



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 12 december 2001 (13.12)
(OR. en)**

**15223/01
ADD 1**

SOC	538
ECOFIN	400
EDUC	161
SAN	167

ÖVERSÄND TEXT

från: Rådet (sysselsättning och socialpolitik)

till: Europeiska rådet

Komm. förslag nr: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147

Ärende: Gemensam rapport om social integration
– Del II: Medlemsstaterna

För delegationerna bifogas den gemensamma rapporten om social integration,
del II: Medlemsstaterna, sedan den godkänts av rådet (sysselsättning och socialpolitik).

"Del I: Europeiska unionen, inklusive sammanfattning" finns i 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400
EDUC 161 SAN 167.

"Del III: Bilagor till den gemensamma rapporten" finns i 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400
EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

Översättningarna kommer från kommissionen.

Gemensam rapport om social integration

DEL II – MEDLEMSSTATERNA

Del II – Medlemsstaterna

BELGIEN.....	5
DANMARK.....	13
TYSKLAND.....	21
GREKLAND.....	29
SPANIEN.....	37
FRANKRIKE.....	45
IRLAND.....	53
ITALIEN.....	63
LUXEMBURG.....	71
NEDERLÄNDERNA.....	77
ÖSTERRIKE.....	85
PORTUGAL.....	93
FINLAND.....	101
SVERIGE.....	109
FÖRENADE KUNGARIKET.....	117

BELGIEN

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Utvecklingen för den belgiska ekonomin har sedan 1997 varit fortsatt gynnsam. Långtidsarbetslösheten och andelen av befolkningen som bor i hushåll där ingen har arbete är dock fortfarande betydande. År 1997 levde 15 % av befolkningen med risk för fattigdom (med en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten), medan genomsnittet för EU låg på 18 %. Skillnaden mellan denna nivå och nivån före transfereringar (28 %) visar att socialförsäkringssystemet i Belgien är väl utvecklat. Barn från hushåll med låga inkomster har sämre förutsättningar när det gäller utbildning och de är underrepresenterade i vidareutbildningen. Sjukförsäkringssystemet omfattar 99 % av befolkningen, och det håller på att förstärkas när det gäller exceptionella hälsorisker. Utbudet av subventionerade bostäder motsvarar inte efterfrågan och hyrorna har stigit avsevärt under de 15 senaste åren.

Strategiskt synsätt: Den belgiska nationella handlingsplanen ger en god översikt över alla de socialpolitiska initiativ som olika belgiska myndigheter har tagit inom ramen för synsättet "den aktiva välfärdsstaten", men den skulle kunna innehålla bättre definierade nyckelprioriteringar. Handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är inriktad enbart på nya politiska åtgärder utan hänvisningar till det befintliga omfattande socialförsäkringssystemet. Den ger en bred översikt över dessa åtgärder, men innehåller inte någon systematisk bedömning av deras inverkan på den sociala integrationen. Integration på arbetsmarknaden anses vara en central aspekt, i kombination med förbättrade socialförsäkringssystem. Förbättringar på andra viktiga områden (boende, utbildning och sjukvård) bör motverka social utslagning. Samverkan mellan de olika regionala och lokala myndigheternas program skulle kunna förstärkas och lokala myndigheter skulle i högre grad kunna medverka i utvecklingen av den nationella handlingsplanen. De berörda aktörernas medverkan var begränsad, men i den nationella handlingsplanen säkras ökad delaktighet vid genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärder.

Politiska åtgärder: Till de två första målen från Nice hör många åtgärder, däribland några som innehåller kvantifierade mål och tidsperspektiv. Vissa av dessa åtgärder är innovativa, exempelvis den skattelättnad som kan omvandlas till inkomst för personer som betalar låg skatt, ett program avseende garantisystem för minimiinkomst och ett lagförslag om maximal hälso- och sjukvård. Under mål 3 inriktas den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning på utsatta grupper, exempelvis funktionshindrade, invandrare och ensamstående föräldrar. De berörda aktörernas medverkan kommer att förstärkas ytterligare, bland annat genom ett resurscentrum för kamp mot fattigdom.

Kommande utmaningar: De allmänna politiska åtgärdernas inverkan på de mest utsatta gruppernas situation måste noggrant analyseras och följas upp. Att vidareutveckla en aktiv välfärdsstat som en del av ett sammanhängande sätt att motverka social utslagning ur olika synvinklar (inkomst, utbildning, sysselsättning, boende) har identifierats som en viktig utmaning. Mot bakgrund av den komplexa federala strukturen i Belgien är fortsatt samordning av alla nivåer fortfarande absolut nödvändig. I den belgiska handlingsplanen finns ett viktigt avsnitt om indikatorer som syftar till att underlätta jämförelser genom att använda gemenskapens källor. Ytterligare utveckling av sådana indikatorer, inbegripet en uppdelning efter kön, i syfte att övervaka och bedöma de politiska åtgärdernas effekt, har identifierats som en central utmaning. De berörda aktörernas delaktighet bör öka.

1. VIKTIGA TENDENSER OCH UTMANINGAR

Utvecklingen för den belgiska ekonomin har sedan 1997 varit fortsatt gynnsam. Sysselsättningen ökade med 1,8 % år 2000 och förvärvsfrekvensen ökade från 56,3 % år 1996 till 60,5 % år 2000. Förvärvsfrekvensen för kvinnor (51,5 % år 2000) har ökat med 6 procentenheter sedan 1996. Arbetslösheten har minskat avsevärt under de senaste åren (från 9,7 % år 1996 till 7 % år 2000), men andelen långtidsarbetslösa är fortfarande stor. Enligt nationell statistik är den andel av befolkningen som bor i hushåll där ingen har arbete fortfarande hög (14 %) och två procent av den förvärvsarbetande befolkningen kan anses vara "arbetande fattiga", och hushållets sammansättning är den främsta påverkande faktorn.

Belgiens utgifter för social trygghet uppgick 1998 till 27,5 % av BNP, vilket i stort sett överensstämmer med genomsnittet för EU. Även om Belgien har ett väl utvecklat **socialförsäkringssystem** lever 15 % av befolkningen med risk för fattigdom (med en inkomst under 60 % av medianinkomsten). För halva denna grupp är risken för fattigdom bestående. Detta gäller i synnerhet socialbidragstagare och arbetslösa. Sedan mitten av 80-talet har det sociala biståndet halkat efter löneutvecklingen.

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt måste man beakta andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Utbildning är viktig för integrering på arbetsmarknaden. Barn från hushåll med låga inkomster har sämre förutsättningar i fråga om utbildning, och de är underrepresenterade i program för vidareutbildning. **Sjukförsäkringssystemet** omfattar 99 % av befolkningen, men vissa grupper som kräver mycket vård har det särskilt svårt. Utbudet av subventionerade **bostäder** är litet jämfört med andra länder i Västeuropa, och motsvarar inte efterfrågan. Hyrorna har gått upp med 46 % utöver inflationen under de senaste 15 åren, i synnerhet i det lägre segmentet av marknaden.

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning identifieras de **framtida utmaningarna** i allmänna ordalag, men de belgiska myndigheterna understryker följande tre aspekter: För det första betraktas den "**aktiva välfärdsstaten**" som en flerdimensionell strategi för att bekämpa social utslagning. Sysselsättningen anses vara en avgörande faktor för social integration, varvid utsatta grupper uppmärksammas särskilt. De nya aktiveringsprogrammets inverkan på integrationen av missgynnade grupper tydliggörs. Sedan en topp år 1998 har antalet människor med minimiinkomst minskat. För det andra måste **samordningen av politiken för social integration** mellan federala, regionala och lokala myndigheter bli bättre, mot bakgrund av den komplexa federala strukturen i Belgien. De belgiska myndigheterna tog itu med detta problem genom att 1998 ingå ett samarbetsavtal som bidrog till att fattigdomsfrågan kontinuerligt tas upp på den politiska dagordningen. För det tredje har de belgiska myndigheterna ansträngt sig mycket för att utveckla och beräkna **indikatorer** som är jämförbara på EU-nivå. Ytterligare utveckling av sådana indikatorer bör möjliggöra noggrann övervakning och bedömning av de politiska åtgärdernas inverkan på den sociala integrationen. Det är regeringens avsikt att bidra till det europeiska åtagandet att utarbeta en uppsättning indikatorer till stöd för utarbetandet av nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller en bred översikt av de socialpolitiska åtgärder som har vidtagits under senare år, men ingen systematisk bedömning av deras specifika inverkan på den sociala integrationen. Det strategiska synsättet i den nationella handlingsplanen täcker de fyra målen och omfattar de största politikområdena.

Integrationen på **arbetsmarknaden** bör underlättas genom ett förebyggande förhållningssätt som är inriktat på aktivering, huvudsakligen med hjälp av investeringar i utbildning och vägledning samt genom åtgärder mot fattigdomsfällor. För dem som fortfarande är beroende av bidrag planeras justeringar av de sociala trygghetssystemen och både allmänna och specifika höjningar av bidragen planeras. Tillgången till **utbildning** kommer att förbättras genom att utbildningsrelaterade kostnader minskas och ökade medel ges till prioriterade skolor/områden.

Det strategiska synsättet syftar även till att förbättra sektorn för subventionerade **bostäder** och till att främja tillgången till den privata hyressektorn. När det gäller **sjukvården**, kommer man att stärka inriktningen på exceptionella hälsorisker och den förebyggande och primära hälso- och sjukvården.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Synsättet omfattar de flesta av de stora utmaningarna, även om det i hög grad bygger på allmänna åtgärder. Inriktningen på de mest utsatta grupperna är fortfarande underskattad. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är exakt när det gäller ytterligare budgetar för politiska åtgärder, men kvantifierade mål och tidsperspektiv med avseende på fattigdom och social integration anges endast för vissa politiska åtgärder för integration på arbetsmarknaden.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Denna första nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning är inriktad på nya politiska åtgärder utan hänvisning till det befintliga omfattande socialpolitiska systemet. De flesta av de åtgärder som beskrivs är nya åtgärder som ingår i nya strategier inom ramen för den "aktiva välfärdsstaten". Vissa initiativ som rör inkomster och social trygghet, integration på arbetsmarknaden och sjukvård är innovativa. När det gäller utbildning och boende är det innovativa innehållet mer begränsat.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Inkomst- och socialpolitiken är integrerad med politiken för yrkesutbildning och sysselsättning. När det gäller sysselsättning uppmärksammas inte frågan om integration av instrument och samarbete mellan olika myndigheter i den nationella handlingsplanen. När det gäller utbildning och boende har olika myndigheters strategier och åtgärder olika inriktningar. När det gäller sjukvård är det de federala myndigheternas centrala roll i sjukförsäkringssystemet att verka för ett mer samordnat och integrerat synsätt. Men i det stora hela saknar den nationella handlingsplanen ett sammanhängande synsätt på grund av svårigheten att matcha de olika federerade enheternas bidrag.

Med tanke på den belgiska federala strukturens särskilda karaktär förutsätter utarbetandet av ett strategiskt synsätt för social integration en nära samordning mellan federala, regionala och lokala myndigheter. Den nationella handlingsplanen har utvecklats i ett brett forum, nämligen arbetsgruppen för sociala frågor i den belgiska regeringskonferensen (där ministrarna i den federala regeringen sammanförs med ministrarna i de federaliserade regeringarna vid uppföljningen av Lissabon-processen). Intressenterna, däribland resurscentrumet för kamp mot fattigdom, otrygghet och social utslagning, deltog i begränsad omfattning på grund av tidsbrist, men i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning anges att de i hög grad skall medverka i genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av åtgärderna.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Avsnittet om sysselsättningspolitik i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är samstämmig med den nationella handlingsplanen för sysselsättning. Betoningen på en aktiv arbetsmarknadspolitik, som är inriktad på integration av unga människor, långtidsarbetslösa, okvalificerade arbetstagare och socialt utslagna grupper och åtgärderna för att bekämpa arbetslöshetsfällor återfinns i båda handlingsplanerna.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Det förtecknas en lång rad åtgärder som skall öka allas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden genom aktivering, främjande av den sociala ekonomin, program för livslångt lärande, vägar till integration av ungdomar och IT-program. Andra initiativ syftar till att förbättra möjligheterna till en rimlig inkomst, en anständig och sund bostad, hälso- och sjukvård och till utbildning. Enligt den nationella handlingsplanen kan inte familjer med mycket låga inkomster till fullo dra fördel av skatteavdraget för barn eftersom deras skatt är för låg. Denna brist i skattesystemet berör mer än 10 % av alla familjer. Därför kommer en skattelättnad som kan omvandlas till inkomst att införas från och med beskattningsåret 2001, som ett instrument för att öka inkomsterna och bekämpa arbetslöshetsfällan. Trots den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden under senare tid har antalet personer som är beroende av socialt bistånd ökat avsevärt under de senaste tio åren, på grund av utslagning från arbetsmarknaden och urvattning av de vanligaste sociala förmånerna. Vårprogrammet syftar till att ta itu med dessa strukturella orsaker genom aktiveringsåtgärder och till att höja de lägsta bidragsnivåerna. Programmet har ännu inte genomförts till fullo, men det innehåller ambitiösa kvantitativa mål och ett tidsperspektiv. Det sammanlagda antalet personer med minimiinkomst skall minska med en tredjedel på fem år och antalet aktiverade mottagare skall ökas från 5 % till 20 %. Det finns ingen övergripande IT-strategi, men några bra initiativ för IT-utbildning ingår.

3.2 Förebygga riskerna för utslagning

Förebyggande är en viktig aspekt av den belgiska politiken mot fattigdom och social utslagning. Sjukvården kan tas som ett exempel. Sjukförsäkringssystemet täcker fasta belopp för sjukvårdstjänster, och patienten står för mellanskillnaden. Även om vissa grupper i samhället kan få betala lägre egna avgifter behöver hushåll som har låg inkomst och/eller allvarliga hälsoproblem ett bättre skydd. Tidigare åtgärder inbegrep ersättning över vissa utgiftsbelopp för vissa grupper. I förslaget om maximal sjukvård utvidgas och förenklas dessa åtgärder, vilket möjliggör omedelbar ersättning av utgifter över vissa tak som fastställs av den nationella sjukförsäkringsfonden. Dessa tak sätts i relation till hushållets självdeklaration. Genom denna åtgärd motverkas utslagning på grund av allvarliga hälsoproblem (mål 2) och tillgången till sjukvård förbättras (mål 1).

3.3 Agera för de mest utsatta

Den belgiska handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är inriktad på utsatta grupper, t.ex. långtidsarbetslösa med funktionshinder, invandrare, grupper som är utestängda från hälso- och sjukvårdssektorn och ensamstående föräldrar. Ett territoriellt synsätt genomförs genom planer på att främja en samordnad och integrerad insats mot social utslagning i utvalda kommuner (med ett partnerskap mellan offentliga och privata aktörer).

3.4 Mobilisera alla relevanta aktörer

Intressenternas strukturella deltagande kommer att säkerställas genom olika organ, däribland resurscentrumet för bekämpning av fattigdom, otrygghet och social utslagning. Detta centrum upprättades 1999 för att säkerställa en fortlöpande dialog med alla intressenter och en löpande utvärdering av strategier mot fattigdom på alla nivåer. Det har en fast juridisk struktur och har en styrgrupp med representanter för sammanslutningarna för fattiga människor, arbetsmarknadens parter, de (lokala) offentliga institutionerna och sjukförsäkringsorganisationerna. Denna plattform deltog i begränsad utsträckning i utarbetandet av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Jämställdhetsaspekten i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning behandlas, dock inte så tydligt. Indikatorerna saknar ofta ett jämställdhetsperspektiv. De flesta jämställdhetsstrategier berör befolkningen i stort och innefattar därför inte frågor om fattigdom och social utslagning. De främsta jämställdhetsaspekterna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning gäller tillgången till barnomsorg för att underlätta för kvinnor på arbetsmarknaden. Initiativ som kan förbättra situationen för ensamstående föräldrar när det gäller sysselsättning, utbildning och stödtjänster presenteras.

Regeringen uttrycker sin oro över att kvinnor är underrepresenterade på IT-området. För att upprätta en tydlig länk mellan kvinnor och ny teknik har en handlingsplan för kvinnors lika tillgång till ny teknik utarbetats inom ramen för en konferens om jämställdhet med deltagare från olika ministerier. När det gäller sjukvård införs i den nationella handlingsplanen nya åtgärder för bekämpning av vissa könsspecifika hälsoproblem.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Alla belgiska ESF-program för mål 1 och mål 3 (sammanlagda anslag på 929 miljoner euro) innehåller specifika prioriteringar eller åtgärder mot social utslagning. De föreslagna ESF-åtgärderna är inriktade på alla grupper av människor som riskerar att bli eftersatta, och de flerdimensionella aspekterna av social utslagning uppmärksammas genom ett integrerat synsätt. Av de program som godkändes år 2000 framgår det att olika belgiska myndigheter avser att spendera 378,5 miljoner euro på social integration (40 % av det totala anslaget).

Equal-programmet, med ett anslag på 74,1 miljoner euro, kommer också att vara inriktat på integration av dem som står utanför arbetsmarknaden. Trots den betydelse som Europeiska socialfonden och Equal har, omnämns i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning inte deras eventuella effekt på politiken för att främja social integration i Belgien.

DANMARK

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Det danska socialpolitiska systemet bygger på principen om generalitet: Alla invånare garanteras vissa grundläggande rättigheter om de får sociala problem. Att systemet är effektivt och omfattande bekräftas genom det faktum att Danmark hade den lägsta risken för fattigdom i EU 1997.

De positiva tendenserna i den danska ekonomin, med den högsta sysselsättningsnivån i EU och med låg arbetslöshet, utgör en god grundval för en förstärkt politik för byggandet av ett mer sammanhängande samhälle för alla. Enligt harmoniserade uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (1997) hade 8 % av den danska befolkningen en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten och andelen människor som levde med risk för fattigdom under hela de tre åren 1995-1997 var 3 %.

Strategiskt synsätt: Det danska synsättet på social integration är inriktat på en integrerad arbetsmarknad, som fler människor kan få eller bibehålla ett stabilt tillträde till. Detta anses vara bästa sättet att uppnå integration och det bästa skyddet mot fattigdom och utslagning. Andra mål är att garantera individen ekonomiskt stöd så att han/hon kan leva ett värdigt liv, samt att förbättra livsvillkoren för de mest utsatta grupperna, som inte kan delta på arbetsmarknaden. Strategin bygger dessutom på en beredvillighet att inbegripa alla intressenter i utarbetandet av socialpolitik.

