ymmärrettäisiin paremmin ja jotta sosiaalipolitiikkaa voitaisiin mukauttaa uusien kehityssuuntausten mukaiseksi. Jokaisen tavoitteen osalta on määritelty hankkeet, jotka aiotaan toteuttaa seuraavan kahden vuoden aikana ja joiden tarkoituksena on kehittää sosiaalista osallisuutta tukevia toimia.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Toimintasuunnitelman innovatiivisin näkökohta on toimijoiden aktivoiminen tavoitteessa 4 kuvatulla tavalla. Vaikka kahden vuoden aikana toteutettavat hankkeet on määritelty muidenkin tavoitteiden osalta, näissä kuvauksissa viitataan yleensä nykyisten toimenpiteiden parantamiseen. Kaikkien sidosryhmien aktivoiminen sosiaalisen osallisuuden alalla nähdään parhaimpana tapana edistää tietoisuutta ja järjestelmällisiä muutoksia, joiden avulla lähestymistapaa voidaan yhtenäistää yhä enemmän.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Espanjan hajautetun hallinnon vuoksi useimmat toimintasuunnitelman tavoitteista kuuluvat itsehallintoalueiden toimivaltaan. Presidentin ministeriö (Ministerio de Presidencia) on vastuussa suunnitelman laatimisen, seurannan ja arvioimisen koordinoinnista. Tämän vuoksi olisi syytä tarkastella aluetasolla, missä määrin erilaisia toimenpiteitä koordinoidaan ja yhtenäistetään. Lisäksi useimmat Espanjan julkisista sosiaaliasiain elimistä ovat hyvin kohderyhmäkeskeisiä, minkä vuoksi sosiaalisen osallisuuden tarkastelu kokonaisvaltaisemmin on mahdollista ainoastaan tiiviin yhteistyön ja koordinoinnin avulla. Tavoitteen 4 toimenpiteistä käy ilmi, että asian hyväksi on toteutettu merkittäviä toimia.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Molemmat toimintasuunnitelmat liittyvät tiiviisti työllisyystoimenpiteisiin. Tämä pitää paikkansa erityisesti tavoitteen 1 toimenpiteissä, joissa pyritään toisaalta takaamaan työttömyysetuudet edunsaajille ja toisaalta edistämään työmarkkinoille integrointia ammatillisen koulutuksen avulla. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa arvioidaan ne työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman määrärahat, jotka on suunnattu heikoimmassa asemassa oleville.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Eniten painotetaan työllistyvyyden edistämistä, jossa yhdistetään työllistäminen ja koulutus sekä työllisyysavustukset. Pitkäaikaistyöttömät ovat tavoitteen kohderyhmä. Työllistyvyyden edistämisen aktiiviseen tulojärjestelmään sisältyvät julkiset työnvälityspalvelut ja sosiaalipalvelut. Järjestelmän tarkoituksena on varmistaa vähimmäistulot ja tukea edunsaajien integrointia työmarkkinoille. Koska näitä toimia hallinnoidaan keskushallinnon tasolla, olisi mielenkiintoista arvioida järjestelmän luomia synergiaetuja suhteessa muihin aluetasolla hallinnoituihin integrointitoimiin.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Vähimmäisresurssien takaaminen on etusijalla, ja siihen osoitetaan **65 %** tämän tavoitteen kustannuksista ja **32 %** koko toimintasuunnitelman kustannuksista. Eläkeläiset ja vammaiset ovat pääasiassa tärkeimmät kohderyhmät. Muut ensisijaiset tavoitteet ovat erityisesti niille suunnatut koulutustoimenpiteet, joilla ei ole vähimmäiskoulutusta. Toimenpiteiden osuus tavoitteesta on **12 %**. Terveystoimenpiteiden osuus on myös **12 %**, ja niissä keskitytään pääasiassa palveluihin, joissa yhdistyvät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, alueelliset ja paikalliset hallinnot, jotka vastaavat kroonisten sairauksien aiheuttamista ongelmista, sekä kansallinen huumeiden vastainen suunnitelma. Sosiaalipalveluihin ja asuntoasioihin on varattu **10 %**.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Yksi tavoitteista on toteuttaa työllistyvyyden edistämissuunnitelmat aluetasolla. Tähän mennessä vain kahdeksan itsehallintoaluetta on esittänyt suunnitelmansa, tosin vuoden 2003 loppuun mennessä kaikki itsehallintoalueet sekä suurimmat kunnat ovat laatineet oman suunnitelmansa. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa ei mainita, että kyseiset suunnitelmat saisivat taloudellista tukea, vaikka tästä määrittelystä pitäisi lähteä liikkeelle. Toinen tavoite liittyy ”perheiden yhteisvastuullisuuteen”, johon liittyvissä toimenpiteissä keskitytään pääasiassa huolenpidosta riippuvaisiin ja lastenhoitoon, ja toimenpiteille myönnetään taloudellista tukea.

Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan uuden teknologian asema kansalaisjärjestöjen tukemisessa ja esitetään useita hankkeita, joissa kansalaisjärjestöille hankitaan tieto- ja viestintäteknikkalaitteita ja edistetään verkottumista multimedian avulla. Merkittävä on myös tavoite edistää sellaisen uuden teknologian käyttöä, jolla kehitetään etätöitä sosiaalisista ongelmista kärsiville. On kuitenkin otettava huomioon, että arviolta 9,8 miljoonalla on vaikeuksia käyttää uutta teknologiaa, joten tämä kysymys ulottuu laajemmalle kuin pelkästään sosiaaliseen syrjäytymiseen.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Ensisijaiset tavoitteet esitellään kohderyhmittäin. Eniten taloudellista tukea annetaan maahanmuuttajille ja lapsiperheille: noin 45 % tavoitteen 3 rahoitusosuudesta. Vanhuksille ja vammaisille myönnetään 40 % ja naisille ja nuorille 10 % määrärahoista. Kodittomille myönnetään ainoastaan alle prosentti rahoitusosuudesta. Useimmat toimenpiteistä tai erityissuunnitelmista ovat kiinnostavia syrjäytymisen torjunnan kannalta, ja niissä keskitytään tiivistä erityisiin kohderyhmiin.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Toimintasuunnitelmassa merkittävintä on se, miten paljon työtä Espanjan eri viranomaiset ja yhteistyökumppanit ovat tehneet sitoutuessaan tietojen keräämiseen suunnitelman laatimiseksi, minkä ansiosta Espanjan sosiaalista osallisuutta koskevista kysymyksistä on saatu laaja yleiskuva. Toimintasuunnitelman seuranta edellyttää runsaasti päätöksentekojärjestelmän instituutioihin liittyvää työtä, ja tähän kuuluvat myös keskustelufoorumit. Sosiaalista osallisuutta tukevissa toimissa yhteistyö keskushallinnon ja alueiden välillä toteutetaan samalla tavalla kuin työllisyyspolitiikassa. Myös työmarkkinaosapuolet ja kansalaisjärjestöt aikovat määrittellä tavat, joilla ne aikovat edistää sosiaalista osallisuutta koskevaa keskustelua. Olisi ollut kuitenkin hyödyllistä tietää, miten julkiset hallintoelimet ja itsehallintoalueet aktivoivat toimijat omilla tasoillaan, kun otetaan huomioon, että sosiaalista osallisuutta koskevat toimet toteutetaan lähinnä aluetasolla. Tässä mielessä Navarran syrjäytymisen vastaisesta suunnitelmasta (1998–2005) käy ilmi, miten yhdellä itsehallintoalueella voidaan aktivoida aluetoimijat määrittelemään haasteet ja käytännön toimenpiteet.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Toimintasuunnitelmassa on tarkoituksena soveltaa tasa-arvon valtavirtaistamista kaikkien neljän tavoitteen osalta. Tasa-arvokysymykset nähdään kuitenkin pääasiassa heikommassa asemassa olevien naisten näkökulmasta, kuten tavoitteen 3 yhteydessä esitetyssä Espanjan neljännessä laajassa tasa-arvosuunnitelmassa. Samassa tavoitteessa esitellään myös uusi kansallinen toimintasuunnitelma perheväkivallan torjumiseksi. Suunnitelmaan sisältyy uhreille annettavan tuen lisäksi myös väkivallantekijöiden tukitoimia ja rikosten torjunnasta vastaavien viranomaisten koulutusta. Tavoitteissa 1 ja 2 tasa-arvokysymykset nostetaan paikoitellen esiin lukutaidottomuuden torjunnan yhteydessä ja silloin, kun ne vaikuttavat perhe-elämään liittyviin toimiin, kuten lastenhoitoon ja terveydenhuoltoon, ja helpottavat naisten integroitumista työmarkkinoille.

Naisinstituutti on osallistunut osana työvoimaministeriötä toimintasuunnitelman laadintaan. Toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan mainita selkeästi, miten tasa-arvokysymykset otetaan huomioon suunnitelman seurannassa ja arvioinnissa.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Nykyisten yhteisön tukikehysten mukaan tavoitteissa 1 ja 3 (vuosiksi 2000–2006) tuetaan sosiaalista osallisuutta pääasiassa edistämällä ”tietyistä vaikeuksista kärsivien integrointia työmarkkinoille”. ESR-rahoitusosuus ja kansalliset määrärahat ovat yhteensä noin 980 miljoonaa euroa koko rahoituskaudeksi. Itsehallintoalueet ja kansalaisjärjestöt ovat tärkeimpiä sosiaalista osallisuutta tukevien toimenpiteiden edistäjiä. Equal-aloitteella edistetään myös sosiaalista osallisuutta erityisesti painottamalla työllistyvyyttä ja tasa-arvoa.

RANSKA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Ranskan talous on kasvanut tasaisesti viime vuosina, samalla kun työttömyysaste sekä köyhyydessä elävien ja syrjäytyneiden ihmisten määrä laskenut. Ranskan työttömyysaste on kuitenkin yhä korkea, ja työttömyys jakautuu eri sosiaaliluokkien ja alueiden kesken hyvin epätasaisesti. Ranskan köyhyysriskiaste oli 17 % vuonna 1997, ja näin ollen maa sijoittuu hiivenen EU:n keskiarvon alapuolelle. Vaikka köyhyys ja syrjäytyminen liittyvät pääasiassa työttömyyteen, ne koskevat myös työssä käyviä. Muita köyhyydelle ja syrjäytymiselle alttiita ryhmiä ovat köyhien perheiden alle 15-vuotiaat lapset, pitkäaikaistyöttömät, vähän koulutetut nuoret, yksinhuoltajaperheet, epäedullisessa asemassa olevilla asuinalueilla asuvat perheet ja väestöryhmät sekä turvapaikanhakijat.

Strateginen lähestymistapa: Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa jatketaan ja täydennetään vuonna 1998 aloitettuja toimia syrjäytymisen torjumiseksi. Toimintasuunnitelma on tarkoitus muuttaa yksityiskohtaiseksi rahoitusohjelmaksi. Siinä toteutetaan kahta keskipitkän aikavälin strategiaa: edistetään voimakkaasti työmarkkinapolitiikkaa työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman perusteella ja aktivoidaan julkisia ja yksityisiä toimijoita helpottamaan suurimmissa vaikeuksissa olevien ihmisten mahdollisuuksia saada etuuksia. Toimijoiden aktivoiminen edellyttää tehostettua koordinoitua asianomaisten hallintoyksiköiden ja kaikkien asianomaisten osapuolten, erityisesti alueyhteisöjen, tiivistä osallistumista. Näiden toimien taustana on periaate, jonka mukaan syrjäytyminen on moniulotteinen ilmiö, ja niissä korostuu eri toimiin sovellettava yhtenäinen lähestymistapa. Toimintasuunnitelmassa korostetaan lisäksi määrätietoisempia toimia alueilla, joiden köyhyys- ja syrjäytymisongelmat ovat merkittäviä. Lopuksi todettakoon, että vaikka indikaattoreiden määrittelyä on kehitetty huomattavasti, toimintasuunnitelmassa ei ole määrällisiä tavoitteita tai alatavoitteita.

Toimet: Toimenpiteet jakautuvat neljään ryhmään Nizzan Eurooppa-neuvostossa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. Vaikka suurin osa toimenpiteistä liittyy työelämään osallistumisen edistämiseen, vuoden 2001 toimintasuunnitelmassa ehdotetaan myös useita sosiaali- ja kulttuurinäkökohdat huomioon ottavia toimenpiteitä, jotka on kohdistettu tarkasti määriteltyjen kohderyhmien lisäksi maantieteellisiin alueisiin. Ehdotettujen toimien tehokkuutta arvioitaessa on otettava huomioon köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa ennaltaehkäisy- ja torjuntaohjelmassa esitetyt rahoitustiedot. Oikeuksien saannin edistämiseksi sovelletaan monialaista lähestymistapaa, jolla edistetään osaltaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa toimintasuunnitelmassa mainituissa järjestelmissä ja toimenpiteissä. Parhailaan laadittavien sukupuolittain eriytettyjen indikaattorien pitäisi vahvistaa tasa-arvoa.

Tulevaisuuden haasteet: Ranskan viranomaisten suurimpia haasteita on torjua palkkatuloihin, asumiseen, terveydenhuoltoon, osaamiseen ja ammattitaitoon liittyviä ongelmia sekä taata mahdollisuudet oikeuksien saantiin. Erityishuomiota on kiinnitettävä epäedullisessa asemassa olevilla asuinalueilla ja tietyillä maantieteellisillä alueilla esiintyviin ongelmiin. Kun lisäksi otetaan huomioon heinäkuussa 2001 julkaistu köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen ennaltaehkäisy- ja torjuntaohjelma ja tarve vahvistaa toimintasuunnitelman yhtenäistä luonnetta, on välttämätöntä varmistaa jatkuva seuranta asianmukaisten indikaattoreiden avulla ja toteuttaa toimintasuunnitelma yhdessä sosiaalista osallisuutta koskevien eri ohjelmien ja hankkeiden kanssa, jotka Ranskan viranomaiset hyväksyvät.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Ranskan talouskasvu on ollut tasaista (bruttokansantuotteen kasvu oli 3,2 % vuonna 2000) vuoden 1997 puolivälistä alkaen huolimatta viimeaikaisesta suunnanmuutoksesta, ja työpaikkojen määrä on noussut huomattavasti (515 000 vuonna 1999, 580 000 vuonna 2000). Työttömyys on ollut jatkuvassa laskussa vuodesta 1997 (8,7 % vuoden 2001 maaliskuun lopussa). Työttömyys aleni eniten pitkäaikaistyöttömien, yli 50-vuotiaiden ja nuorten keskuudessa. Kehityksestä huolimatta **työttömyysaste** on yhä erittäin korkea ja **tasa-arvossa** on edelleen huomattavia puutteita. Esimerkiksi miesten työttömyysaste on 7,7 % ja naisten 10,9 %. Alueiden väliset työllisyyserot ovat suuret: Ranskan pohjois- ja eteläosissa työttömyyttä on paljon enemmän kuin maan länsi- ja keskiosissa.

Ranskan köyhyysriskiaste oli 17 % (prosentuaalinen osuus väestöstä, jonka tulot ovat alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta) vuonna 1997, joten Ranska sijoittuu hiivenen EU:n keskiarvon alapuolelle (Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) tietojen perusteella). Kansallisten tilastotietojen perusteella noin 5 miljoonaa eli köyhyysriskin rajan alapuolella vuonna 2000 (raja = 50 % mediaanituloista).

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeitä tekijät kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Vaikka köyhyys ja syrjäytyminen liittyvät pääasiassa työttömyyteen, ne koskevat myös työssä käyviä. Nämä ”köyhät työssä käyvät” muodostavat yhden köyhyydelle ja syrjäytymiselle altteimmista ryhmistä (1,3 miljoonaa). Muita ryhmiä ovat köyhyysvaarassa elävien perheiden alle 15-vuotiaat lapset (950 000 vuonna 2000), pitkäaikaistyöttömät, vähän koulutetut nuoret, monilapsiset perheet, yksinhuoltajaperheet, turvapaikanhakijat sekä epäedullisessa asemassa olevilla asuinalueilla tai merentakaisissa departementeissa asuvat.

Taloustilanteen kohentumisen ansiota on se, että viime aikoina osa köyhästä väestöstä on palannut takaisin työelämään tai pystynyt kohentamaan epävarmaa elämäntilannettaan. Ranskan viranomaisten suurimpia haasteita on **torjua palkkatuloihin sekä asunto- ja terveydenhuoltoon liittyviä ongelmia. Toinen haaste on parantaa syrjäytyneiden mahdollisuuksia saada etuuksia.** Hallintomenettelyjen sekä täytettävien lomakkeiden ja toimitettavien asiakirjojen mutkikkuus sekä hallinnollisten määräysten sekavuus vaikeuttavat usein etuuksien saamista. Huomiota tulisi lisäksi kiinnittää **epäedullisessa asemassa oleviin asuinalueisiin** sekä voimakkaasti **syrjäytyneisiin alueisiin.**

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Toimintasuunnitelmassa toteutetaan kahta keskipitkän aikavälin strategiaa: edistetään voimakkaasti työmarkkinapolitiikkaa työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman perusteella ja aktivoidaan julkisia ja yksityisiä toimijoita helpottamaan suurimmissa vaikeuksissa olevien ihmisten mahdollisuuksia saada etuuksia. Toimijoiden aktivoiminen edellyttää tehostettua koordinoitua asianomaisten hallintoyksiköiden välillä ja kaikkien asianomaisten työmarkkinaosapuolten, erityisesti alueyhteisöjen, tiivistä osallistumista. Nämä toimet perustuvat periaatteeseen, jonka mukaan syrjäytyminen on moniulotteinen ilmiö, ja niissä painotetaan yhtenäistä lähestymistapaa työllisyyden, koulutuksen, asuntopolitiikan ja terveydenhuollon edistämiseksi.

Toimintasuunnitelmassa **ei vahvisteta määrällisiä tavoitteita** (eikä alatavoitteita). Määrällisten tavoitteiden puuttuminen voi kuitenkin vaikeuttaa köyhyys- ja syrjäytymistilanteiden ymmärtämistä erityisesti arviointivaiheessa. Strategiassa esitellään sen sijaan ”kehityssuuntauksia”. Tässä yhteydessä esitellään lukuisia indikaattoreita ja erityishuomiota kiinnitetään indikaattoreihin, joissa eritellään sukupuoli, ikäryhmät, ammattiluokat, tuloluokat, työtilanteet ja perhetilanteet toisistaan. Heinäkuun 2001 kansallisessa ohjelmassa sen sijaan vahvistetaan vuoteen 2003 mennessä saavutettavat määrälliset tavoitteet lähes kaikkien toimenpiteiden osalta. **Näin ollen on tärkeää hyväksyä yhtenäiset menettelyt sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman ja heinäkuun 2001 ohjelman toteuttamiseksi.**

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Toimintasuunnitelmassa ehdotetussa strategiassa jatketaan vuonna 1998 hyväksytyjen toimien toteuttamista, ja se on laadittu keskipitkälle aikavälille vuoteen 2003 saakka. **Heinäkuun 2001 kansallisella ohjelmalla** täydennetään toimintasuunnitelmaa rahoituksen osalta. Vuoden 1998 lainsäädännön vaikutusten ensimmäinen arviointi osoitti, että näillä toimilla oli todellinen vaikutus työelämään osallistumiseen ja vähäisempiä vaikutuksia oikeuksien saannin parantamiseen. Poikkeuksena on terveydenhuolto, joka tehostui, kun otettiin käyttöön yleinen sairausvakuutusjärjestelmä.

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman tavoitteena on integroida työnhakijat työmarkkinoille kiinnittämällä huomiota työstä eniten vieraantuneisiin. Toimintasuunnitelma sisältää viisi päätavoitetta, jotka syventävät vuoden 1998 ohjelmaa ja vastaavat Nizzan huippukokouksessa annettuja suosituksia.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisessa politiikassa todellinen virstanpylväs oli 29. heinäkuuta 1998 hyväksytty laki, ja toimintasuunnitelmassa lain päälinjaukset ainoastaan toistetaan. Toimintasuunnitelmassa kuitenkin **painotetaan toimia työstä eniten vieraantuneiden auttamiseksi** ja lisätään **valtion eri toimijoiden** (oikeuden, kulttuurin ja koulutuksen alalla) sekä **yritysten aktivoimista** (sosiaaliasioiden uudistamista käsittelevän lakiesityksen yhtenä tavoitteena on kehittää sosiaalista vastuuta ja työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua yrityksissä, jotta syrjäytymiseen johtavat katkokset työuralla voitaisiin ehkäistä ja välttää). Vuoden 2001 suunnitelmassa **korostetaan myös määrätietoisempien toimien toteuttamista alueilla, joissa on suuria köyhyys- ja syrjäytymisongelmia.**

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Strategia on selkeä ja vastaa täydellisesti määriteltyjä haasteita. Sen taustana on periaate, jonka mukaan syrjäytyminen on moniulotteinen ilmiö, ja tarve tarjota monipuolisia vastauksia. Toimintasuunnitelmassa tunnistetaan selkeästi syrjäytymisen seuraukset, tunnustetaan ennaltaehkäisyyn tärkeys ja määritellään heikoimmassa asemassa olevat ryhmät ja alueet. Toimintasuunnitelmassa jatketaan **eri alojen politiikasta** (muun muassa työllisyys-, asunto-, terveyspolitiikasta) **saatavaan yhteisvaikutukseen ja toimijoiden aktivoimiseen** perustuvaa strategiaa.

Strategia johti vuosina 1995–1998 merkittäviin yhteiskunnallisiin keskusteluihin kaikkien toimijoiden yhteistyöstä ja koordinoinnista. Sosiaalialan järjestöt, sosiaalialan toimijat ja asianomaiset valtion toimivaltaiset hallintoyksiköt saatiin toimiin tehokkaasti mukaan. Toimintasuunnitelmassa jatketaan ja tehostetaan näitä toimia, mutta suunnitelma ei ole vaikuttanut yhtä aktiivisesti lukuun ottamatta asiaan suoraan liittyviä sosiaalialan järjestöjä ja hallintoyksiköitä. Lisäksi **näyttää tarpeelliselta tehostaa koordinoitua asianomaisten hallintoyksiköiden välillä sekä liittää työmarkkinaosapuolet paremmin järjestelmien toteuttamiseen.** Lisäksi on syytä varmistaa alueyhteisöjen (erityisesti maakuntaneuvostojen ja kuntien) tiivis osallistuminen.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma liittyy kiinteästi vuoden 2001 työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa määriteltyyn strategiaan. Toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon työllisyyden toimintasuunnitelmassa määritelty työllisyysstrategia, jolla suunnitelmaa vahvistetaan ja monipuolistetaan. Ranska nimittäin kiinnittää erityistä huomiota ennaltaehkäiseviin ja/tai aktivoiviin toimenpiteisiin syrjäytymisvaarassa olevien hyväksi, mistä ovat osoituksena uuden henkilökohtaisen toimintasuunnitelman ja työllistämispalkkion käyttöönotto sekä ongelmanuorille suunnatun TRACE-ohjelman (Polku työelämään -ohjelman) vahvistaminen. Muihin toimenpiteisiin sisältyy tiiviissä yhteydessä työpaikan kanssa toteutettavia tukitoimia (kaupan alalla ja muilla aloilla).

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Tarkoituksena ei ole antaa erityisoikeuksia heikoimmassa asemassa oleville vaan saada nämä tehokkaasti mukaan toimintaan mukauttamalla kaikkia yleisen oikeuden säännöksiä ja kehittämällä seurantatoimia. Toimenpiteissä pyritään pääasiassa ohjaamaan työttömiä ja työstä eniten vieraantuneita työelämään, vahvistamaan ammattitaitoa ja määrittelemään sosiaalietuudet henkilön todellisten tulojen perusteella. Uusia toimenpiteitä ovat oikeus asuntoon, terveyspalveluiden parempi saatavuus ja erityisesti henkisistä paineista kärsiviin kohdistuvat toimet. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan myös ohjelmia, joissa tarjotaan mahdollisuuksia saada koulutusta ja osallistua kulttuuritoimintaan sekä edistetään oikeusturvaa, vaikka nämä ohjelmat ovatkin edellä mainittuja toimenpiteitä suppeampia.

3.2. Ehkäistään syrjäytymisvaara

Ehdotettu **strategia** on **yhdenmukainen** Nizzan huippukokouksessa sovitun **ennaltaehkäisyperiaatteen** kanssa. Strategiaan sisältyy joukko konkreettisia toimenpiteitä, jotta osattaisiin toimia kohdennetusti, jos elinolot heikkenevät. Pääasiallisia uusia toimenpiteitä ovat velkaantuneille perheille annettava sosiaalinen tuki, asunnottomaksi joutumisen ennaltaehkäisy, koulunkäynnin seurantajärjestelmä, jolla pyritään ehkäisemään koulunkäynnin keskeyttäminen, sekä vanhempien tukeminen perheiden hajoamisen ehkäisemiseksi. Näiden toimien lisäksi helpotetaan nuorten ja työnhakijoiden mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa.

Vaikka osallistumista tietoyhteiskuntaan ei mainita toimintasuunnitelmassa tärkeänä haasteena, se sisältää kuitenkin **tieto- ja viestintäteknikkahankkeita** yleissivistävän koulutuksen alalla (kaikkiin kouluihin saadaan Internet-yhteys lukuvuoden 2001–2002 loppuun mennessä ja otetaan käyttöön tietotekniikka- ja Internet-todistus) ja ammatillisen koulutuksen alalla (koulutuksessa olevat työnhakijat ja nuoret voivat osallistua Internet-tutustumiskurssille ja hankkia Internetin käyttötodistuksen paikallisissa koulutuskeskuksissa). Lisäksi hankkeilla pyritään perustamaan kaikille avoimia Internet-tiloja (vuoteen 2003 mennessä avataan yli 7 000 kaikille avointa Internet-tilaa, joista yhteensä 2 500 tilassa sovelletaan julkisten digitaalitulojen peruskirjaa ("Charte des espaces numériques"), tarjotaan perusopetusta Internet- ja multimediapassin saamiseksi sekä jatketaan ja vahvistetaan CYB-Points-ohjelmaa.

3.3. Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Toimet kohdistuvat sekä ihmisiin että alueisiin. Heikommissa asemassa olevat ryhmät määritellään erittäin selkeästi ja toimet kohdistetaan syrjäytymisongelmille altteimpiin ihmisiin ja alueisiin. Toimista mainittakoon erityisesti TRACE-ohjelman laajentaminen koskemaan työelämään siirtyviä nuoria ja yleishyödyllisten sosiaalitoimien kehittäminen epäedullisessa asemassa olevilla asuinalueilla. Erityistä huomiota kiinnitetään merentakaisilla alueilla ja departementeissa esiintyvään syrjäytymiseen. Ranska on 1980-luvun alussa aloittanut laajat toimet "kaupunkipolitiikan" periaatteen mukaisesti epäedullisessa asemassa olevien asuinalueiden auttamiseksi. Vuoden 2001 toimintasuunnitelmassa korostetaan enemmän valtion toimien alueellista luonnetta, jotta erityisesti suurimmissa vaikeuksissa olevien väestöryhmien olisi helpompi osallistua työelämään.

3.4 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa tunnustetaan ja korostetaan, että tehokkaissa syrjäytymisen vastaisissa toimissa on taattava **tehokas koordinointi kaikkien toimijoiden välillä**. On vahvistettava sosiaalialan seuraamisen edellyttämiä rakenteita ja kehitettävä paikallisia keskuksia, joissa yhdistyvät erilaiset julkiset ja sosiaaliset palvelut. Valtion hajautettujen yksiköiden parempi aktivoiminen ja koordinointi vahvistavat yhdistysten kanssa tehtävää yhteistyötä kumppanuuden pohjalta. Kumppanuus on tärkeä tekijä sekä toimintasuunnitelman sisällön että sen toteuttamistapojen osalta.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Monialaisen lähestymistavan tarkoituksena on taata, että kaikilla on mahdollisuus saada samat oikeudet. Lähestymistavalla edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa esitetyissä järjestelmissä ja toimenpiteissä. Lähestymistapa on kuitenkin heikompi sosiaalisen suojelun alalla, jossa erot ilmenevät erityisesti perheiden hajoamisen yhteydessä, ja aloilla, joilla tarvitaan sukupuolittain eriytettyjä tilastoja, joita toimintasuunnitelmassa aiotaan asteittain kehittää.

Työllisyys- ja perhetilanteessa vallitsevat sukupuolten väliset erot tulevat esiin tärkeimpiä haasteita määriteltäessä (85 % yksinhuoltajista on naisia). Tämän vuoksi toteutetuilla hankkeilla tuetaan erityisesti mahdollisuuksia osallistua työelämään (TRACE-ohjelmassa määritellään määrälliset tavoitteet vähän koulutettujen naisten osallistumisen lisäämiseksi) ja parannetaan tukea saavien yksinhuoltajien taloudellista riippumattomuutta. Pahoin syrjäytyneisiin miehiin, entisiin vankeihin, asunnottomiin, rikollisiin ja asuntoloissa työskenteleviin maahanmuuttajiin kiinnitetään myös erityistä huomiota toimenpiteillä, joiden tavoitteena on parantaa muun muassa työllisyyttä, asumista, terveydenhuoltoa ja Internetin käyttömahdollisuuksia. Myös yksilöllisen sosiaalisen kehittäminen johtaa miesten ja naisten erityistarpeiden parempaan huomioon ottamiseen.

Ratkaistavaksi jää kysymys toimenpiteiden ohjaustavoista. Toimintasuunnitelmassa sitoudutaan ”kiinnittämään erityistä huomiota sukupuolen perusteella eriyettyihin indikaattoreihin, jotta toimia voidaan kohdistaa paremmin naisiin, jotka ovat usein syrjäytymisen suurimpia uhreja”. Tämä sitoutuminen on entistä tärkeämpää, sillä heinäkuun 2001 ohjelmassa kiinnitetään vain vähän huomiota tasa-arvokysymyksiin sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmaan verrattuna.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Toimintasuunnitelmassa ei mainita selkeästi ESR:n rahoittamia toimia. **Yhteys on kuitenkin havaittavissa** ennaltaehkäisevissä toiminna. ESR tukee erityisesti ennaltaehkäisevää lähestymistapaa soveltavia toimia tavoitteen 3 ohjelmassa ohjelmakautena 2000–2006. Toimenpiteiden osuus koko rahoituskehiksestä on 65,5 % (ESR:n rahoitusosuus on noin 3 miljardia euroa).

ESR tukee erityisesti toimia, joilla autetaan ”uusi alku elämään” -ohjelman kohderyhmiä. Tämän lisäksi ESR tukee paikallisten työllistyvyyden ja työllisyyden edistämissuunnitelmien ja departementtien työllistyvyyden edistämissuunnitelmien kehittämistä. ESR myöntää tukea myös syrjäytymisen vastaisiin toimiin, joissa korostetaan ennaltaehkäisyä ja yhteiskuntaan sijoittumista ja pyritään yhdistämään pitkäaikaistyöttömyyttä ehkäisevät lähestymistavat ja syrjäytymisen vastaiset toimet. ESR-tukee myös ennaltaehkäiseviä toimia, joilla tarjotaan koulun keskeyttäneille nuorille toinen mahdollisuus. Lisäksi ESR tukee työssä käyviä. Yksi ESR:n tavoitteista on myös poistaa naisten esteet päästä työelämään ja koulutukseen ja auttaa naisia monipuolistamaan ammatinvalintojaan.

IRLANTI

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Vuosi 2000 oli seitsemäs erittäin hyvän talouskasvun vuosi Irlannissa. Bruttokansantuote kasvoi 10,7 %, kolminkertaisesti EU:n keskiarvoon verrattuna, ja kasvu ylitti edeltävien vuosien kasvuvauhdin. Vaikutukset ovat olleet mittavat: työttömyysaste laski 4,2 prosenttiin ja pitkäaikaistyöttömyysaste alle 1,7 prosenttiin. Työllisyyden kohentuessa työvoima- ja ammattitaitovajaus lisääntyi. Köyhyyden osalta tilanne on epätasainen. Irlannin pitkäaikaisen köyhyyden määritelmän mukaan aikuisten köyhyysaste laski vuosien 1994 ja 1998 välisenä aikana 15 prosentista 8 prosenttiin, ja lasten köyhyysaste laski samana ajanjaksona 12 prosenttiin. Tuloerot kasvavat edelleen, ja ECHP:n yhdenmukaistettujen tietojen mukaan 20 %:lla väestöstä tulot olivat vuonna 1997 vähemmän kuin 60 % mediaanitulosta. Perinpohjainen sosiaalisen syrjäytymisen tarkastelu edellyttää parempia tietoja köyhyyden kehityssuuntauksista, mikä puolestaan vaatii enemmän tietoja erityisryhmistä sekä köyhyyden maantieteellisestä jakautumisesta. Tällainen tarkastelu vaatisi myös sosiaalisen syrjäytymisen analysointia. Analyysissä olisi käsiteltävä terveydenhuoltoa, maaseudun näivettymistä, liikennettä ja asumista. Näitä aiheita odotetaan käsiteltävän osana kansallisten toimintasuunnitelmien tarkistusta.

Strateginen lähestymistapa: Köyhyyden torjunnan tarpeellisuus on tunnustettu laajasti: sosiaalista osallisuutta tukevia toimenpiteitä rahoitettiin 10 miljardilla eurolla ja köyhyyden vastainen kansallinen strategia, joka tukee sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmaa, laadittiin vuonna 1997.

Köyhyyden vastaisessa strategiassa (sekä strategisessa lähestymistavassa) sovelletaan pitkää aikaväliä (10 vuotta), ja se perustuu tietyt ohjelma-alueet ja ryhmät kattaviin erityistavoitteisiin. Työllisyyttä ja kaikkien mahdollisuutta päästä työelämään pidetään tärkeimpänä tekijänä sosiaalisen syrjäytymisen estämisessä. Strategian edistämiseksi on luotu hallintorakenne sekä seurantamenetelmät ja -järjestelmät (joista monet olivat käyttöönottoaiheessa uusia). Erittäin tärkeänä pidetään sitä, että tavoitteet ja periaatteet on sisällytetty kansallisiin rahoitus- ja kehittämissuunnitelmiin. Lisäksi strategian tarkistamiseen ja parantamiseen on sitouduttu, ja laajaa tarkistusta toteutetaan parhaillaan. Toimintasuunnitelmassa, josta puuttuu strateginen ulottuvuus, ei esitetä köyhyyden vastaista kansallista strategiaa tukevaa analyysia eikä yhtäkään strategian tuoreista arvioinneista. Tasa-arvoon ei puututa erillisenä kysymyksenä.

Köyhyyden vastaisen strategian tarkistukseen odotetaan aikanaan sisältyvän sekä sosiaalista syrjäytymistä koskeva analyysi että esitys toimintalinjoista ongelman ratkaisemiseksi.

Toimet: Irlanti toimii aktiivisesti kaikkien neljän tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti helpottamalla mahdollisuuksia osallistua työelämään ja parantamalla koulutusstandardien tasoa. Työttömät ja vammaiset ovat kohderyhmiä, ja elinikäisen oppimisen periaatetta korostetaan. Perheen tärkeyttä ja asunnottomuusongelmaa korostetaan. Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan tarve luoda sosiaalihuollon tehokas infrastruktuuri lapsille ja vanhuksille, ja lasten köyhyys on yksi tärkeimmistä aiheista. Toimijoiden osallistumista ja myötävaikutusta arvostetaan, ja heidät otetaan täysipainoisesti osallisiksi köyhyyden vastaisen kansallisen strategian tarkistukseen. Työsuunnitelmissa aiotaan saattaa heidät tiiviimmin mukaan köyhyyden vastaiseen strategiaan. Eri toimijoiden osallistumista nykyiseen toimintasuunnitelmaan pidettiin kuitenkin vähäisenä, mutta asiaan kiinnitettäneen jatkossa huomiota.

Tulevaisuuden haasteet: Toimintasuunnitelmassa esitetään laaja yleiskatsaus tulevaisuuden haasteista mutta ei määritellä erityisiä tavoitteita. Suunnitelmasta on kuitenkin mahdollista päätellä, että köyhyyden vastaista kansallista strategiaa tarkistettaessa kaikissa tulevaisuuden strategioissa on määriteltävä tietyt toimenpiteet. Ensisijaisina tavoitteina pidetään pienituloisille tarkoitettujen palvelujen (terveydenhuolto-, asunto- ja liikennepalvelujen) tehostamista, maaseudun ja taajamien köyhtymisen käsittelemistä sekä sosiaalihuollon rakenteiden toteuttamista (erityisesti lapsille ja vanhuksille). Lisäksi kasvaviin tuloeroihin, pakolaisten ja maahanmuuttajien integrointiin sekä naisten itsenäiseen asemaan (varsinkin taloudelliseen riippumattomuuteen) ja hyvinvointiin on kiinnitettävä huomiota. Työllisyysmahdollisuuksien, koulutustason sekä luku- ja kirjoitustaidon parantamista on myös tarpeen käsitellä.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Vuosi 2000 oli seitsemäs erittäin hyvän talouskasvun vuosi Irlannissa. Bruttokansantuote kasvoi 10,7 %, kolminkertaisesti EU:n keskiarvoon verrattuna, ja kasvu ylitti edeltävien vuosien kasvuvauhdin. Tämän kehityksen myötä myös työvoima- ja ammattitaitovaje lisääntyi. Merkittävien vaikutus on työttömyysasteen lasku 4,2 prosenttiin ja pitkäaikaistyöttömyyden lasku 1,7 prosenttiin sekä työllisyyden kasvu. Kehityksen uskotaan jatkuvan, tosin hieman hitaammin (bruttokansantuotteen kasvun oletetaan olevan 6,7 % vuonna 2001). Köyhyyden osalta tilanne on epätasainen. Pitkäaikaisen köyhyyden määritelmän mukaan aikuisten köyhyysaste laski vuosien 1994 ja 1998 välisenä aikana 15 prosentista 8 prosenttiin, ja lasten köyhyysaste laski samana ajanjaksona 12 prosenttiin. Nopean talouskasvun välittömiin seurauksiin kuuluu tuloerojen kasvu. ECHP:n tietojen mukaan 20 prosentilla väestöstä tulot olivat vuonna 1997 vähemmän kuin 60 % mediaanitulosta. On syytä todeta, että vuonna 1998 Irlanti käytti vain 16 % bruttokansantuotteestaan sosiaaliseen suojeluun (alhaisin prosenttiosuus koko EU:ssa). Tämä johtuu osittain iäkkään väestön suhteellisen vähäisestä osuudesta.

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeät tekijät kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso. Siihen tarvitaan köyhyyden kehityssuuntauksia koskevia tietoja, joita kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei esitetä riittävästi. Kyseisiin tietoihin olisi myös sisällyttävä tiedot muun muassa köyhyysriskien alueittaisesta muuttumisesta tai heikommassa asemassa olevien osuudesta. Joitakin suurimpia ongelmia kuitenkin mainitaan, kuten maaseudun köyhtyminen, mikä näyttää olevan paikallista. Terveyspalveluiden käyttömahdollisuudet on tunnustettu epätasa-arvoisiksi, mutta asiaan ei perehdytä syvällisemmin. Ihmisoikeuksia käsitellään pääasiassa tasa-arvolain kautta, mutta sosiaalioikeuksiin ei viitata erityisesti ja kansalaisoikeuksia käsitellään vain vähän. Tässä köyhyyden vastaisen kansallisen strategian tarkistuksen vaiheessa toimintasuunnitelmassa tulevaisuuden haasteet tunnistetaan laajasti mutta erityisiä tavoitteita ei määritellä. Irlannin hallituksen tärkeimpänä tavoitteena on ylläpitää vakaa talous- ja työllisyyskasvu ja samalla torjua sosiaalista syrjäytymistä, köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Toimintasuunnitelmasta on kuitenkin mahdollista päätellä, että jos syrjäytymistä halutaan torjua tehokkaasti, toimissa on käsiteltävä terveydenhuolto-, asunto- ja liikennepalvelujen tarjoamista pienituloisille, maaseudun ja taajamien köyhtymistä sekä sosiaalihuoltoinfrastruktuurin toteuttamista (erityisesti lapsille ja vanhuksille). Lisäksi kasvaviin tuloeroihin, pakolaisten ja maahanmuuttajien integrointiin sekä naisten itsenäiseen asemaan – erityisesti taloudelliseen riippumattomuuteen – ja hyvinvointiin on kiinnitettävä huomiota. Syrjäytyneiden henkilöiden työllisyysmahdollisuuksien edistämistä ja koulutustason sekä luku- ja kirjoitustaidon parantamista on myös tarpeen käsitellä. Kaikki tämä vaatii paikallisen tason koordinoitua ja parempia tietoja erityisesti marginaaliryhmistä. Näitä aiheita odotetaan käsiteltävän osana kansallisten toimintasuunnitelmien tarkistusta.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Köyhyyden torjunnan tarpeellisuus on Irlannissa tunnustettu jo pitkään köyhyyden vastaisessa kansallisessa strategiassa, ja köyhyyden torjuntaan käytetään noin 10 miljardia euroa. Kyseistä strategiaa on alettu toteuttaa vuonna 1997, ja siinä keskitytään työllisyyteen tärkeimpänä syrjäytymisen ehkäisijänä. Vahvistettu lainsäädäntö (tasa-arvolainsäädäntö) ja kumppanuusperiaate, erityisesti kansallinen kumppanuussopimus, tukevat strategiaa rakenteellisesti. Köyhyyden vastainen strategia muodostaa sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman ja sen lähestymistapojen ytimen: siinä sovelletaan pitkää aikaväliä (10 vuotta), ja se perustuu tietyt ohjelma-alueet kattaviin erityistavoitteisiin, joissa korostetaan kohderyhmäkeskeistä lähestymistapaa. Strategian edistämiseksi on luotu hallintorakenne sekä seurantamenetelmät ja -järjestelmät (joista monet olivat käyttöönottoaiheessa uusia). Erittäin tärkeänä pidetään sitä, että tavoitteet ja periaatteet on sisällytetty kansallisiin rahoitus- ja kehittämissuunnitelmiin. Lisäksi strategian tarkistukseen ja parantamiseen on sitouduttu. Laaja tarkistus on parhaillaan kesken.

Koska sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma laadittiin ennen köyhyyden vastaisen kansallisen strategian tarkistusta, toimintasuunnitelmassa ei analysoida sosiaalista syrjäytymistä. Terveystieteiden, maaseudun köyhtymistä, asuntotilannetta ja liikennettä ei käsitellä riittävästi. Tavoitteiden asettaminen on keskeistä, mutta niitä esitetään osittain. Strategian tarkistuksen odotetaan johtavan tässä suhteessa merkittäviin parannuksiin.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Köyhyyden vastaisessa kansallisessa strategiassa sovelletaan kymmenen vuoden aikaväliä. Tähän pitkän aikavälin sitoumukseen liittyy myös halukkuus tarkistaa ja muuttaa strategiaa tarpeen mukaan. Nykyisen työmarkkinatilanteen vuoksi on yhä asianmukaista keskittyä työllisyyteen tärkeimpänä syrjäytymisen ehkäisijänä erityisesti vammaisten ja työttömien osalta. Kansallisessa kehittämissuunnitelmassa pyritään edistämään sosiaalista osallisuutta tämän lähestymistavan mukaan. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa rajoitetaan pääasiassa kuvaamaan ainoastaan jo toteutettuja toimia. Siinä ei esitetä määrään eikä laatuun liittyvää kritiikkiä eikä arvioida köyhyyden vastaisen strategian neljää ensimmäistä toteuttamisvuotta.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Toimintasuunnitelmassa mainitaan hyödyllisiä ja mielenkiintoisia esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joskin se sisältää vain vähän uusia näkökohtia, joita ei olisi esitetty jo köyhyyden vastaisessa kansallisessa strategiassa. Uutta pontta toivotaan saatavan tarkistettaessa köyhyyden vastaista kansallista strategiaa. Työmarkkinaosapuolten kanssa sovitun mukaisesti tällöin keskitytään seuraaviin kuuteen aiheeseen: koulutuspuutteisiin, työllisyyteen, maaseudun köyhyyteen, taajamien köyhtymiseen, asunto-oloihin ja terveydenhuoltoon. Jokainen työryhmä ottaa naisiin, lapsiin, vanhuksiin ja etnisiin vähemmistöihin liittyvät kysymykset huomioon kaikissa aiheissa. Erillinen esikuva-analyysia ja indeksointia tutkiva työryhmä (Benchmarking and Indexation Working Group, BIG) tarkastelee sosiaaliturvamaksujen asianmukaisuutta. Työryhmä ottaa työssään huomioon myös tavoitteet ja indikaattorit. Tarkistuksen odotetaan valmistuvan marraskuussa 2001. Tarkistettu kansallinen strategia muokataan sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman periaatteita käyttämällä.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Köyhyyden vastainen kansallinen strategia perustuu ministeriöiden ja monien eri virastojen yhteiseen lähestymistapaan. Työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt, vapaaehtoisryhmät ja muut ryhmittymät osallistuvat toimien ja strategian kehittämiseen, ja strategiaa vahvistetaan parhaillaan. Köyhyyden vastaisen kansallisen strategian tarkistus edellyttää kaikkien asiaomaisten toimijoiden osallistumista myönteisellä ja merkittävällä tavalla. Osallistuminen sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmaan ei ole yhtä selkeää. Eri ryhmien osallistumisen edistämiseksi järjestettiin konferensseja, mutta eräiden osapuolten mielestä mukaantulo oli vähäisempää muihin prosesseihin verrattuna ja niiden panosta pidettiin vähemmän arvossa. On kuitenkin annettu sitoumus, jonka mukaan jatkossa toimintasuunnitelmaan sitoudutaan täysin. Kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan on pyritty tutkimalla köyhyyttä (Poverty Proofing) avulla. Näin pyritään varmistamaan perusteellisesti, että toimien vaikutukset köyhyydessä eläviin otetaan kaikissa hallituksen toimissa huomioon. Köyhyystarkastelun tarkoituksena on luoda päätöksentekijöille järjestelmällinen toimintatapa, jonka perusteella nämä voivat arvioida toimiensa vaikutuksia köyhyydessä eläviin erityisesti suunnitteluvaiheessa. Suunnitelma on vankka mutta toteuttamispuolta on kehitettävä lisää. Toimintatapaa tulisi vahvistaa ja laajentaa paikalliselle tasolle sen jälkeen, kun sen vaikutukset on ulkoisesti tarkistettu.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Mahdollisuudet suunnitelmien yhteensopivuuteen ovat hyvät, ja työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa käsitellään sosiaalista osallisuutta. Vaikka sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa viitataan **työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman** asemaan, toimintasuunnitelmien väliset yhteydet ovat heikot ja kaipaavat lujittamista.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Tärkeimpiä haasteita on edistää syrjäytyneiden työllistyvyyttä ja vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä. Tarkoituksena on luoda kannustimia, aktivoida kaikki työmarkkinaosapuolet ja tarjota tarpeelliset mahdollisuudet koulutukseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman lähestymistapa perustuu työllisyyden toimintasuunnitelman asianomaisiin työllisyystoimenpiteisiin, ja kohderyhmiä ovat vammaiset, työttömät ja vähäisemmässä määrin liikkuva väestö ja pakolaiset. Elinikäisen oppimisen työryhmä on perustettu määrittelemään tarjonnassa ilmenevät puutteet ja tekemään suosituksia. Ensisijaisena toimen parannetaan kauan sitten koulutettujen ja vähän koulutettujen osaamistasoa, mutta tavoitteita ei ole vielä määritelty. Monia hankkeita on jo alettu toteuttaa tietoyhteiskunnan tarjoamien mahdollisuuksien käytön parantamiseksi. Kyse on tietyille kohderyhmille tarkoitetuista pienistä koehankkeista, kuten vammaisten tieto- ja viestintätekniisten taitojen parantamisesta, vapaaehtoissektorin tukemisesta tai laajoista yleisaloitteista kuten toimenpiteistä digitaalisen lukutaidon parantamiseksi.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Toimintasuunnitelmassa tuodaan esiin sosiaaliseen suojeluun ja vähimmäistuloon liittyvät kysymykset. Irlanti käyttää kaikista jäsenvaltioista vähiten bruttokansantuotteestaan sosiaaliseen suojeluun (16,1 %, kun EU:n keskiarvo on 27,7 %, mikä osittain johtuu siitä, että vanhusten osuus väestöstä on suhteellisen alhainen). Hyvinvoinnin lisäämiseen on sitouduttu työmarkkinaosapuolten tuella. Sitoumusten saavuttamisessa on edistytty merkittävästi. Erään sitoumuksen mukaan lapsilisiä korotetaan, ja sosiaaliavustuksen vähimmäisrajaksi on sovittu 100 Irlannin puntaa viikossa. Pienituloisten vapauttaminen veroista on jo käynnistynyt, ja vähimmäistulorajaa on kehitetty. Terveystieteiden alalla tunnustetaan, että Irlannissa kaikilla ei ole samoja mahdollisuuksia käyttää terveydenhuolto- ja palveluja. Tavoitteet, mutta ei päämääriä, on asetettu hyvinvointi- ja tasa-arvo-ohjelman avulla. Liikenteen alalla tavoitteena on helpottaa vammaisten pääsyä takseihin, linja-autoihin ja juniin eri välineiden avulla. Kyseiset parannukset hyödyttävät myös muita (pienien lasten vanhempia ja vanhuksia), vaikka seikkaa ei erikseen korosteta. Toimintasuunnitelmassa ei eritellä, kuinka liikenteen alalla vastataan muiden sosiaalisesti syrjäytyneiden tarpeisiin erityisesti maaseutualueilla. Muita kysymyksiä, kuten mahdollisuuksia saada etuuksia ja osallistua vapaa-aika- ja taidetoimintaan, ei käsitellä. Useita hankkeita on kuitenkin perheväkivallan ehkäisemiseksi, ja kansallinen seurantakomitea ”naiset väkivaltaa vastaan” (National Steering Committee on Women against Violence) on perustettu. Perheväkivallantekijöitä varten on perustettu kaksi koehanketta, MOVE ja First Contact.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Arvioiden mukaan seuraavan kymmenen vuoden tarvitaan 500 000 uutta **asuntoa**. Sosiaalista osallisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan esitetä tavoitteita kysyntään vastaamiseksi eikä selitetä, mitä vaikutuksia kysynnällä on sosiaaliseen osallisuuteen. Tavoitteet asetetaan toimintasuunnitelman tarkistuksen perusteella. Liikkuvan väestön asuntotarpeet mainitaan erityisesti, mutta muiden sosiaalisesti syrjäytyneiden tai pienituloisten perheiden asuntotarpeita ei suunnitelmassa määritellä ensisijaisena tavoitteena. Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan, että asunnottomuusongelmat on ratkaistava kiireellisesti. Siinä todetaan myös, että uusi kodittomien tukitoimisto (Homeless Agency) on perustettu Dubliniin. Toimintasuunnitelmassa ei esitetä alaa koskevia indikaattoreita eikä tietoja. **Perheitä** autetaan kaikkia perhe-elämän osa-alueita tukevilla toimilla kuten talous- ja rahankäytön neuvontapalveluilla **velkaantuneiden** auttamiseksi. Suunnitteilla on toimintasuunnitelma **työn ja perhe-elämän** paremmasta yhdistämisestä, mutta tavoitteita ei ole asetettu. Yhtenä esimerkkinä käytännön toimista mainittakoon **perhepalveluhanke (Family Service Pilot Project)**, joka on koehanke moniongelmaisperheiden kuten nuorten yksinhuoltajaäitien auttamiseksi. Hanke on paikallishanke, ja se perustuu yhtenäiseen lähestymistapaan, jonka perusteella tarjotaan perheen yksilölliset tarpeet huomioon ottavaa tukipalvelukokonaisuutta. Siihen sisältyy ohjausta, neuvontaa ja tapauskohtaisia ratkaisuja. Hiljattain valmistuneessa arviointiraportissa suositellaan hankkeen valtavirtaistamista.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Toimissa sovelletaan pikemminkin kohderyhmäpainotteista kuin yleistä lähestymistapaa. **Joillakin maaseutualueilla** on samanaikaisesti monia ongelmia. Lähes 61 % niistä lapsista, joiden oppimislähtökohdat ovat heikot, elää maaseudulla. Muiden maaseudun köyhyyskysymysten osalta ei ole asetettu erityisiä tavoitteita. Tosin myös maaseutualueiden asukkaita hyödyttäviä yleisiä tavoitteita on olemassa, kuten tavoitteet, joissa pyritään vähentämään merkittävästi koulun keskeyttämistä ja nostamaan pätevyystasoa. **Vanhusten** köyhyyden torjunta on yksi tavoite, samoin kuin tarve tehokkaaseen tai parannettuun vanhuusvakuutukseen. Uudessa **RAPID-ohjelmassa** määritellään Irlannin 25 epäsuotuisinta aluetta ottamalla huomioon seuraavat perusteet: työttömyys ja tulotasot, perhe- ja sosiaalirakenne, heikot oppimislähtökohdat ja kunnallisten vuokra-asuntojen määrä. RAPID-ohjelmassa painotetaan sosiaalista osallisuutta tukevia toimenpiteitä ja kansallisen kehittämissuunnitelman yhteydessä tehtyjä investointeja heikoimmassa asemassa olevien hyväksi. Ohjelmassa sovelletaan paikallista ja kohdennettua lähestymistapaa sosiaaliseen suojeluun. **Colaiste Ide – City of Dublin Vec** -ohjelmassa tarjotaan laadukasta ja joustavaa koulutusta (verkkoyhteyksien avulla tapahtuvaa opiskelua ja etäopetusta) työttömille, yksinhuoltajille ja vammaisille. Ohjelma houkuttelee opiskelijoita joka puolelta Irlantia ja pystyy tavoittamaan myös vaikeasti tavoitettavat kohderyhmät.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Asianomaiset toimijat ovat mukana sosiaalisen osallisuuden strategiassa. Eri osapuolten kuulemiseen on hyvät mahdollisuudet, ja suurin vastuu kuuluu alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Osavastuu kansallisesta kehittämissuunnitelmasta ja köyhyyden vastaisesta kansallisesta strategiasta kuuluu alueparlamenteille, kaupunkien ja kuntien kehittämislautakuntia perustetaan ja paikallisviranomaisten osallistumista lisätään. Vastikään perustettuun yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden koordinoitukomiteaan (Equal Opportunities and Social Inclusion Coordinating Committee) kuuluu monia eri järjestöjä (kansalaisjärjestöt ja työmarkkinaosapuolet mukaan luettuina). Yksi komitean tehtävistä on määritellä, miten tasa-arvoa ja sosiaalista osallisuutta edistetään keskeisenä osana hallituksen politiikkaa. Hiljattain valmistuneessa valkoisessa kirjassa vapaaehtoistyön tukemisesta (Supporting Voluntary Activity) asetetaan periaatteet sellaisten kuulemismenettelyjen vahvistamiselle, joita on tarkoitus soveltaa tarkistettaessa köyhyyden vastaista kansallista strategiaa. Kokouksia järjestettiin näkökulmien keräämiseksi sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmasta, mutta eräiden osallistujien mielestä prosessi ei ollut tyydyttävä.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Tärkeimmissä haasteissa ei tarkastella tasa-arvokysymyksiä, mutta naisten köyhyysongelmiin puututaan myös köyhyyden vastaista kansallista strategiaa tarkistettaessa. Alan hallintorakenne koostuu tasa-arvon valtavirtaistamisyksiköstä (Gender Mainstreaming Unit, GMU), joka on osa tasa-arvo- ja lakiuudistusministeriötä (Department of Justice Equality and Law reform), sekä suunnitteilla olevasta tasa-arvoisesta koulutusyksiköstä (Education Gender Equality Unit, GEU). Uudessa tasa-arvoa koskevassa järjestelmässä käsitellään yhdeksää erilaista tasa-arvon muotoa eikä enää pelkästään sukupuolten välistä tasa-arvoa. Muutosten vaikutuksia ei osata vielä arvioida.

Työllisyyteen liittyviä tasa-arvokysymyksiä käsitellään työllisyyttä koskevan kansallisen toimintasuunnitelman mukaisesti. Tasa-arvoa käsitellään joiltakin osin sosiaalisen suojelun yhteydessä. Kansaneläkkeeseen on tehty aiemmin parannuksia, ja nykyisessä eläkeuudistuksessa keskitytään työ- ja yksityiseläkkeisiin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä iäkkäiden naisten tarpeisiin, varsinkin niiden, joilla on vähäinen työhistoria tai ei työhistoriaa ollenkaan. Parannukset ovat silminnähtäviä joillakin aloilla, esimerkiksi huoltajien tukemisessa. Huoltajien etuutta, joka ei perustu tarveharkintaan, täydennetään nyt hiljattain käyttöön otetulla oikeudella saada huoltajavapaata töistä 65 viikkoon asti. Lisäksi eläkesuojan ylläpitoon myönnetään hyväksi laskettavia maksuja silloin, kun henkilö on poissa töistä huolehtiakseen täysipäiväisesti lapsista tai muista huollettavista.

Tasa-arvon valtavirtaistaminen ei käy ilmi käsiteltäessä mahdollisuuksia käyttää eri palveluja, kuten terveydenhuolto-, asunto- ja liikennepalveluja.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYIDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Työllisyyden ja henkilöresurssien kansallisen kehittämissuohjelman osuus on yli 12,5 miljardia euroa. ESR myöntää ohjelmalle yli 900 miljoonaa euroa, toisin sanoen 85 % ESR:sta myönnetystä tuesta. Lisäksi ESR:sta myönnetään tukea kahteen alueelliseen toimintaohjelmaan, joissa tuki käytetään lastenhoitoon, sekä PEACE II -toimintaohjelmaan, jossa tuki kohdistetaan sosiaalisen osallisuuden tukemiseen ja työllisyystoimiin. Vaikka ESR:sta myönnetty tuki sosiaalista osallisuutta edistäviin toimiin on suhteellisen vaatimaton (noin 12 % käytettävissä olevista 1 056 miljoonasta eurosta), ESR:sta tuetaan tuntuvasti syrjäytymisvaarassa olevia ryhmiä toimintalinjojen A ja C kautta.

ITALIA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Italiassa sosiaalinen syrjäytyminen keskittyy tiettyihin maan eteläosiin, kun taas pohjoisosissa syrjäytyminen on vähäisempää ja koskee tarkemmin tiettyjä kohderyhmiä. Sosiaalisen syrjäytymisen keskeisin syy on rahan puute: eurooppalaisten indikaattoreiden mukaan köyhyydessä eli 19 % väestöstä vuonna 1997 (köyhyysriski = tulot alle 60 % mediaanitulosta). Sosiaalinen syrjäytyminen koskee erityisesti monilapsisia perheitä, työttömien huoltajien perheitä sekä vähän koulutettuja ja huolenpidosta riippuvaisia vanhuksia. Nämä syrjäytymisriskit keskittyvät etelään, jossa painotetaan yhä taloudellisia tukijärjestelmiä palvelujen saatavuuden sijaan. Perhe, joka on yhä Italian sosiaalimallin perusta ja jolle myönnetään tiettyjä veroetuja ja suoria tukia, korvaa edelleen sosiaalisten palvelujen puutteen. Tämä ilmiö voi vaikuttaa kielteisesti naisten työssäkäyntiin, vaikka hankkeita perhe- ja työelämän tasapainottamiseksi on toteutettu. Tasapainoon on Italiassa kuitenkin vielä pitkä matka.