Politiska åtgärder: Danmark svarar på alla fyra mål, dock med starkt fokus på den sociala dimensionen i synsättet med aktivering. De relaterade åtgärderna är omfattande. All utbildning och sjukvård är gratis, och det finns lagar om omsorg om barn och äldre. Under många år har förebyggande åtgärder varit en viktig del av politiken mot fattigdom och social utslagning, i vilken nu även delaktighet i IT-samhället ingår. För de mest utsatta grupperna ligger fokus på sådana initiativ som främjande av rättsskydd och enskilda handlingsplaner. Inom ramen för "partnerskapskulturen" har *Det Sociale Råd*, lokala samordningskommittéer och nätverk för socialt ansvarstagande i företag upprättats. En ny lag om lika möjligheter antogs år 2000, där bestämmelser om jämställdhetsarbete infördes.

Kommande utmaningar: Den största kommande utmaningen är att en arbetsmarknad för alla blir verklighet. Detta måste ses i ljuset av en åldrande arbetsstyrka och det övergripande långsiktiga målet att öka sysselsättningen med 100 000 personer. En annan utmaning är att säkerställa en social, språklig, kulturell och yrkesmässig integration av flyktingar och invandrare. Människor med flera sociala problem/hälsoproblem, som utgör en stor del av dem som blir bostadslösa, är också en viktig fråga.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Sysselsättningsnivån år 2000 på 76,3 % fortsätter att vara den högsta i EU. **Arbetslösheten** ligger dessutom mycket lågt på 4,7 % och långtidsarbetslösheten ligger nu på endast 1 %. Tillväxten i BNP var 2,9 % år 2000.

Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Danmarks utgifter för **social trygghet** till 30 % av BNP, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 27,7 % (uppgifter från 1998). Mätt som utgift per capita i köpkraftstandard ligger de danska utgifterna för social trygghet på 7098 långt över genomsnittet för EU-15 på 5532.

Att den danska socialpolitiska modellen är effektiv och omfattande illustreras genom det faktum att Danmark har den lägsta risken för fattigdom i EU. Enligt de harmoniserade uppgifterna från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (1997) hade 8 % av den danska befolkningen en inkomst som var mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten. Andelen människor som levde med risk för fattigdom de tre åren 1995-1997 var 3 % (uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning).

Låg inkomst är dock bara en av aspekterna av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Att utveckla en **arbetsmarknad för alla**, som gör det möjligt för fler att få eller bibehålla stabil tillgång till arbetsmarknaden, är det **främsta övergripande målet**. För de allra flesta är livskvalitet intimt förknippat med ett aktivt arbetsliv där anställning inte bara är ett mål i sig, men även minskar risken för social marginalisering. För att detta övergripande mål skall uppnås måste följande utmaningar antas:

- Trots den kraftiga minskningen av arbetslösheten och ökningen av sysselsättningen ökade antalet människor som sökte bidrag – dvs. personer som erhåller kontantförmåner, aktivering eller rehabilitering under minst tio månader av kalenderåret – från 115 000 under perioden 1994–1998, till nästan 122 000 år 1999. Enligt en grov uppskattning har cirka 70 % (85 000 personer) av dem andra problem än arbetslöshet.
- Främjandet och byggandet av ett samhälle för alla har en växande etnisk dimension. Det är viktigt att öppna och anpassa politiska riktlinjer så att den ökande etniska mångfalden i samhället görs till en styrka och inte blir en faktor för utslagning och sociala klyftor. Invandrare utgör en ökande andel av de långsiktiga mottagarna av kontant stöd (34 % år 1999, jämfört med 24 % år 1994).
- En annan viktig fråga är människor med särskilda sociala problem. Uppskattningsvis 50 000 människor är socialt marginaliserade (till exempel cirka 14 000 narkotikamissbrukare, cirka 4 500 bostadslösa och cirka 30 000 psykiskt sjuka människor som behöver särskilda sociala initiativ). Man uppskattar att endast en liten del av dem som missbrukar alkohol är socialt marginaliserade människor.

De positiva tendenserna i den danska ekonomin är en god grundval för att stärka åtgärderna i bemötandet av dessa utmaningar och att bygga ett mer sammanhängande och integrerat samhälle. Under de nästa tio åren avser regeringen att öka sysselsättningen med 100 000 människor. Detta måste ses mot bakgrund av en åldrande total arbetsstyrka. Den demografiska utvecklingen innebär att arbetskraften skulle minska med så många som 40 000 till år 2010, om den nuvarande ålders- och könsfördelningen inom arbetskraften förblir oförändrad.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Det danska socialpolitiska systemet bygger på principen om generalitet: Alla invånare garanteras vissa grundläggande rättigheter om de får sociala problem, såsom arbetslöshet, sjukdom eller beroendesituation. Det danska förhållningssättet till social integration är inriktat på att ge människor ett aktivt liv. Strategin går ut på att säkerställa att alla som behöver det skall få hjälp att uppnå största möjliga självständighet.

De centrala målen under kommande år är att öka sysselsättningen och att främja en arbetsmarknad för alla, minska antalet pensionärer och långtidsarbetslösa samt minska antalet bidragsberoende människor i arbetsför ålder. Syftet är att uppfylla behoven hos de allt fler äldre människorna, utan att sänka pensionsnivåerna, minska servicen eller höja skatten. Det allra viktigaste är dock att se till människor har meningsfulla förhållanden på arbetsmarknaden, vilket är det bästa sättet att uppnå integration och även det bästa skyddet mot fattigdom och utslagning. Andra viktiga frågor är att garantera individen ekonomiskt stöd så att han/hon kan leva ett värdigt liv, samt att förbättra livsvillkoren för de mest utsatta grupperna, som inte kan delta på arbetsmarknaden.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

De inneboende svårigheterna när det gäller att bistå utsatta grupper så att de kan få (tillbaka) fotfästet på arbetsmarknaden matchas av ett heltäckande synsätt på alla nivåer av politiskt arbete och genomförande. Förhållningssättet innebär även att man inser behovet att skapa både ekonomiska incitament för enskilda och arbetsgivare och en gemensam förståelse av allas behov av att bidra till den sociala sammanhållningen.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Socialpolitikens stora spännvidd är inriktad på upprättandet av ett aktivt och sammanhängande samhälle.

Genom att de utgår från arbetsplatsen för kampen mot social utslagning och marginalisering utgör åtgärderna för att arbetsmarknadernas parter skall ta socialt ansvar, det sociala indexet och den sociala redovisningen nya sätt att skapa positiva incitament för företagen att ta socialt ansvar. Detta måste ses i samband med att arbetskraften åldras. Den demografiska utvecklingen innebär att arbetskraften skulle minska med upp till 40 000 personer fram till 2010 om den nuvarande ålders- och könsfördelningen inte ändras.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Strategin innebär mycket samarbete mellan myndigheter på de olika nivåerna och mellan offentliga myndigheter, icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter både på nationell och lokal nivå.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Det socialpolitiska förhållningssättet i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är sammanlänkad med andra politikområden i en gemensam ansträngning att stärka den sociala sammanhållningen. Både den nationella handlingsplanen för sysselsättning och den mot fattigdom och social utslagning är inriktade på att så många som möjligt deltar i arbetslivet. Den nationella handlingsplanen för sysselsättning är mer inriktad på dem i arbetsstyrkan (i synnerhet människor med arbetslöshetsförsäkring), medan handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är mer inriktad på upprättandet av en arbetsmarknad för alla. Båda handlingsplanerna innehåller bara några få närmare uppgifter om erbjudanden till arbetslösa utan försäkring (personer med arbetslöshet som det enda problemet) som erhåller kontantförmåner. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller även program för dem som inte kan delta på arbetsmarknaden.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Stor vikt läggs vid att främja sysselsättningen och den aktiva socialpolitiken är inriktad på människor som av någon anledning har svårigheter att hålla sig kvar på eller komma in på arbetsmarknaden. Politiken syftar till att ge varje enskild möjlighet att delta genom att utveckla sin kompetens och att samtidigt skapa fler arbetstillfällen för enskilda med nedsatt arbetsförmåga.

Den aktiva socialpolitiken inbegriper en rad åtgärder med det övergripande syftet att göra det möjligt för enskilda att försörja sig själva och sina familjer. Bland åtgärderna kan nämnas rehabiliteringsbidrag, flexibla arbetsförhållanden och skyddad anställning med lönesubventioner, skyddsanställning och dagcentra. **Sociala kapitel** har även införts i nästan alla kollektiva överenskommelser om upprättande av ramverk för anställning och återanpassning av människor med nedsatt arbetsförmåga. **Sociala klausuler** är ett annat instrument som är tillgängligt för offentliga myndigheter som önskar medverka till en arbetsmarknad för alla. En föregripande reform av pensionsordningen kommer att genomföras från 2001 till 2003, som en del av arbetet för att stärka den aktiva socialpolitiken. I och med en sådan ändring måste man ha ett nytt kriterium för "arbetskapacitet", som är inriktat på den enskildes resurser och utvecklingspotential i stället för hans och hennes begränsningar. Detta kriterium överensstämmer med de kriterier som används i andra system.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

I Danmark är alla garanterade tillgång till utbildning, boende och sjukvård. Alla har också dessutom till någon form av förmån om de inte kan försörja sig själva, och från 65 års ålder har alla danska medborgare rätt att erhålla offentlig ålderspension. Tillgången till bostad säkerställs genom offentligt subventionerade bostäder och genom enskilda bostadsbidrag för dem med låg inkomst. De danska bestämmelserna om omsorg om barn, äldre och andra som inte klarar sig själva är också omfattande. År 2000 hade 76 % av de lokala myndigheterna en barnomsorgsgaranti för barn upp till fem år. För äldre människor och andra hjälpbehövande är de lokala myndigheterna skyldiga att erbjuda personlig och praktisk hjälp. Byggnadsbestämmelserna om tillgänglighet för funktionshindrade bygger på FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning uppmärksammas inte frågor som rör tillgång till rättvisa, kultur, sport och fritid.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

Förebyggande arbete har under många år varit en viktig del av den danska politiken mot fattigdom och social utslagning, vilket inte innebär att det inte finns fler områden som skulle behöva ytterligare förebyggande arbete. Ytterligare utveckling kan ses i det offentliga sjukvårdssystemet, där ett av de främsta målen är att förbättra hälsan för de mest utsatta grupperna. En annan fråga är förbättrandet av eftersatta bostadsområden utifrån ett övergripande synsätt som är inriktat på lokala resurser och fysiska, kulturella och sociala förbättringar.

För dem med anhöriga som riskerar att marginaliseras erbjuds särskilt stöd i frågor som gäller boende, hälso- och sjukvård och ekonomi. Danmark tar steg för att möta utmaningen att integrera invandrare och etniska minoriteter. För nyanlända invandrare och flyktingar finns det sedan 1999 ett treårigt integrationsprogram som syftar till att ge dem likvärdig tillgång till samhälle och arbetsmarknad. Mer nyligen har ett antal andra initiativ tagits avseende etniska minoriteter, inbegripet projekt för psykiskt sjuka och bostadslösa, insamling av mer information om etniska minoriteter, mer stöd till föräldrar, initiativ för familjer med funktionshindrade familjemedlemmar och fler daghemsplatser och fler daghemsplatser för tvåspråkiga barn. Även om någon heltäckande strategi för **delaktighet i IT-samhället** inte har lagts fram omnämner man i planen initiativ på olika områden: IT och funktionshindrade, med en särskild IT-handlingsplan, samt IT och äldre människor.

3.4 Agera för de mest utsatta

Hjälptill de mest utsatta har hög prioritet och man förstärker det förebyggande arbetet för att se till att problemen inte förvärras, samtidigt som man eftersträvar att garantera varje enskild ett värdigt liv. Danmark verkar ha ett balanserat synsätt som bygger både på strukturpolitiska åtgärder för att minska risken för utslagning och skraddarsydda åtgärder för enskilda i utsatta situationer. Fokus ligger på initiativ för att främja rättsskyddet, enskilda handlingsplaner, användares delaktighet, kvalificerad rådgivning, sammanhållning och jämlikhet.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Den danska integrationsmodellen bygger till stor del på en "partnerskapskultur", där arbetsmarknadens parter, lokala myndigheter och andra berörda organisationer, inbegripet användarorganisationer, deltar på alla nivåer. Genomförandet av sociallagstiftningen är decentraliserad och främst de lokala myndigheternas ansvar. Rättsskyddet säkerställs genom möjligheten att överklaga mot beslut i sociala frågor i administrativa appellationskommittéer och i sista hand i domstol.

Det Sociale Råd har upprättats på nationell nivå, där bland annat arbetsmarknadens parter, lokala myndigheter och de samverkande invalidorganisationerna (DSI) samlas. Samma bredd på representationen återfinns på lokal nivå i **de lokala samordningskommittéerna**. Ett annat exempel på partnerskapstänkandet är kampanjen för **socialt ansvarstagande i företagen**, där ett nationellt nätverk och fem regionala nätverk med företagsledare har upprättats med stöd från Socialministeriet i syfte att främja företagets sociala engagemang. *The Copenhagen Centre* spelar också en viktig roll i detta sammanhang. **Socialt index och socialtisk redovisning** införs för att göra det möjligt för företag att jämföra sig själva gentemot andra företag när det gäller sociala parametrar.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Danmarks generella system, där alla har samma rättigheter, medför i sig själv ökad jämställdhet. Sysselsättningsnivån för kvinnor är hög och deras deltagande på arbetsmarknaden understöds av ett omfattande utbud av offentliga daghem. En ny lag om lika möjligheter antogs år 2000, enligt vilken det blir obligatoriskt för alla offentliga myndigheter att innefatta jämlikhet mellan könen i sin planering och administration. En styrgrupp kommer att se över och leda jämställdhetsarbetet. Föräldrar har rätt till föräldraledighet på upp till ett år för barn under 9 år. Föräldraledigheten är inte könsbalanserad, eftersom cirka 90 % av de lediga föräldrarna är kvinnor. Eftersom endast några få av de sociala indikatorer som presenteras i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är uppdelade efter kön uppstår könsrelaterade skillnader. För att man skall kunna analysera dessa skillnader ytterligare och övervaka framstegen behövs det mer information.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Europeiska socialfondens anslag till mål 3:s samlade programplaneringsdokument är 379 miljoner euro, vilket motsvarar 50 % av det totala beloppet. I det samlade programplaneringsdokumentet prioriteras främjandet av lika möjligheter för alla när det gäller tillträde till arbetsmarknaden och stöd kommer att erbjudas på lokal nivå för att ge missgynnade grupper, såsom etniska minoriteter, möjligheter till anställning och utbildning (Europeiska socialfondens anslag på 105 miljoner euro utgör 27 % av budgeten). Ett annat program är Equal, med anslag från Europeiska socialfonden på 29,9 miljoner euro, vilket motsvarar 50 % av det totala beloppet. Cirka 58 % av detta kommer att koncentreras på åtgärder för att integrera människor som för närvarande på ett eller annat sätt är utestängda från arbetsmarknaden. Dessa programs potential omnämns dock inte i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

TYSKLAND

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Tyskland har ett anställningsbaserat socialförsäkringssystem som bygger på olika socialförsäkringsordningar, som erbjuder försäkringar mot de största riskerna i livet, såsom ålderdom, sjukdom, invaliditet, behov av långsiktig vård samt arbetslöshet, och, som ett yttersta skyddsnät, rätten för dem som bor i Tyskland att få socialt bistånd, som garanterar dem som inte har tillräckliga inkomster grundläggande resurser så att de kan få sin ekonomiska, sociala och kulturella behov tillgodosedda. Trots en gynnsam ekonomisk utveckling under senare år (BNP ökade år 2000 med tre procent) och en ökning av antalet anställda personer med cirka 1,1 miljoner mellan 1998 och 2000, har Tyskland särskilt i de östra delstaterna ständigt hög arbetslöshet. Enligt de harmoniserade uppgifterna från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning levde 14 % av tyskarna år 1997 med risk för fattigdom (dvs. med en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten), en lägre siffra än EU-genomsnittet på 18%. Åtta procent av tyskarna befann sig i denna situation under (minst) tre på varandra följande år (uppgifter från 1995–1997).

Strategiskt synsätt: Den nationella handlingsplanen är ett uttryck för idén om ett "socialt rättvist samhälle" och det uppkommande "kunskapsbaserade samhället" med behov av stärkt social sammanhållning. Samtidigt måste välfärdsstaten aktivera och främja (*fördern und fordern*). Var och en måste ta större ansvar för sig själv samtidigt som allas deltagande i samhällslivet säkras. I den nationella handlingsplanen betonas avsikten att undvika fattigdomscyklar. Icke-statliga aktörers delaktighet ses som en förutsättning för att sociala problem skall kunna lösas. Publiceringen av den första regeringsrapporten om fattigdom och välbstånd i april 2001, där man betonar de många dimensionerna hos problemet med social utslagning, var ett viktigt steg mot en mer faktabaserad offentlig diskussion. Den nationella handlingsplanen för sysselsättningen anses vara av stor betydelse för att ta itu med fattigdom och social utslagning.

Politiska åtgärder: Den nationella handlingsplanen är inriktad på de fyra följande prioriteringarna i kampen mot fattigdom och social utslagning: Integrering på arbetsmarknaden och kvalifikationer, samklang mellan arbete och familjeliv, hjälp till de mest utsatta grupperna och effektivare hjälpordningar genom att göra dem mer målinriktade. Den nationella handlingsplanen innehåller en översikt av det tyska socialförsäkringssystemet och den hänvisar till många befintliga och nyligen införda samt några planerade enskilda åtgärder och goda rutiner för att genomföra dessa mål. Flera förklaringar bör ges för de flesta allmänna åtagandena om hur en mer integrerande politik skall översättas till nya operationella program. Kvantifierade mål och övervakningsmekanismer som man kan mäta framsteg med bör utvecklas mer.