Strateginen lähestymistapa: Sosiaalisen osallisuuden strategia perustuu monet näkökulmat huomioon ottavaan lähestymistapaan, joka koostuu yleisistä ja ennaltaehkäisevistä toimista sekä kohderyhmien tukitoimista. Uusi suunnittelupolitiikka on parhaillaan kokeiluvaiheessa, ja sillä pyritään **yhdistämään** kaikkien saatavilla olevat yhdenmukaiset sosiaalitoimet ja -palvelut, tiiviimpi kumppanuus sekä seurantaverkostojen ja -järjestelmän luominen; **hajauttamaan** toimet kaikille tasoille alueviranomaisten suoran osallistumisen avulla; **käyttämään kumppanuuksia** ottamalla toimijat suunnittelun uudeksi osaksi; **yhdistämään useat alat** erilaisten monivuotisten suunnitelmien avulla. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa tehdään suunnitelmat vuoteen 2003 saakka, vaikka määrällisiä tavoitteita ei määritellä kansallisella tasolla. Strategiasta ja hyväksytyistä toimenpiteistä käy kuitenkin selkeästi ilmi hallituksen pitkän aikavälin sitoutuminen. Kaksi pääperiaatetta luonnehtii **julkisten menojen** ensisijaisia tavoitteita vuoteen 2003 saakka: sosiaaliseen suojeluun käytettäviä menoja tasapainotetaan (1998–2000), eläkkeitä (työkyvyttömyys- ja sotilaseläkettä) supistetaan ja tulonsiirtoja ja palveluja lisätään. Toisen periaatteen mukaan sosiaalipolitiikkaan käytettävät varat aiotaan kaksinkertaistaa (2000–2003).

Toimet: Vuoden 2001 huhtikuussa hyväksytyssä kansallisessa sosiaalisuunnitelmassa, joka luo perustan toimintasuunnitelmalle, viitataan Nizzan tavoitteisiin. Sosiaalisuunnitelma toteutetaan alueellisilla suunnitelmilla, ja siihen perustuvat uusi sosiaalisen osallisuuden strategia ja hiljattain hyväksytty avustusjärjestelmän uudistus (vuoden 2000 puitelaki). Sosiaalisuunnitelmassa on kyse eri suunnitelmista (neljästä kansallisesta ja neljästä alakohtaisesta), joita tarkemmat toimet täydentävät (esimerkiksi toimeentulotuen kokeilu paikallisella tasolla, laki maahanmuuttajien koulutuksesta, perhe- ja äitiyslomatuki, laki lasten oikeuksista jne.) Nykyiset toimenpiteet vastaavat neljää Nizzan tavoitetta, ja ne esitetään tavoitteiden rakenteen mukaisesti.

Tulevaisuuden haasteet: Suurin haaste on kehittää maan eteläosaa. Tämä on myös yksi Italian rakennepolitiikan kulmakivistä, ja sitä varten tarvitaan strategisia toimia. Nuorista ja huolenpidosta riippuvaisista vanhuksista huolehtiminen on myös tärkeä haaste. Sitä vastoin köyhyysoongelmaan, joka on selvästi tunnistettu ja jonka ratkaiseminen on yksi kansallisen sosiaalisuunnitelman viidestä tavoitteesta, ei pyritä vastaamaan edelleenkään yhdelläkään erityistoimenpiteellä lukuun ottamatta toimeentulotukea, joka on yhä kokeiluasteella. Hallintorakenteen osalta tärkein haaste on koordinoida kansallinen suunnittelu eri alojen sekä kansallisen että alueellisen tason suunnitelmien välillä. Tarkkailua vaativat sosiaalipolitiikan seurantakeskuksen vastuulla olevat seuranta ja arviointi ja alueviranomaisten kyky hoitaa omat vastuualueensa.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Toimintasuunnitelmassa analysoidaan **köyhyyttä** hyvin jäsenellysti: **suhteellisen** köyhyyden (tulotason perusteella vahvistettu kynnys) määritelmän perusteella ja **äärimmäisen** köyhyyden määritelmän perusteella (joka lasketaan tavarat ja palvelut sisältävän vähimmäiskulutuskorin mukaan). Kansallisten tilastotietojen mukaan köyhyys koski vuonna 1999 lähes 12:ta prosenttia kotitalouksista (noin 7 508:aa miljoonaa ihmistä), joista 65,9 % eli maan eteläosissa. 4,9 % kotitalouksista (1 038 miljoonaa ihmistä) eli äärimmäisessä köyhyydessä (11 % maan eteläosissa, kun sitä vastoin 1,4 % maan pohjoisosissa). Köyhyysriskiä koskevien ECHP-tietojen mukaan (köyhyys laskettu Eurostatin menetelmän mukaan) 19 prosentilla Italian väestöstä tulot olivat alle 60 % mediaanitulosta. Näistä 34,7 % asui etelässä, 9 % pohjoisessa ja 19,1 % maan keskiosissa. Tulojen jakautuminen on epätasaista myös näiden alueiden puitteissa, mikä rajoittaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tuloihin perustuva **köyhyysriski** on otettu huomioon ja suurimmat riskiryhmät on määritelty (esimerkiksi monilapsiset perheet, nuoret ja huolenpidosta riippuvaiset vanhukset) ja todettu, että köyhyys lisääntyy kotitaloudessa olevien alaikäisten lasten lukumäärän kasvaessa.

Pienituloisuus katsotaan toimintasuunnitelmassa kuitenkin vain yhdeksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ulottuvuudeksi. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeät näkökohdat: työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso. Huomiota on kiinnitettävä myös muihin tekijöihin, esimerkiksi kouluopetuksen tasoon ja laatuun, tiedonsaantimahdollisuuksiin erityisesti uusilla tietotekniikan aloilla ja koulun varhaiseen keskeyttämiseen (etelässä koulun ilman todistusta lopettaneiden nuorten määrä on kahdeksankertainen pohjoiseen verrattuna).

Syrjäytymiselle alttiita ovat **alaikäiset** (28 % maan eteläosissa asuvista alaikäisistä elää köyhyysvaarassa, kun vastaava luku maan pohjoisosissa on 5,2 %), **asunnottomat** ja **vammaiset**, erityisesti iäkkäämmät vammaiset, sekä **maahanmuuttajat**, joilla on vaikeuksia päästä työelämään ja koulujärjestelmään ja joiden työtilanne on epävakaa.

Työttömyys on yhä tärkeä syrjäytymisen syy (28,7 % syrjäytyneistä perheistä on työttömien huoltajien vastuulla). Tilanne on kärjistynyt maan eteläosissa työttömien alhaisen koulutustason ja korkean osa-aikaistyöttömyyden vuoksi.

Perheellä on usein erityisesti etelässä tärkeä sosiaalinen rooli: se paikkaa tukijärjestelmää ja sosiaalista osallisuutta tukevaa rakennetta. Tärkeä haaste Italian sosiaalipolitiikassa ja sosiaalista osallisuutta tukevissa toimissa, joissa painotetaan liikaa taloudellisia tukia palvelujen sijaan, on huolehtia lapsista ja muista huolenpidosta riippuvaisista sen sijaan, että nämä henkilöt ovat perheverkoston vastuulla.

Lastenhoitopalvelut eivät vastaa tarvetta: esimerkiksi lastenhoito taataan vain 6 prosentille lapsista (0–2-vuotiaista). Lapsista ja huolenpidosta riippuvaisista huolehtiminen vaikuttaa kielteisesti naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon siinä mielessä, että se voi estää naisia osallistumasta työelämään ja hankkimaan itsenäisen taloudellisen aseman. Ongelma on ratkaistava tehostamalla työ- ja perhe-elämän yhdistämistä edistäviä toimia ja lisäämällä lastenhoitopalveluja.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelma on laaja vastaus sosiaalisen osallisuuden haasteeseen. Parhailtaan ollaan **tasapainottamassa asteittain julkisia** sosiaaliavustuksiin käytettäviä **menoja** sekä sosiaaliavustusta ja sosiaaliturvaa erityisesti eläkeläisten osalta. Tärkeimpiä tavoitteita on edistää palvelujen yleistä saatavuutta, nostaa vähimmäistuloa, parantaa hajautettuja palveluja, järkiperäistää julkisten varojen siirrot ja määritellä paremmin köyhyyden torjumiseen ja muihin sosiaaliasioihin tarkoitetut resurssit (esimerkiksi perheeseen liittyvien velvollisuuksien jakaminen). Toimintasuunnitelmassa kehitetään kansallisessa sosiaalisuunnitelmassa määriteltyjä ensisijaisia tavoitteita (sosiaalisuunnitelma vuosiksi 2000–2003 hyväksyttiin huhtikuussa 2001). Hallituksen hankkeista käy ilmi, että se on sitoutunut pitkällä aikavälillä kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Ongelmien maantieteellisen jakautumisen vuoksi yksi tavoitteista on nostaa maan eteläosien tilanne pohjoisosien tasolle. Yksi strategian tärkeimmistä tekijöistä on varmistaa tehokas seuranta, jota ohjataan keskustasolta ja josta sosiaalipolitiikan seurantakeskus vastaa. Tässä mielessä yksi tärkeimpiä tavoitteita on edelleen kehittää menetelmiä sosiaalipoliittisten toimien arvioimista varten.

Toimintasuunnitelman ensisijaisina tavoitteina on parantaa lasten oikeuksia, torjua köyhyyttä, parantaa kotitalouksille tarkoitettuja palveluja, kehittää huolenpidosta riippuvaisten huoltamisedellytyksiä ja edistää maahanmuuttajien työllistyvyyttä. Avustustoimien uudistuksessa jatketaan yleistä lähestymistapaa pitkällä aikavälillä. Strategia perustuu ennaltaehkäiseviin toimiin (esimerkkeinä tietyt kansalliset ja alakohtaiset suunnitelmat kuten kansallinen terveystoimintasuunnitelma, vammaisia koskeva suunnitelma, koulutussuunnitelma jne.) ja auttamistoimiin. Tähän yhteyteen liittyvät toimeentulotuen kokeilu, lait äitiyslomalasta, huolenpidosta riippuvaisista, työkyvyttömyydestä, lasten oikeuksista jne.

Strateginen lähestymistapa edellyttää, että alueviranomaiset pystyvät vastaamaan uusista vastuualueistaan ja toteuttamaan suunnitelmat (suunnitelmia laaditaan parhaillaan, ja ainoastaan kolme aluesuunnitelmaa on hyväksytty; kaikki koskevat maan keski- ja pohjoisosia).

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Italian sosiaalijärjestelmän ja alueellistamisen vuoksi tavoitteet ovat enimmäkseen laadullisia, harvoin määrällisiä. Sitä vastoin määrälliset tavoitteet ja aikataulut määritellään aluesuunnitelmissa, joita ollaan parhaillaan hyväksymässä.

Italian hallitus on kuitenkin valmis laatimaan kansallisia määrällisiä tavoitteita alueellisten suunnitelmien hyväksymisen jälkeen.

Strategian soveltuvuus tärkeimpien haasteiden kannalta voidaan todeta seurantajärjestelmän, indikaattoreiden, ongelmien laadun ja monivuotisessa suunnittelussa sovellettavan lähestymistavan perusteella. Italian hallitus on kuitenkin sitoutunut soveltamaan strategiaa vain kahdeksi vuodeksi.

2.2 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Toimintasuunnitelman luvussa 3 keskitytään sosiaalipolitiikan yhtenäiseen järjestelmään. Järjestelmä koostuu kahdeksasta suunnitelmasta, neljästä kansallisesta suunnitelmasta (sosiaali- ja terveydenhuolto-, työllisyys- ja koulutustoimet) ja neljästä alakohtaisesta suunnitelmasta (vammat, lapset ja nuoret, huumeiden väärinkäyttäjät, vanhukset). Yksi sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman kantava voima on kansallinen sosiaalisuunnitelma, joka toimii eräänlaisena ohjenuorana. Sosiaalisuunnitelma on Italian olosuhteissa erittäin innovatiivinen: siinä sovelletaan yhtenäistä strategiaa ja pyritään vastaamaan kattavasti sosiaalisen syrjäytymisen kysymyksiin. Se perustuu universaalisuuteen, tiiviiseen kumppanuuteen sekä seurantaverkostojen ja -järjestelmän luomiseen. Kansallisessa sosiaalisuunnitelmassa luodaan perusta alue- ja paikallistason suunnittelulle, ja se toteutetaan alueellisilla ja paikallisilla sosiaalisuunnitelmilla, joissa edellytetään alue- ja paikallisviranomaisten suoraa vastuunkantoa sekä suunnittelu- että toteutusvaiheessa.

Tässä monimutkaisessa suunnittelujärjestelmässä koordinoinnin ja yhtenäisyyden periaatteet selitetään varsinkin sosiaalisuunnitelmassa. Nähtäväksi jää, kuinka yhtenäisyys eri kansallisten ja alakohtaisten suunnitelmien välillä varmistetaan ja missä määrin tällä rakenteella pystytään vähentämään alueellisia eroja. Järjestelmässä korostetaan **yksityisten toimijoiden** osallistumista säätiöiden avulla ja niiden mahdollisuuksilla vaikuttaa taloudellisiin resursseihin. Yksityisten toimijoiden rooli mainitaan vuosiksi 2000–2003 laaditussa sosiaalisuunnitelmassa, jossa ne, erityisesti kolmannen sektorin ja vapaaehtoissektorin edustajat, ovat toimissa ensisijaisessa asemassa.

2.3 Suunnitelman innovatiivisuus

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman innovatiivisin näkökohta on **sosiaaliavustusjärjestelmän uudistamista koskevan puitelain** toimeenpano. Uudistuksessa erotetaan hallinnolliset ja koordinoitavat toisistaan. Keskusviranomaiset vastaavat yhä enemmän koordinointi- ja seurantatehtävien kehittämisestä, kun taas hallintotehtävät ja toteuttaminen kuuluvat alueiden vastuulle.

Toinen tärkeä innovatiivinen tekijä on **toimeentulotukikokeilu** tietyissä kunnissa. Kokeilu on ollut käynnissä vuodesta 1998, mutta toimintasuunnitelmassa ei anneta tietoja saavutetuista tuloksista tai mahdollisista aikeista yleistää menettely. Syrjäytymisongelmien tunnistamisessa käytettävät välineet ovat myös innovatiivisia: **indikaattoreita** on tehostettu, minkä seurauksena pysyvä analyysi- ja seurantajärjestelmä paranee huomattavasti.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Työllisyyden toimintasuunnitelmassa esitettyihin toimiin ei viitata erityisesti, vaan toimet ainoastaan toistetaan yleisesti sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman yhteydessä.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Toimenpiteet liittyvät kahteen peruseriaatteeseen, jotka ovat **työelämään** osallistumisen edistäminen ja **voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen** saatavuuden parantaminen. **Työelämään** osallistumisen edistämiseen sisältyvät kaikki nykyiset toimet (koulujen ja yliopistojen uudistus, koulutus, työkeskukset jne.) sekä verotoimenpiteet ja tulotuet kuten toimeentulotukikokeilu; tukitoimenpiteet perheeseen liittyvien velvollisuuksien jakamiseksi sekä vankeja ja maahanmuuttajia koskevat tukitoimenpiteet. **Voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden edistämiseksi** muun muassa vahvistetaan vapaaehtoisten osallistumista sosiaalipalveluihin, alueellistetaan julkisia terveystalouksia, alennetaan asuinkustannuksia, myönnetään heikoimmassa asemassa oleville ilmaista apua ja perustetaan sosiaalisiihteeristö.

3.2 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Syrjäytymisen ehkäisemisen osalta mainitaan kolmenlaisia hankkeita: koulunkäynnin epäonnistumisen ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjunta; toimenpiteet yhteisvastuullisen perheverkoston tukemiseksi ja sellaisen **uuden talouden** kansallisen toimintasuunnitelman hyväksyminen, jossa määrätään tietokoneopetuksesta ja tietokoneiden hankkimisesta opiskelijoille sekä Internetin käytön edistämisestä. Hankkeissa ei mainita määrällisiä tavoitteita tätä suunnitelmaa lukuun ottamatta (suunnitelma koskee 600 000:tta opiskelijaa vuosina 2001–2002 ja sen rahoitus on noin 90 miljoonaa euroa).

3.3 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Hankkeet koskevat neljää kohderyhmää. Köyhät: hallitus on vastannut köyhyysongelmaan toimeentulotuella ja vähimmäistoimenpiteillä asunnottomien auttamiseksi; huumeiden väärinkäyttäjät: hoitotoimenpiteitä mainitaan; alaikäiset, nuoret ja lapset: toimenpiteet ovat monipuolisia (sosiaalistumistoimet, nuorten osallistuminen yhteiskuntaelämään, alaikäisten vastaanottojärjestelmät, psykososiaalinen apu, maahanmuuttajien sopeuttaminen koulujärjestelmään, rikollisuuteen taipuvaisten nuorten suojaaminen; vammaiset: kansallinen alakohtainen suunnitelma (2000–2002) ja tietyt erityistoimenpiteet, joihin sisältyy taloudellista tukea, koskevat suoraan vammaisia.

3.4 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Käynnissä oleva uudistus perustuu kumppanuuskeskeiseen lähestymistapaan, joka edellyttää aktiivista roolia eri vastuutasojen toimijoilta. Alueviranomaisten vastuulla on varmistaa yksityisen sektorin sekä yhdistysten, kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten aktiivinen osallistuminen. Lisäksi kansalaisten puoleen käännyttään, jotta he omaksuisivat palvelujen kohderyhminä ja kuluttajina aktiivisemmän roolin.

Keskushallinnon hankkeissa on kyse aluesuunnitelmista, joita sosiaalisopimukset ("Patti per il sociale") tukevat. Sopimuksissa on kokeiltu alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa, ja ne ovat edellyttäneet tiivistä yhteistyötä paikallisten toimijoiden kanssa.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Toimintasuunnitelman analyttisessä osassa määritellään tärkeimmät haasteet, mistä käy ilmi, että naiset ovat epäedullisessa asemassa suhteessa työllisyyteen, työttömyyteen, erilaisiin esteisiin ja perheeseen liittyvien velvollisuuksien jakamiseen ja että naiset osallistuvat miehiä enemmän vapaaehtoistoimintaan. Sen sijaan 80 % kodittomista on miehiä ja puolet heistä maahanmuuttajia. Toimintasuunnitelmassa annetaan lukuisia sukupuolen perusteella eriytettyjä indikaattoreita ja tilastotietoja (mukaan lukien tietoja kotitalouksista, joissa huoltajan tilanne on ongelmallinen johtuen asuntotilanteesta, subjektiivisesta köyhyydestä, vaikeuksista saada palveluja jne.). Sosiaalisen tilanteen analyysissä on otettu tämänkaltaiset kysymykset huomioon. Vaikka naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisestä esitetään määritelmiä, kysymystä ei kuitenkaan käsitellä tarpeeksi strategian kannalta: työ- ja perhe-elämän yhdistämistä painotetaan enemmän kuin naisten ja miesten toiminnan erojen vähentämistä. Myönteisenä seikkana tämän kysymyksen kannalta voidaan kuitenkin pitää tiettyjä toimenpiteitä (nykyisen äitiyslomalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävien äitiyslomalla olevien äitien tukemista, lasten ja vanhusten kotihoidon edistämiseksi myönnettäviä veroalennuksia, lasten ja vanhusten hoitoon pääsemisen parantamista). Toimintasuunnitelmassa mainitaan lisäksi laki perheväkivalta. Lisäksi perheväkivaltaa sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista mittaavia uusia indikaattoreita kehitetään kansallisella tasolla.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Toimintasuunnitelmassa viitataan ESR:sta myönnettyyn tukeen. Yleisesti arvioituna 6 % tavoitteiden 1 ja 3 ESR:n määrärahoista on tarkoitettu syrjäytymisen ehkäisyyn ja henkilökohtaisiin palveluihin. ESR:n rooli syrjäytymisen torjunnassa on kuitenkin paljon laajempi kuin erityistoimenpiteiden rahoittaminen. Muitakin yhteisöaloitteita mainitaan, mutta niiden vaikutusta syrjäytymisen ehkäisyyn ei oteta huomioon lukuun ottamatta Equal-aloitetta, jonka tarkoituksena on edistää työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman ja sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman yhdistämistä ja innovatiivisen lähestymistavan omaksumista yhteenkuuluvuutta ja sosiaalista osallisuutta koskevissa toiminna.

LUXEMBURG

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Luxemburgin talous on vahva ja elintaso korkea, mikä on osittain runsaskätisen sosiaalipolitiikan ansiota. Vuonna 1998 Luxemburg käytti sosiaaliseen suojeluun 9 258 PPS asukasta kohti eli enemmän kuin yksikään toinen EU:n jäsenvaltio. Eurostatin vuoden 1996 kotitalouksien tulotutkimuksen mukaan köyhyysriskiaste on 12 % (tulonsiirtojen jälkeen), kun kansalliset mediaanitulot ovat 2 200 euroa kuukaudessa asukasta kohti. Tämä osoittaa Luxemburgin tulonsiirtojärjestelmän tehokkuuden vähentää köyhyyden vaikutuksia olennaisesti. Toteutetuista toimista huolimatta jotkin väestöryhmät aiheuttavat yhä ongelmia: iäkkäät työttömät, heikon ammattitaidon omaavat työnhakijat, yksinhuoltajaperheet ja kotiseudultaan paenneet uudet maahanmuuttajat.

Strateginen lähestymistapa: Luxemburg aikoo uuden yhteisen strategian avulla **jatkaa** vahvaa politiikkaa **aktiivisen hyvinvointivaltion** vahvistamiseksi lujittaen sitä tarpeen mukaan. Koska nykyinen järjestelmä on osoittautunut tehokkaaksi, Luxemburgin viranomaiset eivät pidä ensisijaisena ryhtyä suuren luokan uudistuksiin tai ottaa käyttöön lukuisia uusia välineitä. Luxemburgin sosiaalijärjestelmä pyrkii olemaan **kattava**. Ensimmäisestä sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmasta voidaan erottaa kolme tärkeää tavoitetta: taataan riittävä tulotaso kaikille, edistetään työllistyvyyttä torjumalla pysyvin keinoin köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja ehkäistään paremmin mahdolliset kriisitilanteet. Lisäksi suunnitelmassa aiotaan kehittää koordinoitua ja toimien seurantaa.

Toimet: Ongelmiin vastataan asiaankuuluvilla toimenpiteillä, jotka ovat yhdenmukaisia Nizzan tavoitteiden kanssa. Ensimmäisen tavoitteen osalta toimintasuunnitelmassa jatketaan aktiivista politiikkaa, erityisesti toimenpiteitä, joilla varmistetaan riittävät toimeentulokeinot ja parannetaan mahdollisuuksia osallistua työelämään, saada koulutusta ja asunto ja käyttää julkisia palveluja. Toisen tavoitteen osalta suunnitelmassa pyritään ehkäisemään koulusta syrjäytymistä ja luku- ja kirjoitustaidottomuutta sekä katkaisemaan velkaantumiskierre. Kolmannen tavoitteen osalta suunnitelmassa sovitaan tehokkaammasta nuorten suojelemisesta ja edistetään luxemburgin kieltä taitamattomien sijoittumista yhteiskuntaan. Neljännen tavoitteen osalta toimintasuunnitelman laatimisella on ollut aktivoiva vaikutus päätöksentekijöihin, sosiaaliviranomaisiin ja yhdistyksiin. Hallitus on sitoutunut saamaan eri elimet (kansalaisjärjestöt) ja paikalliset päättäjät mukaan toimintasuunnitelman toteuttamiseen ja ohjaamiseen.

Tulevaisuuden haasteet: Tietyt haasteet ansaitsevat enemmän huomiota: asuin- ja maahanmuuttokysymykset, koulujärjestelmän rooli sosiaalisen osallisuuden edistäjänä, riskiryhmät tai sosiaaliavustusta saavat. Toimintasuunnitelman ja työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman luomaa yhteisvaikutusta pitäisi vahvistaa, erityisesti kun kyse on toimeentulotukea saavia ja muiden työkyvyltään heikkoja ryhmiä koskevien aktivointi- ja ehkäisytoimien yleistämisestä. Pienituloisten vaaraa joutua asunnottomaksi nykyisessä asuntotilanteessa on vähennettävä entisestään. Viimeaikaiset maahanmuuttajavirrat aiheuttavat ongelmia kulttuuriin ja yhteiskuntaelämään sopeutumisessa, erityisesti kouluissa. Erityistä huomiota tarvitsee sosiaaliavustuksista riippuvaisten, usein perheellisten naisten osuus samoin kuin samassa tilanteessa olevien vanhusten määrä. Ikään, alkuperään tai sukupuoleen perustuvaa syrjäytymistä on tarkasteltava laajemmin. Ensimmäisestä sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmasta puuttuvat määrälliset tavoitteet.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Vahva talouskasvu (8,5 %), ennaltaehkäisevä ja aktiivinen työllisyyspolitiikka ja työvoimapolitiikan yksilöllistäminen ovat tekijöitä, jotka selittävät miltei olemattoman työttömyysasteen (2,4 %). Kadehdittavan hyvältä taloustilanteesta ja kattavuuteen perustuvasta runsaskätisestä sosiaalipolitiikasta huolimatta (Luxemburg käytti sosiaaliseen suojeluun 9 258 PPP³ asukasta kohti vuonna 1998 eli enemmän kuin yksikään toinen EU:n jäsenvaltio) **Eurostatin vuoden 1996** kotitalouksien tulotutkimuksen mukaan 12 prosentilla väestöstä tulot olivat tulonsiirtojen jälkeen alle 60 % kansallisesta mediaanitulosta (2 200 euroa kuukaudessa asukasta kohti). Kansallisten tilastotietojen mukaan 5 prosentilla väestöstä kuukausitulot olivat alle 1 000 euroa, ja luku on pysynyt vakaana useita vuosia. Tämä osoittaa Luxemburgin tulonsiirtojärjestelmän tehokkuuden vähentää köyhyyden vaikutuksia olennaisesti.

Pienituloisuus on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuus. Jotta köyhyyttä voidaan mitata ja analysoida yksityiskohtaisemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeät tekijät kuten työllisyys, asuntotilanne, terveydenhuolto ja perustarpeiden tyydyttämisen taso.

Inflaation viimeaikainen nousu (3,1 %) vaikuttaa pienituloisiin. Nousu vaikuttaa erityisesti sellaisten **kulutushyödykkeiden** hintoihin, joiden hinnat muuttuvat hitaasti. Tällaisia hyödykkeitä ovat asunnot, vesi, sähkö, energia ja elintarvikkeet (nousu yli 5 %).

Sosiaaliasuntojen määrän nousu (7,5 %) ei kuitenkaan peitä sitä vaaraa, että pienituloisten varoja vastaavista vuokra-asunnoista on pulaa. Luxemburgissa sosiaaliasuntojen määrä 1000 asukasta kohden on toiseksi alhaisin Irlannin jälkeen. Tämä ongelma voi pahentua voimakkaasti kasvavilla asuntomarkkinoilla.

Työllisyyden tasaiseen nousuun liittyy alhainen työttömyysaste (2,4 %). **Jäljelle jäävä työttömyys** viittaa usein henkilökohtaisten ongelmien kärjistymiseen, ja tästä syytä sillä on selvä sosiaalinen leima. **Tiettyihin väestöryhmiin** on vaikea vaikuttaa työllisyystoimenpiteillä. Kyse on yleensä vähän koulutetuista tai erilaisista ja monista ongelmista (käyttäytymisongelmista, psykososiaalisista ongelmista tai terveysongelmista) kärsivistä.

Vaikka toimilla on voitu hillitä köyhyysongelmaa ja jopa vaikuttaa siihen myönteisesti (toimeentulotukea saavien määrä laski 1,7 % vuodesta 1998 vuoteen 1999), Luxemburgilla on ongelmia ratkaista eräisiin väestöryhmiin liittyviä ongelmia tyydyttävällä tavalla: ikääntyneet työttömät, heikon ammattitaidon omaavat työnhakijat, yksinhuoltajaperheet, tuhannet uudet maahanmuuttajat (ilman tarvittavia asiakirjoja matkustavat, pakolaiset, turvapaikanhakijat, asuinseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt, laittomat maahanmuuttajat jne.).

³ PPP = ostovoimapariiteetti (Purchasing Power Parity).

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Toimintasuunnitelmasta käy ilmi hallituksen viranomaisten halukkuus vahvistaa **aktiivista hyvinvointivaltiota**, joka toimii yhteisvastuullisesti, ja avointa yhteiskuntaa, jossa jokainen voi osallistua. Luxemburgin sosiaalijärjestelmä pyrkii **kattavuuteen** ketään syrjimättä. Luxemburg aikoo uuden yhteisen strategian avulla **jatkaa** vahvaa politiikkaansa, jonka ansiosta jokainen kansalainen voi osallistua aidosti talous- ja yhteiskuntaelämään, myöntämällä kansalaisille riittävät toimeentulokeinot, takaamalla perusoikeudet (asunnon, terveydenhuollon, koulutuksen, työpaikan, kulttuuri-, oikeus- ja vapaa-ajan palvelut) ja tarjoamalla kansalaisille keinot käyttää kansalaisoikeuksiaan.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Koska jo käytössä olevat välineet ovat laadukkaita, ongelmiin vastataan ilman merkittäviä uudistuksia asiaankuuluvilla toimenpiteillä, jotka ovat yhdenmukaisia Nizzan tavoitteiden kanssa. Ensimmäisessä sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa sovelletaan keskipitkää aikaväliä: viranomaiset aikovat toisaalta **arvioida** nykyisen lainsäädännön vaikutuksia ja toisaalta vahvistaa ja jopa **täydentää** sitä hyväksymällä uusia lakeja. Luxemburg käsittelee kuitenkin esimerkiksi strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden määrittelyä, seurantaindikaattoreiden valintaa ja toimien muuttamista tulosten perusteella vain vähän. Näin ollen on vaikeaa ennakoida ehdotettujen toimien vaikutuksia ajan mittaan ja uusien toimien toteuttamisajankohtia. Luxemburg ei aseta asiaan liittyviä määrällisiä tavoitteita.

2.2 Suunnitelman innovatiivisuus

Toimintasuunnitelmassa käydään järjestelmällisesti läpi toteutetut hankkeet, jotka liittyvät erityisesti yhteisvastuulliseen talouteen, vammaisten työllisyyteen, toimeentulotukea saavien työllistyvyyden edistämiseen ja heikommassa asemassa olevien paluuta työmarkkinoille edistäviin aktiivisiin toimiin. Suunnitelma tuo lisäarvoa sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä torjuviin nykyisiin toimiin nykyaikaistamalla ja parantamalla joitakin lähestymistapoja (jotka liittyvät velkaantumiseen, huolenpidosta riippuvaisuuteen, vähimmäistuloihin, koulunkäynnin keskeyttämiseen jne.). Toimintasuunnitelman innovatiivisimmat näkökohdat liittyvät SAMU-ambulanssin yleistämiseen kansallisella tasolla, vaihtoehtoisen ammatillisen koulutuksen järjestämiseen koulusta erotetuille Dreibern-instituutissa ja luxemburgin kieltä taitamattomien lasten hyväksymiseen esikouluun.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Toimintasuunnitelman laatimisen yhteydessä on kuultu **laajasti** sosiaalipolitiikan ja talouden alan sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Suunnitteluvaiheessa toimintasuunnitelmasta tiedotettiin etenkin työmarkkinaosapuolille ja kansalaisjärjestöille. Lisäksi hallitus on osallistunut toimintasuunnitelmaan edistämällä yhteistyötä eri politiikan alojen välillä sekä monien köyhyyden torjunnan puolesta työskentelevien hallintoelinten välillä. Toimintasuunnitelma on syntynyt koordinoituista toimista, joita ei ole kuitenkaan kaikkialla tekstissä selkeästi liitetty yhteen. Ikään, alkuperään tai sukupuoleen perustuvaa syrjäytymistä olisi pitänyt tarkastella laajemmin.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Työllisyys on merkittävä syrjäytymiseen vaikuttava tekijä. Työllisyyden toimintasuunnitelmassa esitetään toimia aktiivisen työllisyyspolitiikan vahvistamiseksi ja niihin liittyvien toimenpiteiden soveltamiseksi. Molemmissa toimintasuunnitelmissa sovitut toimenpiteet täydentävät toisiaan, sillä työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman toimenpiteillä pyritään integroimaan työnhakijat yleisesti työmarkkinoille, kun taas sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman toimenpiteillä pyritään edistämään heikossa asemassa olevien integroimista.

Sekä työllisyyden että sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa korostetaan suunnitelmien erityistä ja samalla täydentävää luonnetta sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Eniten toimenpiteitä liittyy tavoitteeseen edistää kaikkien osallistumista ja saattamista kaikkien ulottuville. Sosiaalista osallisuutta tuetaan työllisyys-, perhe-, koulutus- asuntotoimin sekä julkisia palveluja, oikeus- ja tietoyhteiskuntapalveluja edistävin toimin sekä heikoimmassa asemassa olevien tarpeiden tyydyttämiseen pyrkivin toimin. Toimintasuunnitelmassa luetellaan nykyiset tai uudistettavat toimet, joista mainittakoon työpaikkojen luomista ja sopeuttamista yhteisvastuulliseen talouteen edistävät toimet. Yksi tärkeimmistä välineistä torjua pysyvästi köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä on **työllistyvyyden edistäminen**.

3.2 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Absoluuttisesti mitattuna syrjäytymisen laajuus voi vaikuttaa marginaaliselta. Syrjäytyminen näkyy monilla tavoin: pitkäaikaistyöttömien ja iäkkäiden työnhakijoiden määrä kasvaa ja toimeentulotukea saavien määrä pysyy samalla tasolla (9 000 ihmistä eli 2 % väestöstä), koulunkäynnin keskeyttävien nuorten, monivammaisten, vammaisten ja muiden huolenpidosta riippuvaisten määrä kasvaa.

Ylivelkaantumisen hoitamisesta ja ennaltaehkäisystä 8. joulukuuta 2000 annetun uuden lain tarkoituksena on vaikuttaa ennaltaehkäisevästi ja poistaa tämä kierre. Muista konkreettisista ja nopeavaikutteisista (ennaltaehkäisyyn ja hoitoon perustuvista) toimenpiteistä mainittakoon sosiaali- ja perhepolitiikkaa koskevat toimenpiteet (perheavustusten korottaminen, pienituloisten verotuksen keventäminen, lisäeläkkeen korottaminen, toimeentulotukea saavien osittainen vapauttaminen asunnon arvoon liittyvästä verosta perinnön yhteydessä) ja pienituloisten avustustoimenpiteet (ulosmittauskynnys, sosiaalisten vähimmäisetuuksien yhdenmukaistaminen, sovittelukomitea, velkaantumisrahasto) tai SAMU-ambulanssin perustaminen, toimeentulotukea saaville tarkoitetut erityiskoulutus- tai työllisyystoimenpiteet, koulunkäynnin keskeyttämisen ja kulttuurisen syrjäytymisen ehkäisytoimenpiteet, vapaaehtoiset varhaiskoulutus- ja sosiaalitoimet esikoulussa tai luku- ja kirjoitustaidon opettaminen, siirtymäkoulun perustaminen työelämään siirtyville nuorille tai nuorille aikuisille, joiden koulunkäynnissä on katkoksia. Toimintasuunnitelmassa esitetään melko selvästi, että tietoyhteiskuntaan osallistuminen on yksi tärkeimmistä haasteista, mutta ei anneta paljoakaan tietoja tarvittavien vastausten kehittamisestä vuoteen 2003 saakka.

3.3 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Tähän tavoitteeseen kiinnitettiin eniten huomiota jo Luxemburgin perinteisessä sosiaalipolitiikassa. Toimenpiteiden tavoitteena on korjata epäoikeudenmukaisuudet yhteiskunnassa, jolle on tunnusomaista toisaalta vauraus, toisaalta syrjäytymisongelmat ja pitkäaikainen köyhyys. Köyhyyden torjunta aloitettiin **toimeentulotukea** koskevalla lailla, jonka tavoitteena on varmistaa **kaikille** tietty vähimmäistulo. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa laajennetaan köyhyyden torjuntaa käsittelemällä sosiaalista syrjäytymistä yleisemmin ja helpottamalla mahdollisuuksia saavuttaa vähimmäistulo (maaliskuusta 2000 voimassa oleva uusi järjestelmä).

Toimintasuunnitelmassa luetellaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja solidaarisuutta tukevia toimia, kuten ahdingossa olevien lasten vastaanottokodit lasten oikeuksien ja nuorten suojelun edistämistä koskevan lakiesityksen yhteydessä, toimenpiteet toimeentulotukea saavien ja vammaisten hyväksi (27. heinäkuuta 2001 hyväksytty puitelaki), luxemburgin kieltä taitamattomien sopeuttaminen, ilman tarvittavia papereita maahanmuuttaneiden turvapaikanhakijoiden laillistamismenettelyt, Kosovon pakolaiset jne. Mainittakoon lisäksi monivuotinen huumeohjelma ja psyykkisesti sairaiden hoito-ohjelma.

3.4 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Kaikkien toimijoiden aktivoiminen kuuluu jo olennaisena osana Luxemburgin sosiaalipolitiikkaan, joten uudistavia toimia on vähän. Neuvoston toivetta ottaa toimijat mahdollisimman laajasti mukaan sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen on noudatettu hyvin: suunnitelman laadinnassa on kuultu laajasti sosiaalipolitiikan, talouden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Tässä yhteydessä nimenomaan työmarkkinaosapuolille ja kansalaisjärjestöille tiedotettiin Nizzan Eurooppa-neuvoston päätelmistä. Yhteistyössä laadittu yhteenvetokertomus annettiin eduskunnalle, joka keskusteli siitä 17. toukokuuta 2001, minkä jälkeen hallitus päätti suunnitelmasta. Eri kansalaisjärjestöt ja paikalliset päättäjät osallistuvat jatkossakin toimintasuunnitelman toteuttamiseen ja ohjaamiseen.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Hallitus haluaa sisällyttää tasa-arvon järjestelmällisesti kaikkiin käytäntöihin ja toimiin. Lisäksi toimintasuunnitelmassa ehdotetaan, että naisten ammatillista ja sosiaalista integrointia tukevia aktiivisia toimia jatketaan ja kannustetaan sellaisten paikallisten rakenteiden lisäämistä, joiden tarkoituksena on muun muassa helpottaa naisten palaamista työmarkkinoille ja yhteiskunnalliseen elämään. Tiedetyt toimenpiteet koskevat vielä tarkemmin naisia, kuten lasten hoitopaikkojen perustaminen, naisten ja miesten eläkeoikeuksien tasaaminen sekä eläkevakuutusta koskeva lainsäädäntö (laskujärjestelmän mukaan yksi lapsi vastaa seitsemän vuoden eläkemaksuja kotiin jäävälle vanhemmalle).

Sosiaaliavustuksesta riippuvaisten tai vähimmäispalkkaa saavien naisten suhteellinen osuus vaatii syvällisempää seurantaa tasa-arvon edistämiseksi eri toimissa.

Tasa-arvokysymysten huomioon ottaminen korostaa tarvetta luoda yhdenmukainen lähestymistapa monille päätöksentekomekanismeille. Se myös nostaa esiin kysymyksen asianmukaisten seurantaindikaattoreiden valinnasta ja siitä, että olisi kiinnitettävä enemmän huomiota vaikeuksissa oleviin naisiin ja lapsiin.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa ei mainita ESR:n roolia, mutta on selvää, että tietyt toimet sisältyvät ESR:n tavoite 3 -ohjelmassa tai Equal-ohjelmassa toteutettaviin toimiin (nuorten ja työmarkkinoille palaavien naisten sopeuttamistoimet, mukautettu opetus, luxemburgin kieltä taitamattomien, syrjäytyneiden, huollettavien, kuten vammaisten, psyykkisesti sairaiden, huumeiden väärinkäyttäjien, asunnottomien, maahanmuuttajien ja entisten vankien sopeuttaminen).

Luxemburg on saanut ESR:sta 44 miljoonaa euroa kaudeksi 2000–2006 tavoitteen 3 mukaisiin toimiin ja yhteisön Equal-aloitteeseen. 36 % ESR:n tuesta on varattu sosiaaliseen osallisuuteen, josta 25 % vammaisten ja 11 % muiden syrjäytyneiden auttamiseen.

ALANKOMAAT

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Alankomaiden väestötilanteelle ovat ominaisia lisääntyvä ikääntyneiden osuus ja kasvava etninen vähemmistö. Viime vuosien taloudellisen nousukauden myötä virallinen työttömyysaste on laskenut alle 3 prosentin ja työllisyysaste on noussut 73 prosenttiin. Joissakin ryhmissä työllisyysaste on kuitenkin huomattavasti alhaisempi, ja huolta aiheuttavat edelleen myös lähes miljoona työkyvyttömyysjärjestelmän piiriin kuuluvaa. Köyhyysriskiaste vuonna 1997 oli 13 % eli alle EU:n keskiarvon. Rahallinen köyhyys on viiden viime vuoden aikana vähentynyt, sillä toimeentulotuki on noussut enemmän kuin keskipalkat. Lisäksi toimeentulotuesta pitkäaikaisesti riippuvaisten määrä on hieman vähentynyt. Tulotilastojen mukaan naiset ja vanhuksat ovat yleensä heikommassa asemassa kuin muut ryhmät. Palvelut, esimerkiksi asunnot, ovat verrattain edullisia ja vähävaraistenkin ulottuvilla. Kaikkia ongelmia, joihin tällä hetkellä puututaan, ei kuitenkaan ole ratkaistu. Koulutuksen laatu kärsii henkilöstön puutteesta. Ongelmia aiheuttavat myös etnistä alkuperää olevien lasten oppimisvaikeudet sekä koulunkäynnin keskeyttämisen yleisyys. Terveystuollon alalla ongelmana ovat hoitoon pääsyä rajoittavat jonot sekä sosioekonomisten ryhmien terveydellinen eriarvoisuus.

Strateginen lähestymistapa: Alankomaiden strategia köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi perustuu neljään pääperiaatteeseen. Ensimmäisen periaatteen mukaan etuuksien varassa elävät pyritään työllistämään tai saamaan mukaan sosiaalisiin aktivointiohjelmiin. Toisen periaatteen mukaan kaikki, jotka eivät kykene itse elättämään itseään, voivat saada toimeentulotukea. Etuudet ja vähimmäispalkka on sidottu palkkoihin. Yleinen toimeentulotuki yhdistettynä kohdistetumpiin tukijärjestelmiin ja paikalliseen, yksilölliseen toimeentulotukeen takaa, että sekä toimeentulotuen varassa elävien että pienituloisten ostovoima säilyy. Köyhyysloukkuun joutuneiden henkilöiden määrä kasvoi vuosina 1995–2000, mutta pieneni sen jälkeen kun laajemman verovähennysoikeuden sisältävä uusi verojärjestelmä tuli voimaan. Kolmannen periaatteen mukaan maassa ylläpidetään laajaa sosiaalipalvelujen ja sosiaalietuuksien järjestelmää. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuuksia käyttää näitä palveluja pyritään parantamaan. Neljännen periaatteen muodostaa kumppanuuteen perustuva lähestymistapa, joka tarkoittaa, että kaikkien osapuolten on voitava osallistua toimintalinjojen kehittämiseen ja täytäntöönpanoon.

Toimet: Kansallisessa toimintasuunnitelmassa käsitellään laajasti EU:n neljää tavoitetta. Alankomaat on hyväksynyt kaksi periaatetta vastauksena EU:n ensimmäiseen tavoitteeseen. Ne ovat sosiaalinen osallisuus sekä edullisten ja helposti saatavien palvelujen tarjoaminen. Syrjäytymisvaaran ehkäiseminen, EU:n toinen tavoite, on tärkeällä sijalla Alankomaiden politiikassa, ja siihen sisältyvät muun muassa konkreettiset toimet Internetin tuomiseksi kaikkien ulottuville ja ”digitaalisen syrjäytymisen” ehkäiseminen. Alankomaiden köyhyyspolitiikassa korostetaan voimakkaasti heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä, ja täytäntöönpanossa painotetaan voimakkaasti paikallisuutta, joten huono-osaisia asuinalueita koskevat erityistoimet ovat mahdollisia (EU:n kolmas tavoite). Alankomaiden politiikka perustuu kahteen periaatteeseen, jotka ovat valtion ja paikallisten viranomaisten yhteistyö sekä kaikkien osapuolten, myös syrjäytyneiden, aktivoiminen yhteistyöhön (EU:n neljäs tavoite).

Tulevaisuuden haasteet: Alankomaiden merkittävin haaste on verrattain korkean toimeentulotuen takaavan tulopolitiikan yhdistäminen aktivointipolitiikkaan, joka palkitsee taloudellisesti etuuksien piiristä palkkatyöhön siirtyviä. Toinen vaikea tehtävä on sellaisten henkilöiden työllistäminen, jotka saavat työkyvyttömyyskorvausta mutta pystyisivät työskentelemään. Tarvitaan myös keinoja, joilla vähennetään työkyvyttömyysjärjestelmän piiriin tulevien määrää. Väestön ikääntyminen lisää terveydenhuoltopalvelujen tarvetta. Jono-ongelma on ratkaistava. Etnisiä vähemmistöjä edustavien henkilöiden osuuden kasvaessa on toteutettava riittävästi integrointiohjelmiä. Vaikka oppimisvaikeudet ovat tilastojen mukaan vähenemässä, on niihin edelleen puututtava jo varhaisessa vaiheessa.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Väestötieteellisesti Alankomaiden yhteiskunta on muuttunut huomattavasti viime vuosikymmenien aikana. Väestö on ikääntynyt, ja tällä hetkellä 13,6 % väestöstä on yli 65-vuotiaita, kun heitä vuonna 1950 oli 7,7 %. Tämä on johtanut sellaisten henkilöiden määrän kasvamiseen, joilla on fyysisiä vammoja tai kroonisia sairauksia. Merkittävää on myös etnistä alkuperää olevan väestön määrän kasvu muita nopeammin, mikä johtuu korkeasta syntyvyydestä ja maahanmuutosta. Alankomaat on hyötynyt viimeaikaisesta talouden noususuhdanteesta. Virallinen työttömyysaste on pudonnut alle 3 prosentin, ja työhön osallistumisen aste on noussut vuoden 62 prosentista 73 prosenttiin vuosina 1990–2000. Naisten, etnisten vähemmistöjen, ikääntyneiden ja heikosti koulutettujen työllisyysaste on kuitenkin huomattavasti alhaisempi.

Toimeentulotuki on noussut vuodesta 1995 enemmän kuin keskimääräiset ansiotulot. Kiinteiden asumiskustannusten osuus on pienentynyt, ja pitkäaikainen riippuvuus toimeentulotuesta on hieman vähentynyt. Naiset ja ikääntyneet ovat useammin pitkäaikaisesti riippuvaisia toimeentulotuesta kuin muut.

EY:n kotitaloustutkimuksen mukaan 13 prosentilla väestöstä käytettävissä olevat tulot olivat vuonna 1997 alle 60 % mediaanituloista. Vain neljä prosenttia eli jatkuvasti köyhyysvaarassa vuosina 1995–1997.

Pienet tulot muodostavat kuitenkin vain yhden köyhyiden ulottuvuuden, ja jotta ilmiötä voitaisiin analysoida tarkemmin, on otettava huomioon muita yhtä tärkeitä tekijöitä, kuten työllistymismahdollisuudet, asuntotilanne, terveydenhuolto ja se, missä määrin perustarpeet tyydytetään.

Alankomaissa on EU-maista suhteellisesti eniten yhteiskunnan tukemia vuokra-asuntoja, ja siksi pienituloisillakin on valinnan varaa. Asumisuet ovat viime vuosina pienentäneet vuokraan käytettävää tulojen netto-osuutta. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset kärsivät kouluissa usein huomattavista kieli- ja kehitysvaikeuksista. Vuosina 1991–1999 niiden ala-asteiden määrä, joissa on keskimääräistä enemmän epäsuotuisista oloista olevia lapsia, väheni 19 prosentista 8 prosenttiin. Myös koulunkäynnin keskeyttämiseen on onnistuttu vaikuttamaan, ja keskeyttäneiden määrä väheni 26 000:sta 21 800:aan vuosina 1998–2000. Terveydenhuoltoa ja nuorten tukea haaittavat jonot, sillä tarjonta ei pysy kysynnän tasalla. Sosioekonomisia eroja koskevista tuoreista tutkimuksista ilmenee, että alhaisen koulutustason omaavat saavat nauttia hyvästä terveydestä keskimäärin 12 vuotta vähemmän kuin korkeammin koulutetut ja he kuolevat keskimäärin 3,5 vuotta nuorempina. Internetin käyttömahdollisuudet ovat hyvät, mutta kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteessa on parantamisen varaa. Kaikille uusille maahanmuuttajille järjestetään pakollisia integroitumisohjelmia. Lisäksi toteutetaan toimia sellaisten aiemmin maahan muuttaneiden hyväksi, joiden asema on yhä heikko. Lopuksi mainittakoon, että pienituloiset keskittyvät suurkaupungeissa yleensä tiettyihin kaupunginosaan, mikä lisää väestöryhmien sosiaalista ja taloudellista erottelua.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Strategia koostuu neljästä pääperiaatteesta. Näistä ensimmäinen koskee *sosiaalisen osallisuuden* edistämistä tarjoamalla palkkatyötä tai sosiaalista aktivointia niille, joiden on erityisen vaikea päästä työmarkkinoille. Tavoitteena on lisätä erityisten kohderyhmien työssäkäyntiastetta. Aihetta käsitellään laajemmin työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa, joka täydentää sosiaalisen osallisuuden kansallista toimintasuunnitelmaa. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa keskitytään sosiaalisen aktiivisuuden ohjelmiin, jotka edistävät pitkäaikaistyöttömien paluuta työelämään vapaaehtoistyön tai muun yhteisön kannalta hyödyllisen toiminnan avulla. Näin työtön pääsee uudelleen kiinni työelämän rutiineihin, ja hänen sosiaaliset taitonsa kohenevat. Sosiaalinen aktivointi voi olla vaihtoehto myös työkyvyttömyyskorvauksen varassa elävälle.

Toinen periaate koskee *toimeentuloturvajärjestelmää*, joka sisältää seuraavat kolme osa-aluetta: 1) Yleinen tulopolitiikka, jossa vähimmäispalkka ja sosiaalietuudet sidotaan keskimääräiseen palkkojen nousuun, millä taataan, että kaikki hyötyvät vaurauden kasvusta. 2) Erityiset tukijärjestelmät sellaisia väestöryhmiä varten, joilla on asumiseen, lapsiin, vammaan tai krooniseen sairauteen liittyviä erityiskustannuksia. 3) Kuntien mahdollisuus myöntää erityistä toimeentulotukea, johon saattaa liittyä aktivointitoimia ja joka perustuu tukea saavan henkilökohtaiseen sekä paikalliseen tilanteeseen. Tämä lähestymistapa on osoittautunut onnistuneeksi, ja sitä on tarkoitus jatkaa. Samalla aktivointitoimilla on varmistettava, että aina kun etuuskien varassa eläminen on vältettävissä, etuusjärjestelmän piiristä poistutaan. Köyhyysloukut pyritään poistamaan tarjoamalla taloudellisia kannustimia työpaikan vastaanottaville tai sosiaaliseen aktivointiin osallistuville. Toimeentulotuen varassa pitkään eläneet ja työhön tai sosiaaliseen aktivointiin kykenemättömät pääsevät järjestelmään, joka tarjoaa heille ylimääräistä toimeentulotukea.

Kolmannen periaatteen mukaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjutaan myös *tarjoamalla edullisia ja helposti saatavia palveluja*. Alankomaiden paikallisen asuntopolitiikan ansiosta ihmiset voivat valita ja vuokrata laadukkaan asunnon. Koulutuksen alalla tavoitteena on vähentää lasten kehitysvaikeuksia, ja tarkoituksena on vähentää koulunkäynnin keskeyttävien määrä puoleen vuoteen 2010 mennessä. Terveystuon jono-ongelman ratkaisemiseksi olisi voitu laatia perusteellisempi strategia ottaen huomioon erityisesti väestön ikääntymisen. Sosioekonomisten terveyserojen pienentämiseksi hallitus haluaa vähentää alhaisessa sosioekonomisessa asemassa olevien henkilöiden sairausvuosien määrää 25 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Tietotekniikkaa koskevalla Alankomaiden politiikkayhdistelmällä lisätään Internetin käyttömahdollisuuksia sekä tietoteknisiä taitoja ja osaamista. Parhailaan asetetaan lyhyen aikavälin tavoitteita, jotka koskevat koulujen, kirjastojen ja kunnallisten palvelujen verkkoyhteyksiä. Maahanmuuttajien integroitumista edistetään kaikille uusille maahanmuuttajille tarkoitettulla integroitumisohjelmalla ja työttömille, aiemmin maahan muuttaneille tarkoitetuilla sosiaalisilla aktivointiohjelmilla.

Neljäs periaate koskee *kumppanuuteen perustuvaa lähestymistapaa*, jossa valtion ja kuntien viranomaiset työskentelevät tiiviissä yhteistyössä kaikkien osapuolten kanssa, tuen saajat mukaan luettuna.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Alankomaiden strategia koostuu tulo-, aktivointi-, palvelu- ja tukipolitiikan yhdistelmästä. Pohjimmiltaan strategian tavoitteena on nykyisen järjestelmän säilyttäminen sekä sen vahvistaminen ja hienosäätö siellä, missä on puutteita (kiinnittäen erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin). Kaikkiaan kuvailtu strategia vaikuttaa riittävältä haasteisiin nähden. Uusiin haasteisiin, kuten tietotekniikkaan sekä köyhyyteen huono-osaisilla asuinalueilla, vastataan uusilla strategioilla. Joitakin aiheita, esimerkiksi ikääntymistä ja työkyvyttömyyskorvausta saavien työllistämismahdollisuuksia, olisi voinut käsitellä perusteellisemmin. Pitkän aikavälin ulottuvuus on toimintasuunnitelmassa hyvin esillä, sillä siihen sisältyy tavoitteita ja sitoumuksia, jotka koskevat seuraavaa kymmentä vuotta. Jotkin tavoitteet, kuten julkisten liikennevälineiden käyttömahdollisuuksien lisääminen, ulottuvat jopa vuoden 2010 jälkeiseen aikaan.

2.2 Toimintasuunnitelman innovatiivisuus

Alankomaiden köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia toimintalinjoja on viime vuosina pyritty nykyaikaistamaan ja yhtenäistämään voimakkaasti. Lisäksi toimintasuunnitelmaa laadittiin samanaikaisesti vuosia 1995–2000 koskevien köyhyyden vastaisten toimien arvioinnin kanssa. Arvioinnin tulokset ohjaavat tulevinakin vuosina toimintalinjojen kehittämistä. Toimintasuunnitelma pyrkii tukeutumaan parhaillaan käynnissä olevaan uudistus- ja nykyaikaistamistyöhön ja vahvistamaan sitä.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Sosiaaliasiain ministeri on koordinoiva ministeri köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan alalla. Ministeriöiden välinen työryhmä, johon kuuluvat kaikki asianomaiset ministeriöt, raportoi vuosittain työn edistymisestä. Työryhmä laati myös kansallisen toimintasuunnitelman. Alankomaiden kuntajärjestö (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) ja sosiaali- ja kulttuurialan suunnitteluvirasto (Sociaal en Cultureel Planbureau) toimittivat sitä varten työryhmälle tietoja ja ohjeita. Kaikkien asianomaisten toimijoiden ja osapuolten kuuleminen sekä yhteistyö niiden kanssa on Alankomaissa institutionalisoitu.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa keskitytään työmarkkina-asioihin, kun taas sosiaalisen osallisuuden kansallisessa toimintasuunnitelmassa painopiste on muissa sosiaalipolitiikan aloissa. Työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman työmarkkinastrategia toistetaan lyhyesti, koska se muodostaa Alankomaiden köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen strategian uudelleenintegroitua ja aktivointia koskevan pilarin. Toimintasuunnitelmassa on kuitenkin kolme muuta pilaria, jotka muodostavat valtaosan raportista. Työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmissa on nimenomaiset viittaukset kummankin vastaavaan kohtaan.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Työelämään osallistumista edistetään toimilla, joita kohdistetaan heikossa asemassa oleviin ryhmiin (naiset, etniset vähemmistöt, ikääntyneet), sekä verokannustimilla. Vuoden 2001 verouudistuksen jälkeen verojärjestelmä palkitsee työntekoa entistä paremmin. Sosiaaliturvajärjestelmän tarkistuksella pyritään luomaan työhönpaluu palveluille yksityiset markkinat. Sosiaalista aktivointia koskevan politiikan kehittämisen ja täytäntöönpanon tukemiseksi paikallisella tasolla hallitus perusti väliaikaisen kansallisen sosiaalista aktivointia edistävän tieto- ja palvelupisteen (Informatie-en Servicepunt Sociale Activering). Sosiaalista aktivointia koskevan kannustinjärjestelmän perusteella kunnille myönnetään tukea sosiaalisen aktivoinnin niveltämiseksi niiden omaan rakennepolitiikkaan. Tulevaisuudessa kuntien kanssa tehdään sosiaalista aktivointia koskevia tulossopimuksia. Poliittisena tavoitteena on tavoittaa kaikki sosiaalihuollon piirissä olevat kattavan lähestymistavan avulla.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Asumisen alalla vuokrapolitiikalla pyritään varmistamaan, että vuokrankorotukset pysyvät tulevaisuudessakin inflaation rajoissa. Vuosittaisille vuokrankorotuksille asetetaan yläraja, joka suhteutetaan asunnon laatutasoon. Kodin omistuksesta 1. tammikuuta 2001 annetussa laissa säädetään pienituloisten kiinnelainatuesta, jota voidaan täydentää omaisuuden siirtoveroa koskevalla tuella. Myös *julkisten liikennevälineiden* käyttömahdollisuuksia edistetään. Tämä koskee erityisesti vammaisia.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Koulutuksen alalla lähestymistapa on ennaltaehkäisevä. Oppimisvaikeuksiin puututaan pyrkimällä havaitsemaan ne varhaisessa vaiheessa, poistamalla niitä ja ehkäisemällä niiden syntyä. Koulunkäynnin keskeyttäminen on toinen keskeinen toiminta-ala. Koulutuksen laatu kärsii henkilöstön puutteesta. Opetushenkilöstöä yritetään houkutella kouluihin muilta aloilta. Opettajien palkkoja on nostettu. Opiskelijoita, myös kulttuurivähemmistöihin kuuluvia opiskelijoita, kannustetaan valitsemaan opettajankoulutus. Epäsuotuisan taustan omaavien lasten koulunkäyntimahdollisuuksia kohennetaan lisävaroin ja tukemalla erityiskouluja. Tavoitteena on kohentaa opetuksen tasoa ja parantaa oppilaiden suorituksia. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi on useissa kunnissa perustettu laaja-alaisia kouluja, joissa normaali koulutoiminta yhdistetään lasten hoitoon koulutuntien ulkopuolella. Hallitus on myöntänyt lisämäärärahoja oppivelvollisuutta koskevalle toimintasuunnitelmalle ja koulunkäynnin keskeyttämistä ehkäisevälle toimintasuunnitelmalle. *Hoitoalalla* paikallisten viranomaisten rooli on muuttunut ennaltaehkäisevämmäksi ja koordinoivammaksi kansanterveyslain muutoksen myötä. Tarkoituksena on parantaa heidän mahdollisuuksiaan vähentää tehokkaasti sosioekonomisista syistä johtuvia terveyseroja.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Alankomaiden *toimeentulopolitiikoissa* keskitytään heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Erityisiin valtakunnallisiin toimeentulojärjestelmiin kuuluu asumistukia, vammaisille ja kroonisesti sairaille tarkoitettuja avustuksia sekä opintotukia. Kunnallinen toimeentulotuki sisältää muun muassa harkinnanvaraisen erityisrahan, vapautuksen kunnallisista maksuista sekä alennuksia kulttuuritapahtumiin ja kulttuuritoimintaan. *Tietotekniikan alalla* pyritään tukemaan heikossa asemassa olevia ryhmiä epäsuotuisilla alueilla. Internetin käyttöä edistetään ”digitaalisten leikkikenttien” kaltaisilla hankkeilla. Huonommassa asemassa olevien kaupunkialueiden kirjastoissa asukkaat voivat käyttää Internetiä edullisesti ja/tai saada tietotekniikan käyttökoulutusta. Vuonna 2000 tähän hankkeeseen myönnettiin 9,1 miljoonaa euroa osana kaupunkien uudistamista koskevaa aloitetta. Kohteita on tällä hetkellä noin 300. *Tiedon asuinalueet* (Kenniswijk) on toimi, jossa eräät Alankomaiden kunnat kokeilevat hallituksen taloudellisella tuella tieto- ja viestintäteknisen infrastruktuurin ja sovellusten käyttöönottoa tietyillä asuinalueilla.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Alankomaiden kaikki toimet perustuvat *kumppanuuteen*. Valtion viranomaiset huolehtivat lainsäädännöstä, puitteista ja rahoituksesta, ja paikallisilla viranomaisilla on tärkeä rooli toimenpiteiden kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Hallitus yrittää aktivoida kansalaisia, yrityksiä ja heikossa asemassa olevien väestönsien eturyhmiä. Vuonna 2000 sosiaalietuuksia saavien painostusryhmät, kirkot, humanitaariset järjestöt ja ammattiliitot yhdistivät voimansa ja perustivat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden liiton (Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid). Hallituksen valtuuskunta, jota johtaa sosiaali- ja työllisyysasioiden ministeri, keskustelee kaksi kertaa vuodessa tämän liiton, Alankomaiden kuntajärjestön sekä maakuntaviranomaisten järjestön (Interprovinciaal Overleg) kanssa kaikista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan liittyvistä asioista.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Toimintasuunnitelmassa ei kiinnitetä paljontaan huomiota tasa-arvon valtavirtaistamiseen lukuun ottamatta työllisyyteen, tuloihin ja asunnottomuuteen liittyvien tasa-arvonäkökohtien suppeaa arviointia. Jotkin luvut vahvistavat yksin asuvien ikääntyvien naisten ja minimitulojen varassa elävien yksinhuoltajien suuremman köyhyysriskin. Vuonna 2000 ensi kerran julkaistavaa *Shelters Monitor* -katsausta kehitetään siten, että saataisiin tasa-arvonäkökohdat paremmin huomioon ottavia tietoja etenkin asunnottomien naisten kasvavasta ryhmästä.