Kommande utmaningar: De största kommande utmaningarna är att uppmuntra en integrerad politik mot utslagning för människor som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, där detta ses som en strukturell fråga och inte bara som en målgruppsfråga. I kampen mot fattigdom och social utslagning är gemensamma ansträngningar av alla berörda parter när det gäller utbildning, yrkesutbildning och livslångt lärande av yttersta vikt. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt den högre arbetslösheten i de östra delstaterna och dess inverkan på social utslagning. De regionala och lokala nivåerna bör delta mer vid utarbetandet och genomförandet av arbetet mot social utslagning så att en diskussion blir möjlig om mål och initiativ på de nivåer som passar det tyska federala systemet.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Den ekonomiska tillväxten år 2000 var tre procent, och sysselsättningen ökade med 1,6 procent, de högsta siffrorna på tio år. Arbetslösheten fortsatte att falla till 7,9 procent, men långtidsarbetslösheten (4,0 procent), låg kvar över EU:s genomsnitt, även om den långsamt minskade. Arbetslösheten drabbar i synnerhet unga människor utan certifierad utbildning/yrkesutbildning, äldre arbetare, personer med funktionshinder, invandrare – i synnerhet kvinnliga invandrare, och kvinnor som har små barn eller som är ensamstående. Det finns en stor klyfta i barnomsorgsutbudet både för barn under tre år och för barn i skolåldern i de västra delstaterna. Ökningen av sysselsättningen och minskningen av arbetslösheten är koncentrerade till västra Tyskland, där vissa regioner uppvisar så gott som full sysselsättning, medan ökningen av sysselsättningen stagnerar och arbetslösheten är fortsatt hög i många regioner i de östra delstaterna.

Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Tysklands utgifter för social trygghet till 29,3% av BNP, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 27,7 % (uppgifter från 1998). Mätt som utgift per capita i köpkraftstandard ligger de tyska utgifterna för social trygghet på 6459 avsevärt över genomsnittet för EU-15 på 5532.

Det omfattande socialförsäkringssystemet i Tyskland förklarar till stor del varför risken för fattigdom har hållits låg trots problemen på arbetsmarknaden. Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapernas hushållsundersökning levde 14 % av befolkningen år 1997 på en inkomst som låg 60 % under den nationella medianinkomsten, en lägre andel än genomsnittet för EU på 18 %. Den bestående risken för fattigdom uppgick till 8 %. Enligt 1998 års våg av den nationella tyska undersökningen *SOEP* levde 13,0 % av de tyska medborgarna i delstaterna i västra Tyskland med risk för fattigdom, medan motsvarande siffra för de icke-tyska medborgarna där var 25,4 %. Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

De främsta utmaningarna är bland annat följande:

- Hälften av alla icke-tyskar (jämfört med en fjärdedel av de tyska medborgarna) har inte några certifierade yrkeskunskaper eller någon utbildning. Andelen för dem mellan 20 och 29 år växer till var tredje av icke-tyskarna, jämfört med "bara" en av tolv tyska medborgare.

- Det finns fortfarande regionala inkomstskillnader mellan de gamla och de nya tyska delstaterna. I 1998 års tyska inkomst- och konsumtionsundersökning (*EVS*) av *Statistische Bundesamt* anges andelen människor i hushåll med inkomster under tröskeln på 60 % av den nationella medianinkomsten till 11,0 % i de "gamla" delstaterna, och till 18,7 % i de "nya" delstaterna (motsvarande nationella nivå är 12,5 %)¹.
- Dessutom kännetecknas östra Tyskland av särskilda utmaningar, exempelvis hög strukturell arbetslöshet och behov av att bibehålla offentliga och privata infrastrukturer.
- I december 2000 fick 3,3 % av befolkningen socialt bistånd, dvs. regelbunden hjälp med att täcka levnadsomkostnaderna. Medan villkoren för att vara berättigad till socialt bistånd har varit oförändrade, minskar antalet människor som får hjälp med levnadsomkostnader minskat (-4,2 % 2000 jämfört med 1999 och -3,2 % 1999 jämfört med 1998. Mer än vart fjärde hushåll med en ensamstående förälder (28 %) får socialt bistånd (uppgifter för 1998).

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

På grundval av en aktiverande och främjande välfärdsstat är den nationella handlingsplanen inriktad på följande fyra prioriteringar i kampen mot fattigdom och social utslagning: Integration på arbetsmarknaden och kompetenshöjning, balans mellan arbete och familjeliv, hjälp åt de mest utsatta grupperna och mer effektiva hjälpsystem, genom att man gör dem målinriktade. På grund av den federala strukturen har både den federala nivån och delstatsnivån rådfrågats vid utarbetandet av den nationella handlingsplanen. Delstaterna och kommunerna i ansvarar för åtgärderna mot fattigdom och social utslagning. Den federala nivån ansvarar främst för att främja deltagande i och tillträde till arbetsmarknaden för alla, och den offentliga arbetsmarknadsmyndigheten ansvarar för förvaltningen/genomförandet av den federala lagstiftningen för arbetslöshet och stöd.

Delstaterna ansvar för utbildning, kultur, finansiering och handläggning av det sociala biståndet och, i viss mån, yrkesutbildning, livslångt lärande och boende. Detta leder till olika strategier regionalt och lokalt.

¹ Om de olika ekonomiska villkoren, t.ex. olika prisnivåer beaktas och låginkomsttröskeln beräknas enligt regionala medianer, är kvoten personer som lever i hushåll med låg inkomst lägre i de östra delstaterna (8,4 %) än i de västra (13,1 %).

I samband med detta och i detta skede har *Bundesrat*, de tyska delstaternas kammare, antagit en resolution som uppmanar till respekt för uppdelningen av kompetenser, enligt definition i EU-fördraget, och som är skeptisk till upprättandet av kvantifierade nationella mål eller delmål i den nationella handlingsplanen. På grund av tidsbrist står det mer i den nationella handlingsplanen om politik och åtgärder för mer aktivering och mer välintegrerade metoder som redan hade genomförts eller som är på gång. Endast några få åtaganden gäller i själva verket den nationella handlingsplanen själv.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

I den första officiella rapporten om fattigdom och välstånd betonas fattigdomsriskerna i förhållande till anställnings-, utbildnings- och familjesituation. Därför är de grupper som löper störst risk att bli socialt utslagna arbetslösa, personer med låga kvalifikationer, ensamstående föräldrar och familjer med tre eller fler barn, samt invandrare, inbegripet återvandrare. Den nationella handlingsplanen kunde vara mer inriktad på initiativ mot icke-integrerad politik i ministerierna och främjandet av sammanhängande territoriella synsätt. Särskild strategi för utmaningarna i behoven i de östra delstaterna bör utvecklas ytterligare.

I de allmänna åtagandena saknas det förklaringar av hur en mer integrerande politik skall omsättas i nya program. Genomförandet av strategier för en större och bättre barnomsorg förblir oklart. Få åtaganden som löper längre än tvåårsperspektivet i den nuvarande nationella handlingsplanen har gjorts (exempelvis när det gäller pensionsreform, lagstiftning för deltidsarbete, aktivering på arbetsmarknaden) och förslag till en strategi på medellång sikt för integrerade synsätt ligger ännu i sin linda. Man har inte hänvisat tillräckligt tydligt till det tioårsperspektiv som betonades vid toppmötet i Lissabon.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Den nationella handlingsplanen innehåller mest information om politik och åtgärder för mer aktivering och mer välintegrerade metoder som redan hade genomförts i år och delvis också under nästa år. Många nya initiativ är pilotåtgärder i begränsade provregioner eller i några kommuner.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Behovet av bättre samordning av ministeriernas politik har debatterats av intressenterna under många år och det finns ett brett erkännande av detta behov i den nationella handlingsplanen. På grund av den federala strukturen äger samråd mellan nationella, regionala och lokala myndigheter och övriga parter rum inom de ramar och de förfaranden som föreskrivs av Tysklands federala struktur. Denna fråga är förknippad med den relativt komplexa debatten om delning av offentliga utgifter och intäkter mellan den federala nivån och delstaterna, och om delstaternas autonomi.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Den nationella handlingsplanen för sysselsättning syftar till att komplettera den nationella handlingsplanen för sysselsättning genom att främja "tillgång till trygg anställning av god kvalitet för alla kvinnor och män som kan arbeta", i synnerhet för långtidsarbetslösa som får socialt bistånd, personer med låga kvalifikationer, funktionshindrade och invandrare. När det gäller (i synnerhet unga) invandrades deltagande i utbildningsåtgärder, står det i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning att deras andel inte får höjas till deras respektive andel av alla arbetslösa. Exempel ges på fyra lokala pilotprojekt med initiativ som är inriktade på ungdomar under perioden 2001–2003. Kvantifierade delmål för åtgärder i syfte att förena arbete och familjeliv saknas i båda handlingsplanerna.

Synergieffekter mellan de två handlingsplanerna kan förväntas när det gäller fortlöpande utbildning och livslångt lärande, där planen mot fattigdom och social utslagning står för ett mer integrerat sätt att nå människor med låga kvalifikationer och andra grupper med de största behoven.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Den nationella handlingsplanen är inriktad på förbättrat samarbete mellan offentliga arbetsförmedlingar och socialförvaltning och syftar till mer effektiv hjälp så att människor kan integreras på arbetsmarknaden och till enklare byråkratiska förfaranden. Vad utbildningspolitiken och politiken för livslångt lärande kan tillföra detta mål förblir dock oklart. För dem låga kvalifikationer eller dem som inte har grundläggande färdigheter eller IT-kompetens, som upplever klyftan mellan målet med livslångt lärande och en verklighet med avbrutna karriärer upprepade gånger, tycks svaret ligga i delvis kompletterande, och endast delvis sammanlänkade åtgärder – risken för att hamna på fel sida om den vattendelare som utbildning utgör förblir stor. Det finns också ett stort initiativ för att främja integrationen av funktionshindrade på arbetsmarknaden ("50 000 nya jobb för de funktionshindrade"). System med skraddarsydd tjänster för funktionshindrade genom "arbetshjälp" (*Arbeitsassistenten*), skall införas i hela Tyskland.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Regeringen har utformat ett mål med en behovsbaserad grundinkomst, som kommer att förbättra det befintliga systemet med "hjälp med levnadskostnader", och avser att införa den stegvis. Som ett första steg innefattar den nya reformen av pensionssystemen bestämmelser som har gjort tillgången till ekonomisk hjälp lättare för äldre hjälpbehövande människor. En reform av bostadsbidragen skall göra systemet mer familjevänligt. Uppmärksamhet ägnas åt strukturella förbättringar av sjukvården för invandrare (Hannovers etnisk-medicinska centrum).

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

Det finns många olika sorters rådgivningstjänster för särskilda grupper, t.ex. invandrare, familjer, unga människor, funktionshindrade eller bostadslösa. En stor del av dessa tjänster erbjuds av icke-statliga organisationer. Främjandet av IT-kampanjer som påbörjades 1999 och 2000 omfattar även särskilda åtgärder för funktionshindrade, äldre och kvinnor samt för att förbättra allmänhetens tillgång till IT-tjänster, t.ex. på allmänna bibliotek. När det gäller åtgärder mot bostadslösheten, omnämns möjligheten med tillfällig betalning av hyran för hyresgäster i svårigheter. För att höja kvaliteten på rådgivningen från skuldrådgivningsbyråer, upprättas kvalitetsnormer för vidareutbildning i skuldrådgivning som skall gälla i hela landet. Det verkar dock som om det är viktigt att säkerställa det ekonomiska stöd som behövs för dessa informationscentrum.

3.4 Agera för de mest utsatta

Mål 3 är inriktat på funktionshindrade, invandrare och personer med särskilda sociala problem. Fler åtaganden som löper längre än tvåårsperspektivet i den nuvarande nationella handlingsplanen bör göras till stöd för integrerade synsätt och strukturella reformer. Det råder brist på information om vissa problemområden och enskilda i utsatta situationer, exempelvis om alla dem som är beroende av laglig eller olaglig narkotika.

Det storskaliga programmet "Den sociala staden" (*Soziale Stadt*) är inriktat på ett mer välintegrerat territoriellt synsätt i kampen mot social utslagning i städer.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Arbetet med den nationella handlingsplanen innefattade upprepade samråd för berörda parter från de federala och regionala administrationerna med företrädare för arbetsmarknadens parter, det civila samhället och experter från den akademiska världen. Sålunda fortsatte det samarbete som upprättats av den rådgivande nämnden för rapporten om fattigdom och rikedom. Den förestående utmaningen är att organisera detta samarbete på så sätt att man främjar integrerade och innovativa synsätt vid genomförandet av målen från Nice.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

I den nationella handlingsplanen betonas de allmänna målen när det gäller att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och att förena arbete och familjeliv. För att uppnå detta mål meddelas att tillgången på barnomsorg kommer att förbättras. Dessutom kommer deltidsarbete att främjas genom ett lagförslag om jämställdhet i den offentliga sektorn, genom att öka rätten till pension för kvinnor som har arbetat deltid på grund av barn samt PR-arbete. Slutligen har ett nätverk av vårdcentraler inrättats genom införandet av lagstadgad försäkring för långvård, vilket gör det möjligt för många närstående av vårdkrävande personer att fortsätta sitt eget yrkesarbete. Yrkesarbete kan även ackumuleras till pensionsrätt enligt pensionssystemet. I den nationella handlingsplanen omnämns uttryckligen jämställdhetsarbetet när det gäller initiativet *Sociale Stadt* (den sociala staden) inom det territoriella synsättet vid bekämpning av social utslagning. Könaspekterna kommer att beaktas vid genomförandet av åtgärder för funktionshindrade, när det gäller barns och ungdomars välbefinnande, utbildning och invandrare. När det gäller att främja IT-kvalifikationer bör målet på 40 % för kvinnors deltagande på alla IT-områden delas upp efter yrkesgrupp.

Genom en ny lag avser man att ytterligare minska boendeproblemen för dem som faller offer för våld i hemmet.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Det sammanlagda ESF-insatsen från federal nivå och delstatsnivå uppgår till 10,809 miljarder euro för mål 3 och 8,805 miljarder euro för mål 1. Insatserna under mål 1 ligger nära strukturen i och effekterna av det samlade programplaneringsdokumentet under mål 3. Under politikområde b ("ett samhälle utan utslagning") uppgår ESF-stödet till 19,9 % (2,107 miljarder euro) respektive 22,1 % (1,29 miljarder euro), och det är koncentrerat till åtgärder mot långtidsarbetslöshet och förbättring av arbetsmöjligheterna för utsatta grupper på arbetsmarknaden. Dessutom kommer en del av de tio procenten av det sammanlagda ESF-anslaget på politikområde e ("*förbättra möjligheterna för kvinnor*") att öronmärkas för sociala integrationsmål.

Gemenskapsinitiativet Equal, med en sammanlagd budget i Tyskland på 979 miljoner euro, syftar till nya lösningar för vidareutveckling av program för sysselsättning och yrkesutbildning, åtgärder och praxis, och det är inriktat på heltäckande och förebyggande åtgärder för att bekämpa diskriminering, ojämlikhet och utslagning på arbetsmarknaden. Inte bara jämställdhetsarbetet, utan även kampen mot rasism och främlingsfientlighet, ses som övergripande frågor som skall integreras på alla nio tematiska områden.

Trots förekomsten av ovan nämnda program nämner man i den nationella handlingsplanen bara tre åtgärder som medfinansieras av Europeiska socialfonden och ett Horizon-projekt från ESF:s senaste programplaneringsperiod, men den innehåller ingen översikt över stödet från ESF.

GREKLAND

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: I Grekland håller ett säkerhetsnät för social välfärd som bygger på enhetliga principer på att utvecklas gradvis. Socialpolitiken har dominerats av riktade kontantförmåner, men detta håller på att förändras till följd av nya åtgärder. När det gäller resurser och program för öppen socialtjänst och social trygghet finns det fortfarande utrymme för förbättringar av planering, genomförandestrukturer och leverans. Enligt harmoniserade uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning hade 22 % av den grekiska befolkningen år 1997 en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten, medan andelen människor som levde med risk för fattigdom i tre år i följd var 11 %.

Trots en framgångsrik anslutning till EMU och ständigt goda ekonomiska resultat fortsätter Grekland att uppvisa en låg sysselsättningsnivå och hög arbetslöshet. Till följd av problemen på arbetsmarknaden, och av den strukturella utvecklingen, såsom övergången från landsbygdssamhälle till stadssamhälle, en åldrande befolkning, försvagning av familjestöd och stor invandring, fortsätter fattigdom och social utslagning att vara en stor utmaning.

Strategiskt synsätt: Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är strukturerad längs följande tre linjer: Allmän politik, särskild politik och administrativa insatser. I detta sammanhang föreslås tre politiska svar på frågorna om a) behovet (dvs. efterfrågan) av socialpolitik på grund av befintliga och uppkommande problem som är kopplade till arbetslöshet och övergången till nya ekonomiska villkor, b) tillhandahållande av (dvs. tillgång till) socialpolitik genom anpassning av administrativa strukturer till socialpolitikens nya roll, och c) nya typer av informationshantering (både statistiska indikatorer och administrativ information). Även om det klart och tydligt identifierar de centrala utmaningarna skulle detta ramverk gynnas av tydligare och specifika strategiska mål.

Politiska åtgärder: Den grekiska nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innefattar en lång rad politiska åtgärder som är fördelade över de fyra gemensamma målen. Särskild tonvikt har lagts vid åtgärder under mål 1.1, av vilka de flesta redan finns med i den grekiska handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning, och vid en mängd olika program för socialt bistånd ("kontantförmåner"), som delvis uppfyller målen i mål 1.2. Omfattningen av åtgärderna under denna rubrik utvidgas genom tre nya åtgärder som skall genomföras i januari 2002. De åtgärder som presenteras under mål 2 och 3 förefaller vara splittrade, medan de under mål 4 är inriktade på att upprätta förutsättningar för deltagande av alla aktörer. Arbetet för ökad delaktighet i IT-samhället återspeglas i vissa åtgärder med bred räckvidd, som dock bör breddas ännu mer. Allmänt taget innehåller några åtgärder innovativa delar, och jämställdhetsaspekter återfinns inte i alla åtgärder i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Undantagen utgörs av åtgärderna under mål 1.1. Spridningen av politiska åtgärder inom olika politiska områden förutsätter dessutom, även om den återspeglar en ansträngning att röra sig mot ett integrerat synsätt, att lämpliga mekanismer utarbetas och att alla intressenter på det politiska området mobiliseras för att ett sådant synsätt skall kunna uppnås, områden där behovet av åtgärder beaktas.

Kommande utmaningar: Den största utmaningen är att utveckla och genomföra särskilda politiska riktlinjer för att förbättra det sociala biståndet för alla som riskerar att bli socialt utslagna eller drabbas av fattigdom, och därmed främja deras sociala integration. Andra viktiga utmaningar är att främja anställningsmöjligheterna för de mest utsatta befolkningsgrupperna, mot bakgrund av sambandet mellan sysselsättning och fattigdom och social utslagning å ena sidan, och behovet av en stor pensionsreform för att se till att pensionerna är tillräckliga och hållbara på lång sikt å den andra.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Enligt uppgifterna i den grekiska nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning² var risken för fattigdom 17 % år 1988, 18,4 % år 1994 och 17,3 % år 1999. Detta innebär att risken för fattigdom har varit stabil trots snabba strukturförändringar i ekonomi och i samhälle. Uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning bekräftar konstansen över tiden fastän risken för fattigdom uppskattades till 22 % både 1995 och 1997.

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Grekland fortsätter att uppvisa en låg sysselsättningsnivå och hög arbetslöshet. Arbetslösheten i Grekland är fortfarande högre än genomsnittet för EU-15 (år 2000: 11,1 % mot 8,2 %) och den drabbar fortfarande särskilt kvinnor och unga människor.

De befintliga formerna av de offentlig socialtjänst, välfärd och stöd i Grekland måste anpassas till de ökande multidimensionella behoven på detta område. Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat har Greklands utgifter för social trygghet ökat till 24,5 % av BNP 1998 (genomsnittet för EU-15 låg på 27,7 %). Mätt som utgift per capita i köpkraftstandard ligger utgifterna för social trygghet i Grekland på 3139 under genomsnittet för EU-15 på 5532, på grund av landets låga produktionskapacitet. Mer än hälften av dessa utgifter går dessutom till ålders- och efterlevandepensioner (52,6 % jämfört med 45,7 % i EU-15), vilket lämnar jämförelsevis mindre resurser åt finansiering av andra sociala transfereringar.

- Den främsta utmaningen i framtiden, i synnerhet mot bakgrund av att den grekiska familjens solidariska roll tenderar att minska, är *att bevara den sociala sammanhållningen genom att följa vissa politiska riktlinjer för social trygghet* i syfte att hjälpa alla de medborgare som löper risk att bli socialt utslagna eller drabbas av fattigdom. Detta förklaras klart och tydligt i den grekiska nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning som både den främsta utmaningen och den främsta politiska prioriteringen.

² Uppgifterna har härletts från undersökningen över hushållens utgifter i Grekland, med användning av disponibel inkomst och en fattigdomsgräns på 60 % av den nationella medianen.

- En annan utmaning som erkänns i handlingsplanen är *att ytterligare öka de sociala tjänsternas omfattning och kvalitet, vilket sannolikt kommer att leda till ytterligare ökning av deras betydelse i förhållande till BNP.*
- I den nationella handlingsplanen lägger man stor vikt vid de aktiverande och förebyggande åtgärder som redan har planerats eller håller på att genomföras inom ramen för den grekiska nationella handlingsplanen för sysselsättning. *Kampen mot arbetslöshet och för ökad sysselsättning är därför en stor utmaning för den grekiska nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.*
- Trots det goda ekonomiska resultat som Grekland fortsätter att ha sedan 1996, står landet fortfarande inför utmaningen att ta itu med geografiska *skillnader*, i syfte att förstärka den sociala sammanhållningen.
- *För tidigt avslutad skolgång* (i synnerhet unga med "fysiska", "mentala", eller "sociala" funktionshinder) förblir, även om den har minskat under senare år, en utmaning på grund av dess starka kopplingar mellan generationerna med avseende på fattigdom.
- Förbättringen av boendevillkoren för vissa hushåll med låg inkomst *fortsätter att kräva särskilt uppmärksamhet.*
- Ett annat viktigt område är behovet av en stor pensionsreform. *Omorganiseringen av socialförsäkringssystemet* är mycket viktig eftersom den, både på grund av den nuvarande ekonomiska situationen och de framtida utmaningarna med en åldrande befolkningen, är nödvändig för att pensionerna skall fortsätta att räcka till på lång sikt.
- *Främjande av ett multikulturellt samhälle* genom att invandrare integreras på ett smidigt sätt anges som en utmaning och prioritet i den nationella handlingsplanen.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Det strategiska ramverk i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning som syftar till att bevara den sociala sammanhållningen är strukturerat längs följande tre linjer: Allmän politik, med stark inverkan på sociala aspekter och sociala relationer, specifika politiska riktlinjer, med särskilda mål, samt separata instrument och administrativa insatser för att bredda valfriheten. I detta sammanhang föreslås följande tre politiska justeringar: a) Av behovet (efterfrågan) av socialpolitik för att lösa huvudsakligen nya problem som är kopplade till arbetslöshet, övergången till nya ekonomiska villkor och till globala omgrupperingar. b) Av tillhandahållandet av (tillgången till) socialpolitik genom anpassning av administrativa strukturer till socialpolitikens nya roll. c) Av att erhålla nya typer av informationshantering (både statistiska indikatorer och administrativ information). I det stora hela rör sig den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning i följande fyra riktningar: 1) Fortsatt makroekonomisk utvidgning. 2) En sysselsättningspolitik mot arbetslöshet och för flexibilitet på arbetsmarknaden (med hjälp åt kvinnor och grupper med låg inkomst). 3) En serie reformer på områden som är kopplade till utslagning (hälso- och sjukvård, välfärd, utbildning, socialförsäkringar, offentliga administrationer, decentralisering. 4) Tre nya riktade initiativ som skall införas i januari 2002.

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är inriktad på utvalda målgrupper, på grund av bedömningen att snabbare framsteg mot målet med ett skyddsnet kan ske på detta sätt, mot bakgrund av de nuvarande begränsningarna. Detta synsätt skulle vara hjälpt av en tydligare identifiering av de grupper som löper störst risk att slås ut (med avseende på storlek, sammansättning, sysselsättning, boendevillkor osv.) och av de geografiska områden som är i riskzonen. En sådan identifiering saknas dock. Det finns därför utrymme för ytterligare förbättringar i detta avseende.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Trots att man arbetar på att omforma och utveckla politiska riktlinjer för att hantera nya problem med fattigdom och social utslagning innehåller handlingsplanen inget kvantifierat mål. Bristen på kvantitativ information i den nationella handlingsplanen undergräver utarbetandet av en mer omfattande och mer välstrukturerad plan. Det finns därför ett stort behov av att få in konkreta belägg genom bättre statistiska uppgifter och analyser, vilket man erkänner i kapitel IV i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. De är av avgörande betydelse när det gäller att följa upp och utvärdera de politiska åtgärderna i denna handlingsplan.

Pensionerna utgör huvuddelen av de sociala transfereringarna. Andra sociala transfereringar bidrar avsevärt mindre till att minska den relativa fattigdomen. De nyligen införda åtgärderna med inkomsttransfereringar till fattiga hushåll (dvs. till dem som bor i bergsområden, med barn i skolan samt de långtidsarbetslösa) kan komma att förbättra denna situation. När man överväger kriterierna för hur vältäckande de olika delarna av välfärdssystemet är anses följande två parameter vara av avgörande betydelse: bidragsbeloppen och antalet bidragsmottagare. Av dessa orsaker är en utvärdering av effekterna av åtgärderna av mycket viktig.

Rent allmänt framgår det klart och tydligt i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning att Grekland hittills varken har antagit någon officiell definition av en fattigdomsgräns eller någon generell garanterad minimiinkomst. Detta förklarar förekomsten av en mängd olika program för inkomsttransfereringar till vissa befolkningsgrupper (exempelvis människor med funktionshinder, arbetslösa, personer som suttit i fängelse, oförsäkrade kvinnor, osv.). Att förena och tillämpa enhetliga kriterier för de olikartade förmånerna förblir en uppgift för framtiden.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Den nationella handlingsplanen innehåller följande målinriktade åtgärder som skall genomföras i januari 2002: Inkomststöd till hushåll i bergsområden och mindre gynnade områden, kontantförmåner till långtidsarbetslösa mellan 45–65 och förmåner till familjer med barn upp till 16 år i skolan. Vissa åtgärder som läggs fram under mål 2 och 3 kännetecknas av innovativa delar och synsätt. I synnerhet bör man betona upprättandet av en karta för tillgång och efterfrågan på sociala omsorgstjänster på regionala och lokala nivåer, vilket kommer att kopplas till det integrerade geografiska informationssystem som skall utvecklas för både hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Upprättandet av de mekanismer och arrangemang som krävs för att säkerställa samordnade och integrerade politiska synsätt är en prioritering. Regeringen har åtagit sig att upprätta sådana mekanismer. Dessutom bör man vidareutveckla användarorienterade synsätt som initieras nedifrån samt adekvat delaktighet i beslutsfattandet.

3. VIKTIGA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

Den grekiska nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innefattar en lång rad politiska åtgärder, som är fördelade över de fyra gemensamma målen och som tar olika former, såsom åtgärder, lagar, planerade reformer på olika politiska områden, utvidgning av befintliga åtgärder, ekonomiska fördelar osv.

3.1 Främja sysselsättningen

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning lägg särskild vikt vid åtgärder under **mål 1.1** "*Främja sysselsättningen*". De allra flesta av dessa åtgärder finns redan med i den grekiska nationella handlingsplanen för sysselsättning för 2001. Medan den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller en rad särskilda åtgärder som kan bidra till bredare tillträde till arbetsmarknaden för vissa särskilda grupper beroende på arbetslöshetens storlek, är det dock av avgörande betydelse för deras effektivitet att man går vidare med den storskaliga omstruktureringen av *OAED*, som är på gång, och upprättar ett välorganiserat system för identifiering, rapportering och övervakning av flöden in i och ut ur arbetslöshet. Dessutom bör särskild uppmärksamhet ägnas de åtgärder som syftar till att ge vägledning och socialt bistånd efter de enskilda behoven.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Under **mål 1.2** "*Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster*" lägger man i handlingsplanen även tonvikt vid en rad system för socialt bistånd ("kontantförmåner"), som endast delvis tjänar detta måls syften. Det finns dessutom inte något allmänt system för ersättning vid långtidsarbetslöshet i Grekland, och vissa grupper som lever i fattigdom riskerar att inte få rätt till inkomststöd. När det gäller de övriga åtgärderna under detta mål (rättigheter, varor och tjänster), bygger dessa huvudsakligen på planerade allmänna reformer av systemen, exempelvis för utbildning, hälsa, social trygghet osv. som är avsedda att göra tillgången mer jämlik. Frågan är om dessa typer av reformer i sig kan tillgodose de särskilda behov som missgynnade personer eller grupper har. Det bör påpekas att det få (eller svaga) kopplingar mellan mål 1.1 och 1.2.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

När det gäller åtgärderna under **mål 2**, "*Förebygga riskerna för utslagning*", förefaller de, även om de täcker de flesta befolkningsgrupper i utsatta situationer, att vara splittrade och inte kopplade till några åtgärder som presenteras under de andra målen. Några av de presenterade programmen, exempelvis "Centrum för socialt bistånd och utbildning för funktionshindrade", "Utveckling och utvidgning av "Psychargos", programmet för psykisk hälsa" och "De integrerade insatserna för stadsutveckling" innefattar innovativa beståndsdelar, i synnerhet eftersom de bygger på ett integrerat synsätt. Åtgärderna för att främja delaktighet i IT-samhället är främst inriktade på utbildning.

3.4. Agera för de mest utsatta

Under **mål 3**, "*Agera för de mest utsatta*", föreslås ett antal åtgärder, huvudsakligen i form av stöd med avseende på interkulturella utbildningsproblem, medan det inte finns någon tydlig koppling mellan de planerade åtgärderna och det åtföljande socialstöd som behövs för de särskilda grupperna. Strukturreformer kommer dock också att vara viktiga om man skall förebygga social sammanhållning. De flesta åtgärder är inriktade på särskilda befolkningsgrupper. Återigen finns det bara några åtgärder som kan betecknas som innovativa på grund av att de underbyggs av ett integrerat synsätt, såsom den integrerade handlingsplanen för romer (zigenare), där investeringar i infrastruktur kombineras med investeringar i human- och socialkapital.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

De åtgärder som läggs fram under **mål 4** "*Mobilisera alla relevanta aktörer*" innehåller planer som behövs för övervakningen och genomförandet av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning, samt åtgärder för att förbättra ledning och administrativ kapacitet. Dessa åtgärder är därför indirekt relevanta för detta mål. Några av dem uppvisar inte någon omedelbar koppling till detta mål, medan vissa andra förefaller ta lång tid innan de genomförs. Övriga åtgärder handlar om att stärka de frivilliga aktiviteterna under en planeringsprocess. Avsikten att upprätta ett nätverk med stödtjänster för utsatta befolkningsgrupper på kommunal nivå är lovande.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Medan avsikten att anta ett synsätt för jämställdhetsarbetet uttrycks klart och tydligt saknar handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning en heltäckande strategi som bygger på en systematisk analys av de problem som kvinnor i Grekland står inför, samt på övervakning av de förändringar som äger rum. Vissa åtgärder till stöd för de mest utsatta grupperna presenteras, såsom program för omsorg om kvinnor som släpps ut ur fängelset.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Europeiska socialfonden och Equal bidrar i hög grad till att uppfylla målen i de nationella handlingsplanen. Texten i den nationella handlingsplanen innehåller bara några uttryckliga referenser till den grekiska *EGSR* 2000–2006. Många åtgärder, särskilt under mål 1.1, 2, 3 och i mindre omfattning under mål 4, förutsätter dock ett bidrag från Europeiska socialfonden. Denna brist beror på de belopp som har godkänts efter lämnandet av den nationella handlingsplanen. När det gäller social integration är Europeiska socialfonden aktiv i Grekland huvudsakligen genom sitt arbete för att förbättra utsatta gruppers anställbarhet och integration, och deras tillgång till utbildning och sjukvård. ESF:s stöd återspeglas främst i medfinansieringen av de operativa programmen "Sysselsättning och yrkesutbildning", "Utbildning och grundkurser" samt "Hälsa och välfärd". Stöd ges även av ERUF för relaterad infrastruktur och utrustning.

Det operativa programmet Equal för Grekland, som är avsett att främja och prova nya sätt att bekämpa den diskriminering och orättvisa som de mest missgynnade på arbetsmarknaden (unga människor, kvinnor, utbildade, etniska minoriteter, funktionshindrade, äldre arbetare, flyktingar, tidigare brottslingar, missbrukare av narkotika och alkohol samt asylsökande) drabbas av, är mycket beroende av stöd från Europeiska socialfonden.

SPANIEN

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Den spanska välfärdsstaten har förbättrats betydligt de senaste 20 åren. De snabbt ökande utgifterna för social trygghet (snabbare än BNP-ökningen och de totala offentliga utgifterna) har gjort det möjligt för Spanien att bygga upp ett socialförsäkringssystem som är baserat på tillgång till utbildning, sjukvård och socialt bistånd, i synnerhet till ålderspensioner. Det traditionella skattefinansierade och yrkesbaserade systemet har blivit ett mer blandat system som även innefattar socialt bistånd som finansieras med offentliga medel. Under de senaste tio åren har den sociala tryggheten utvidgats till att omfatta de mest utsatta människorna, med ett successivt genomförande av program för socialt bistånd som ett slutgiltigt skyddsnet. Arbetslösheten i Spanien är trots stadiga förbättringar under de senaste fem åren fortfarande hög (14,1 %). Enligt harmoniserade uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (1997) hade 19 % av den spanska befolkningen en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten. De senaste tendenserna visar att bostadslösa, invandrare, deras barn samt hushåll med ensamstående föräldrar är de socialt mest utsatta grupperna, och att den största orsaken till utslagning är bristen på sysselsättning.

Strategiskt synsätt: De spanska myndigheterna anser att utslagningen är ett flerdimensionellt fenomen, som gör mobiliseringen av intressenter mycket mer problematisk, vilket försvårar genomförandet av en sammanhängande integrationspolitik. Den nuvarande planen innehåller en katalog med de olika befintliga åtgärderna och de planerade förbättringarna för att främja integrationen. Den centrala strategiska prioriteringen i planen är mobiliseringen av offentliga myndigheter på olika nivåer, parterna på arbetsmarknaden och icke statliga organisationer. Detta bör bana väg för en plan där åtgärderna är mycket mer integrerade än i denna plan.

Politiska åtgärder: I Spanien uppmärksammas de fyra målen. Det spanska gensvaret på utmaningarna när det gäller social integration är främst inriktat på sysselsättning och social trygghet, i synnerhet genom pensionssystemen för pensionerade arbetare och människor med funktionshinder. Detta syftar till att ge äldre och de mest utsatta grupperna av befolkningen en godtagbar skyddsnivå. Den andra viktiga linjen för social trygghet berör minimiinkomsten som det yttersta skyddsnetet för dessa människor, i synnerhet för unga människor och äldre arbetslösa personer under pensionsåldern, som bör integreras på arbetsmarknaden. De spanska myndigheterna har traditionellt sett ett målinriktat synsätt som bygger på starka specialiserade offentliga institutioner, i stället för ett synsätt som är integrerat. Tillgång till ny teknik för att förebygga utslagning från informationssamhället utvecklas också i planen.

Kommande utmaningar: Samordning och samarbete mellan de olika administrativa nivåerna kommer att krävas för att man skall kunna definiera en lägsta åtgärdsstandard i syfte att hantera integrationsfrågan på ett mer enhetligt sätt i hela landet. De centrala och autonoma administrationerna engagerar sig för alla de autonoma regioner som utvecklar sina egna planer, vilket redan är fallet i flera regioner, i synnerhet i Navarra. En annan viktig utmaning är att ta itu med allvarliga former av fattigdom. Relativt nya former av utslagning, exempelvis dem som drabbar invandrare i alla åldrar, bostadslösa och de psykiskt sjuka förtjänar särskild uppmärksamhet. Förbättringen av indikatorer för utslagning och genomförande av regionala planer för att bekämpa utslagning bör föras vidare i den närmaste framtiden.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Under de senaste 20 åren har det spanska socialförsäkringssystemet tagit ett steg bort från det traditionella skattefinansierade skyddssystemet som grundar sig på yrke mot ett blandat system som även innefattar socialt bistånd som finansieras med offentliga medel. Detta socialförsäkringssystem bygger huvudsakligen på stöd vid minimiinkomst, hälso- och sjukvård, arbetslöshetskassa och ålderdomsförmåner samt integration på arbetsmarknaden, och det håller på att få en mer generell räckvidd. Det bör påpekas att minimiinkomstgarantin inte bygger på ett enhetligt nationellt system eftersom olika regionala system har olika bidragsbelopp.