Toimintasuunnitelmassa kiinnitetään yleensä huomiota tasa-arvokysymyksiin, jos ne liittyvät työllisyyden kansalliseen toimintasuunnitelmaan ja pitkän aikavälin tasa-arvosuunnitelmaan, esimerkiksi yleiseen naisten 65 prosentin työllisyystavoitteeseen vuoteen 2010 mennessä. Työllisyyttä koskevassa suunnitelmassa esitetään tähän liittyviä erityistoimia. Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa otetaan tasa-arvo jonkin verran huomioon käsiteltäessä sosiaaliseen aktivointiin ja osallistumiseen liittyvää politiikkaa. Siinä korostetaan esimerkiksi lastenhoitopalvelujen tärkeyttä, jotta etuuskien varassa elävien yksinhuoltajaäitien on helpompaa palata työmarkkinoille. Muilla keskeisillä sosiaalista osallisuutta koskevan politiikan aloilla (esim. koulutus, terveydenhuolto, asuinolot) tasa-arvoa tuskin mainitaan, ja sitä olisi vahvistettava. Tämän pitäisi olla mahdollista marraskuussa 2000 aloitetussa uudessa *Emancipation Monitor* -katsauksessa.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Euroopan sosiaalirahaston tavoitteesta 3 tuetaan Alankomaiden pyrkimyksiä pitkäaikaistyöttömien uudelleen työllistämiseksi. Suuri osa on henkilöitä, joiden on erityisen vaikeaa päästä työmarkkinoille. He tarvitsevat vähintään kaksi vuotta kestävästä työhönpaluuvaikuttajien, joka koostuu erilaisista osioista. Euroopan sosiaalirahastosta tuetaan myös koulutusalan toimia, joilla pyritään koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen. Equal-ohjelmasta tuetaan toimia, joilla on tarkoitus parantaa syrjäytymisvaarassa ja heikossa asemassa olevien henkilöiden ammattitaitoa.

ITÄVALTA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntauks: Sosiaaliturvan pääasiallisen perustan muodostaa kattava, liittovaltiotason sosiaalivakuutusjärjestelmä, johon kuulumisen on pakollista kaikille työssäkäyville ja heidän huollettavilleen, jotka eivät kuulu työvoimaan (puoliso ja lapset). Järjestelmään kuuluvat sairausvakuutus, työttömyysvakuutus, eläkejärjestelmät sekä tapaturmavakuutus. Toisen, harkinnanvaraisen turvaverkon muodostaa sosiaaliapujärjestelmä, joka on yhdeksän osavaltion alainen. Taloudellinen ja työllisyystilanne pysyivät Itävallassa hyvinä vuonna 2000. Reaalinen BKT:n kasvu oli 3,2 %, ja työttömyysaste laski edelleen 3,7 prosenttiin, mikä vastaa lähes täystyöllisyyttä. EY:n kotitaloustutkimuksen mukaan 13 %:a Itävallan väestöstä uhkasi köyhyys vuonna 1997. Pitkäaikaisesti köyhyysvaarassa olevien osuus on viisi prosenttia (1995–1997). Itävallassa köyhyys ei siten ole laaja ilmiö.

Viime vuosikymmeninä työllisyysaste on noussut, ja työttömyysluvut ovat pysyneet verrattain alhaisina. Erot suurten ja pienten tulojen välillä ovat pienemmät kuin EU:ssa keskimäärin, mutta miesten ja naisten väliset tuloerot ovat huomattavat. Väestön peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen taso on kohonnut tuntuvasti viimeisten 30 vuoden aikana. Eläkkeiden vähimmäistaso (Ausgleichszulagenrichtsatz) on noussut selvästi, 30:stä 50:een prosenttiin keskimääräisestä ansiotulosta.

Strateginen lähestymistapa: Itävallan viranomaisten mukaan köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi noudatetaan yhtenäistä talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. Toimintasuunnitelmassa on kattava luettelo nykyisistä toimista, joiden avulla Itävallan hyvin myönteinen tilanne on suurelta osin saatu aikaan. Yleisen strategian luomiseksi Itävallan tarkoituksena on aloittaa selvitys köyhyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen johtavista syistä ja tulevaisuuden riskitekijöistä. Toivottuihin tuloksiin perustuvia määrällisiä tavoitteita, nyt esitettyjen toimien indikaattoreita sekä täytäntöönpanoa koskevia aikatauluja kuvaillaan joidenkin ryhmien osalta (asunnottomat ja vammaiset). Toimintasuunnitelmassa mainittujen koulutuspoliittisten toimenpiteiden sisällyttäminen tavoitteisiin ja niiden merkitys kunkin tavoitteen saavuttamisessa olisi saatava paremmin liitettyä yleisiin puitteisiin.

Toimet: Itävalta pyrkii neljään tavoitteeseen keskittymällä voimakkaasti työllisyyteen ja perheiden tukemiseen yleensä. Toimintasuunnitelma keskittyy käynnissä oleviin toimiin, ja siinä esitetään joitakin uusia ratkaisuja (esimerkiksi naisten eläkkeet, vammaiset, köyhät perheet). Toimintasuunnitelmassa olisi puututtava tarkemmin sellaisten ryhmien ongelmiin, joilla on vakavia vaikeuksia päästä työmarkkinoille tai joilla ei ole täyttä mahdollisuutta saada sosiaalietuuksia (kuten EU:n ulkopuolelta tulevat maahanmuuttajat).

Tulevaisuuden haasteet: Merkittävin haaste on kattavan ja yhtenäisen strategian tukeminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi samalla kun kehitetään hyvin toimivaa sosiaalijärjestelmää. Tätä varten olisi asetettava tavoitteita, määriteltävä selkeitä aikatauluja ja laadittava toimenpidepaketti havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Yleinen seuranta ja arviointia koskeva sitoumus olisi muutettava toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä toteutettaviksi käytännön järjestelyiksi. Olisi myös yksinkertaistettava hallintojärjestelmää, jonka monimutkaisuus liittyy toisaalta liittovaltion ja osavaltioiden ja toisaalta eri hallintoyksiköiden väliseen vastuunjakoon (voitaisiin perustaa esimerkiksi keskitettyjä palvelupisteitä).

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Taloudellinen ja työllisyystilanne pysyivät Itävallassa hyvinä vuonna 2000. Reaalinen BKT:n kasvu oli 3,2 %, ja työttömyysaste laski edelleen 3,7 prosenttiin, mikä vastaa lähes klassista täystyöllisyystilannetta. Työllisyysaste (68,3 %) on lähellä Lissabonin tavoitteita (77 % miehillä ja 59,4 % naisilla).

Kaikkiaan köyhyysriskin taso on Itävallassa neljänneksen EU:n keskiarvoa alempi. Sosiaaliturvan pääasiallisen perustan muodostaa kattava sosiaalivakuutusjärjestelmä, johon kuulumisen on pakollista kaikille työssäkäyville ja heidän työvoimaan kuulumattomille huollettavilleen (puoliso ja lapset). Toisen, harkinnanvaraisen turvaverkon muodostaa sosiaaliapujärjestelmä (Sozialhilfe), joka on yhdeksän osavaltion alainen ja josta myönnetään sosiaaliapua EU:n kansalaisille ja jossain määrin myös muiden kuin EU-maiden kansalaisille.

Tilanteen monimutkaisuus käy ilmi sekä liittovaltion ja osavaltioiden välisestä että näillä kahdella tasolla olevien eri hallintoyksiköiden välisestä vastuunjaosta. Itävallan kaksijakoinen sosiaaliturvajärjestelmä turvaa useimmat itävaltalaiset köyhyydeltä, mutta se ei ole kaikissa tapauksissa täysin aukoton. Edelleen on koordinoitava ja yhteensovitettava heikoimmassa asemassa olevien ryhmien sosiaalista osallisuutta edistäviä toimintalinjoja.

Eurostatin eurooppalaisen sosiaaliturvan tietojärjestelmän (ESSPROS) tietojen mukaan Itävalta käyttää 28,4 % BKT:sta sosiaaliseen suojeluun, kun EU:n keskiarvo on 27,7 % (vuoden 1998 tiedot). Mitattuina kuluina henkeä kohden ostovoimastandardeina (OVS) Itävallan sosiaaliturvamenot ovat 6 297 PPS, eli noin 15 % enemmän kuin EU:n keskiarvo, joka on 5 532 PPS.

Itävallan kattavalla sosiaalisen suojelun järjestelmällä köyhyysriski on onnistuttu pitämään verrattain alhaisena. EY:n kotitaloustutkimuksen vuotta 1997 koskevien tietojen mukaan 13 prosentilla väestöstä käytettävissä olevat tulot olivat alle 60 % mediaanituloista. Vuosina 1995–1997 väestöstä 4,7 % oli jatkuvasti köyhyysvaarassa.

Pienet tulot muodostavat kuitenkin vain yhden köyhyyden ulottuvuuden, ja jotta ilmiötä voitaisiin analysoida tarkemmin, on otettava huomioon muita yhtä tärkeitä tekijöitä kuten työllistymismahdollisuudet, asuntopolitiikka, terveydenhuolto ja se, missä määrin perustarpeet tyydytetään.

Erot suurten ja pienten tulojen välillä ovat pienemmät kuin EU:ssa keskimäärin. Miesten ja naisten väliset tuloerot ovat kuitenkin verrattain suuret.

- Väestön yleinen koulutus- ja pätevyystaso on huomattavasti kohonnut viimeisten 30 vuoden aikana – ainoastaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden osuus on supistunut merkittävästi.
- Vanhuuseläkkeiden vähimmäistaso (Ausgleichszulagenrichtsatz) on tällä kaudella noussut selvästi, 30:stä 50:een prosenttiin keskimääräisestä palkkatulosta.
- On viitteitä siitä, että liittovaltion vähimmäistuen (Bundesbetreuung) ulkopuolelle jäävien turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa jatkuvasti.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA TAVOITTEET

Itävallan hyvinvointivaltio on luonut hyvin kattavan sosiaaliturvaverkon, joka on johtanut köyhyyden kannalta varsin myönteiseen tilanteeseen, jos maata verrataan muihin jäsenvaltioihin. Siksi suunnitelmassa korostetaan nykyisiä toimia, joita on tarkoitus jatkaa ja arvioida, eikä niinkään toimia, joihin tulevaisuudessa on tarkoitus ryhtyä.

- Toimintasuunnitelmassa viitataan pääosin analyysihin ja käynnissä olevaan keskusteluun.
- Nizzan tavoitteiden saavuttaminen perustuu käynnissä oleviin ja joihinkin uusiin toimiin.
- Määrällisiä tavoitteita on vähän, mutta suunnitelma sisältää eräitä toimia koskevia sitoumuksia ja *muuta kuin määrällisiä* tavoitteita. Suunnitelmassa on tuskin lainkaan sitovia aikatauluja täytäntöönpanolle. Erityisen tärkeitä olisivat seurantamenetelmät, joilla voitaisiin mitata edistymistä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Toimintasuunnitelma sisältää kattavan luettelon nykyisistä toimista, joita on vielä arvioitava tai tarkistettava uusien tilanteiden tai tarpeiden ilmaantuessa. Toimintasuunnitelmassa mainitaan muutama pitkän aikavälin toimi, joilla voitaisiin merkittävästi ehkäistä sosiaalista syrjäytymistä ja joita edelleen suunnitellaan ja valmistellaan, mutta ne ovat epämääräisiä (esimerkiksi mainitaan, että hallitus aikoo tulevaisuudessa puuttua eläkettä vailla olevien naisten ongelmaan).

Toimintasuunnitelmassa mainittujen koulutuspoliittisten toimenpiteiden sisällyttäminen tavoitteisiin ja niiden merkitys kunkin tavoitteen saavuttamisessa olisi saatava paremmin liitettyä yleisiin puitteisiin.

2.2 Toimintasuunnitelman innovatiivisuus

Eräs toimintatapaan liittyvä innovaatio on työryhmä (Beirat), jonka tehtävänä on toimintasuunnitelman laatiminen ja täytäntöönpano. Hallituksen aikomus puuttua eläkettä vailla olevien naisten ongelmaan on merkittävä. Yksi käytännön askel tällä tiellä on se, että tietty määrä lastenhoitajaksoja lisää eläkkeeseen oikeuttavia vuosia. Vaikka uuden lastenhoitotuen (Kinderbetreuungsgeld) työmarkkinavaikutuksia ei vielä ole arvioitu, siihen liittyy eräitä huomattavia myönteisiä seikkoja, kuten se, että tukeen oikeutettujen joukkoa on laajennettu, lisätuloraja (Zuverdienstgrenze) nousee huomattavasti eivätkä lastenhoitajakset vaikuta ainoastaan eläkkeen saamiseen vaan myös sen määrään.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Toimintasuunnitelmassa mainitaan useita toimia, joita ei ole kehitetty erityisesti köyhyyden torjumiseksi, vaikka niillä onkin köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia (esimerkiksi eräät työllisyystoimet, lastenhoitotuki ja vammaisille tarkoitettut erityisvarat). Niiden tehoa köyhyyden ehkäisyssä on tarkoitus selvittää.

Itävallassa sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten paikallisen tason toimien, myös sosiaaliavun, koordinoiminen on tärkeä kysymys. Toimintasuunnitelmassa todetaan, että tämän ongelman ratkaisemiseksi perustetaan työryhmä ja laaditaan valtakunnalliset laatustandardit.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa viitataan sen yhdenmukaisuuteen työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa, ja siinä toistetaan useita työllisyyden toimintasuunnitelmassa asetettuja tavoitteita. Työllisyyden toimintasuunnitelmassa korostetaan myös maahanmuuttajien heikkoa asemaa työmarkkinoilla. Maahanmuuttajien integroiminen mainitaan yhtenä sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman painopistealueena, mutta toimet tai muut tavat, joilla tämä tavoite on tarkoitus saavuttaa, eivät vielä ole riittävän konkreettisia.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Toimintasuunnitelmassa korostetaan työllisyystavoitteita ja viitataan jossakin määrin työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa käsiteltyihin seikkoihin. Tämä noudattaa Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmiä työllisyyden edistämisen tavoitteen osalta. Eräitä ryhmiä, joilla on vakavia työllistymisongelmia, ei kuitenkaan mainita riittävästi. Tällaisia ovat muun muassa EU:n ulkopuolelta tulevat maahanmuuttajat, joiden oleskeluluvan ja työluvan yhdenmukaistamiseksi ei ole tähän mennessä suunnitteilla riittäviä toimia. Joitakin kiinnostavia, naisille tarkoitettuja tietotekniikan koulutusaloitteita mainitaan. Tuskin lainkaan käsitellään sitä, miten tietoon perustuva yhteiskunta ja sähköisiä oppimistapoja koskevat aloitteet auttavat kuroma unpeen epäedullisista oppimismahdollisuuksista johtuvan kuilun.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Toimintasuunnitelmassa luetellaan Itävallan hyvinvointivaltiossa jo käytössä olevat erilaiset tulonsiirrot, joiden avulla voimavarojen, oikeuksien, tavaroiden ja palvelujen saatavuutta parannetaan ja joiden avulla tähän tavoitteeseen osaltaan päästään. Kaikilla on mahdollisuus koulunkäyntiin. Viime vuosikymmeninä ainoastaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden suhteellinen osuus on supistunut huomattavasti. 15,8 prosentilla 20–29-vuotiaasta väestöstä on perusasteen koulutusta vastaava koulutustaso (miehet 14,4 %, naiset 17,1 %).

Monia sosiaalipolitiikan uudistuksia olisi arvioitava siltä kannalta, miten ne vaikuttavat hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuteen.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitaan kolme tapaa, joilla syrjäytymisvaara voidaan ehkäistä: tietotekniikan käyttö, toimet perheiden ja muiden sidosryhmien sisäisen yhteisvastuun tukemiseksi sekä auttaminen erityistilanteissa. Erityisesti vammaisille tarkoitettujen toimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan paikallisen tason (esimerkiksi Wien) innovaatioasunnottomuuden ehkäisemiseksi. On kuitenkin vielä harkittava pidemmän aikavälin muutoksia ja parannuksia, joiden avulla voidaan ratkaista eräitä ongelmia (esimerkiksi maahanmuuttajien rajatut oikeudet saada eräitä sosiaalietuuksia tai sellaisille henkilöille, jotka eivät voi saada työtä ensisijaisilla tai pääasiallisilla työmarkkinoilla, tarkoitettujen innovatiivisten ja aktiivisten työmarkkinapoliittisten toimien tukeminen).

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Toimintasuunnitelmassa on kattava luettelo heikoimmassa asemassa olevista väestöryhmistä. Merkittäviä toimia ovat lisävarojen myöntäminen vammaisten hyväksi ja lastenhoitotuki, joka on yleinen etuus eikä edellytä vakuutusta. Toimintasuunnitelmasta ei kuitenkaan ilmene, mitä käytännön toimia on suunnitteilla muita erityisryhmiä varten tulevaisuudessa. Sitoumuksia, jotka ulottuvat kauemmas kuin niiden kahden vuoden päähän, jotka nykyinen toimintasuunnitelma kattaa, olisi tarkennettava (vammaiset, yksinhuoltajat, ikääntyvät ja koulunkäynnin keskeyttävät), ja strategisia puitteita yhtenäisille lähestymistavoille ja rakenteellisille uudistuksille olisi kehitettävä lisää. Toimintasuunnitelmassa viitataan köyhyyden maaseutu-ulottuvuuteen, ja siinä mainitaan useita ehdotuksia maaseutualueiden infrastruktuurin kohentamiseksi.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Liittohallitus toteaa toimintasuunnitelmassa, että kaikkien osapuolten kuuleminen on järjestetty. Jotkut osapuolet ovat kuitenkin kritisoineet prosessia ja haluaisivat, että heidän panoksensa otettaisiin paremmin huomioon. Toimintasuunnitelmaan ei sisälly tasa-arvojärjestöjen osallistumista.

Toimintasuunnitelmassa luodaan kuitenkin institutionaalinen perusta eri toimijoiden ja hallintoelinryhmien väliselle vuoropuhelulle, jota käydään toimintasuunnitelman täytäntöönpanon ja seuraavan suunnitelmakauden valmisteluiden yhteydessä.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Toimintasuunnitelmassa viitataan yleisiin tavoitteisiin, jotka koskevat naisten entistä laajempaa osallistumista työmarkkinoille ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Siinä ei käsitellä johdonmukaisesti tasa-arvon valtavirtaistamista eikä selvitetä riittävän laajasti ja yksityiskohtaisesti, miten heikossa asemassa olevien naisten erityisongelmia pyritään ratkaisemaan. Nämä seikat tarvitsevat enemmän huomiota.

Vanhempainraha ("Kinderbetreuungsgeld") saattaa joissakin tapauksissa lievittää köyhyyttä, mutta arvioitaessa sen vaikutusta sukupuolittain olisi selvitettävä, millainen vaikutus sillä on naisten työllisyyteen.

Yksittäisistä oikeuksista käytävässä keskustelussa keskitytään tällä hetkellä naisten henkilökohtaiseen eläkeoikeuteen.

Elatusmaksun ennako on eräs keino naisten köyhyden vähentämiseksi.

Väkivallalta suojelua koskeva laki antaa naisille mahdollisuuden jäädä lapsineen omaan asuntoonsa ja ehkäisee siten väkivallan uhkaamien henkilöiden sosiaalista syrjäytymistä.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Tavoite 3 -ohjelmalle myönnetystä 1 147 miljoonasta eurosta 219 miljoonaa euroa on osoitettu toimintalinjalle 2 (sosiaalinen osallisuus). Tavoitteessa 1, joka koskee Burgenlandia, 4,5 miljoonaa euroa on tarkoitus osoittaa sosiaalisen osallisuuden edistämiseen. Myös muilla toimintalinjoilla oletetaan olevan myönteisiä vaikutuksia köyhyden torjuntaan.

Euroopan sosiaalirahaston vaikutus köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa mainitaan yleisesti.

Equal-yhteisöaloite, joka keskittyy lähinnä työmarkkinoilta syrjäytyneisiin, mainitaan toimintasuunnitelmassa. Equal-yhteisöaloitteesta myönnetyt määrärahat ovat ohjelmakaudella 2000–2006 yhteensä 204 miljoonaa euroa.

PORTUGALI

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Huolimatta alhaisesta työttömyydestä ja korkeasta työllisyysasteesta köyhyysriskiaste on edelleen korkea (23 % Eurostatin vuotta 1997 koskevien tietojen mukaan). Maassa on perinteistä köyhyyttä, joka johtuu sosiaalisen suojelun järjestelmän heikkouksista ja siitä, että vallitsevina ovat alat, joille ovat ominaisia työvoimavaltaisuus, työvoiman alhainen koulutustaso ja heikko tuottavuus. Sen rinnalle on tullut uusköyhyys, joka on seurausta Portugalin talouden viimeaikaisista uudenaikaistamistoimista ja liittyy usein maahanmuuttoon sekä työpaikkojen epävarmuuteen. Portugalin väestön valtaosan alhainen perus- ja ammattikoulutustaso ja korkeat koulunkäynnin keskeyttämisluvut vain lisäävät syrjäytymiskijöitä. Portugalin hallitus onkin viimeisen viiden vuoden aikana alkanut kehittää uuden sukupolven aktiivista sosiaalipolitiikkaa, jonka tavoitteena on sosiaalisen osallisuuden vahvistaminen kumppanuuden pohjalta ja painottaen ennen kaikkea toimien yhtenäisyyttä.

Strateginen lähestymistapa: Yleinen ja pitkän aikavälin strateginen lähestymistapa perustuu talouspoliittiseen kehitykseen, joka edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja jonka avulla voidaan poistaa syrjäytymistä aiheuttavia rakenteellisia tekijöitä. Toimintasuunnitelmassa todetaan, että sosiaalinen osallisuus otetaan huomioon kaikissa asianmukaisissa politiikoissa, sosiaalisen suojelun järjestelmiä ajanmukaistetaan ja käynnistetään yhtenäisiä aloitteita, joiden kohteena ovat erityisen heikossa asemassa olevat väestöryhmät ja alueet. Myös kumppanuuteen perustuva lähestymistapa ja niin kansallisten kuin paikallistenkin toimijoiden aktivoiminen yhteistyöhön ovat strategian kulmakiviä. Toimintasuunnitelmassa asetetaan määrällisiä tavoitteita, jotka koskevat lapsiköyhyyden poistamista, absoluuttisen köyhyyden vähentämistä ja köyhyysasteen alentamista sekä kaupunkien ja maaseudun köyhyyden torjumista.

Toimet: Toimintasuunnitelmassa käsitellään perusteellisesti Nizzan neljää päätavoitetta ja alatavoitteita, mutta jonkin verran hämmennystä aiheuttavat painopisteiden ja tavoitteiden sekoittuminen, samojen välineiden käyttäminen useiden tavoitteiden ja alatavoitteiden saavuttamiseksi sekä priorisointiongelmat. Suuri osa suunnitelluista toimista ei ole uusia, eikä aina ole selvää, miten toimi ja tavoite, johon sillä pyritään, liittyvät toisiinsa. Esiitettyjen toimien perusteella kannattaa erityisesti tuoda esille kolme seikkaa: työvoimaan osallistumista pyritään lisäämään ennen kaikkea ennaltaehkäisevin ja aktivoivin keinoin sekä edistämällä elinikäistä oppimista. Positiivisen erityiskohtelun periaate on eräs sosiaaliturvajärjestelmäudistuksen kulmakivistä (sillä korjataan köyhyydessä elävien eläkeläisten tilannetta) ja heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä koskeva yhtenäinen lähestymistapa perustuu pitkälle sopimuksiin. Lisäksi toimintasuunnitelmassa ehdotetaan sosiaalipalvelujen ja sosiaalisen infrastruktuurin kehittämistä ensisijaisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden ja perheiden auttamiseksi, ja sitoudutaan edistämään sukupuolten tasa-arvoa (tasa-arvosopimus).

Tulevaisuuden haasteet: Merkittävimmät haasteet liittyvät sosiaalipolitiikan ennaltaehkäisevän ja korjaavan ulottuvuuden yhdistämiseen: välittömät toimet vakavissa syrjäytymistapauksissa, varhainen puuttuminen ja aktivointi työhön paluun helpottamiseksi sekä syrjäytymisriskien torjuminen ennakolta nostamalla peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tasoa. Sosiaalisen suojelun asemaa on vahvistettava, ja vähävaraisimmille tarkoitettuja sosiaalipalveluja on lisättävä ja sosiaalista infrastruktuuria laajennettava riittävästi. Myös mahdollisuuksia saada esimerkiksi terveydenhuoltopalveluja ja asuntoja sekä nauttia oikeusturvaa on parannettava. Portugali on asettanut itselleen kunnianhimoisia lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin määrällisiä tavoitteita, ja siksi indikaattorien seuranta on varmasti myös suuri haaste. Toisaalta erityisesti ne, joille toimet on tarkoitettu, sekä työmarkkinaosapuolet olisi saatava sitoutumaan toimiin.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Vuonna 2000 talouskasvu (3,3 %) oli EU:n keskitasoa. Samoin tuottavuus kasvoi samaa vauhtia kuin keskimäärin yhteisössä (1,6 %). Portugalin tuottavuus on edelleen EU:n alhaisin (65,8 % EU:n keskiarvosta).

Työllisyystilanteelle ovat ominaisia yhteisön keskiarvoa korkeampi työllisyysaste (68,3 % vuonna 2000, Eurostat) ja verrattain alhainen työttömyysaste (4,2 % vuonna 2000). Työmarkkinaindikaattorien myönteisestä yleiskehityksestä huolimatta rakenteellisia ongelmia on edelleen: pitkäaikaistyöttömiä on 40 % työttömistä, keskiasteen koulutuksen saaneita on 15–64-vuotiaasta väestöstä vain 11,5 % (EU:n keskiarvo on 42,3 %) sekä koulunkäyntinsä keskeyttävien nuorten suuri osuus (43 % 18–24-vuotiaista keskeyttää koulunkäynnin varhaisessa vaiheessa).

Köyhyysriski on Portugalissa edelleen laaja ilmiö. Jos se määritellään siksi osuudeksi väestöstä, jonka käytettävissä olevat tulot ovat alle 60 % mediaanituloista, Portugalin väestöstä 23 % oli köyhyysvaarassa vuonna 1997 (EU:n korkein aste). Myös pitkäaikaisesti köyhien osuus on suuri: 15 % väestöstä on elänyt yhtäjaksoisesti kolme vuotta 60 %:n mediaanitulojen rajan alapuolella. Pienet tulot muodostavat kuitenkin vain yhden köyhyyden ulottuvuuden, ja jotta ilmiötä voitaisiin analysoida tarkemmin, on otettava huomioon muita yhtä tärkeitä tekijöitä kuten työllistymismahdollisuudet, asuntotilanne, terveydenhuolto ja se, missä määrin perustarpeet tyydytetään. Portugali käyttää BKT:sta sosiaaliseen suojeluun EU:n keskiarvoa vähemmän (23,4 % vuonna 1998, kun EU:n keskiarvo oli 27,7 %).

Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää pitkäaikaisesti köyhien määrään, työssäkäyvien köyhien suureen osuuteen (suhteessa työntekijöiden matalapalkkaisuuteen ja työpaikkojen epävarmuuteen) sekä köyhien eläkeläisten osuuteen, joka on sekin suuri (ja ilmentää erästä sosiaaliturvajärjestelmän puutteista), työvoiman ammattitaidon puutteisiin, koulunkäynnin keskeyttämiseen sekä maaseudun ja eräiden kaupunkialueiden köyhyyteen. Koska naisten köyhyysriski on suurempi kuin miesten (naiset 25 %, miehet 22 %), myös heidän tilanteeseensa olisi kiinnitettävä erityishuomiota.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Köyhyyden vastaisten ja sosiaalista osallisuutta edistävien toimien painopistealueet ovat yleisiä ja perustuvat kuusitahoiseen strategiaan, jonka osa-alueita ovat talouskehitys, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, yhtäläiset mahdollisuudet, sosiaalinen suojelu, integrointi sekä palvelu- ja infrastruktuuriverkoston kehittäminen.

Toimintasuunnitelman päätavoitteet ovat seuraavat:

- työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktivointi ja elinikäinen oppiminen samalla kun taloutta kehitetään kilpailukykyiseksi ja yhteenkuuluvuuteen liittyviä tarpeita kunnioittavaksi
- sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittäminen erityisesti köyhyyttä torjuviksi välineiksi
- syrjäytyneiden henkilöiden ja perheiden sosiaalinen ja ammatillinen uudelleenintegroituminen (yhtenäiset ohjelmat ja integroitumissopimukset)
- sellaisten alueiden yhtenäinen kehittäminen, joilla syrjäytymistä esiintyy
- sosiaalialan palvelu- ja infrastruktuuriverkoston luominen yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa
- miesten ja naisten tasa-arvon edistäminen tasa-arvosopimuksen täytäntöönpanemiseksi.

Portugali asettaa itselleen toimintasuunnitelmassa tavoitteita, jotka sen on tarkoitus saavuttaa tietyn ajan kuluessa:

Määrälliset tavoitteet: vuoteen 2010 mennessä lapsiköyhyys poistetaan; vuoteen 2005 mennessä köyhyysriski laskee 17 prosenttiin ja absoluuttinen köyhyys vähenee puoleen nykyisestä; vuoteen 2003 mennessä pannaan täytäntöön 50 kaupunkien sosiaalista kehittämistä koskevaa sopimusta, joita hallinnoidaan yhtenäisesti ja joiden kohderyhminä ovat heikossa asemassa olevat kaupunkiyhteisöt.

Muut tavoitteet: maaseutua ja sosiaalista kehittämistä koskevan ohjelman käynnistäminen (maaseutuyhteisöjen yhtenäinen, paikallinen kehittäminen), integroitumissopimuksen tekeminen vuoden kuluessa kaikkien sellaisten henkilöiden kanssa, joita asia koskee (lasten ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kohdalla aika on kolme kuukautta), maanlaajuisen kriisipuhelimen perustaminen (yhteistyössä paikallisten sosiaalisten kriisikeskusten kanssa).

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Tarkasteltaessa strategian riittävyttä tavoitteisiin nähden on syytä korostaa seuraavia seikkoja:

- Sosiaalinen osallisuus pyritään ottamaan huomioon kaikessa toiminnassa, jotta syrjäytymisen torjunnasta tulisi tasaveroinen osa ei vain sosiaalipolitiikkaa vaan muitakin politiikan aloja.
- Toimintasuunnitelmassa käsitellään talouselämään osallistumisen eri puolia ja erityisesti ammatillista koulutusta ja tutkintoja, peruskoulutusta, työllisyyttä sekä elinikäistä oppimista osaamisyhteiskunnassa. Huomionarvoista on myös, että syrjäytymistä aiheuttavien rakenteellisten syiden poistamisesta on tarkoitus tehdä keskeinen talouspolitiikan osatekijä.
- Sosiaalisen suojelun järjestelmien kehittäminen on strategian kulmakiviä. Oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon, solidaarisuuden ja positiivisen erityiskohtelun periaatteille perustuvan, yhteiskunnallista solidaarisuutta ja sosiaaliturvaa koskevan järjestelmän uudistaminen jatkuu talousarvion rajoituksista huolimatta.
- Alueellisesti kahtia jakautuneen syrjäytymisen (suurkaupunkien taantuneet alueet ja maan keskiosissa sijaitsevat maaseutuyhteisöt) torjuntaa varten on luotu yhtenäinen kehitysstrategia.

Ongelmien analysointi pitkän aikavälin näkökulmasta on toimintasuunnitelmassa selkeää. Haasteet ovat rakenteellisia ja liittyvät taloudellista ja sosiaalista kehittämistä koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan (jonka perimmäisenä tavoitteena on yhteisön keskiarvon saavuttaminen yhden sukupolven kuluessa). Joissakin määrällisissä tavoitteissa, kuten lapsiköyhyyttä ja absoluuttista köyhyyttä (käsitteitä ei määritellä) koskevissa tavoitteissa näkymät ulottuvat vuoden 2003 jälkeiseen aikaan. Kaksivuotisen suunnitelman nivoutumista pitkän aikavälin suunnitelmiin on syytä vielä kehittää, sillä tiettyyn määräaikaan sidottujen painopisteiden ja välittömämpien tavoitteiden väliset erot eivät aina ole selkeitä.

2.2 Toimintasuunnitelman innovatiivisuus

Strategiaan sisältyy kaksi kansallista innovaatiota: sosiaalisen osallisuuden sisällyttäminen kaikkiin politiikkoihin sekä pitkän aikavälin näkökulma syrjäytymisen torjunnassa. Maininnan ansaitsee myös strategia, joka koskee uudenlaisen, digitaaliajan syrjäytymisriskin ehkäisemistä. Valtaosa suunnitelmassa mainituista ohjelmista ja toimista on jo sisällytetty eri alojen politiikkaan.

Myös eräiden teemojen innovatiivisuutta on kuitenkin syytä korostaa. Esimerkiksi sopimusten uusi ulottuvuus, jossa sosiaalista ja ammatillista integroitumista koskevien sopimusten (nämä eivät ole uusia, sillä Portugalissa ovat jo käytössä yhtenäiset integroitumisväylät) rinnalle tulevat uusi tasa-arvosopimus ja kaupunkien sosiaalista kehittämistä koskevat sopimukset.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Eri tasojen (erityisesti kansallisen ja paikallisen tason) toimijoiden (viranomaiset ja kansalaisjärjestöt, julkiset ja yksityiset toimijat) asema ja tehtävät määritellään työmarkkinaosapuolten välisessä vuoropuhelussa (sosiaalisen vuoropuhelun pysyvä toimikunta) sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen kumppanuuden puitteissa (yhteiskunnallisen solidaarisuuden yhteistyösopimus ja sosiaalinen kehitysverkosto). Koordinoinnin tarve mainitaan toistuvasti, ja vaikka viimeisten kymmenen vuoden aikana köyhyyttä vastaan on kehitetty monenlaisia ohjelmia, aktiivista kumppanuutta on vielä syvennettävä.

Toimintasuunnitelmassa mainitaan seuraavat toimet: kansallisten, alueellisten (joilla on nyt vain koordinoiva tehtävä) ja paikallisten viranomaisten aktivointi yhteistyöhön; viranomaisten väliset kumppanuudet (ministeriöiden välinen seurantatoimikunta, jonka tehtävänä on nivoa yhteen eri alojen politiikat ja huolehtia sosiaalisen osallisuuden sisällyttämisestä niihin, sekä työministeriön alaisuudessa toimiva operatiivinen toimikunta, joka laatii kansallisen toimintasuunnitelman ja vastaa sen seurannasta); hallinnollisten ja sosiaalipalvelujen mukauttaminen paikallisten toimijoiden tarpeisiin (esimerkiksi yhteiskunnallisen solidaarisuuden ja sosiaaliturvan keskuskeskukset); työmarkkinaosapuolten (joiden osuutta on lisättävä), kansalaisjärjestöjen ja sosiaalipalvelulaitosten aktivoiminen sekä kansalaisten ja yritysten vastuun lisääminen (esimerkiksi Portugalin yritysverkon laajentaminen).

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Työllisyyden toimintasuunnitelma muodostaa ensisijaisen viitekehysten erityisesti niille sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman toimille, jotka koskevat ensimmäistä tavoitetta. Työllisyyden toimintasuunnitelman päätavoitteet (nuorten siirtyminen työelämään, sosiaalinen ja ammatillinen integroituminen, peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen taso, alakohtaisten rakenneuudistusten seuranta sekä työpaikkojen laadun kohentaminen) toistetaan joko suoraan tai epäsuorasti sosiaalisen osallisuuden kansallisessa toimintasuunnitelmassa.

Toimintasuunnitelmien strategioissa on myös monia yhtymäkohtia: peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen ja työpaikan yhteen nivominen, makrotaloudellisten politiikkojen vahvistaminen työpaikkojen luomiseksi, innovaatiot ja tietoyhteiskunta, sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen käyttämällä alakohtaista, alueellista ja paikallista lähestymistapaa, sosiaalisen vuoropuhelun edistäminen, sosiaali-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan yhteen nivominen sekä yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen, jotta naisia saataisiin enemmän työmarkkinoille ja miehet viettäisivät enemmän aikaa perheen parissa.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

Alla on muutama esimerkki yhtenäisestä lähestymistavasta, jolla tulisi muodostaa toimintapuitteet neljän yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi (tavoitteita käsitellään toimintasuunnitelmassa kattavasti, mutta päätavoitteiden ja toisaalta alatavoitteiden keskinäinen painottaminen ei ole kovinkaan järjestelmällistä).

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Työelämään osallistumista koskevien työvoimapolitiittisten toimien päätavoitteita ovat pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen ja aktivointi sosiaalisten ja ammatillisten integroitumisväylien avulla, jotka ovat käytännössä sopimukseen perustuvia suunnitelmia (ja joilla pyritään lisäämään työttömän omaa vastuunottoa) sekä elinikäistä oppimista koskevan kansallisen strategian kehittäminen. Voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta edistetään harjoittamalla positiivisen erityiskohtelun politiikkaa, jonka kohteena ovat eläkkeet, asuntojen hankkiminen vailla vakituista asuntoa oleville ilman, että syntyy uusia syrjäytyneiden alueita, sekä julkisen terveydenhuoltojärjestelmän ja paikallisten terveyskeskusten toiminnan parantaminen (erityisesti huumeiden väärinkäyttäjien auttaminen).

3.2 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Syrjäytymisvaaran ehkäisemisessä perusstrategiana on digitaaliajan syrjäytymisen ehkäiseminen (tietotekniikan käyttömahdollisuuksien lisääminen sekä koulutus, jossa tavoitteena on todistuksen antaminen tietotekniikan perustaitojen hallitsemisesta kahdelle miljoonalle henkilölle vuoteen 2006 mennessä). Innovatiivinen solidaarisuuden muoto on perinteisen yhteisvastuun yhdistäminen palvelumarkkinoiden kehittämiseen (esimerkiksi korvauksen maksaminen naapureille suoritetusta kotiapuvasta).

3.3 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien (jotka on lueteltu toimintasuunnitelmassa tyhjentävästi ja kiinnittäen erityistä huomiota maahanmuuttajiin, vapautuviin vankeihin ja huumeiden väärinkäyttajiin) hyväksi tehtävä työ perustuu yhtenäiseen lähestymistapaan, jossa hyödynnetään yksilöllisiä sosiaalisen, institutionaalisen ja taloudellisen integroitumisen ohjelmia sekä ensisijaisille väestöryhmille tarkoitettuja integroitumissuunnitelmia sopimukseen perustuvan menetelmän mukaisesti. Toimintasuunnitelmassa mainitaan myös erityinen ongelma-alueita koskeva toimi, joka perustuu alueellisiin integroitumisaloitteisiin.

3.4 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Syrjäytyneiden aktivoiminen tapahtuu kolmella tasolla (henkilökohtainen, kollektiivinen ja järjestöllinen), ja asiamiesten tehtävä tiedottajina ja syrjäytyneiden aktiivisen osallistumisen edistäjinä on keskeinen. Hallinnolliset ja sosiaaliset palvelut pyritään mukauttamaan kansalaisten tarpeisiin hyödyntämällä nykyisiä institutionaalisia kumppanuuksia ja alakohtaisia toimintasuunnitelmia, kuten yhteiskunnallisen solidaarisuuden ja sosiaaliturvan keskuksia (paikallinen ja yhteisön toiminta ongelmien ratkaisemiseksi yhtenäisellä tavalla). Julkisten ja yksityisten toimijoiden kumppanuudesta kannattaa mainita yritysten rohkaiseminen kantamaan sosiaalista vastuuta.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Miesten ja naisten tasa-arvon valtavirtaistaminen sisältyy kaikkiin toimintasuunnitelman tavoitteisiin (usein epäsuorasti) ja on eräs toiminnan painopistealueista.

Ensimmäisessä tavoitteessa painopisteitä ovat seuraavat: edistetään yhtäläisiä työnsaantimahdollisuuksia ja taataan syrjimätön kohtelu; sisällytetään osaksi yrityskulttuuria ajatus, että työntekijöillä on oikeus työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ja että siitä huolehtiminen kuuluu työnantajan velvollisuuksiin ja yritysten sosiaaliseen vastuuseen. Lisäksi kehitetään tukipalveluverkosto lasten ja muiden huollettavien hoitoa varten naisten työhön osallistumisen, koulutuksen ja ammatillisen integroitumisen edistämiseksi. Toisessa tavoitteessa tasa-arvo mainitaan nimenomaisesti tietoyhteiskuntaan osallistumisen ja tietotekniikan yhteydessä. Kolmannessa tavoitteessa naisiin viitataan vain perheväkivallan uhreina. Neljännessä tavoitteessa todetaan, että miesten ja naisten tasa-arvo on otettava järjestelmällisesti huomioon kumppanuuksia kehitettäessä. Lisätoimia tarvitaan kuitenkin naisjärjestöjen ja naisten etuja ajavien organisaatioiden saamiseksi suuremmassa määrin mukaan yhteistyöhön.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYIDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Toimintasuunnitelmassa mainitaan usein Euroopan sosiaalirahastosta yhteisön kolmannen tukikehyksen (2000–2006) mukaisesti yhteisrahoitettavat toimenpideohjelmat sekä Equal-yhteisöaloite välineinä, joiden avulla Nizzan tavoitteet pyritään saavuttamaan, mutta kertaakaan ei mainita, kuinka suurista summista on kyse. Toimintasuunnitelmassa kuitenkin katsotaan, että sosiaaliturvan talousarviorahoituksen tehokas yhteensovittaminen yhteisön tukikehyksen mukaiseen rahoitukseen palvelee suunnitelman kehittämistä. Lisäksi toimintapuitteet, jotka toimintasuunnitelma muodostaa, antavat mahdollisuuden yhdistää kansalliset ja yhteisön toimet ja järjeittää niitä keskittämällä varat ja eriyttämällä välineet.

Portugalille on myönnetty huomattava määrä rakennerahastojen tavoitteen 1 mukaisia varoja: ESR:n osuus tästä tuesta on 22 % (4 370 miljoonaa euroa), josta noin 16 % on tarkoitettu erityisesti sosiaalisen osallisuuden edistämiseen (enemmän kuin yhteisön toisessa tukikehyksessä). On myös syytä huomata ESR:n muita aloja koskevien tukitoimien kautta epäsuorasti tuleva tuki (aktiiviset työmarkkinapolitiikat ja elinikäinen oppiminen). Yhteisön kolmas tukikehyks sisältää seuraavat maininnan arvoiset ohjelmat: työllisyys, koulutus ja sosiaalinen kehitys (rahallisesti merkittävin, kohdistuu nimenomaan sosiaaliseen kehitykseen), koulutus (koulunkäynnin keskeyttämisen torjunta, koulutustason parantaminen, aikuiskoulutus), tietoyhteiskunta (tietoteknisten valmiuksien hankinta, digitaalijalan syrjäytymisen ehkäiseminen) sekä terveys (jonka erään osa-alueen tavoitteena on parantaa laadukkaiden terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta).

SUOMI

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän perustana ovat yleiset sosiaali- ja terveystalot sekä laaja toimeentuloturvajärjestelmä. Sosiaali- ja terveystalot pyritään järjestämään koko väestölle pääosin verorahoitteisesti ja hajautettuun, kunnalliseen järjestämisvastuuseen perustuen. Toimeentuloturvajärjestelmä on lähtökohdiltaan syyperusteinen sosiaalivakuutusjärjestelmä, jota täydentävät asumisperusteiset perusetuudet. Suomi käytti vuonna 1998 sosiaaliseen suojeluun 27,2 % BKT:sta, mikä on hieman vähemmän kuin EU:n keskiarvo. Tällaisella rakenteella on pystytty pitämään köyhyysriski alhaisena kansainvälisesti katsoen. Vuonna 1997 Suomen väestöstä 9 prosentilla käytettävissä olevat tulot olivat alle 60 % mediaanituloista.

Vuonna 2000 talous kasvoi Suomessa edelleen voimakkaasti (5,7 %) nopeasti kehittyvän vientisektorin vetämänä. Talouskasvu pysynee verrattain voimakkaana tänäkin vuonna (noin neljä prosenttia). Vuonna 2000 työllisyysaste oli 67,5 %.

Strateginen lähestymistapa: Toimintasuunnitelmassa lähivuosisikymmenen sosiaaliturvan strateginen suunta kiteytyy neljään päälinjaukseen: terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja hoito sekä toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva. Lähtökohdiana on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenteen säilyttäminen ja painotusten muuttaminen sen sisällä siten, että työn ensisijaisuus korostuu. Suomen viranomaiset seuraavat ja arvioivat prosessia järjestelmällisesti, mutta toimintasuunnitelmasta ei käy ilmi, mitä indikaattoreita köyhyysriskin tason lisäksi tähän tarkoitukseen käytetään.

Toimet: Suomi pitää yleistä palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmää tehokkaana köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen politiikan välineenä. Yleistä järjestelmää on täydennetty syrjäytymisvaarassa oleville ryhmille kohdennetuilla tulonsiirroilla ja palveluilla.

Toimintasuunnitelmassa vastataan kaikkiin neljään tavoitteeseen erilaisilla toimilla, joista valtaosalla pyritään parantamaan yleistä järjestelmää. Toimia ovat muun muassa kansaneläkkeen tasokorotus, kuntouttava työtoiminta, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantaminen, syrjäytymisen valtuutetun toimen perustaminen, ikäihmisten aktivointi sekä vanhustenhuollon laatusuosituksien täytäntöönpano. Talousarviovaikutukset on määritelty aina kun se on mahdollista. Suomen toimintasuunnitelman liitteenä on yhteenvetotaulukko kaikista neljän yhteisen tavoitteen mukaisista toimista eriteltyinä riskitekijöiden mukaan.

Tulevaisuuden haasteet: Merkittäviä haasteita ovat muun muassa suojelujärjestelmän kehittäminen siten, että työn vastaanottaminen on aina taloudellisesti kannattavaa, pitkäaikaistyöttömien, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten, ylivelkaantuneiden ja heidän perheidensä ongelmien kasautumisen ehkäiseminen, tuen kohdistaminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleville, sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjunnan piirissä työskentelevien eri toimijoiden välisen yhteistyön parantaminen sekä alueellisten erojen tasoittaminen, jotta sosiaalipalvelut olisivat samantasoisia kautta maan.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Vuonna 2000 talous kasvoi Suomessa edelleen voimakkaasti (5,7 %) nopeasti kehittyvän vientisektorin vetämänä. Kansalliset lähteet ennustavat talouskasvun kuitenkin hidastuvan tänä vuonna (2,7 %) lähinnä heikentyneen ulkomaisen kysynnän vuoksi. Vuonna 2000 työllisyys kasvoi 1,5 %. Työllisyysaste oli 67,5 % (70,6 % miehillä ja 64,4 % naisilla). Vaikka talous kehittyi myönteisesti, työttömyysaste laski hitaasti ja jäi 9,8 prosenttiin (9,1 % miehillä ja 10,6 % naisilla). Työmarkkinoiden rakenteelliset ongelmat ilmenevät suhteettoman suurina työttömyyslukuina heikosti koulutettujen ja ikääntyneiden työntekijöiden parissa ja toisaalta kasvavina rekrytointiongelmina tietyillä aloilla, kuten kasvualoilla.

1990-luvun laman seurauksena tehtyjen säästöpäätösten ja sitä seuranneen verrattain pitkän talouskasvukauden johdosta sosiaalimenoihin käytetty osuus bruttokansantuotteesta on laskenut Suomessa alle EU:n keskiarvon. Eurostatin ESSPROS-tietojen mukaan Suomi käyttää bruttokansantuotteestaan 27,2 % sosiaaliseen suojeluun, kun EU:n keskiarvo on 27,7 % (vuoden 1998 tiedot). Mitattuna kuluina henkeä kohden ostovoimastandardeina (OVS) Suomen sosiaaliturvamenot ovat 5 181 OVS eli hyvin lähellä EU:n keskiarvoa, joka on 5 379 OVS. EY:n kotitaloustutkimuksen yhdenmukaistettujen tietojen mukaan 9 prosentilla Suomen väestöstä (EU:ssa 18 prosentilla) käytettävissä olevat tulot olivat vuonna 1997 alle 60 % mediaanituloista. Köyhyys uhkasi eniten nuoria aikuisia, työttömiä, muita työhön osallistumattomia sekä yhden henkilön kotitalouksia.

Pienet tulot muodostavat kuitenkin vain yhden köyhyiden ulottuvuuden, ja jotta ilmiötä voitaisiin analysoida tarkemmin, on otettava huomioon muita yhtä tärkeitä tekijöitä, kuten työllistymismahdollisuudet, asuntotilanne, terveydenhuolto ja se, missä määrin perustarpeet tyydytetään.

- Kansallisista lähteistä ilmenee, että vakavasti syrjäytyneiden määrä vaihtelee 30 000:sta 60 000:een, mikä on 0,6 –1,2 % suomalaisista.
- Työttömien ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien suuri määrä (pitkäaikaistyöttömyysaste on 2,8 %) on edelleen Suomen merkittävin sosiaalinen ongelma.
- Suurimmat syrjäytymisuhkaa aiheuttavat riskit ovat taloudellinen syrjäytyminen (köyhyys), terveydelliset ongelmat, työmarkkinoilta syrjäytyminen, asuntomarkkinoilta syrjäytyminen, koulutuksesta syrjäytyminen ja alhainen koulutustaso sekä muu syrjäytyminen, esimerkiksi rikollisuus, päihteet ja kulttuurieroista johtuva syrjäytyminen.
- Alueelliset erot ovat huomattavia.
- Syrjäytyminen johtuu usein erilaisten ongelmien kasautumisesta. Eräs keskeinen haaste onkin useiden resurssivajeiden samanaikaisen kasautumisen estäminen.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän perustana ovat yleiset sosiaali- ja terveystalot sekä kattava toimeentuloturvajärjestelmä. Vakitukselta maassa asuvilla on periaatteessa yksilöllinen oikeus perustalotuihin ja perustalotuihin. Niiden saaminen ei edellytä työssäkäyntiä tai tuloja, mutta työllisten etuudet ovat suuremmat, sillä ne perustuvat tuloihin. Järjestelmällä on onnistuttu takaamaan kansainvälisesti katsoen alhainen köyhyysaste.

Toimintasuunnitelmassa lähivuosikymmenen strategia kiteytyy neljään päälinjaukseen: terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja hoito sekä toimivat talot ja kohtuullinen toimeentuloturva.

Lähtökohtana on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän rakenteen säilyttäminen ja painotusten muuttaminen sen sisällä siten, että työn ensisijaisuus korostuu. Sosiaaliturvaetuksien, verotuksen ja palvelumaksujen uudistamista jatketaan, jotta työn vastaanottaminen olisi aina taloudellisesti kannattavaa. Tavoitteena on parantaa kotitalouksien kannustimien ohella myös organisaatioiden institutionaalisia kannustimia: erityinen huomio kohdistetaan työnantajien kannustimiin sekä valtion ja kuntien välistä suhdetta sääntelevään lainsäädäntöön ja valtionosuusjärjestelmään.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Suunnitelmassa esitetään keskeisiä strategisia tavoitteita ja pyritään määrittelemään pitkän aikavälin haasteita. Suomi pyrkii sisällyttämään nykyiseen järjestelmään uudistuksia. Yleistä tuki- ja palvelujärjestelmää parantavat politiikat ja toimet voidaan nähdä pyrkimyksenä ratkaista ongelmat kestäväällä tavalla. Toimintasuunnitelmassa todetaan kuitenkin, että monet siinä esitetyistä haasteista edellyttävät erityisiä, kohdennettuja toimia. Kaikkiaan ongelmiin tartutaan laajalla rintamalla ja monilla tasoilla. Merkittäviä tavoitteita ovat työllisyyden lisääminen ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan perustuvalla strategialla. Tämä on Suomelle erityinen haaste. Vaikka pitkäaikaistyöttömyys on ollut hallituksen politiikassa keskeisellä sijalla monen vuoden ajan, se ei ole vähentynyt halutussa määrin, ja se koskettaa joukkoa, jonka on hyvin vaikea sijoittautua työelämään.

2.2 Toimintasuunnitelman innovatiivisuus

Suomen toimintasuunnitelma sisältää kattavan valikoiman toimia ja esittelee lisäksi joukon aiheita, joista käydään parhaillaan poliittista keskustelua, ja toimia, joita on ehdotettu tai käsitellään työryhmissä. Niistä keskustellaan ja ne toteutetaan suunnitelman voimassaolon aikana. Seuraavat ovat esimerkkejä suunnitelluista toimista: työterveyshuoltolain uudistaminen siten, että myös määräaikaissa työsuhteissa olevat otetaan huomioon; vammaisten työllistämisen edistäminen; yhteiskunnan eri tahojen ja toimijoiden yhteisvastuuseen perustuvan toimintamallin valmistelemine ja sen arvioiminen, onko etuusjärjestelmien rahoitusvastuun muuttaminen tarpeen, jotta työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevien työllistymismahdollisuudet paranisivat; kuntien laatimat kokonaisvaltaiset asumisen strategiat, jotka perustuvat olemassa olevan asuntokannan käyttöön; esiopetuksen, perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilashuollon valtakunnallisten kehittämistarpeiden selvittäminen; köyhyyteen ja syrjäytymiseen keskittyvän ja kansalaisjärjestöihin tiiviisti kytkeytyvän tutkimus- ja seurantakeskuksen perustaminen.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Laajapohjaisella asiain valmistelulla on Suomessa pitkät perinteet. Järjestelmien ylläpito on suurelta osin viranomaisten ja enimmäkseen kuntien vastuulla. Suomalaista tulo-, vero-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa on kehitetty valtion, kuntien ja työmarkkinaosapuolten yhteistyönä. Kumppanuuteen perustuvalla perinteellä oli suuri merkitys sopeutettaessa Suomen sosiaalipoliittista järjestelmää muuttuneisiin olosuhteisiin 1990-luvulla. Kolmannen sektorin toimijat ja kirkot sekä julkinen ja yksityinen sektori ovat viime aikoina lisänneet yhteistyötä syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Toimintasuunnitelmassa Työmarkkinoilta syrjäytyminen -otsikon alla esitetyt toimet sisältyvät myös työllisyyden kansalliseen toimintasuunnitelmaan ja ovat sen kanssa yhdenmukaisia. Sosiaalialaa koskevien EU-asioiden koordinoinnista vastaava ministeriöiden välinen työryhmä on tarkastanut molemmat suunnitelmat. Lisäksi työmarkkinaosapuolet, joilla on merkittävä asema Suomen sosiaali- ja työllisyyspolitiikassa, ovat osallistuneet molempien toimintasuunnitelmien valmisteluun.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Työmarkkinoiden muutokset ovat johtaneet siihen, että kysyntä työmarkkinoilla kohdistuu suurelta osin korkeasti koulutettuihin ja ammattitaitoisiin henkilöihin. On tärkeää varmistaa, että työvoimaa on riittävästi saatavilla. Työllistymisen esteitä on poistettu eliminoimalla vero- ja etuusjärjestelmästä työn vastaanottamista jarruttavia tekijöitä. Vähemmän koulutettujen ja ammattitaidottomien työllistymisen edistämiseksi on kehitetty uusia palvelumuotoja ja erilaisia tuetun työn muotoja. Toimintasuunnitelmassa mainitaan työhön kuntouttaminen ja siihen mahdollisesti liittyvät elämänhallintaa lisäävät tukitoimet syrjäytymisen katkaisussa keskeisinä keinoina.

Suunnitelma sisältää myös toimia ikääntyvien työkyvyn parantamiseksi sekä maahanmuuttajien työllistyvyyden kohentamiseksi. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista edistää alle kouluikäisten lasten vanhempien subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan vanhempien työllisyystilanteesta riippumatta. Toimintasuunnitelmassa mainitaan koululaisten iltapäivätoiminnan kehittäminen. Elinikäistä oppimista edistetään uudistamalla ammatillisen aikuiskoulutuksen toimeentuloturva.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Sosiaalisen syrjäytymisen vaaraa torjutaan yleisen palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmän avulla, jonka piiriin kuuluvat kaikki Suomessa vakituisesti asuvat henkilöt. Sosiaalinen turvaverkko ja sen yleinen hyväksyntä pelastivat Suomen suuremmilta yhteiskunnallisilta levottomuuksilta 1990-luvun alun talouskriisin aikana. Myös tulevaisuudessa köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen politiikka perustuu ensisijaisesti yleisen järjestelmän kehittämiseen. Sitä voidaan kuitenkin tarvittaessa täydentää kohdennetuilla toimilla.