Den ekonomiska situationen i Spanien förbättrades år 2000 med en BNP-tillväxt på 4,1 %. Detta har bidragit i synnerhet till en högre sysselsättningsnivå och minskad arbetslöshet. Trots att sysselsättningsnivån steg från 47,1 % år 1996 till 55 % år 2000 ligger den fortfarande långt under genomsnittet för EU på 63 %. Trots den avsevärt högre sysselsättningsnivån för kvinnor, ligger klyftan mellan könen på 30 procentenheter. Arbetslösheten i Spanien ligger på 14,1 % och trots stora förbättringar under de senaste fem åren är den fortfarande högst i EU. Återigen finns det en stor klyfta mellan könen eftersom arbetslösheten bland kvinnor är dubbelt så stor som bland män. Andra viktiga frågor i Spanien är den höga ungdomsarbetslösheten och långtidsarbetslösheten, som ligger på 11,4 respektive 5,9 %.

Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Spaniens utgifter för social trygghet till 21,6% av BNP, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 27,7% (uppgifter från 1998). Utgifterna per capita i köpkraftsstandard ligger på 3224 i Spanien, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 5532. Enligt harmoniserade uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (1997) hade 19 % av den spanska befolkningen en inkomst som var mindre än 60 % av medianinkomsten (risk för fattigdom). Andelen människor som kontinuerligt levde med risk för fattigdom under 1995–1997 var 8 % (uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning).

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

De främsta utmaningarna är bland annat följande:

- Att säkerställa ett lägsta standardiserat stöd i hela landet, eftersom hanteringen av sociala integrationsfrågor varierar betydligt mellan de autonoma regionerna.

- Att säkerställa bättre samordning mellan politiken för aktiv sysselsättning och den för social integration.
- Att fokusera på de största utsatta grupperna, exempelvis bostadslösa människor, invandrare och familjer med ensamstående föräldrar, eftersom missgynnande faktorer såsom arbetslöshet, låg utbildning, dåliga boendeförhållanden, funktionshinder osv. är särskilt vanliga i dessa grupper.
- Att tillgodose pensionärers och funktionshindrades behov av social trygghet.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning ger en bild av fattigdomen och den sociala utslagningen, och de olika befintliga åtgärderna och planerade förbättringarna för att bemöta problemen presenteras. Denna uppgift förutsatte brett deltagande av olika parter på central, regional och lokal nivå. När det gäller Spaniens institutionella förhållanden är den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning mer en översikt över olika åtgärder än en enda integrerad plan. Den bör ändå ses som en stor bedrift.

Den nationella handlingsplanen innehåller inga tydliga angivelser av nyckelmål eller kvantifierade mål. Det framgår dock av de detaljerade ekonomiska uppgifterna i planen att pensionsordningar och ordningar för minimiinkomst är de främsta instrumenten i kampen mot utslagning. Mobiliseringen av intressenter är ett strategiskt mål som kommer att göra det möjligt att göra integrationspolitiken effektivare.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Det framgår av den ekonomiska indelningen att nästan 90 % av de resurser som anges i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning går till att säkerställa komplementet till den lägsta pensionen och att 10 % går till att främja integrationen på arbetsmarknaden. I detta sammanhang prioriteras inkomststöd till dem som står utanför arbetsmarknaden, exempelvis äldre och människor med funktionshinder.

Resterande 10 % används mestadels för att hantera frågor som är indirekt förknippade med fattigdom, exempelvis bostadsvillkor, hälsa, utbildning osv., eller för att stödja särskilda målgrupper. Åtgärderna i dessa kategorier är väldefinierade, eftersom de motsvarar de åtgärder som genomförs av särskilda offentliga organ.

Bristen på kvantifierade mål är en svaghet i den nationella handlingsplanen. Indikatorerna för utslagning, som även bör täcka könsaspekter, bör förbättras för att man skall få en bättre förståelse av den sociala utslagningsprocessen och för att främja en anpassning av socialpolitiken till den senaste utvecklingen. Det bör påpekas att det för varje mål finns en beskrivning av en uppsättning initiativ som skall genomföras under de kommande två åren, för att förbättra politiken mot social utslagning.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Det mest innovativa innehållet i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är den mobilisering av aktörer som beskrivs i mål 4. Även om det i de andra målen finns en beskrivning av de initiativ som planeras för de kommande två åren, berör dessa i allmänhet förbättringen av befintliga åtgärder. Mobiliseringen av alla aktörer på området social utslagning kan ses som ett sätt att öka medvetenheten om denna specifika fråga och som ett sätt att uppmuntra systemförändringar som gör det möjligt att bygga upp ett mer integrerat synsätt.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Den decentraliserade administrationen i Spanien innebär att de flesta beståndsdelar som beskrivs i planen faller under de autonoma regionernas kompetens. *Ministerio de Presidencia* ansvarar för att samordna utvecklingen, övervakningen och utvärderingen av planen. I detta sammanhang bör man på regional nivå bedöma i vilken omfattning de olika åtgärderna samordnas och integreras. Dessutom är de flesta offentliga organ i Spanien som handhar sociala frågor i hög grad organiserade runt målgrupper, vilket innebär att ett övergripande förhållningssätt till social integration endast är möjligt genom nära samarbete och samordning. Det framgår av åtgärderna i mål 4 att enorma ansträngningar görs för att uppmärksamma denna fråga.

2.4 Det strategiska synsättets förenlighet med den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

De två nationella handlingsplanerna är nära förbundna när det gäller sysselsättningsåtgärder. Detta gäller särskilt de åtgärder under mål 1 som är avsedda dels att säkerställa arbetslöshetsunderstöd till mottagarna, dels att främja integrationen på arbetsmarknaden genom yrkesutbildning. Denna plan innefattar en beräknad tilldelning av medel i den nationella handlingsplanen för sysselsättning som är avsedda för de mest utsatta.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Den största vikten läggs vid ordningar för inträde på arbetsmarknaden där sysselsättning, utbildning och anställningssubventioner kombineras. Målgruppen för detta mål är de långtidsarbetslösa. I den aktiva inkomsten för inträde innefattas både den offentliga arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Den är avsedd att säkerställa en minimiinkomst och främja integrationen av bidragstagare på arbetsmarknaden. Eftersom denna åtgärd förvaltas av den centrala administrationen skulle det vara intressant att utvärdera dess synergier med liknande integrationsordningar som förvaltas på regional nivå.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Man prioriterar tillgång till minimiresurser, som utgör **65 %** av utgifterna under detta mål och 32 % av hela den nationella handlingsplanen. De huvudsakliga bidragstagarna är pensionärer och personer med funktionshinder. De andra prioriteringarna i detta mål är utbildningsåtgärder, särskilt för dem som inte har lägsta utbildning, som står för 12 % av detta mål. Sjukvårdsåtgärderna står också för **12 %** och de är främst inriktade på integrerade tjänster, som inbegriper socialtjänsten och sjukvården samt regionala och lokala administrationer som handhar omsorgen om dem med kroniska sjukdomar, samt på den nationella planen mot narkotika. Slutligen tilldelas 10 % till socialtjänsten och till boende.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

En av linjerna i detta mål rör genomförandet av integrationsplaner på regional nivå. Hittills har bara åtta autonoma regioner lagt fram en plan, men före utgången av år 2003 kommer alla autonoma regioner, såväl som de största kommunerna, att ha sina egna planer. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning specificeras inte något ekonomiskt stöd för dessa planer. Ändå bör detta ses som en utgångspunkt. En annan linje i detta mål är "familjesolidaritet". Dessa åtgärder är fokuserade på anhöriga och barnomsorg, och de omfattas av ett tydligt ekonomiskt stöd.

När det gäller tillgång till ny teknik inser man i planen den roll som ny teknik kan spela när det gäller att hjälpa icke-statliga organisationer och där anges flera initiativ för att förse dem med IT-utrustning och för att stimulera multimedienät. Man bör också notera avsikten att främja ny teknik för distansarbete för grupper med sociala svårigheter. Man bör också notera att 9,8 miljoner människor anses ha svårigheter att tillgå ny teknik, vilket innebär att denna fråga gäller mer än enbart social utslagning.

3.4 Agera för de mest utsatta

Prioriteringarna är uppdelade per målgrupp. Den största ekonomiska prioriteringen gäller "invandrare" och "familjer med barn", som står för cirka 45 % av de utgifter som planeras under mål 3. "Äldre" och "människor med funktionshinder" erhåller 40 %, medan "kvinnor" och "ungdomar" erhåller 10 % av anslaget. När det gäller de bostadslösa har bara en liten andel på mindre än 1 % tilldelats. De flesta av de åtgärder eller särskilda planer som beskrivs är av särskilt intresse vid kampen mot utslagning, och de är noggrant inriktade på särskilda grupper.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Den mest relevanta aspekten av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är de olika spanska myndigheternas och parternas enorma ansträngning och engagemang i arbetet med att samla in information för att kunna presentera denna plan, som resulterade i en bred översikt över integrationsfrågorna i Spanien. Uppföljningen av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning kommer att kräva stora insatser för att man skall kunna inrätta mer institutionella former av beslutsfattande, som innefattar nya *diskussionsfora*. När det gäller social integration kommer samarbetet mellan den centrala administrationen och regionerna att likna det som redan finns för sysselsättningspolitiken. Arbetsmarknadens parter och de icke-statliga organisationerna avser också att institutionalisera sitt sätt att ytterligare bidra till debatten om social integration. Man borde dock ha fått viss information om hur de autonoma regionernas offentliga administrationer mobiliserar de olika aktörerna på sin nivå, då den sociala integrationspolitiken ofta genomförs på regional nivå. Navarra-planen mot utslagning (1998–2005), där man visar hur en autonom region kan mobilisera de regionala parterna att identifiera utmaningar och fastställa operativa åtgärder.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Avsikten i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är att tillämpa jämställdhetsarbetet för alla fyra mål. Könnsfrågor ses dock främst i förhållande till kvinnors utsatthet, som är fallet i den breda spanska handlingsplanen för jämlikhet mellan män och kvinnor, som återfinns i mål 3. Under samma mål presenteras en ny nationell plan mot våld i hemmet, som omfattar stöd åt offer och åtgärder för gärningsmännen samt utbildning av dem som arbetar inom rättsväsendet. Under mål 1 och 2 tas könnsfrågor ibland upp vid bekämpning av analfabetism och när åtgärder har särskild stor inverkan på familjelivet, exempelvis barnomsorg och sjukvård och kan underlätta integrationen av kvinnor på arbetsmarknaden.

Kvinnoinstitutet har som en del av arbetsmarknadsministeriet deltagit i utarbetandet av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Det finns dock ingen tydlig angivelse av uppföljningen och utvärderingen av handlingsplanen ur ett jämställdhetsperspektiv.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

I de nuvarande EGSR-målen 1 och 3 (2000–2006) stöds den sociala integrationen huvudsakligen genom prioriteringsaxeln "integration på arbetsmarknaden av personer med särskilda svårigheter". De nationella anslagen och anslagen från Europeiska socialfonden för hela perioden uppgår till cirka 980 miljoner euro. De autonoma regionerna och de icke-statliga organisationerna är de största främjarna av åtgärderna mot social utslagning. Initiativet Equal bidrar även till den sociala integrationen, i synnerhet genom prioriteringarna rörande inträde på arbetsmarknaden och jämlikhet mellan könen.

FRANKRIKE

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Frankrike har under de senaste åren haft en stadig ekonomisk tillväxt som lett till en minskning av arbetslösheten och därmed av andelen människor som lever i fattigdom och social utslagning i fattigdom och social utslagning. Landet har fortfarande en hög arbetslöshet som slår mycket olika mot olika socialgrupper och regioner. Med en procentsats på 17 % med personer med risk för fattigdom 1997 ligger Frankrike något under genomsnittet i Europeiska unionen. Även om fattigdom och social utslagning främst hänger samman med arbetslöshet, drabbas även personer som inte är arbetslösa. De grupper i samhället som är mest sårbara för fattigdom och social utslagning är barn under 15 år som lever i fattiga hushåll, långtidsarbetslösa, lågutbildade ungdomar, ensamstående föräldrar, stora familjer, människor som bor i missgynnade bostadsområden och asylsökande.

Strategiskt synsätt: Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning fortsätter och kompletterar det arbete som inleddes 1998 för att bekämpa olika former av utslagning. Den bör utmytna i en detaljerad finansieringsplan. Genom handlingsplanen genomförs en dubbel strategi på medellång sikt, som starkt främjar en aktiv sysselsättningspolitik grundad på den nationella handlingsplanen för sysselsättning och mobiliserar de olika offentliga och privata aktörerna för att ge de människor som har det svårast bättre möjligheter att utnyttja sina rättigheter. Denna mobilisering kräver en förstärkt samordning mellan de berörda administrativa myndigheterna, liksom ett stort engagemang hos alla inblandade parter, inte minst de territoriella samhällsorganisationerna. Den valda strategin grundar sig på konstaterandet att utslagningen är flerdimensionell och den lägger tonvikten på integrering av de olika politikområdena. I den nationella handlingsplanen betonas också kravet på än mer beslutsamma åtgärder i de regioner där fattigdomen och den sociala utslagningen är mest omfattade. Slutligen har betydande insatser gjorts för att fastställa indikatorer, även om kvantifierade mål och delmål fortfarande saknas.

Politiska åtgärder: Åtgärderna delas upp i fyra huvudkategorier som motsvarar de fyra Nice-målen. Även om en stor del av åtgärderna berör tillgången till sysselsättning innehåller 2001 års nationella handlingsplan många åtgärder av social och kulturell art. Åtgärderna riktar sig till väl definierade målgrupper men också till olika territorier. Intensiteten i den föreslagna politiken kan bara bedömas mot bakgrund av de finansiella delarna av det nationella programmet för att förhindra och bekämpa fattigdom och social utslagning som antogs i juli 2001. Jämställdhet mellan män och kvinnor främjas i planens bestämmelser och åtgärder genom det övergripande synsättet på tillgång till rättigheter, och den pågående utvecklingen av könsuppdelade indikatorer bör ytterligare främja jämställdheten.

Kommande utmaningar: Kampen mot riskfaktorer i fråga om inkomst, bostad, hälsa samt kännedom om och faktisk tillgång till rättigheter är den största utmaningen som de franska myndigheterna nu står inför. Särskild uppmärksamhet kommer också att krävas inför de problem som kan uppstå i socialt känsliga bostadsområden och i vissa geografiska områden. För övrigt kan man mot bakgrund av framläggandet av nationella programmet för att förhindra och bekämpa fattigdom och social utslagning som antogs i juli 2001, konstatera att man för att stärka integrationen i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning måste se till att få en hållbar uppföljning som stöder sig på lämpliga indikatorer och ett gemensamt genomförande av handlingsplanen och alla andra program och initiativ som de franska myndigheterna antar inom området för social integration.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Sedan mitten av 1997 har den franska ekonomin, trots en svacka på senare tid, haft en stadig tillväxt (BNI ökade med 3,2 % 2000) och en stark ökning av sysselsättningsstillfällen (515 000 under 1999, 580 000 under 2000). Arbetslösheten har minskat oavbrutet sedan 1997 (8,7 % i slutet av mars 2001). Minskningen har gynnat långtidsarbetslösa, personer över 50 och unga. Trots denna utveckling ligger **arbetslösheten** fortfarande på en mycket hög nivå och framför allt kvarstår en **betydande ojämlikhet**. Arbetslösheten bland män är således på 7,7 %, medan den är på 10,9 % bland kvinnorna. Likaså drabbas regionerna olika, då arbetslösheten är högre i södra och norra Frankrike än i de västra och centrala delarna av landet.

När det gäller andelen med risk för fattigdom, enligt definitionen procent av befolkningen som lever på en inkomst som understiger 60 % av den nationella medianinkomsten, levde 17 % av befolkningen under denna gräns 1997, vilket placerar Frankrike något under EU-genomsnittet (enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning). Enligt nationell statistik levde år 2000 omkring 5 miljoner människor under fattigdomsgränsen (som då motsvarar 50 % av medianlönen).

Den ekonomiska fattigdomen är dock bara en dimension av fattigdom. För att få en helhetsbild av dess omfattning måste man också ta hänsyn till andra relevanta aspekter som tillgång till sysselsättning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån de grundläggande behoven uppfylls. Fattigdom och social utslagning hänger i huvudsak samman med arbetslöshet, men drabbar också människor som har anställning. Dessa "arbetande fattiga" utgör en av de grupper som är mest sårbara för fattigdom och social utslagning (1,3 miljoner människor). Andra sådana grupper är barn under 15 år som lever i hushåll med risk för fattigdom (950 000 år 2000), långtidsarbetslösa, lågutbildade ungdomar, stora familjer, ensamstående föräldrar, asylsökande samt de som bor i missgynnade bostadsområden eller i de utomeuropeiska departementen.

Att en del av den fattiga befolkningen åter kommit in på arbetsmarknaden eller förbättrat sina levnadsförhållanden har skett nyligen och beror på den förbättrade ekonomin. **Kampen mot riskfaktorer i fråga om inkomst, bostäder, hälso- och sjukvård och kunskaper är den största utmaning** de franska myndigheterna nu står inför. En **annan utmaning** gäller **utslagna personers tillgång till sina rättigheter**. Tillgången till dessa rättigheter försvåras ofta av de omfattande administrativa åtgärder som måste vidtas, alla blanketter som skall fyllas i och handlingar som skall sammanställas, plus de trassliga förvaltningsreglerna. Uppmärksamhet måste också ägnas åt **socialt missgynnade eller känsliga bostadsområden** och åt de **geografiska områden** som är särskilt drabbade av **social utslagning**.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Genom den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning genomförs en dubbel strategi på medellång sikt, som starkt främjar en aktiv sysselsättningspolitik grundad på den nationella handlingsplanen för sysselsättning och mobiliserar de olika offentliga och privata aktörerna för att ge de människor som har det svårast bättre möjligheter att utnyttja sina rättigheter. Denna mobilisering kräver en förstärkt samordning mellan de berörda administrativa myndigheterna, liksom ett stort engagemang hos alla inblandade parter, inte minst de territoriella samhällsorganisationerna. Den valda strategin grundar sig på konstaterandet att utslagningen är flerdimensionell och den lägger tonvikten på integrering av åtgärder för sysselsättning, utbildning, bostäder och hälso- och sjukvård.

I planen **fastställs inga kvantifierade mål** (eller delmål). Detta är en brist som kan medföra problem för förståelsen och bedömningen av fattigdomen och den sociala utslagningen, särskilt i samband med utvärderingar. Strategin tycks gå ut på att presentera "tendenser". En omfattande förteckning över indikatorer läggs fram för detta ändamål, med särskild betoning på uppdelningen av indikatorer efter kön och efter variabler som åldersgrupp, social och yrkesmässig tillhörighet, inkomst, ställning på arbetsmarknaden och familjesituation. I det program som lades fram i juli 2001 fastställs däremot kvantifierade mål som skall uppnås före 2003 för de flesta av åtgärderna. **Ur denna synvinkel är det lämpligt att understryka vikten av att anta ett integrerat synsätt vid genomförandet av å ena sidan handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och å andra sidan programmet från juli 2001.**

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Den **strategi** som föreslås i den nationella handlingsplanen är en **förlängning av den politik som antogs redan 1998** och den ingår i ett medellångt perspektiv som fastställts fram till 2003. I det **nationella programmet som lades fram i juli 2001** återspeglas de finansiella konsekvenserna av **handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning**. De första rapporterna om effekterna av 1998 års lag visar att åtgärderna haft en faktisk inverkan på tillgången till sysselsättning och en mindre inverkan på tillgången till rättigheter, med undantag för hälso- och sjukvårdsområdet, där en allomfattande sjukförsäkring (*CMU*) har införts.

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning syftar i första hand till att få in arbetssökande på arbetsmarknaden genom att lägga större tonvikt på de målgrupper som har svårast att få arbete. Handlingsplanen omfattar fem huvudsakliga mål som fördjupar 1998 års program och som motsvarar direktiven från toppmötet i Nice.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

I Frankrikes politik mot fattigdom och social utslagning skedde den största förändringen i och med lagen av den 29 juli 1998, vars huvudlinjer återupptas i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och utslagning. I handlingsplanen betonas dock **insatserna för de befolkningsgrupper som har svårast att få arbete**, vidare **breddas mobiliseringen av de olika statliga aktörerna** (rättsväsen, kultur, utbildning) **och av näringslivet** (utveckling av socialt ansvar och social dialog inom företagen för att förebygga och undvika arbetslöshet som kan leda till utslagning är ett av målen i förslaget till lagen om "social modernisering"). I 2001 års handlingsplan **understryks också vikten av mer bestämda åtgärder i de territorier där fattigdom och utslagning är vanligast förekommande.**

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Det strategiska synsättet är tydligt och motsvarar de utmaningar som identifierats. Det grundar sig på konstaterandet att utslagningen har flera dimensioner och att det finns behov av diversifierade lösningar. Handlingsplanen identifierar tydligt utslagningens följder, erkänner behovet av att förebygga utslagning, och skiljer ur de mest sårbara grupperna och regionerna. För att möta utmaningarna föreslås i planen en **strategi som grundas dels på samverkan mellan olika politikområden** (sysselsättning, bostad, sjukvård osv.), **dels på mobilisering av alla aktörer.**

När det gäller samarbete och samordning mellan alla aktörer bör det noteras att utarbetandet av denna strategi blev föremål för en omfattande debatt i det franska samhället under åren 1995–1998. Föreningsnätverken och de sociala aktörerna mobiliserades i hög grad liksom de behöriga statliga myndigheterna. Den nationella handlingsplanen förlänger och fördjupar dessa åtgärder men har troligen inte åstadkommit en lika kraftig mobilisering utanför de direkt berörda föreningsnätverken och de statliga myndigheterna. Det verkar därför **nödväntigt att upprätta förstärkta mekanismer för samordning mellan de berörda administrativa enheterna och att göra de olika parterna än mer delaktiga i genomförandet av bestämmelserna.** Det är därför viktigt att försäkra sig om de territoriella myndigheternas (särskilt landstingens och kommunernas) helhjärtade deltagande.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning har tydliga kopplingar till den strategi som föreslås i 2001 års nationella handlingsplan för sysselsättning. Handlingsplanen tar givetvis hänsyn till den franska strategi för sysselsättning som formaliserades i handlingsplanen för sysselsättning, vilken den också förstärker och berikar. Frankrike fäster nämligen särskild vikt vid förebyggande och aktiva åtgärder till förmån för personer som hotas av social utslagning, vilket bland annat den nya åtgärden *Projet d'Action personnalisée* (personlig handlingsplan) vittnar om, liksom inrättandet av låglönebidrag och förstärkningen av programmet *Trace (Trajet d'Accès à l'Emploi – vägen till arbete)* som riktar sig till ungdomar med särskilda svårigheter. Andra åtgärder syftar till att ge stöd i samband med anställning (handelssektorn och andra sektorer).

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen och allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster.

Det tillvägagångssätt som valts går inte ut på att skapa specifika rättigheter som skall gälla enbart de svagaste, utan i stället på att anpassa alla bestämmelser om allmänna rättigheter och utveckla uppföljningsåtgärder som gör det möjligt att mobilisera dem effektivt. Åtgärderna består huvudsakligen i att hjälpa arbetslösa och de befolkningsgrupper som har svårast att få arbete in på arbetsmarknaden, få yrkeserfarenheter godkända, anpassa sociala avgifter till enskilda personers faktiska inkomst. Tillgång till bostäder, förbättrad tillgång till vård och framför allt en betydande insats till förmån för psykiskt sjuka är också några av de nya åtgärderna. I den nationella handlingsplanen föreslås också program för tillgång till utbildning, rättsväsen och kultur, även om dessa åtgärder inte är lika omfattande som de förut nämnda.

3.2 Förebygga riskerna för utslagning.

Den föreslagna strategin överensstämmer med principen om förebyggande som fastställdes vid toppmötet i Nice. En hel rad konkreta åtgärder planeras i syfte att sätta in förebyggande, riktade åtgärder i det skede det uppstår en risk för försämrade levnadsvillkor. De huvudsakliga åtgärderna utgörs av förslagen om socialt stöd till familjer med stora skulder, förebyggande av vräkningar, inrättande av grupper för studieövervakning för att förhindra avhopp från skolan, förebyggande av familjeproblem genom ökat föräldrastöd och inrättandet av flera platser där unga och arbetslösa kan få tillgång till ny teknik.

Även om planen inte nämner delaktighet i IT-samhället bland de främsta utmaningarna, innehåller den ändå en rad initiativ **som rör informations- och kommunikationsteknik (IKT)** inom skolan (alla skolor skall ha Internetuppkoppling innan utgången av läsåret 2001–2002, dator- och Internetkörkort), vidareutbildning (introduktionskurser till Internet och Internetkörkort erbjuds arbetslösa under vidareutbildning och unga som så önskar i lokala program) och genom inrättande av platser där allmänheten har tillgång till Internet. Innan 2003 kommer över 7 000 offentliga inrättningar att kunna erbjuda tillgång till Internet. Bland dessa kommer 2 500 inrättningar, som skall underteckna en "stadga om digitala offentliga platser", ge alla möjlighet att skaffa sig en allmän utbildning i form av ett "Internet- och multimediepass", samtidigt som programmet *Points Cyb* fortsätter och förstärks.

3.3 Agera för de mest utsatta

Det tillvägagångssätt som valts är inriktat på både människor och territorier. Kartläggningen av de mest utsatta grupperna är mycket tydlig och de föreslagna åtgärderna inriktas på de grupper och områden där utslagning oftast förekommer. Här kan bland annat framhållas breddningen av programmet *Trace* för unga på väg in på arbetsmarknaden och utvecklingen av samhällsnyttiga tjänster i missgynnade bostadsområden. Särskild uppmärksamhet ägnas åt utomeuropeiska territorier och departement som är utsatta för social utslagning. Frankrike inledde i början av 80-talet en satsning på stadspolitiken med inriktning på missgynnade bostadsområden, och i 2001 års handlingsplan betonas ett mer territoriellt synsätt i fråga om statligt stöd, särskilt inom områden som tillgång till sysselsättning för de mest utsatta grupperna i befolkningen.

3.4 Mobilisera alla relevanta aktörer

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning medges och framhålls att det krävs en **effektiv samordning av alla aktörer** för att åstadkomma effektiva åtgärder i kampen mot utslagning. Denna samordning sker genom en förstärkning av de lokala strukturerna för social kontroll och genom inrättande av mottagningslokaler i närområden där man samlar olika offentliga och sociala serviceinstanser. En större mobilisering och bättre samordning av de decentraliserade statliga inrättningarna kommer att följas av ett förstärkt partnerskap med föreningslivet. Partnerskapet är en väsentlig faktor i handlingsplanen, såväl i fråga om dess innehåll som när det gäller hur den skall genomföras.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Det övergripande tillvägagångssättet som syftar till att garantera alla en effektiv tillgång till lika rättigheter bör bidra till att främja jämställdhet i de bestämmelser och åtgärder som presenteras. Tillvägagångssättet verkar dock mindre kraftfullt när det gäller det sociala skyddet, där klyftorna märks bland annat i skilsmässosituationer, och inom de områden som kräver könsuppdelad statistik, vilket man enligt planen gradvis kommer att införa.

Kartläggningen av de främsta utmaningarna visar klyftorna mellan män och kvinnor när det gäller sysselsättning och familjesituation (85 % av de ensamstående föräldrarna är kvinnor). Följaktligen gäller de initiativ som tagits särskilt tillgång till sysselsättning (kvantifierade mål för lågutbildade kvinnors deltagande i programmet *Trace*) och ekonomiskt oberoende bland mottagare av ensamförälderbidrag. Män i riskzonen för utslagning, tidigare straffade, bostadslösa, brottslingar, invandrad arbetskraft med familj ägnas också särskild uppmärksamhet och särskilda åtgärder inom mål som sysselsättning, bostad, hälso- och sjukvård, tillgång till Internet. Inrättandet av ett personligt socialt stöd bör också bidra till att mäns och kvinnors särskilda behov beaktas bättre.

Frågan om instrument för styrning av åtgärderna återstår att lösa. I planen förklaras att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att dela upp indikatorerna efter kön för att bättre kunna inrikta åtgärderna till stöd för kvinnor, som ofta är de som drabbas värst i situationer med social utslagning. Detta är särskilt viktigt eftersom det program som lades fram i juli 2001 i motsats till handlingsplanen inte tar upp könsfrågor i någon större omfattning.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning nämner inte uttryckligen de insatser som medfinansieras av ESF. **Anknytningen är dock tydlig** när det gäller den förebyggande politik som förs. I detta sammanhang ger ESF inom ramen för Mål 3-programmet för perioden 2000–2006 särskilt stöd till att förstärka ett förebyggande synsätt. Dessa åtgärder representerar nämligen 65,5 % av den sammanlagda nationella finansieringsramen (dvs. omkring 3 miljarder euro i bidrag från ESF).

Stödet från ESF gäller särskilt åtgärder till förmån för allmänheten i programmet för individuella åtgärder för nystart, samt stöd till utveckling av lokala och regionala planer för inträde på arbetsmarknaden (PLIE och PDI). EFS:s insatser inriktas också på att bekämpa utslagning, genom stöd till förebyggande åtgärder och åtgärder för social integration och genom att försöka förena förebyggande insatser mot långtidsarbetslöshet och åtgärder mot utslagning. EFS ingriper också förebyggande för att ge en ny chans till ungdomar som lämnar skolan utan att ha en annan lösning. ESF-stödet mobiliseras också till förmån för sysselsatt arbetskraft. Stödet från EFS används slutligen också till insatser för att undanröja hinder för tillgång till arbete och utbildning för kvinnor och till stöd för diversifiering av kvinnors yrkesval.

IRLAND

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: År 2000 var det sjunde året med extraordinär ekonomisk tillväxt i Irland. BNP steg med 10,7 %, vilket är tre gånger så mycket som genomsnittet för EU, och överskred resultaten för föregående år. Effekterna har varit enorma med en minskning av arbetslösheten till 4,2 % och av långtidsarbetslösheten till 1,7 %. Jämte en höjning av sysselsättningsnivån råder det en ökande brist på arbetskraft och kompetens. Fattigdomsbilden är blandad. Enligt Irlands definition "bestående fattigdom" (*consistent poverty*) sjönk fattigdomstalet för vuxna från 15 % år 1994 till 8 % år 1998 och fattigdomen bland barn sjönk till 12 % under samma period. Men inkomstskillnaderna växer. År 1997 levde 20 % av befolkningen med en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten med användning av harmoniserade ECHP-uppgifter. En grundlig undersökning av social utslagning kräver mer utvecklad information om tendenser om fattigdom som i sin tur kräver mer information om särskilda grupper, t.ex. fattigdom per geografisk region. En sådan undersökning skulle även kräva en analys av problemet med social utslagning. Denna analys skulle ta upp frågor om hälsa, transport och boende. Det förväntas att dessa frågor kommer att tas upp som en del av översynen av den nationella handlingsplanen.

Strategiskt synsätt: Behovet av att bekämpa fattigdom är i hög grad erkänt. Den sociala integrationspolitiken står för 10 miljarder euro, och en nationell strategi mot fattigdom, som den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning bygger på, upprättades 1997. Denna strategi (och därmed det strategiska synsättet på fattigdom i Irland) omfattas av ett långsiktigt program (10 år) och består av särskilda mål som täcker vissa programområden och grupper. Sysselsättning och arbete för alla ses som en nyckel ut ur social utslagning. En administrativ infrastruktur och förfaranden och mekanismer för övervakning (av vilka många är nya när de införs) har inrättats för att driva på strategin. Det bör särskilt påpekas att mål och principer har integrerats i nationella budget- och utvecklingsplaner. Man har åtagit sig att se över och förbättra strategin mot fattigdom, och en omfattande översyn är nu på väg. Varken den analys som ligger till grund för den nationella strategin mot fattigdom eller någon av de nyare utvärderingarna av denna strategi återspeglas dock på ett adekvat sätt i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning, som saknar en strategisk dimension. Könnsfrågan tas heller inte upp som någon specifik fråga.

Politiska åtgärder: Irland är aktivt inom alla fyra mål, i synnerhet när det gäller att underlätta möjligheterna till anställning och att höja utbildningsstandarden. Arbetslösa och funktionshindrade människor uppmärksammas särskilt, och värdet av livslångt lärande betonas. Familjens betydelse och kampen mot bostadslöshet tas upp. Behovet av en effektiv infrastruktur för social omsorg om barn och äldre erkänns, och barnfattigdom är en central fråga i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Intressenters deltagande och bidrag värderas och de är fullt engagerade i översynen av den nationella strategin mot fattigdom med arbetsplaner för att involvera dem mer i strategin mot fattigdom. Intressenternas deltagande i arbetet med den nuvarande nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning var svagt, men det kommer att uppmärksammas i framtiden.

Kommande utmaningar: Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller en bred översikt över framtida utmaningar, och där anges inte några specifika mål. Det framgår dock av handlingsplanen att en rad frågor måste uppmärksammas i alla framtida strategier under den reviderade nationella strategin mot fattigdom. Följande prioriteringar kommer att vara centrala: ökade investeringar för tillhandahållande av tjänster (hälsa, boende och transport) för låginkomsttagare, bekämpning av eftersattheten på landsbygden och i städer samt genomförande av en infrastruktur för social omsorg (särskilt för barn och äldre). Den måste även vara inriktad på att minska de växande inkomstskillnaderna, integrationen av flyktingar och invandrare, samt på kvinnors självständighet (särskilt ekonomiskt oberoende) och välbefinnande. Frågorna om fler arbetstillfällen, bättre utbildningsresultat och ökad läs- och skrivkunnsighet måste också uppmärksammas.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

År 2000 var det sjunde året med extraordinär ekonomisk tillväxt i Irland. BNP steg med 10,7 %, vilket är tre gånger så mycket som genomsnittet för EU, och överskred resultaten för föregående år. Denna utveckling uppvisade även växande brister när det gäller arbetskraft och kompetens. Denna inverkan är betydelsefull. Det som är mest anmärkningsvärt är minskningen av arbetslösheten till 4,2 % och av långtidsarbetslösheten till 1,7 %, samt höjda sysselsättningsnivåer. Tendensen är fortsatt tillväxt men i långsammare takt (prognosen ligger på en BNP-tillväxt på 6,7 % för 2001). Fattigdomsbilden är dock blandad. Enligt den nationella definitionen "bestående fattigdom" (*consistent poverty*) sjönk fattigdomen bland vuxna från 15 % år 1994 till 8 % år 1998, och fattigdomen bland barn sjönk till 12 % under samma period. Bland de omedelbara konsekvenserna av snabb ekonomisk tillväxt är en växande ekonomisk skillnad. Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning hade 20 % av befolkningen år 1997 en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten. Irlands utgifter för social trygghet uppgick 1998 bara till 16 % av BNP (den lägsta andelen i unionen). Detta förklaras delvis av landets relativt låga andel äldre människor. Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses. Denna undersökning kommer att kräva information om tendenser när det gäller fattigdom vilket inte ges på ett adekvat sätt i den nationella handlingsplanen. Denna information skulle även behöva brytas ned för att täcka frågor, t.ex. fattigdomsrisk efter geografiskt område eller i mer utsatta grupper. Några av de största problemen framgår, exempelvis eftersatt landsbygd, som förefaller vara endemiska. Man inser att tillgången till hälso- och sjukvård inte är jämlik, men det ges inga närmare uppgifter. Mänskliga rättigheter hanteras huvudsakligen genom jämlikhetslagen (*Equal Status Act*), men det finns inga specifika hänvisningar till sociala rättigheter och få hänvisningar till medborgarskap. I detta skede av översynen av den nationella strategin mot fattigdom identifierar man i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning framtida utmaningar i breda ordalag i stället för specifika mål. Den irländska regeringens främsta mål är att bibehålla hållbara tillväxtnivåer och sysselsättningsnivåer, och samtidigt bekämpa social utslagning, fattigdom och bristande jämlikhet. Av handlingsplanen kan man dock sluta sig till att politiken måste inriktas på följande frågor om den sociala utslagningen skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt: Tillhandahållande av tjänster (hälsa, boende och transport) för dem med låga inkomster, eftersatthet på landsbygd och i städer samt genomförande av en infrastruktur för social omsorg (särskilt för barn och äldre). Den bör dessutom var inriktad på följande frågor: Växande inkomstskillnader, integration av flyktingar och invandrare, och kvinnors oberoende (särskilt ekonomiskt oberoende) och välbefinnande. Frågorna om arbetstillfällen för de utslagna, bättre utbildningsresultat och ökad läs- och skrivkunighet måste också uppmärksammas. Detta kommer att förutsätta samordning på lokal nivå och bättre uppgifter, i synnerhet om marginella grupper. Det förväntas att dessa frågor tas upp som en del i översynen av den nationella handlingsplanen.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Behovet av att bekämpa fattigdomen är erkänt sedan länge i Irland genom den nationella strategin mot fattigdom, som omfattar politik för cirka tio miljarder euro. Strategin upprättades år 1997 och är inriktad på sysselsättning som en av de främsta vägarna ut ur utslagning. Det strukturella stödet för strategin innefattar stärkt lagstiftning (särskilt när det gäller jämlikhet) och metoder som grundar sig på partnerskap, särskilt överenskommelsen om nationella partnerskap. Denna strategi är central för den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och för dess strategiska synsätt. Den är långsiktig (tio år) och består av specifika mål som täcker särskilda programområden, varmed ett synsätt med målgrupper förstärks. En administrativ infrastruktur och förfaranden och mekanismer för övervakning (av vilka många är nya när de införs) har inrättats för att driva på strategin. Det bör särskilt påpekas att mål och principer har integrerats i nationella finans- och utvecklingsplaner. Man har åtagit sig att se över och förbättra strategin mot fattigdom, och en omfattande översyn är nu på väg.