Suunnitelmassa mainitaan useita toimia, joilla parannetaan sosiaalisen suojelun järjestelmää, muun muassa sovittamalla yhteen toimeentulotuki ja ansiotulot, jotta kannustettaisiin ihmisiä vastaanottamaan osa-aikaisia tai tilapäisiä työtehtäviä. Nuorten vajaakuntoisten kuntoutusrahakautta pidennetään, jotta nuoret vammaiset uskaltavat mennä töihin menettämättä heti etuuttaan. Yleisen asumistuen hyväksytyjä enimmäisvuokria korotetaan sekä parannetaan lapsille ja nuorille aikuisille tarkoitettuja mielenterveyspalveluja.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Syrjäytymiseen johtavien kriisitilanteiden ehkäisemiseen on panostettu 1990-luvulla useilla politiikan aloilla. Tulojen uudelleenjakoa alentaa köyhyyttä Suomessa hyvin tehokkaasti. Toimintasuunnitelmassa luetellaan seuraavat toimet, joilla ehkäisytoimitteseen pyritään: kansaneläkkeen tasokorotus, työmarkkinatuen lapsikorotusten nostaminen, ennaltaehkäisevän toimeentulotuen uudistaminen vaikutusten tehostamiseksi, työnhakusuunnitelmien noudattaminen työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen saannin edellytyksenä, maksuttoman esiopetuksen järjestäminen kuusivuotiaiden ikäluokalle sekä tasausrahaston perustaminen sen turvaamiseksi, etteivät lastensuojelutoimenpiteet ole riippuvaisia kunnan taloudellisesta tilanteesta.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Syrjäytymisriskeihin vastataan ensisijaisesti yleisyysperiaatteen mukaisilla palveluilla ja toimeentulotuella, mutta syrjäytymisongelmat edellyttävät lisäksi kohdennettuja erityistoimenpiteitä. Suomi esittelee monenlaisia kuntoutustoimia, joiden tarkoituksena on parantaa ihmisten elämänhallintaa. Koulutuksesta syrjäytymistä pyritään torjumaan ammattioppilaitosten innovatiivisilla työpajoilla ja nuorten työttömien työpajoilla, joita molempia tuetaan ESR:sta. Hallitus ehdottaa syrjäytymisvammaisten valtuutetun toimen perustamista syrjäytymistä koskevien kysymysten käsittelemiseksi ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi. Lisäksi on tarkoitus parantaa tavallisten ihmisten valmiuksia tulla toimeen tietoyhteiskunnassa.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Suomessa kaikkien toimijoiden osallistuminen on osa normaalia hallintoa, jossa hallintorakenteiden suhteita ulkopuolisiin elimiin sääntelevät lait ja käytännön toiminta. Toimintasuunnitelmassa on kuitenkin tätä koskevia innovaatioita, esimerkiksi kuntien viranomaisyhteistyön kehittäminen aktiivisen sosiaalipolitiikan alalla, Lähiöt 2000 -ohjelma, mielenterveyskuntoutujien avohoidon kehittäminen sekä kansalaisjärjestöjen perustamat alueelliset kumppanuus- ja osaamiskeskukset.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

On osoittautunut, että pääasiassa yksilöllisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuva sosiaalipoliittinen järjestelmä edistää myös sukupuolten tasa-arvon toteutumista. Toimintasuunnitelmasta ilmenee, että erot miesten ja naisten asemassa tiedostetaan ja että tasa-arvon edistämistä pidetään tärkeänä. Yksilöllisiä vero- ja etuusjärjestelmiä tukee kattava palvelujärjestelmä, jolla helpotetaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä edistetään naisten työssäkäyntiä.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYIDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Suomen tavoite 3 -ohjelman mukaisesti tuettuihin, kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ja eniten apua tarvitsevien väestöryhmien integroimiseen tähtääviin erityistoimiin on osoitettu lähes 140 miljoonaa euroa ESR:n ja Suomen valtion rahoitusta. Tämä on noin 13 % ohjelmaan käytettävästä julkisesta rahoituksesta. Sosiaalista osallisuutta koskevia toimia rahoitetaan myös Suomen alueellisten ohjelmien kautta. Lisäksi Equal-yhteisöaloitteella pyritään torjumaan kaikkea syrjintää ja eriarvoisuutta sekä ehkäisemään syrjäytymistä. Equal-ohjelmaa rahoitetaan ESR:sta ja Suomen valtion varoista yhteensä 145 miljoonaa eurolla.

RUOTSI

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntauks: Ruotsin sosiaali- ja terveysjärjestelmä on yleinen ja kattava. Sosiaaliturvaetuudet perustuvat pääosin tulojen menetyksen korvaamiseen, ja järjestelmään sisältyy kaikkien Ruotsissa vakituisesti asuvien yksilöllinen oikeus perusetuuksiin riippumatta sosiaalisesta tai ammatillisesta asemasta, siviilisäädystä tai sukupuolesta.

Vakaa talouskasvu (yli kolme prosenttia viimeisten kolmen vuoden aikana), korkea työllisyysaste (73 %) ja verrattain alhainen työttömyysaste muodostavat vankan perustan sosiaalista osallisuutta ja köyhyyden torjuntaa koskevien toimintalinjojen vahvistamiselle. Ruotsi käytti vuonna 1998 sosiaaliturvaan 33 % BKT:sta, eniten EU:n jäsenvaltioista. Köyhyysriskiaste on alhainen, 12 % vuonna 1997.

Strateginen lähestymistapa: Ruotsin hyvinvointijärjestelmä perustuu sekä miesten että naisten täystyöllisyyteen tähtäävään politiikkaan ja yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Hallitus sitoutuu toimintasuunnitelmassa kasvattamaan työllisyyttä edelleen (tavoitteena 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2004 mennessä) ja vahvistamaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta (tavoitteena sosiaaliturvasta riippuvaisten määrän vähentäminen puoleen vuoteen 2004 mennessä). Köyhyyttä torjutaan ennen kaikkea tarmokkaalla työllisyyspolitiikalla. Koska järjestelmä on yleinen ja perustuu tulosidonnaisiin etuuksiin vähimmäisetuuksien sijaan, Ruotsin lähestymistapa on yhtenäinen ja osallisuutta edistävä. Tasa-arvon valtavirtaistaminen on sisäänrakennettu sosiaaliturvajärjestelmään. Yksilöllisiin oikeuksiin perustuvat yleiset järjestelmät edistävät naisten ja miesten tasa-arvoa.

Toimet: Ruotsi vastaa Nizzan tavoitteisiin lisäämällä investointeja sosiaaliturvaan ja mukauttamalla sosiaalisen suojelun järjestelmiä siten, että vielä jäljellä olevia köyhyysaarekkeitä voidaan purkaa tehokkaammin. Toimintasuunnitelmaan sisältyy laaja valikoima yleisiä uudistuksia ja erityistoimia kaikilla aloilla, ja sosiaalista osallisuutta pyritään edistämään kattavalla lähestymistavalla. Osallisuutta edistävät työmarkkinatoimet tarkoittavat, että työttömälle tarjotaan koulutusta tai työkokemusta, jos työtä ei ole saatavissa. Työn ensisijaisuuden periaate merkitsee tehokkaita toimia, jotta ihmiset voivat löytää työtä ja ansaita itse toimeentulonsa. Eläkeuudistuksella pyritään edistämään sosiaalista osallisuutta. Toimintasuunnitelmaan sisältyvät myös investoinnit kaikkiin koulutustasoihin, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen uudistus sekä ammattitaidon parantaminen ja tietotekniikan käyttömahdollisuuksien lisääminen.

Tulevaisuuden haasteet: Tulevaisuuden suurin haaste on hyvinvointijärjestelmän sekä siihen kuuluvien täyden työllisyyden politiikan ja yleisen sosiaaliturvajärjestelmän vahvistaminen edelleen. Terveysturvan, sosiaalipalvelujen ja ikääntyvän väestön eläkkeiden riittävä rahoitus voidaan turvata ja etuuksien ja muiden toimeentulotukien tarvetta vähentää vain lisäämällä työllisyyttä. Ruotsi on määritellyt uusia haasteita varmistaakseen, että ne, joiden elintaso laski huomattavasti talouslaman aikana, eivät syrjäydy sosiaalisesti, ja vahvistaakseen niiden suojelua, jotka ovat vaarassa syrjäytyä vamman, etnisen alkuperän, vähäisen tai epätäydellisen koulutuksen, työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen tai epäsuotuisilla alueilla asumisen vuoksi, sekä lisätäkseen heikoimmassa asemassa olevien tukemista (alkoholin ja huumeiden väärinkäyttäjät, asunnottomat, syrjäytymisvaarassa olevat lapset sekä mielenterveysongelmaiset).

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Ruotsin sosiaali- ja terveysjärjestelmä on yleinen ja kattava. Sosiaaliturvajärjestelmä perustuu pääosin tulojen menetyksen korvaamiseen, ja siihen sisältyy kaikkien Ruotsissa vakituisesti asuvien yksilöllinen oikeus perusetuuksiin riippumatta sosiaalisesta tai ammatillisesta asemasta, siviilisäädystä tai sukupuolesta. Etuuksien saaminen ei edellytä työtä tai tuloja, mutta työllisten etuudet ovat suurempia, sillä ne ovat ansioperusteisia. Kolmen viime vuoden aikana **BKT:n kasvu** on ollut yli 3 % vuodessa, ja 3,6 % vuonna 2000, mutta tänä vuonna sen odotetaan hidastuvan 2 prosenttiin. **Työllisyysaste** oli vuonna 2000 73 prosenttia (71 % naisilla ja 74,8 % miehillä), EU:n korkeimpia. Työttömyysaste laskee jatkuvasti ja oli vuonna 2000 5,9 prosenttia (5,8 % naisilla ja 6 % miehillä), kun se oli 7,2 % vuonna 1999. Pitkäaikaistyöttömien osuus on pieni, 1,1 % naisilla ja 1,4 % miehillä vuonna 2000.

Eurostatin ESSPROS-tietojen mukaan Ruotsi käytti vuonna 1998 **sosiaaliseen suojeluun** 33,3 % BKT:stä eli eniten EU:n jäsenvaltioista (EU:n keskiarvo oli 27,7 %). Kevään 2001 talousarvion täydennysesityksestä ilmenee, että vuosina 1991–1998 suhteellisesti köyhien (tulot alle 50 % keskituloista) määrä nousi 7,2 prosentista 9,1 prosenttiin⁴. EY:n kotitaloustutkimuksen yhdenmukaistettujen tietojen mukaan köyhyysriskiaste (tulot alle 60 % mediaanituloista) oli 12 % vuonna 1997.

Pienet tulot muodostavat kuitenkin vain yhden köyhyiden ulottuvuuden, ja jotta ilmiötä voitaisiin analysoida tarkemmin, on otettava huomioon muita yhtä tärkeitä tekijöitä kuten työllistymismahdollisuudet, asuntotilanne, terveydenhuolto ja se, missä määrin perustarpeet tyydytetään.

Talouden lähdeTTYä nousuun sosiaalipolitiikkaa on uudistettu ja sen voimavaroja lisätty. Haasteita riittää kuitenkin yhä:

- Toimeentulotukijärjestelmän laajentamisen myötä **menot lisääntyivät**, sillä **ajanjaksot, jolloin tuesta ollaan riippuvaisia, pidentyivät** ja tuesta pitkäaikaisesti riippuvaisten **kotitalouksien määrä nousi** (nuoret sekä pakolaisista ja maahanmuuttajista koostuvat kotitaloudet). Vastapainoksi järjestelmästä on tarkoitus tehdä vähemmän avokätinen ja rajoitetumpi erityisesti tiukentamalla kelpoisuuskriteerejä ja asettamalla etuuksille enimmäismääriä. Vahvistamalla hyvinvointijärjestelmää varmistetaan sen pysyvyys ja vakaus.

⁴ Mitattuna kotitalouksien käytettävissä olevilla tuloilla kulutusyksikköä kohden ja käyttäen kansallisia tietoja suhteellinen köyhien osuus laski 3,9 prosenttiin samana aikana.

- Vaikka Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmä selvisi talouslamasta ja esti sitä muodostumasta hyvinvointikriisiksi, eräät väestöryhmät, kuten **nuoret, maahanmuuttajat ja yksinhuoltajat**, kärsivät lamassa enemmän kuin muut. Nyt näiden väestöryhmien menetykset on hyvitetävä.
- Myös **heikoimmassa asemassa olevien** tilannetta on parannettava. Vaikka tietoja ei ole saatavissa, heikoimmassa asemassa olevien tilanne näyttää pahentuneen monin tavoin. Tällaisia väestöryhmiä ovat muun muassa syrjäytymisvaarassa olevat lapset, alkoholin ja huumeiden väärinkäyttäjät, asunnottomat ja ahtaasti asuvat, rikolliset ja prostituoidut. Myös pitkäaikaistyöttömien, vammaisten, vanhusten ja muualla kuin Ruotsissa syntyneiden tarpeisiin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota.
- Käytettävissä olevien tulojen määrässä on vain pieniä alueellisia eroja, mutta **sosioekonominen ja etninen eriytyminen** on jatkunut 1990-luvulla. Suuntaus ei kuitenkaan ole dramaattinen eikä kaikilta osin selkeä. Etnistä eriytymistä on erityisen paljon.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Ruotsin hyvinvointijärjestelmä perustuu sekä miesten että naisten täystyöllisyyteen tähtäävään politiikkaan ja yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Hallitus on sitoutunut kasvattamaan työllisyyttä ja vahvistamaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Työllisyystavoitteeksi on asetettu se, että 80 prosentilla 20–64-vuotiaista on vakituinen työpaikka vuoteen 2004 mennessä. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitteena on sosiaaliturvasta riippuvaisten määrän vähentäminen puoleen vuoden 1999 tasosta vuoteen 2004 mennessä.

Köyhyyttä torjutaan ennen kaikkea tarmokkaalla työllisyyspolitiikalla. Ruotsin työllisyyspolitiikan tavoitteena on vähentää työttömyyttä ja luoda korkea työllisyysaste sekä miehille että naisille heidän taustastaan tai syntyperästään riippumatta.

Hallituksen tavoitteita sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi ovat seuraavat:

1) varmistetaan, että väestöryhmät, joiden elintaso laski huomattavasti talouslaman aikana – erityisesti nuoret, yksinhuoltajat sekä eräät maahanmuuttaja- ja pakolaisryhmät – eivät syrjäydy sosiaalisesti, 2) vahvistetaan niiden suojelua, jotka ovat vaarassa syrjäytyä vamman, etnisen alkuperän, vähäisen tai epätäydellisen koulutuksen, työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen tai epäsuotuisilla alueilla asumisen vuoksi sekä 3) lisätään kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tukemista. Tarvitaan toimia alkoholin ja huumeiden väärinkäytön ehkäisemiseksi ja hoitamiseksi, asunnottomien määrän vähentämiseksi sekä syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja mielenterveysongelmista kärsivien suojelun vahvistamiseksi.

Ruotsin mukaan yleisessä järjestelmässä, joka ei perustu vähimmäis- vaan tulosidonnaisiin etuuksiin, hallintomenot ovat pienemmät kuin tarveharkintaisiin etuuksiin perustuvassa järjestelmässä. Se on myös edullisempi heikoimmassa asemassa oleville.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Ottaen huomioon, että Ruotsin politiikan tavoitteena on täystyöllisyys ja että sillä on yleinen sosiaaliturvajärjestelmä, jota täydentävät tulosidonnaiset järjestelmät, strategia ja keskeiset tavoitteet on kohdennettu oikein. Jos ei voida havaita selkeää köyhyyttä tai sosiaalista syrjäytymistä, on järkevää vahvistaa kaikkien hyvinvointia. Jos talouskasvu jatkuu odotetusti, pitkän aikavälin tavoitteet saavutetaan. Kun hyvinvointijärjestelmän puitteita vahvistetaan, heikomman kasvun aiheuttamat ongelmat ovat ratkaistavissa.

Ruotsin toimintasuunnitelmassa ei varsinaisesti käsitellä sitä, miten tämä hyvinvointijärjestelmän perustana oleva strategia tehokkaasti vähentää köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, eikä siinä arvioida yleisten järjestelmien merkitystä tai mahdollisuuksia. Ei myöskään ole selvää, miten toimintasuunnitelmassa esitellyt toimet edesauttavat etuuksien varassa elävien vähentämistä puoleen, mikä on yksi keskeisistä tavoitteista. Edistymistä kuitenkin mitataan vuoteen 2004 mennessä.

2.2 Toimintasuunnitelman innovatiivisuus

Ruotsin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen politiikan käyttövoimana on yleinen sosiaaliturvajärjestelmä yllä kuvatulla tavalla. Järjestelmä muodostaa lujan pohjan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen suurimpien syiden hävittämiseksi. Toimia erityisiä tapauksia ja ryhmiä varten tarvitaan kuitenkin vielä. Tällaiset toimet ovatkin merkittävä osa Ruotsin hyvinvointijärjestelmää. Tulevaisuudessa voisi olla mahdollisuutta uusiin innovaatioihin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien auttamiseksi ja tukemiseksi. Toimintasuunnitelmassa mainitaan eräitä asiamiehiä (vammaisasiamies ja lapsiasiames). Koska asiamiehillä on Ruotsissa pitkät perinteet, voidaan tämä tyyppinen ruotsalainen järjestelmä, jota käytetään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, mainita esimerkkinä innovaatiosta, josta olisi hyvä saada lisätietoa.

2.3 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Koordinoitua ja yhtenäistä lähestymistapaa säännellään hyvinvointijärjestelmän puitteissa lähinnä lainsäädännöllä ja hallinnollisilla säännöillä. Hallinnon ulkopuoliset elimet voivat antaa lausuntoja. Tämän ansiosta yleisessä hyvinvointipolitiikassa otetaan huomioon kaikki asiaankuuluvat köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvät seikat. Vaikka asiaa ei toimintasuunnitelmassa selvästi ilmaistakaan, työllisyyspolitiikkojen ja sosiaalisia järjestelmiä vahvistavien toimien välillä näyttää vallitsevan selvä tasapaino, ja molemmille aloille on määritelty selkeät keskeiset tavoitteet (katso myös jäljempänä kohta 3.4). Suunnitelmassa mainitaan hallituksen ja monien eri elimien ja eturyhmien osallistuminen toimintasuunnitelman laatimiseen, mutta on mahdotonta arvioida, kuinka paljon tavanomaisen hallinnon ulkopuoliset toimijat ovat todellisuudessa vaikuttaneet siihen.

2.4 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Ruotsi on ratkaissut yhteensopivuus- ja koordinoitioongelman liittämällä työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelman liitteeksi 1. Vaikka näiden Ruotsin hyvinvointijärjestelmän kahden osa-alueen välillä näyttäisi olevan poliittista koordinaatiota, se ei käy selvästi ilmi sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmasta.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Koska täyden työllisyyden politiikka on Ruotsin hyvinvointijärjestelmän kulmakiviä, toimintasuunnitelmassa korostetaan työllisyyspolitiikan merkitystä köyhyiden torjunnassa. Helpottaakseen työmarkkinoille osallistumista Ruotsi on valinnut aktivointiin ja ammattitaidon parantamiseen perustuvan linjan. Työn ensisijaisuuden periaate merkitsee tehokkaita toimia, jotta ihmiset voivat löytää työtä ja ansaita itse toimeentulonsa. Työttömyysvakuutusjärjestelmää on uusittu, jotta sekin osaltaan kannustaisi ottamaan vastaan työtä. Lisäksi viime vuonna otettiin käyttöön aktivointitakuujärjestelmä. Työmarkkinoille pääsyä helpotetaan myös koulutusuudistuksilla, joihin kuuluvat osittain työelämässä tapahtuva erityinen ammattikoulutus, uusi toisen asteen jälkeinen koulutus ja aikuiskoulutuksen kehittämistä koskeva uusi lakiehdotus. Jotta molempien vanhempien olisi helpompi siirtyä työmarkkinoille ja pysyä niillä, vanhempainrahakautta pidennetään 30 päivällä eli 480 päivään, jos molemmat vanhemmat käyttävät lomasta vähintään 60 päivää.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Yleinen hyvinvointijärjestelmä tarkoittaa, että kaikilla on yksilöllinen oikeus sosiaalietuuksiin, koulutukseen, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin sekä asuntoon. Kaikilla on oikeus kohtuullisiin taloudellisiin varoihin ansiotulojen menetyksen vuoksi. Näiden kaikkien saatavuuden helpottamiseksi Ruotsissa on toteutettu useita uudistuksia ja toimia. Esimerkiksi vanhusten taloudellista tilannetta on parannettu, ja vanhuuseläkettä on uudistettu siten, että se perustuu elinikäisiin tuloihin ja sisältää perusturvan. Tämän perusturvan muodostaa vähimmäiseläke, joka on tarkoitettu pienituloisille ja niille, joilla ei ole lainkaan tuloja. Koulutukseen pääsyn helpottamiseksi on tehty investointeja kaikilla tasoilla. Asuntopolitiikkaa on uudistettu: esimerkiksi kunnallisten viranomaisten on suunniteltava asuntotuotanto siten, että kaikilla on mahdollisuus asianmukaiseen asuntoon. Terveydenhuoltoa pyritään kohentamaan terveydenhuoltopalvelujen kehittämistä koskevalla kansallisella toimintasuunnitelmalla. Uudella sosiaalihuoltolailla on tarkoitus laajentaa yksilön oikeuksia saada sosiaaliapua. Vammaisasiamiehen virasto perustaa valtakunnallisen neuvontakeskuksen edistämään palvelujen ja tietojen saantia.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Yksi hallituksen tärkeimmistä tavoitteista on kaikkien syrjäytymisvaarassa olevien väestöryhmien suojelun vahvistaminen, oli syrjäytymisen syy mikä hyvänsä. Tilannetta on tarkoitettu analysoida vuosittain, jotta erityistoimia voidaan vahvistaa. Toimintasuunnitelmassa esitellään useita tähän tarkoitukseen valmisteltuja suunnitelmia ja toimia, esimerkiksi rasismin, muukalaisvihan, homofobian ja syrjinnän vastainen kansallinen toimintasuunnitelma, joka esiteltiin äskettäin ja jolla on tarkoitus parantaa mahdollisuuksia torjua syrjintää yleisellä lainsäädännöllä. Tietoyhteiskuntaan osallistumista edistetään uusilla aloitteilla, kuten lisäämällä vammaisten mahdollisuuksia käyttää tietotekniikkaa. Toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan mainita aloitteita, jotka koskisivat heikossa asemassa olevien henkilöiden digitaalista lukutaitoa tai ikääntyvien tietoteknisiä valmiuksia.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Heikoimmassa asemassa olevien tuen lisääminen kuuluu myös niihin hallituksen strategiaan toimintalinjoihin, joita tarkastellaan vuosittain. Ruotsissa on otettu käyttöön toimia ja suunnitelmia, jotka koskevat heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä kuten syrjäytymisvaarassa olevia lapsia, alkoholin ja huumeiden väärinkäyttäjiä, asunnottomia ja ahtaasti asuvia, rikollisia ja prostituoituja sekä pitkäaikaistyöttömiä, vammaisia, vanhuksia ja maahanmuuttajia. Sosiaalisen integroitumisen edistämiseksi Ruotsi on nimennyt erityisen selvittäjän, jonka tehtävänä on antaa kahden syrjinnän vastaisen uuden EU-direktiivin täytäntöönpanoa koskevia ehdotuksia. Hallitus on osoittanut varoja vuosille 1999–2003 sosiaaliseen, etniseen ja erottelevaan syrjintään puuttumiseksi suurkaupunkialueilla sekä tasapuolisten ja molemmille sukupuolille tasa-arvoisten asumisolojen turvaamiseksi näiden alueiden asukkaille.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Vapaaehtoisjärjestöillä on Ruotsissa pitkät perinteet, ja hallitus myöntääkin vuosittain taloudellista tukea noin sadalle sosiaalialan järjestölle. Järjestöjen tietopohjan laajentamiseksi ja niiden työn kehittämiseksi sosiaalishallitukseen perustettiin järjestöjä varten sihteeristö vuonna 2001. Syrjäytymisen torjunnan sisällyttämiseksi kaikkeen toimintaan kaikkien valtion laitosten ja virastojen on laadittava toimintasuunnitelmat etnisen moninaisuuden edistämiseksi henkilöstönsä keskuudessa. Turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja muiden uusien maahanmuuttajien aseman parantamiseksi useiden eri viranomaisten välillä on tehty koordinaation parantamista koskeva sopimus. Yritysten sosiaalista vastuuta on edistetty erilaisin toimin.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Yleiset järjestelmät, joissa kaikilla on oikeus yksilöllisiin etuuksiin, edistävät sinänsä tasa-arvoa myös miesten ja naisten välillä. Järjestelmä itsessään sisältää tasa-arvon valtavirtaistamisen. Ehkä tästä syystä toimintasuunnitelmassa on vain muutamia nimenomaisia viittauksia sukupuolten tasa-arvoon liittyviin kysymyksiin. Vaikka Ruotsilla on hyvät perinteet yhtäläisten mahdollisuuksien alalla ja se on saavuttanut oivia tuloksia, tasa-arvon valtavirtaistamista ei käsitellä toimintasuunnitelmassa lainkaan, eikä sukupuolinäkökulma näin ollen ole mukana tavoitteissa, toimitissa tai arviointiprosessissa.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYIDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

ESR:n yhteisrahoitusmäärärahat kaudelle 2000–2006 ovat kaikkiaan 2,78 miljardia euroa tavoitteessa 3, 44 miljoonaa euroa tavoitteessa 1 sekä 172,4 miljoonaa euroa Equal-ohjelmassa. Nämä luvut sisältävät sekä ESR:n, Ruotsin valtion että yksityisen rahoituksen. Yhtäläisiä mahdollisuuksia koskeviin hankkeisiin on osoitettu 14,5 % tavoite 3 ja tavoite 1 -ohjelmasta. Equal-rahoitus on osoitettu kokonaisuudessaan syrjinnän torjuntaan. Näistä ohjelmista huolimatta ESR:n osuutta tuskin mainitaan toimintasuunnitelmassa. Se mainitaan ainoastaan viitattaessa työllisyyden toimintasuunnitelmaan ja sielläkin lukuun, jossa luonnehditaan ESR:n toimia Ruotsissa. Toimintasuunnitelmassa ei käsitellä lainkaan sitä, miten ESR-ohjelmilla voitaisiin edistää Ruotsin sosiaaliturvapolitiikkaa.

YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Päätelmät

Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset: Hyvä talouskehitys on johtanut ennätyskellisen korkeisiin työllisyyslukuihin ja alhaisiin työttömyys- ja pitkäaikaistyöttömyysasteisiin. Tästä huolimatta Yhdistyneessä kuningaskunnassa on edelleen tuloeroja. Sen köyhyysriskiaste oli 22 % vuonna 1997⁵ (tulot alle 60 % mediaanituloista). Joka kolmas lapsi elää taloudessa, jonka tulot jäävät tämän rajan alapuolelle. Lähes kaksi miljoonaa lasta elää taloudessa, jossa kukaan ei käy työssä. Työttömyys keskittyy tiettyihin sosiaaliryhmiin ja maantieteellisille alueille. Eräät ryhmät, muun muassa lastenkodeissa asuvat ja muut kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset, ulkona majoilevat, yksinhuoltajat ja teinivanhemmat, eräät etniset vähemmistöt, psyykkisesti sairaat ja vammaiset, ovat erityisen alttiita syrjäytymään. Köyhyysvaarassa elävistä aikuisista suurin osa on naisia. Pitkäaikaisen rahallisen köyhyyden vuoksi maassa on monia eläkeläisiä, joille ei ole kertynyt kohtuullista lisäeläkettä. Huomattavan haasteen muodostaa köyhyysriskin keskittyminen tietyille maantieteellisille alueille (kaupunkien keskusta-alueet, kaupunkien vuokralähiöt ja eräät maaseutualueet), joilla on monia toisiinsa kytkeytyviä, sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä ongelmia.

Strateginen lähestymistapa: Yhdistyneen kuningaskunnan lähtökohtana on elinkaariajattelu, jossa tuki räätälöidään eri ikäryhmien tarpeiden mukaan. Yleinen sosiaalisen suojelun järjestelmä muodostaa puitteet tälle toiminnalle. Ensisijaisena köyhyyden torjumiskeinona pidetään työtä, joka on myös tärkeä syrjäytymistä ehkäisevä tekijä. Erityistä huomiota kiinnitetään köyhyydessä eläviin lapsiin, ja yksi keskeisiä tavoitteita onkin lapsiköyhyyden poistaminen 20 vuoden kuluessa. Koska ongelma on monimutkainen, lähestymistapa perustuu pitkän aikavälin strategiaan. Toimintasuunnitelmassa kerrotaan vain nykyisistä toimintalinjoista, uusista ei ilmoiteta. Siinä korostetaan pitkän aikavälin tavoitteita (vuoteen 2020), jotka jakautuvat yksittäisiä ryhmiä ja alueita koskeviin alatavoitteisiin. Edistystä seurataan useilla innovatiivisilla indikaattoreilla. Toimintasuunnitelmassa on vain vähän yksityiskohtaista tietoa tasa-arvon valtavirtaistamisesta. Skotlannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin aluehallinnot vastaavat monista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisista toimintalinjoista, ja kukin niistä on saanut tehtäväkseen kehittää oman strategiansa ongelmien ratkaisemiseksi. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella ja aluehallinnoilla on sama päämäärä: köyhyyden poistaminen ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen. Myös niiden strategisissa lähestymistavoissa on yhtäläisyyksiä.