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning kom före översynen av den nationella strategin mot fattigdom och där utvecklas därför inte dess analys eller uppdateras och återfokuseras inte dess övergripande strategi, prioriteringar eller mål. Ytterligare förbättringar i dessa avseenden förväntas bli ett viktigt resultat av översynen av den nationella strategin mot fattigdom.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

I den nationella strategin mot fattigdom blickar man tio år framåt i tiden. Engagemanget för det långsiktiga perspektivet kompletteras också med en beredvillighet att vid behov se över och ändra. Fokus på sysselsättningen som den viktigaste vägen ut ur utslagningen, i synnerhet för funktionshindrade och arbetslösa, är fortfarande lämpligt med tanke på hur arbetsmarknaden ser ut. Den nationella utvecklingsplanens bidrag till den sociala integrationen överensstämmer med detta synsätt. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning begränsar sig i stort sett till en beskrivning av politiska åtgärder som redan existerar. Den erbjuder inga adekvata utvärderingsbevis från de fyra första åren med strategin mot fattigdom.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Den nationella handlingsplanen innehåller värdefulla och intressanta exempel på goda metoder fastän den innehåller få nyheter i förhållande till den nationella strategin mot fattigdom. Det förväntas dock att översynen av den nationella strategin mot fattigdom, i den form den antas med arbetsmarknadens parter, kommer att ge nya impulser till följd av att följande sex teman undersökts: Mindre gynnsam utbildningssituation, sysselsättning, fattigdom på landsbygden, mindre gynnsamma stadsförhållanden, boende och hälsa. Varje ny arbetsgrupp kommer att behandla frågor som gäller kvinnor, barn, äldre människor och etniska minoriteter som övergripande frågor. En separat grupp, *the Benchmarking and Indexation Working Group (BIG)*, kommer att undersöka om socialbidragen är tillräckliga. Varje arbetsgrupps uppdrag innefattar även mål och indikatorer. Översynen förväntas i november 2001. Man har åtagit sig att den nationella strategin kommer att omformas med hjälp av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Den nationella strategin mot fattigdom bygger på ett synsätt med flera organ och samarbete mellan ministerierna. Arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer, frivilliga grupper och samhällsgrupper deltar i utarbetandet av program och strategi för att stärka detta. Översynen av den nationella strategin mot fattigdom innefattar alla berörda aktörer på ett positivt och betydelsefullt sätt. Deltagandet i den nationella planen mot fattigdom och social utslagning är mindre tydligt. Konferenser anordnades där grupper skulle kunna bidra, men vissa intressenter anser att deltagandet här har varit mindre än i andra strategiska processer, och att deras bidrag var mindre uppskattat. Man har åtagit sig att delta till fullo i nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning i framtiden. Man försöker sig på ett heltäckande synsätt genom så kallad *Poverty Proofing*. Detta är ett radikalt försök att beakta hur fattiga påverkas av all regeringspolitik. Syftet med *Poverty Proofing* är att beslutsfattarna skall få ett systematiskt synsätt när det gäller att bedöma effekterna av deras politik på dem som lever i fattigdom, i synnerhet i utarbetningsstadiet. Hittills förefaller idén vara hållbar, men genomförandet förutsätter mer arbete. Synsättet bör stärkas ytterligare och utvidgas till lokal nivå efter en extern översyn av dess effekter.

2.4 Det strategiska synsättets förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Möjligheten att de två skall bli förenliga är god och den nationella handlingsplanen tar upp frågor om social utslagning. Fastän den innehåller hänvisningar till den roll som den nationella planen för sysselsättning spelar är kopplingarna mellan de två dokumenten svaga och skulle kunna förbättras.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Integrationen av utestängda människor på arbetsmarknaden och undanröjandet av långtidsarbetslösheten är två centrala utmaningar. Strategin går ut på att tillhandahålla incitament, att mobilisera hela arbetsstyrkan samt att erbjuda nödvändig utbildning och möjligheter till livslångt lärande. Synsättet i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning bygger på relevanta åtgärder för anställbarhet i den nationella handlingsplanen mot sysselsättning och den är inriktad på människor med funktionshinder, arbetslösa, och, i mindre omfattning, resandefolk och flyktingar. En arbetsgrupp för livslångt lärande har upprättats vars uppgift är att identifiera klyftor i utbudet och att göra rekommendationer. Att vidareutbilda människor med föråldrad eller låg kompetens är en prioritering, men det finns ännu inga mål. Ett antal politiska initiativ har redan tagits för att man skall kunna få tillgång till kunskapsamhället. De är antingen små pilotprojekt för särskilda grupper, såsom IT-möjligheter för funktionshindrade människor och stöd till den frivilliga sektorn, eller så är de stora allmänna synsätt, exempelvis åtgärder för att sprida datakunskaper.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, gods och tjänster för alla

Social trygghet och minimiinkomst är frågor som tas upp i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Jämförelsevis spenderar Irland en mindre andel av BNP än någon annan medlemsstat på social trygghet (16,1 % jämfört med genomsnittet för EU på 27,7 %), vilket delvis beror på dess relativt låga andel äldre. Det finns numera ett åtagande att öka all välfärd. Väsentliga framsteg har gjorts för att uppfylla dessa åtaganden. Mer specifikt har man åtagit sig att höja barnbidraget, och ett mål på 100 IRL per vecka som lägsta socialbidrag har införts. Att undanta dem med låga inkomster från skattskyldighet har redan börjat och att utarbeta en tröskel för tillräcklig inkomst är planerat arbete. När det gäller hälsa har man insett att tillgången till hälso- och sjukvård inte är jämlik i Irland. Mål har satts upp i programmet för välstånd och rättvisa, men inga siffror som skall uppnås. Vidareutvecklingen av resurser för att underlätta funktionshindrades tillgång till transporter är heltäckande, och innefattar taxibilar, bussar och tåg. Även om dessa förändringar inte har understrukits kommer de att gynna även andra (föräldrar med små barn och äldre). Men man ger inga närmare uppgifter om hur transportbehoven för andra socialt utslagna människor, särskilt på landsbygden, kommer att tillgodoses. Några andra frågor om tillgång, exempelvis till rättvisa, rekreation och konst, tas inte upp. Det finns dock flera initiativ för att bekämpa våld i hemmet, bland annat *National Steering Committee on Women against Violence* (nationella styrkommittén för kvinnor mot våld), *MOVE* och *First Contact*, som är två pilotprojekt som är inriktade på potentiella våldsvverkare.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

Efterfrågan på **boende** uppskattas till 500 000 bostäder för de kommande tio åren. Inga mål har satts upp i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning när det gäller detta, och det förklaras inte hur det kommer att påverka den sociala integrationen. Mål kommer att fastställas efter översynen av den nationella strategin mot fattigdom. Resandefolkets boendebestånd har valts ut för åtgärderna, men andra socialt utestängda grupper eller familjer med låga inkomster har inte prioriterats i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning inser man att man snarast bör ta itu med bostadslösheten, och en ny byrå för hemlösa har öppnats i Dublin. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innefattar inte relevanta indikatorer/uppgifter. För **familjer** finns det en rad bestämmelser till stöd för alla aspekter av familjeliv, bland annat följande: Tjänsten för penningråd och budgetering för att hantera **skuldsättning** och en strategi för att förbättra **balansen mellan arbete och fritid** håller på att utarbetas, men inga mål har angivits. Ett exempel på markpolitik är *Family Service Pilot Project* (pilotprojektet för familjeservice), som är inriktat på problemfamiljer med komplexa problem, såsom unga ensamstående mödrar. Projektet är lokalt och det är uttryck för ett integrerat synsätt eftersom det erbjuder ett "paket" med stöd-tjänster, som är skraddarsytt för enskilda familjebehov. Detta innefattar vägledning, rådgivning och handläggning av fall. I en färsk utvärderingsrapport rekommenderas nu att projektet genomförs mer allmänt.

3.4 Agera för de mest utsatta

Insatserna tenderar att vara inriktade på specifika grupper i stället för att vara generella. **Eftersattheten på landsbygden** är endemisk. Nästan 61 % av utbildningsmässigt missgynnade skolbarn bor på landsbygden. Liksom är fallet med andra aspekter av fattigdom på landsbygden har inga specifika mål satts upp, även om det finns globala mål som gynnar landsbygden, såsom att drastiskt minska antalet elever som lämnar skolan tidigt och att höja kvalifikationsnivåerna. Fattigdomen bland **äldre människor** identifieras, i synnerhet behovet av ett fungerande eller förbättrat pensionssystem. En ny utveckling är programmet **Rapid**, där man identifierar de 25 mest utsatta områdena i Irland på grundval av följande faktorer: Arbetslöshet, inkomstnivåer, familjestruktur och social struktur, mindre gynnsam utbildningssituation och höga nivåer av boende i lokala myndigheters regi. Rapid är inriktat på sociala integrationsåtgärder och investeringar under den nationella utvecklingsplanen för de mest utsatta. Det är ett lokalt och målinriktat förhållningssätt till socialt skydd. *Colaiste Ide – City of Dublin Vec* erbjuder kvalitet, flexibel utbildning (online och distansstudier) för arbetslösa, ensamstående föräldrar och funktionshindrade. Det drar till sig studenter från hela Irland och deltar i Outreach.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Aktörerna finns med på agendan för social integration. Infrastrukturen för samråd är stark, och en större delegering av ansvar till regional och lokal nivå är nu uppenbar, även viss delegering av den nationella utvecklingsplanen och den nationella strategin mot fattigdom till regionala styrande organ, upprättandet av utvecklingsstyrelser för stad och *county*, samt lokala myndigheters ökade deltagande. Den nyligen inrättade *Equal Opportunities and Social Inclusion Co-ordinating Committee* (samordnande kommittén för lika möjligheter för alla och för social integration) är sammansatt av företrädare för en lång rad organisationer (bland annat icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter) och en av dess uppgifter är att identifiera sätt att främja jämlikhet och social integration som en central del av regeringspolitiken. I den nya vitboken *Supporting Voluntary Activity* (Stöd till frivilliga aktiviteter) upprättas ett ramverk för att stärka de samrådsmekanismer som planeras som en del av översynen av den nationella strategin mot fattigdom. När det gäller den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning har det hållits konferenser för att få in synpunkter, men arbetet var inte tillfredsställande för vissa intressenter.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Det finns ingen könsanalys i de främsta utmaningarna, men arbete pågår för att bekämpa fattigdomen bland kvinnor, bland annat med hjälp av översynen av den nationella strategin mot fattigdom. Strukturellt sett finns det en enhet för jämställdhetsarbete (*Gender Mainstreaming Unit – GMU*) som är knuten till justitieministeriets jämlikhets- och lagreform, samt en planerad enhet för jämlikhet mellan könen när det gäller utbildning (*Education Gender Equality Unit – GEU*). Den nya jämlikhetsarkitekturen omfattar nio former av jämlikhet, i stället för den enda inriktningen på könsaspekter. Det är inte känt vilka effekter denna förändring kommer att få.

Könsaspekter uppmärksammas när det gäller sysselsättning i linje med den nationella sysselsättningsplanen. Den uppmärksammas till viss del när det gäller social trygghet. Förbättringar i förtida statspension har gjorts t.ex., fastän den nuvarande pensionsreformen har sitt fokus på tjänstepensioner och individuella pensioner. Särskild uppmärksamhet bör dock ges äldre kvinnors behov, särskilt de som har låga pensionspoäng. Förbättringar är nödvändiga på vissa områden, särskilt t.ex. anhörigvårdare, där förmåner för anhörigvårdare inte behovsprövas nu kompletteras med det nyligen införda rätten att ta ledigt från sitt arbete upp till 65 veckor för vård av anhörig. Dessutom beviljas bidrag för att bibehålla pensionsskyddet under frånvaron från arbetet för att vårda barn eller andra på heltid.

När det gäller tillgång till hälso- och sjukvård, boende och transport är könsaspekterna inte uppenbara.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Det nationella operativa programmet för sysselsättning och utveckling av mänskliga resurser står för investeringar på mer än 12,5 miljarder euro. Bidraget från Europeiska socialfonden till detta program är mer än 900 miljoner euro, eller 85 % av hela Europeiska socialfonden. Europeiska socialfonden bidrar dessutom till de två regionala operativa program där Europeiska socialfondens åtgärder berör barnomsorg, samt till det operativa programmet *Peace II*, där Europeiska socialfonden används för att stödja social integration och sysselsättningsåtgärder. Även om det belopp från Europeiska socialfonden som anslås till politikområdet för social integration är förhållandevis blygsamt (cirka 12 % av tillgängliga 1056 miljoner euro), är Europeiska socialfondens stöd stort genom politikområdena A och C för de grupper som riskerar att slås ut.

ITALIEN

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: I Italien är den sociala utslagningen framför allt koncentrerad till vissa regioner de södra delarna av landet, medan fenomenet är mer begränsat i Norditalien och där berör mer specifika grupper. Den främsta orsaken till social utslagning är den ekonomiska fattigdomen som enligt europeiska indikatorer 1997 uppgick till 19 % (risk för fattigdom vid 60 % av medianinkomsten). Den sociala utslagningen drabbar i synnerhet stora hushåll och hushåll där den viktigaste familjeförsörjaren saknar anställning, samt personer med låg utbildning och äldre omsorgsbehövande. Geografiskt är dessa risker mer koncentrerade till Syditalien där socialsystemet fortfarande är inriktat på mekanismer för finansiellt stöd snarare än på servicetillgänglighet. Familjen är fortfarande en grundpelare i landets sociala modell och erhåller en rad skatteförmåner och direkta stöd för att täcka upp för bristerna på samhällsservice. Detta fenomen kan ha en negativ inverkan på sysselsättningen bland kvinnorna, trots en rad initiativ som inletts för att främja möjligheterna att förena familjeliv och yrkesliv, ett mål som Italien fortfarande har långt kvar till.

Strategiskt synsätt: Strategin mot social utslagning grundas på ett blandat tillvägagångssätt, med dels en övergripande och förebyggande politik, dels en åtgärds politik som riktas mot särskilda målgrupper. Den nya planeringspolitik som nu håller på att utprovas strävar efter **en helhetssyn**, med interventioner och samhällsservice som överensstämmer med principen om allmän tillgänglighet, ökat partnerskap, inrättande av nätverk och ett system för uppföljning; **decentralisering**, med direkt deltagande av regionala myndigheter på alla nivåer; **partnerskap**, då de olika aktörernas deltagande är en beståndsdel i den nya planeringen; och **multisektoriell**, då den omfattar olika fleråriga planer. Den nationella handlingsplanen grundas på en planering som sträcker fram till 2003, där de politiska målen inte kvantifierats på nationell nivå. Andan i de strategier och den politik som antagits vittnar dock tydligt om regeringens långsiktiga engagemang. Två huvudsakliga tendenser kännetecknar prioriteringarna för de **offentliga utgifterna** fram till 2003: dels omfördelningen (1998–2000) av utgifter för social trygghet, med en minskning av pensioner (till invalider och krigsveteraner) och en ökning av transfereringar och tjänster, dels strävan att fördubbla de finansiella anslagen till den socialpolitiska fonden (2000–2003).

Politiska åtgärder: Den nationella socialplan (*PNS*) som antogs i april 2001 ligger till grund för den nationella handlingsplanen och hänvisar uttryckligen till Nice-målen. *PNS* genomförs genom regionala planer och utgör ramen för den nya strategin för social integration och en grundpelare för den bidragsreform som nyligen antogs i Italien (ramlag från 2000). I *PNS* hänvisas till en rad programplaneringsdokument (4 nationella planer och 4 sektoriella) som kompletteras med andra, mer specifika, interventionsformer (exempelvis försök med minimiinkomst vid social återanpassning (*RMI*) på lokal nivå, lagen om invandrарutbildning, familje- och föräldrapenning, lagen om barns rättigheter osv.). De åtgärder som genomförs motsvarar de fyra Nice-målen och presenteras i enlighet med denna struktur.