⁵ Nämä tiedot eivät ole täysin verrattavissa vuoden 1996 tietoihin (18 prosenttia). Tietoja tarkistetaan parhaillaan niiden saamiseksi paremmin vertailukelpoisiksi muita jäsenvaltioita koskevien tietojen kanssa.

Toimet: Yhdistynyt kuningaskunta vastaa kaikkiin neljään tavoitteeseen. Se esittelee joukon toimintalinjoja ja tuoreita uudistuksia, joiden tarkoituksena on lisätä työnsaantimahdollisuuksia ja kannustimia työn vastaanottamiseen sekä puuttua alhaisiin palkkoihin ja vähäiseen ammattitaitoon. Toimintasuunnitelmassa on vain vähän esimerkkejä Yhdistyneen kuningaskunnan tavasta turvata oikeus erilaisiin palveluihin. Syrjäytymisen torjunnassa keskitytään erityisesti lasten auttamiseen jo varhaisessa vaiheessa. Eläkejärjestelmää uudistetaan, jotta köyhyudessa elävien eläkeläisten määrä ei enää lisääntyisi. Toimintasuunnitelmassa käsitellään kansallisia strategioita yksinhuoltajien ja omaishoitajien köyhyysriskin vähentämiseksi. Toimintasuunnitelmassa määritellään eräitä heikossa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden auttaminen edellyttää lisätoimia. Erityistä huomiota kiinnitetään lastenkodeissa asuviin tai lastenkodeista lähteviin lapsiin, raskaana oleviin teini-ikäisiin sekä päihteiden ongelmakäytöstä, asunnottomuudesta tai mielenterveydellisistä ongelmista kärsiviin. Paikallista kumppanuutta korostetaan voimakkaasti, ja joukko toimijoita on tiiviisti mukana toteuttamassa yleistä politiikkaa. Niille sallitaan usein liikkumavaraa, ja ne voivatkin mukauttaa ohjelmia paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Valtakunnallisella tasolla kansalaisjärjestöt ja kaksi huomattavinta työmarkkinaosapuolta eivät kuitenkaan ole yhtä tiiviisti mukana yhteistyössä.

Tulevaisuuden haasteet: Yhdistyneen kuningaskunnan merkittävimmän haasteen muodostavat köyhyudessa elävät lapset. Syrjäytymistä on torjuttava myös puuttumalla tuloeroihin sekä työttömyyden ja työelämään osallistumattomuuden jatkuvaan keskittymiseen tiettyihin väestöryhmiin ja tietyille alueille. On tärkeää, että Yhdistynyt kuningaskunta edelleen kehittää asianmukaisesti koordinoituja järjestelyjä kohdennettuja toimintalinjojaan varten, jotta laadukkaat palvelut, erityisesti terveydenhuolto, asunnot ja koulutus ovat kaikkien ulottuvilla. Tämä on erityisen tärkeää köyhillä asuinalueilla. Hallinnon hajauttamisen ja paikallisen täytäntöönpanon vuoksi Yhdistyneen kuningaskunnan on huolehdittava siitä, että nykyisillä koordinoitimenetelmillä kyetään tehokkaasti ylläpitämään strategiaa, johon lukemattomat paikalliset, alueelliset ja kansalliset toimintalinjat perustuvat. On tärkeää puuttua heikkoihin perustaitoihin (luku- ja laskutaito), sillä ne liittyvät matalapalkkaisiin töihin ja ajoittaisiin työttömyyskausiin. Koska naiset ovat todennäköisemmin köyhiä ja pysyvät köyhinä, tasa-arvo on valtavirtaistettava järjestelmällisesti tuleviin toimintasuunnitelmiin. Haasteen muodostaa myös suuri joukko ihmisiä (valtaosaltaan naisia), joille ei kerry riittävästi eläkkeeseen oikeuttavia työvuosia. Heidän tilanteensa ratkaiseminen vähentäisi köyhyudessa elävien eläkeläisten määrää.

1. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA SUUNTAUKSET

Vaikka hyvä talouskehitys on johtanut ennätyksellisen korkeaan työllisyyteen ja alhaiseen työttömyyteen ja pitkäaikaistyöttömyyteen, haasteen muodostavat 20 viime vuoden aikana kasvaneet tuloerot ja köyhyysvaarassa elävien määrän lisääntyminen. Vuonna 1997 22 %:a väestöstä uhkasi köyhyys. Tämä aste oli samana vuonna ennen sosiaalisia tulonsiirtoja 43 %, mikä osoittaa sosiaalisen suojelun järjestelmän tuloja korjaavaa vaikutusta. Yhdistynyt kuningaskunta käytti sosiaaliseen suojeluun 26,8 % BKT:sta eli EU:n keskiarvoa hieman vähemmän.

Pienet tulot muodostavat kuitenkin vain yhden köyhyyden ulottuvuuden, ja jotta ilmiötä voitaisiin analysoida tarkemmin, on otettava huomioon muita yhtä tärkeitä tekijöitä kuten työllistymismahdollisuudet, asuntotilanne, terveydenhuolto ja se, missä määrin perustarpeet tyydytetään.

Köyhyysvaarassa olevista aikuisista suurin osa on naisia. Erään tärkeimmistä haasteista muodostavat köyhyysvaarassa olevat lapset. Kyse ei ole pelkästään määrästä vaan ongelmana on se, että vaikeudet voivat kasautua sukupolvesta toiseen lasten varttuessa jatkuvassa köyhyydessä. Vuosina 1998–1999 noin joka kolmas lapsi eli taloudessa, jossa tulot olivat alle 60 % mediaanituloista. Osittain tämä selittyy sillä, että useiden lasten perheenjäsenistä kukaan ei käy työssä. Työttömien kotitalouksien määrä on kaksinkertaistunut vuodesta 1979. Vuonna 2000 lähes kaksi miljoonaa lasta eli tällaisissa talouksissa (lähes 16 % kaikista lapsista), ja 800 000 lasta kasvoi perheissä, joissa molemmat vanhemmat olivat saaneet työttömyyskorvausta yli viiden vuoden ajan.

Työttömyysongelmaa voi pahentaa se, jos työtä ei kannata ottaa vastaan, koska palkka on huono ja etuudet menetetään. Tätä tilannetta helpottanevat vastikään käyttöön otetut työtätekevien perheiden verovähennykset, jotka on tarkoitettu pienituloisille. Työttömyys keskittyy tiettyihin sosiaaliryhmiin ja kotitalouksiin sekä tietyille maantieteellisille alueille. Yksinhuoltajat (EU-maista eniten), 16–18-vuotiaat, jotka eivät opiskele eivätkä käy työssä, eräät etniset vähemmistöt, vammaiset sekä heikosti koulutetut ovat erityisen suuressa köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa. Erityisen alttiita syrjäytymään ovat lastenkotilapset, teiniäidit sekä päihteiden väärinkäytöstä, asunnottomuudesta ja mielenterveysongelmista kärsivät. Vuosina 1998–1999 joka neljäs vanhus asui pienituloisessa taloudessa. Pitkäaikaisen rahallisen köyhyyden vuoksi monille heistä ei ollut karttunut kohtuullista lisäläkettä. Erään haasteen muodostaa köyhyysriskin keskittyminen tiettyille maantieteellisille alueille (kaupunkien keskusta-alueet, kaupunkien vuokralähiöt ja eräät maaseutualueet). Näillä alueilla on monia toisiinsa kytkeytyviä ongelmia kuten korkeat työttömyys-, kuolleisuus- ja rikollisuusluvut sekä puutteelliset mahdollisuudet saada laadukkaita palveluja (asunnot, koulutus ja terveydenhuolto).

Tulevaisuudessa pääsuuntaukset lienevät edelleen seuraavat: työttömyyden yhä voimakkaampi keskittyminen tiettyihin väestöryhmiin ja tietyille alueille, työelämään osallistumattomien jatkuvasti suuri osuus erityisesti ikääntyneistä miehistä (maassa on 2,3 miljoonaa työkäistä, työelämään osallistumattomista miehistä), heikot perustaidot ja niiden kytkeytyminen ajoittaisiin työttömyyskausiin sekä laaja lapsiköyhyys. Ennakoidut työllisyyden kasvumallit ovat omiaan pahentamaan tilannetta, sillä kasvu keskittyy korkeaa koulutusta edellyttäviin ammatteihin ja alhaisen työttömyyden alueille.

2. STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA JA PÄÄTAVOITTEET

Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaalisen suojelun järjestelmä on yleinen ja takaa vähimmäistason kaikille. Lähtökohtana on elinkaariajattelu. Tukitoimet on räätälöity eri ikäluokkien tarpeita vastaaviksi, jotteivät vaikeudet kasautuisi sukupolvesta toiseen. Lähestymistavassa korostetaan voimakkaasti työtä sosiaalisen syrjäytymisen vastaisena keinona. Strategiset tavoitteet määritellään suhteessa lapsiin ja nuoriin, työkäisiin ja ikääntyneisiin. Toimintasuunnitelma sisältää myös epäsuotuisassa asemassa olevia yhteisöjä koskevia tavoitteita. Sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan keinoina käytetään yleisempiin ohjelmiin, kuten vero- ja etuusjärjestelmään tehtäviä muutoksia sekä tiettyihin ongelmiin tai väestöryhmiin kohdistettuja aloitteita. Viimeksi mainittuja on viime aikoina ollut paljon, ja niiden integroinnista on huolehdittava, jotta johdonmukaisuus ei kärsisi.

Tärkein sitoumus koskee lapsiköyhyyden poistamista 20 vuoden kuluessa. Tässä turvaudutaan ennen kaikkea ennaltaehkäisyyn. Kaikilla aluehallinnoilla on samantapaisia tavoitteita. Työikäisiä varten on tarkoitus luoda osallisuutta edistävämpi yhteiskunta luomalla hyvinvointimalli, joka tarjoaa tukea ja tilaisuuksia kaikille työkykyisille ja huolehtii siitä, että heikoimmassa asemassa olevat voivat osallistua täysipainoisesti yhteiskuntaan. Köyhyydessä elävien eläkeläisten ongelmaan puututaan kohentamalla heti kaikkein köyhimpien eläkeläisten oloja ja pyrkimällä pitkällä aikavälillä tarjoamaan ikääntyville turvatut ja taloudellisesti riippumattomat eläkepäivät. Köyhimpien asuinalueiden ja muun maan välisen kuilun umpeen luomiseksi esitetään joukko innovatiivisia toimintalinjoja. Keskeistä tässä on huolehtiminen siitä, että tärkeimmissä julkisissa palveluissa otetaan huomioon köyhien alueiden erityistarpeet.

2.1 Pitkän aikavälin strategia

Toimintasuunnitelmassa esitetään tavoitteita, jotka vastaavat Yhdistyneen kuningaskunnan suurimpia haasteita. Koska ongelma on mutkikas ja moniulotteinen, strategia perustuu väistämättä pitkän aikavälin lähestymistapaan. Tavoitteita on monenlaisia, esimerkiksi lapsiköyhyyttä koskeva pitkän aikavälin tavoite (vuoteen 2020), erityisryhmiä tai tiettyjä alueita koskevia alatavoitteita sekä välitavoitteita edistymisen seuraamiseksi.

Toimintasuunnitelman innovatiivisuus

Toimintasuunnitelmassa kerrotaan vain nykyisistä toimintalinjoista; siinä ei ilmoiteta sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevistä uusista toimintalinjoista. Innovatiivisilla indikaattoreilla ei mitata ainoastaan valtakunnallista vaan myös paikallista edistymistä, ja niiden painopisteenä on tason parantaminen alueilla, joilla tulokset ovat huonoimmat. Palveluille on myös asetettu vähimmäisvaatimustaso, jota ei saa alittaa. Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistavassa on olennaista tavoitteiden painottaminen. Tämän vuoksi tietopohjan hankkimista korostetaan ja siihen investoidaan tuntuvasti seuraamalla edistymistä järjestelmällisesti ja käyttämällä selkeää ja luotettavaa arviointia.

2.2 Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa

Yhdistyneen kuningaskunnan hajautetulla hallintojärjestelmällä on merkittäviä vaikutuksia. Skotlanti, Wales ja Pohjois-Irlanti vastaavat monista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisista toimintalinjoista, ja kukin niistä laatii oman strategiansa ongelmien ratkaisemiseksi. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella ja aluehallinnoilla on sama päämäärä: köyhyyden poistaminen ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen. Myös niiden lähestymistavoissa on yhtäläisyyksiä. Yhteisiä toimintalinjoja valmistelemaan on perustettu köyhyyttä käsittelevä yhteinen ministeritoimikunta, johon kuuluu sekä Yhdistyneen kuningaskunnan että aluehallintojen ministereitä. Hallinnon hajauttamisen ja paikallisen täytäntöönpanon vuoksi Yhdistyneen kuningaskunnan on huolehdittava siitä, että nykyisillä koordinoitimenetelmillä kyetään tehokkaasti ylläpitämään strategiaa, johon lukemattomat paikalliset, alueelliset ja kansalliset toimintalinjat perustuvat. Poliitiikan täytäntöönpanossa paikallisella tasolla korostuu kumppanuusperiaate, joka on tärkeä osa Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistapaa. Hallitus ja aluehallinnot myöntävät, etteivät ne kykene saavuttamaan tavoitteita yksin ja ilman kaikkien asianosaisten aktiivista osallistumista. Ongelman laajuuden vuoksi virastojen ja ministeriöiden on toimittava yhteistyössä. Yhdistyneen kuningaskunnan on syytä edelleen kehittää kohdennettujen toimintalinjojen koordinoitua, jotta kaikki voivat saada laadukkaita palveluja. Seuraavaa sosiaalisen osallisuuden kansallista toimintasuunnitelmaa laadittaessa kaikkien tasojen toimijoita voitaneen kuulla paremmin, sillä aikataulu ei silloin ole yhtä tiukka.

2.3 Strategian yhteensopivuus työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman kanssa

Koska Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistapa perustuu työllisyyteen, kahden toimintasuunnitelman kattamat politiikat liittyvät läheisesti toisiinsa. Tätä yhteyttä ei kuitenkaan tuoda selkeästi ilmi sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmassa.

3. MERKITTÄVIMMÄT TOIMET JA NELJÄ YHTEISTÄ TAVOITETTA

3.1 Edistetään työelämään osallistumista

Työelämään osallistumista edistetään muun muassa aktiivisella työmarkkinapolitiikalla, vero- ja etuusjärjestelmien uudistuksella (verohelpotukset pienituloisille) sekä parantamalla työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville tarkoitettuja, pääasiassa työhön liittyviä palveluja. *New Deal* -järjestelmä on tämän lähestymistavan kulmakivi. Järjestelmä tarjoaa tehostettua tukea ja koulutusta laajalle asiakasryhmälle, johon kuuluvat nuoret (pakollinen kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen) ja yli 25-vuotiaat (pakollinen 18 kuukauden työttömyyden jälkeen), sekä vapaaehtoisohjelmia (yksinhuoltajille, vammaisille, yli 50-vuotiaille ja työttömien puolisoille). *New Deal* -ohjelmien vaikutusten arviointi on antanut verrattain hyviä tuloksia, ja erityisesti nuorten *New Deal* on johtanut kaikkien ohjelmien parantamiseen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytetään enenevässä määrin kohdennettuja verohelpotuksia vähimmäisiansiotulojen takaamiseksi matalapalkkaisille, jotka muodostavat huomattavan osan työvoimasta. Kohdennettujen verohelpotusten avulla pyritään myös tekemään työn vastaanottamisesta entistä kannattavampaa. Järjestelmää laajennetaan vuonna 2003 ottamalla käyttöön pienituloisille tarkoitettu työtätekevien perheiden verovähennysetu, johon ovat oikeutettuja myös lapsettomat. Järjestelmää täydentää kansallinen vähimmäispalkka. Työttömille ja työelämään osallistumattomille tarjolla olevien palvelujen parantamiseksi uusi virasto *Job centre plus* aloittaa toimintansa lokakuussa 2001. Tässä virastossa, joka muodostetaan yhdistämällä työvoimapalveluja tarjoava virasto ja etuuksia maksava virasto, lähtökohtana kaikkien etuuksien maksamiselle Ison-Britannian työikäiselle väestölle on entistä enemmän työ.

3.2 Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille

Eroja näiden palvelujen laadussa ja saatavuudessa pyritään tasoittamaan erilaisilla toimilla. Toimintasuunnitelmassa on kuitenkin vain vähän esimerkkejä Yhdistyneen kuningaskunnan tavasta huolehtia palvelujen saatavuudesta, eikä oikeudellisten, urheilu- tai kulttuuripalvelujen saatavuutta käsitellä lainkaan. Elinikäistä oppimista koskevilla innovatiivisilla palveluilla pyritään houkuttelemaan opiskelun pariin ihmisiä, jotka eivät perinteisesti ole kyenneet tai olleet halukkaita opiskelemaan. Tietoyhteiskuntaan osallistumista edistäviä toimia ei toimintasuunnitelmassa ole paljon, mutta niiden joukossa on muutama merkillinen poikkeus. UK online -keskusten tarkoituksena on auttaa ”digitaalisen raja-aidan” väärällä puolella olevia kehittämään tietoteknisiä osaamistaan ja välttämään syrjäytyminen tietoyhteiskunnasta. *Learndirect*-ohjelma tarjoaa mahdollisuuden verkko-opiskeluun, ja sen eri puolilla Yhdistynyttä kuningaskuntaa sijaitsevan yli 1000 keskuksen ansiosta opiskelu on mahdollista kaikille. Asianmukaisen asunnon saaminen on Yhdistyneessä kuningaskunnassa merkittävä ongelma. Vuonna 1996 40 % yhteiskunnan tukemasta asuntokannasta ja 29 % yksityisen sektorin kodeista ei vastannut asianmukaiselle asunnolle asetettuja vaatimuksia. Hiljattain julkaistussa asuntopolitiikan tulevaisuutta koskevassa vihreässä kirjassa (*The Way Forward for Housing*) esitellään strategia, jonka tarkoituksena on kohentaa asuntojen tasoa Englannissa ja jota tuetaan 1,8 miljardin punnan lisäinvestoinnilla. Walesin edustajakokous keskusteli äskettäin ehdotuksista kansalliseksi asuntostrategiaksi (*Better Homes for People in Wales*). Skotlannissa äskettäin hyväksytty asumislaki antaa paikallisille viranomaisille enemmän valtaa ja paremmat mahdollisuudet vaikuttaa asumiseen ja asunnottomuuden vähentämiseen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaikilla on oikeus julkisen terveydenhuoltojärjestelmän (National Health Service, NHS) tarjoamiin terveydenhuoltopalveluihin. NHS:n kymmenvuotissuunnitelma sisältää uudistuksia, joilla parannetaan terveydenhuoltopalveluja ja puututaan terveyseroihin Englannissa.

3.3 Ehkäistään syrjäytymisvaara

Elinkaariajattelussa korostetaan lasten syrjäytymisvaaran ehkäisyä. Lapsuuden aikaisiin riskitekijöihin puututaan erilaisin toimin, joita tuetaan merkittäväillä investoinneilla. Näitä riskitekijöitä ovat puutteellinen varhaiskehitys, heikko terveys ja runsaat poissaolot koulusta, lapsen saaminen teini-ikäisenä sekä jääminen vaille peruskoulutusta, ammatillista koulutusta tai työtä 16–18-vuotiaana. *Sure Start* -järjestelmä on keskeinen torjuttaessa näitä riskitekijöitä. Se koskee asuinalueita, joissa suuri osa lapsista elää köyhyydessä, ja sillä tuetaan tulevia vanhempia sekä vanhempia ja lapsia vaikeuksien kierteen katkaisemiseksi. Ohjelman tarkoituksena on paikallisten palvelujen parantaminen, hyvien käytäntöjen levittäminen sekä pyrkiminen paikallisiin ja valtakunnallisiin tavoitteisiin, jotka vaihtelevat paikallisten tarpeiden mukaan. Uudella koulutus uudistuksella pyritään osaltaan nostamaan koulutuksen tasoa, mitä osoittaa edistyminen useiden alan kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa. *Early Education Centres*, *Excellence in Cities* sekä *New Community Schools* Skotlannissa ovat esimerkkejä hankkeista, joiden avulla pyritään ehkäisemään heikoimmassa asemassa olevien lasten syrjäytymisvaara. Pohjois-Irlannissa on asetettu tavoite, joka koskee koulusta toistuvasti poissaolevien lasten määrän vähentämistä (vuoteen 2003). Syrjäytymisen ehkäisemiseksi vanhemmalla iällä Yhdistynyt kuningaskunta pyrkii auttamaan nykyisiä eläkeläisiä ja suojelemaan huomisen eläkeläisiä sosiaaliselta syrjäytymiseltä. Köyhimpiä eläkeläisiä pyritään nyt tukemaan takaamalla heille vähimmäistulot. Pitkällä aikavälillä merkittävin vanhuusiän köyhyyden syy on peruskansaneläkettä täydentävän riittävän lisäeläkkeen puuttuminen. Tilanteen korjaamiseksi eläkejärjestelmää uudistetaankin tuntuvasti ottamalla käyttöön uusi valtion lisäeläke, joka on tarkoitettu erityisille riskiryhmille, kuten pienituloisille tai niille, joilla on katkonainen työhistoria tai jotka ovat joutuneet jäämään kokonaan pois työelämästä huoltovelvollisuuksien, sairauden tai vamman vuoksi. Uudistusten vaikutusta on seurattava tarkkaan.

3.4 Autetaan heikoimmassa asemassa olevia

Toimintasuunnitelmassa määritellään joukko heikossa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden tarpeet edellyttävät erityistoimia. Huomiota kiinnitetään etenkin lastenkotilapsiin tai lastenkodista lähteviin lapsiin, joiden on todettu olevan erityisen suuressa vaarassa syrjäytyä. *Quality Protects* -ohjelman (Englanti) tarkoituksena on ajanmukaistaa palveluja, jotta lastenkodista lähtevät lapset voisivat siirtyä vaikeuksitta aikuisten maailmaan. Heikossa asemassa olevien lasten tilanteen parantamiseksi on asetettu tavoitteita, joista yksi liittyy lastenkodista lähtevien koulutustasoon. Yhdistyneessä kuningaskunnassa teiniraskauksien määrä on yksi läntisen Euroopan korkeimpia, joten niiden vähentämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Englannissa hallitus on perustanut teiniraskausyksikön koordinoimaan toimia, joilla pyritään vähentämään alle 18-vuotiaiden raskaudet puoleen vuoteen 2010 mennessä. Walesissa on käynnistetty viisivuotinen *Children First* -ohjelma, jolla pyritään parantamaan avun tarpeessa olevien lasten sosiaalipalveluja ja johon sisältyy paikallisia tavoitteita.

Työikäisiä koskevat aloitteet tähtäävät ensisijaisesti työllistämiseen. Lisätukea kohdistetaan päihteiden väärinkäytöstä aiheutuvista ongelmista, asunnottomuudesta tai mielenterveysongelmista kärsiville. Heikossa asemassa olevien vanhusten tuen tavoitteita ovat kohtuullisten vähimmäistulojen takaaminen sekä palvelujen, erityisesti terveydenhuolto-, sosiaali- ja asuntopalvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen. Myös rikollisuuden pelkoa pyritään vähentämään. Toimintasuunnitelmassa käsitellään neljännen tavoitteen mukaisia asuinalueita koskevia toimintalinjoja esimerkkinä näiden toimintalinjojen kumppanuuteen perustuvasta lähestymistavasta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa syrjäytymisen torjunta on kuitenkin voimakkaasti alueellista. Walesissa *Communities First* -ohjelmasta myönnetään kohdistettua tukea huono-osaisimmille asuinalueille. Asuinalueiden uudistamista koskevassa kansallisessa strategiassa (*National Strategy for Neighbourhood Renewal*) esitellään hallituksen suunnitelma kuilun pienentämiseksi huono-osaisten alueiden ja muun Englannin välillä. Täytäntöönpano on usein paikallista ja sen tarkoituksena on puuttua näiden alueiden merkittäviin ja toisiinsa kytkeytyviin ongelmiin. Kunnianhimoisena tavoitteena on, että 10–20 vuoden kuluttua kenenkään ei tarvitse olla heikossa asemassa vain siksi, että asuu tietyllä alueella. Strategiassa on keskeistä yleisempien ohjelmien mukauttaminen siten, että niissä voidaan ottaa erityisesti huomioon kaikkein epäsuotuisimmat alueet. Erityisestä rahastosta (*Neighbourhood Renewal Fund*) myönnetään varoja 88:lle kaikkein heikoimmassa asemassa olevalle kunnalle. Köyhien alueiden terveydellistä eriarvoisuutta on pyritty lieventämään perustamalla 26 erityistoimintavyöhykettä (*Health Action Zones*) eri puolille Englantia. Aluehallinnoissa noudatetaan samantapaisia lähestymistapoja. Skotlannissa edistetään *Social Inclusion Partnership* -ohjelmalla sosiaalista osallistumista moniongelmaisilla alueilla.

3.5 Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan

Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja aluehallintojen toimintalinjat perustuvat alueellisuuteen, ja täytäntöönpano tapahtuu enimmäkseen paikallisesti. Paikallisille kumppaneille sallitaan usein liikkumavaraa, ja ne voivat mukauttaa ohjelmia ja räätälöidä niitä paikallisia tarpeita vastaaviksi. Paikallisten strategisten kumppanuuksien puitteissa julkiset, yksityiset, vapaaehtoiset ja kunnalliset tahot pyrkivät löytämään alueen taantumisen perimmäiset syyt ja kehittämään ideoita tilanteen parantamiseksi. Monien kuntien viranomaiset ovat joutuneet tekemään julkisia palveluja koskevia sopimuksia, joissa ne sitoutuvat saavuttamaan paikallisten asukkaiden ja kumppanien kanssa sovitut tavoitteet. Englannissa sosiaalisen syrjäytymisen yksikön tehtävänä on tehostaa hallituksen toimintaa edistämällä yhdistettyjä ratkaisuja monipolvisiin ongelmiin. Yksikön työ perustuu suuressa määrin kumppanien kanssa tehtävään yhteistyöhön. Laajempi kuuleminen valtakunnallisella tasolla on harvinaisempaa, ja kansalaisjärjestöt ja (erityisesti) Yhdistyneen kuningaskunnan kaksi tärkeintä työmarkkinaosapuolta ovat mukana vain tietyissä hankkeissa.

4. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN

Yhdistyneen kuningaskunnan toimintasuunnitelmassa todetaan, että suurin osa köyhistä aikuisista on naisia ja että naiset ovat miehiä todennäköisemmin pitkäaikaisesti köyhiä, mutta tasa-arvon valtavirtaistamista käsitellään siinä hajanaisesti. Toimintasuunnitelman Skotlantia koskevissa osuuksissa tämä haaste on kuitenkin johdonmukaisemmin esillä, ja siinä viitataan myös Pohjois-Irlannin lakisääteiseen velvollisuuteen edistää yhtäläisiä mahdollisuuksia myös miesten ja naisten välillä. Tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä käsitellään Nizzan neljän tavoitteen kohdalla vaihtelevasti. Se on laajaa ensimmäisessä tavoitteessa, jossa mainitaan useita toimintalinjoja, joilla naisia rohkaistaan osallistumaan täysimääräisesti ja aktiivisesti työmarkkinoille. Esimerkkejä ovat yksinhuoltajien New Deal -ohjelma sekä kansallinen lastenhoitostrategia, jonka avulla pyritään lisäämään tuntuvasti hoitopaikkoja ja kohentamaan niiden laatua. Valtion eläkejärjestelmän uudistuksen pitäisi hyödyttää erityisesti sellaisia naispuolisia tulevia eläkeläisiä, jotka ovat joutuneet olemaan poissa työelämästä. Kolmannessa tavoitteessa teiniäidit ja lastenkodista lähtevät pojat määritellään erityisen heikossa asemassa oleviksi ryhmiksi. Vain muutama indikaattori on eritelty sukupuolittain, vaikka näin olisi ollut helppo tehdä monelle indikaattorille ja tavoitteelle. Skotlannin indikaattoreista suurempi osa on eritelty sukupuolittain.

5. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTON MERKITYS KÖYHYEDEN JA SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN TORJUNNASSA

Rakennerahastoilla on merkittävä asema sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Sosiaalinen osallistuminen on ESR:n keskeinen teema. Ohjelmakaudella 2000–2006 tavoitteessa 3 rahoitetaan kolmea toimenpideohjelmaa (Englanti, Skotlanti ja Wales), joiden avulla kansallinen kohdentaminen on tarkempaa, ja eri ohjelmien rahoitusta voidaan soveltaa siten, että syrjäytymiseen puututaan kunkin maan painopisteitä noudattaen. Skotlannissa 40 % tavoitteen 3 talousarviosta on suunnattu suoraan sosiaaliseen syrjäytymiseen. ESR:n rahoituksella pyritään ratkaisemaan syrjäytymisen torjuntaan liittyviä ongelmia kaikissa kansallisissa toimintalinjoissa. Kaikkein tärkein on toimintalinja 2, joka koskee moniongelmaisia henkilöitä ja alueita. Muilla neljällä toimintalinjalla on niilläkin kuitenkin merkittävä vaikutus. Tavoitteissa 1 ja 2 ESR:n toimissa käytetään Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tapaan alueellista lähestymistapaa, ja edistetään paikallista taloudellista kehittämistä. Myös Equal-ohjelmalla on huomattava merkitys sosiaalisesti syrjäytyneiden väestöryhmien tukemisessa. Sitä ei kuitenkaan mainita toimintasuunnitelmassa.