Kommande utmaningar: Den främsta utmaningen gäller Syditaliens utveckling vilket för övrigt är en av huvudlinjerna i den italienska strukturpolitiken. I detta hänseende måste en strategisk ansträngning säkerställas. Barn- och äldreomsorgen utgör också en stor utmaning. För övrigt är fattigdomsproblemet, som tydligt identifieras i analysen och utpekats som ett av de fem målen i den nationella socialplanen, fortfarande en utmaning som ännu inte tagits upp i någon specifik åtgärd utom försöken med *RMI*, som fortfarande är på experimentstadiet. På institutionell nivå gäller den främsta utmaningen samordningen av den nationella planeringen, såväl mellan de olika sektoriella planerna som mellan nationella och regionala planer. Uppföljning och utvärdering, som garanteras av observationscentrum för socialpolitiken, samt de regionala myndigheternas förmåga att uppfylla de förpliktelser som ålagts dem, är också beståndsdelar som bör kontrolleras nog.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

I den nationella handlingsplanen analyseras **fattigdomen** mycket ingående, med utgångspunkt från begreppen **relativ** fattigdom (en gräns som fastställts i förhållande till utgifterna) och **absolut** fattigdom (i förhållande till en konsumtionskorg med en miniminivå av varor och tjänster). Enligt nationell statistik levde under 1999 nästan 12 % av hushållen (omkring 7,508 miljoner människor) i relativ fattigdom, varav 65,9 % i Syditalien. 4,9 % av hushållen (1,038 miljoner människor) levde i absolut fattigdom (11 % av hushållen i Syditalien, att jämföra med 1,4 % av hushållen i Norditalien). Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning om fattigdom (Eurostats metod) levde 19 % av Italiens befolkning 1997 under fattigdomsgränsen på 60 % av medianinkomsten (34,7 % i Syditalien, 9 % i Norditalien och 19,1 % i de centrala delarna av landet). Inkomstfördelningen är också mycket ojämn inom dessa geografiska områden, vilket ökar skillnaderna i social sammanhållning. **Risken för fattigdom** i förhållande till inkomsten har tagits i beaktande och de kategorier som löper den största risken har identifierats (t.ex. stora familjer, unga och äldre omsorgsbehövande) och det har konstaterats att fattigdomen ökar med antalet minderåriga barn i hushållet.

I den italienska handlingsplanen ses den ekonomiska inkomsten dock bara som en dimension av begreppet fattigdom och social utslagning. För att få en helhetsbild av fenomenets omfattning måste man också ta hänsyn till andra relevanta aspekter, såsom tillgång till sysselsättning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån de grundläggande behoven uppfylls, liksom till andra faktorer, exempelvis utbildningsnivå och utbildningskvalitet, tillgång till kunskap (särskilt i fråga om ny informationsteknik), avbruten, misslyckad skolgång (i Syditalien är antalet ungdomar som slutar skolan utan betyg åtta gånger större än i Norditalien).

Bland de grupper som riskerar social utslagning finns minderåriga (28 % av de minderåriga i Syditalien är fattiga, jämfört med 5,2 % i Norditalien), **bostadslösa**, **funktionshindrade**, särskilt äldre, samt **invandrare**, som har svårt att få tillträde till arbetsmarknad och utbildningssystem och som ofta har osäkra anställningsförhållanden.

Bristen på **sysselsättningstillfällen** är fortfarande en viktig faktor när det gäller utslagning (som drabbar 28,7 % av de hushåll där den viktigaste familjeförsörjaren saknar arbete). Dessa förhållanden förvärras i Syditalien av den låga utbildningsnivån bland de arbetslösa och den höga deltidsarbetslösheten.

Familjen måste fortfarande i alltför hög utsträckning, framförallt i Syditalien, ta på sig rollen som socialt skyddsnät och ansvara för stöd och social integration. Att omsorgen om barn och andra omsorgsbehövande sker inom familjen innebär en avsevärd utmaning för den italienska socialpolitiken och den sociala integrationen som fortfarande är relativt inriktad på finansiellt stöd snarare än på att skapa tillgång till samhällstjänster.

Behovet av **barnomsorg** är inte tillgodosett. Exempelvis har bara 6 % av de små barnen (0–2) plats i barnomsorg. Omsorgen om barn och andra omsorgsbehövande har en negativ inverkan på jämlikheten mellan män och kvinnor, eftersom kvinnornas möjligheter till arbete och självförsörjning begränsas av den nuvarande situationen. Detta problem kräver en förstärkning av den politik som syftar till att göra det lättare att förena yrkesliv och familjeliv, i synnerhet insatser för att öka tillgången till barnomsorg.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning utgör ett brett svar på utmaningen om social integration. Det pågår en process för att gradvis **återställa balansen i de offentliga utgifterna** inom området för socialt stöd och en balans mellan dessa och den sociala tryggheten, bland annat i fråga om pensioner. De främsta riktlinjerna i handlingsplanen är främjande av allmän tillgång, minimiinkomst, decentralisering av tjänster samt en rationellare transferering av offentliga medel med en tydligare identifiering av medlen för att bekämpa fattigdom och medlen till andra sociala mål som fördelning av familjeansvaret. I handlingsplanen utvecklas de prioriteringar som fastställdes i den nationella socialplanen 2000–2003 (*PNS*) som antogs i april 2001. De initiativ som regeringen tagit i *PNS* visar på ett långsiktigt engagemang med ambitiösa mål. Med tanke på problemens geografiska koncentration framstår Syditaliens återhämtning också som ett mål att sträva efter. Ett nyckelinstrument i denna strategi är en effektiv uppföljning, som styrs på central nivå av ett observationscentrum för socialpolitik. I detta perspektiv kvarstår utvecklingen av metoder för utvärdering av socialpolitiken som en av prioriteringarna.

De prioriterade politiska målen i den nationella handlingsplanen är skydd för barnens rättigheter, kampen mot fattigdomen, förbättrad samhällsservice för hushållen, förbättrad omsorg för omsorgsbehövande och invandrarintegration. Den bidragspolitiska reformen syftar till ett övergripande synsätt på lång sikt. Strategin är både förebyggande (t.ex. vissa nationella och sektoriella planer som den nationella hälso- och sjukvårdsplanen, planen för funktionshindrade, utbildningsplanen) och åtgärdande. I detta sammanhang märks bland annat försök med minimiinkomst vid social återanpassning (*RMI*), moderskapslagar, omsorgsbehov, invaliditet, barns rättigheter m.m.

Det strategiska synsättet kräver att regionerna har förmåga att ta på sig de nya ansvarsområden som de tilldelas och att sätta i kraft programplaneringsdokument (för närvarande håller planerna på att utarbetas och bara tre regionala planer har antagits, alla i mellersta Norditalien).

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Till följd av det italienska socialsystemets uppbyggnad och dess regionalisering anges de mål som skall uppnås framför allt i kvalitativa termer, sällan i kvantitativa. Däremot ingår kvantifiering och tidsplanering i de regionala planerna och områdesplanerna som är under antagande.

Den italienska regeringen är dock beredd att göra en kvantifiering av de nationella målen efter antagandet av de regionala planerna.

Systemet för uppföljning, arbetet med indikatorer, problemens art och tillvägagångssättet med en flerårig programplanering visar på en samordning mellan de främsta utmaningarna och den föreslagna strategin. Den italienska regeringens svar gäller dock bara en tvåårsperiod.

2.2 Ett samordnat och integrerat synsätt

Kapitel 3 i den nationella handlingsplanen koncentreras kring den roll som spelas av det integrerade systemet för socialpolitiken, med åtta planer, varav fyra nationella (social service, sjukvård, sysselsättning, utbildning) och fyra sektoriella (funktionshindrade, barn och ungdom, missbrukare, äldre). En av den nationella handlingsplanens grundpelare är den nationella socialplanen (*PSN*), en sorts "masterplan" som är mycket innovativ för Italien, och som kännetecknas av en integrerad strategi med gemensamma svar för att bemöta den sociala utslagningen. *PSN* grundas på principerna om allmän tillgång, ökat partnerskap, nätverksbyggande och system för uppföljning. Den utgör en ram för den regionala och lokala planeringen, och genomförs med hjälp av regionala och lokala planer (*Piani sociali regionali, piani di zona*) vilket kräver att de regionala och lokala myndigheterna tar ett direkt ansvar för såväl programplanering som genomförande.

I detta komplexa planeringssystem förklaras principerna för samordning och integration framför allt i *PNS*. Det återstår att se hur integreringen mellan de nationella och de sektoriella planerna skall säkerställas och i vilken mån den föreslagna strukturen kan bidra till att minska de regionala klyftorna. De **privata aktörernas** deltagande åskådliggörs genom stiftelsernas roll och deras förmåga att mobilisera finansiella resurser. Deras roll nämns i *PSN* 2001–2003, i vilken de privata aktörerna, särskilt företrädare för den tredje sektorn och frivilligsektorn, spelar en stor roll i insatserna.

2.3 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Den mest innovativa aspekten i den nationella handlingsplanen är själva processen för genomförandet av **ramlagen om reformen av systemet för socialt stöd**. I reformen föreskrivs en ansvarsuppdelning i fråga om förvaltning och samordning. De centrala myndigheterna skall i allt högre grad utveckla samordnings- och uppföljningsuppgifterna medan förvaltning och genomförande faller under regionernas ansvarsområde.

En annan viktig innovationsfaktor är de försök med **RMI** (garanterad minimiinkomst vid social återanpassning) som pågår i vissa kommuner sedan 1998, men den nationella handlingsplanen ger ingen information om vilka resultat som har uppnåtts och huruvida man överväger att generalisera denna åtgärd. Ett annat innovativt inslag gäller de verktyg som inrättats för att diagnostisera problemen med social utslagning. Man har inlett ett fördjupningsarbete i fråga om **indikatorerna**, vilket bör leda till en avsevärd förbättring av det permanenta systemet för analys och övervakning.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

De finns inte någon specifik hänvisning till den politik som tas upp i handlingsplanen för sysselsättning, utan denna politik upprepas bara rent allmänt i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Åtgärderna fördelas kring två huvudlinjer: främjande av tillgång till **sysselsättning** och delaktighet i **resurser, rättigheter, varor och tjänster**. Sysselsättningslinjen omfattar all politik som förs (skolreform, högskolereform, yrkesutbildning, arbetsmarknadscentrum osv.), och inom denna ram ingår också skattemässiga åtgärder och inkomststöd som försöken med **RMI**. Dessutom omfattas åtgärder för stöd till familjeförsörjning, till interner och invandrare av ramen för detta mål. I fråga om delaktigheten kan man notera ett förstärkt deltagande från mottagarnas sida, processen för regionalisering av samhällsservice som gäller folkhälsan, åtgärder för minskning av boendekostnader, gratis stöd till de fattigaste samt socialsektariatet.

3.2 Förebygga riskerna för utslagning

Inom denna ram anges tre typer av initiativ: bekämpning av misslyckad och avbruten skolgång; åtgärder till stöd för nätverk för familjesolidaritet samt antagande av en nationell plan för **den nya ekonomin** som föreskriver yrkesutbildningsåtgärder, distribution av datorer och främjande av Internetanvändning bland studerande. Förutom för den sistnämnda planen (600 000 studenter berörs för perioden 2001–2002; ca 90 miljoner euro) anges inga kvantifierade mål för dessa åtgärder.

3.3 Agera för de mest utsatta

De initiativ som tagits berör fyra målgrupper. Fattiga: regeringens åtgärder består i RMI-åtgärder och minimiåtgärder för bostadslösa. Drogberoende: terapeutiska åtgärder nämns. Minderåriga, barn och ungdomar: diversifierade åtgärder erbjuds (socialiseringsstrukturer, ungdomars deltagande i det civila samhället, strukturer för barn- och ungdomsvård, psykosocialt stöd, anpassad skolgång för invandrare, skydd för ungdomar i riskzonen). Funktionshindrade: omfattas av en särskild sektoriell nationell plan (2000-2002) och en rad specifika åtgärder, bland annat ekonomiskt stöd.

3.4 Mobilisera alla relevanta aktörer

Den reform som pågår i Italien grundas på ett partnerskapstänkande som kräver att de olika aktörerna spelar en aktiv roll på olika ansvarsnivåer. Ett aktivt deltagande från den privata sektorn, föreningssektorn, de icke-statliga organisationerna och arbetsmarknadens parter skall organiseras av de regionala myndigheterna. Medborgarna skall också spela en mer aktiv roll, såväl som förmånstagare som konsumenter.

De initiativ som pågår på central nivå kan omsättas i den lokala programplaneringen, som främjas av de lokala socialpakterna (*Patti per il sociale*). Dessa pakter har varit ett pilotexperiment av "bottom-up"-karaktär och krävt en stark samordning med aktörerna på fältet.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Den kartläggning av de främsta utmaningarna som görs i planens analytiska del visar på klyftor till kvinnornas nackdel i fråga om sysselsättning och arbetslöshet, funktionshinder, fördelning av familjeansvar, och den visar också att det är övervägande kvinnor som deltar i ideellt arbete. Bland de bostadslösa är däremot 80 % män, varav hälften är invandrare. I handlingsplanen tillhandahålls en rad indikatorer och statistiska uppgifter uppdelade på kön, däribland uppgifter om hushållen, uppdelade i förhållande till familjeöverhuvudet (boende, subjektiv fattigdom, tillgång till tjänster osv.). Analysen av den sociala situationen har gjorts i ett könsperspektiv. Frågan om jämställdhetsarbete behandlas visserligen i analysen, men utvecklas i otillfredsställande grad i samband med det strategiska synsättet, där tonvikten lagts mer på förenlighet mellan yrkesliv och familjeliv än på att minska skillnaderna i fråga om förvärvsfrekvens. En rad åtgärder kan i detta sammanhang ses som positiva (moderskapspenning till kvinnor som inte omfattas av den befintliga lagstiftningen om föräldraledighet, skatteavdrag för barn- och äldreomsorg i hemmet, bättre tillgång till hälso- och sjukvård för barn och äldre). Lagen mot våld i hemmet nämns också i planen, liksom avsikten att inom den nationella statistiken utveckla nya indikatorer i fråga om våld i hemmet och förenlighet mellan yrkesliv och familjeliv.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL

Den nationella handlingsplanen hänvisar till stödet från EFS. Rent allmänt i fråga om resurser uppskattar man att 6 % av medlen till fondens mål 1 och 3 används för att bekämpa social utslagning och främja individuell samhällsservice. Europeiska socialfondens roll i kampen mot social utslagning går dock väl utöver de åtgärder som anges specifikt. Andra gemenskapsinitiativ nämns också, men deras inverkan i fråga om den sociala utslagningen beaktas inte – med undantag för Equal som syftar till att främja en integration mellan handlingsplanen för sysselsättning och handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och skapa ett innovativt synsätt i fråga om sammanhållningspolitik och social integrationspolitik.

LUXEMBURG

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Luxemburg gynnas av en blomstrande ekonomi och levnadsstandarden är hög. Den socialpolitik som förs är generös och de sammanlagda utgifterna för social trygghet uppgår till 9 258 KKS-enheter (KKS=köpkraftsstandard) per år och invånare 1998, vilket placerar Luxemburg på första plats bland unionens länder. Eurostats undersökning om hushållens inkomster 1996 visar att andelen med risk för fattigdom grundat på en nationell medianinkomst på 2 200 euro i månaden per person i landet (efter sociala transfereringar), vilket vittnar om att det sociala trygghetssystemet i Luxemburg på ett relativt effektivt sätt bidrar till att minska fattigdomen. Trots detta stöter den förda politiken fortfarande på problem i fråga om en del av befolkningen, äldre arbetslösa, arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga, ensamstående föräldrar eller "nyanlända" som flytt sina ursprungsregioner.

Strategiskt synsätt: Luxemburg har för avsikt att inom ramen för den nya gemensamma strategin **fortsätta** att föra en kraftfull politik för en **aktiv social stat**, medan man förstärker den där det behövs. Med tanke på att det nuvarande systemet har visat sig vara effektivt, anser myndigheterna i Luxemburg inte att det krävs några större reformer eller att införa många nya instrument. Det sociala trygghetssystemet i Luxemburg strävar efter att vara **heltäckande**. I denna första nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning kan tre huvudsakliga tendenser urskiljas: strävan efter en tillräcklig inkomst för alla, bättre tillträde till arbetsmarknaden som ett hållbart sätt att bekämpa fattigdom och social utslagning, och slutligen bättre förebyggande av potentiella krissituationer. Planen strävar också efter att utveckla samordningen och uppföljningen av politiken kring dessa frågor.

Politiska åtgärder: De föreslagna åtgärderna är relevanta i förhållande till befintliga problemen och motsvarar de gemensamma mål som antogs i Nice. I fråga om det första målet fullföljer planen den aktiva politik som förs, bl.a. de åtgärder som syftar till att säkerställa tillräckliga inkomster och bättre tillgång till sysselsättning, utbildning, bostäder och till all samhällsservice. När det gäller det andra målet strävar planen efter att förebygga avbruten skolgång och analfabetism, samt till att bryta den onda cirkel som uppstår vid hög skuldsättning. I fråga om det tredje målet föreskrivs i planen ett bättre skydd för ungdomar och främjande av social integrering av personer som inte talar luxemburgska. När det slutligen gäller det fjärde målet har utarbetandet av denna plan haft en mobiliserande verkan på alla politiska och sociala krafter och föreningslivet. Regeringen har också vinnlagt sig om att på ett strukturerat sätt engagera olika organisationer (icke-statliga) och lokala myndigheter i genomförandet och styrandet av den nationella planen mot fattigdom och social utslagning.

Kommande utmaningar: Vissa utmaningar kräver en fördjupad uppmärksamhet. Det gäller exempelvis bostadsförhållanden, invandring, skolsystemets roll som medel för social integration, riskgrupper och det sociala biståndet. Samverkan mellan den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och handlingsplanen för sysselsättning bör befastas, särskilt när det gäller att generalisera sysselsättningspolitiken och den förebyggande politiken gentemot personer som erhåller garanterad minimiinkomst (*revenu minimum garanti, RMG*) eller andra grupper med nedsatt arbetsförmåga. Risken för brist på bostäder för låginkomsttagare måste beaktas mer, med tanke på byggsituationen i landet. Den senaste tidens invandring orsakar problem med integration i landets kulturella och sociala liv, särskilt i skolan. Bland de personer som är beroende av socialt bistånd finns dessutom många kvinnor, ofta med barn, vilket kräver en fördjupad uppmärksamhet, liksom det stora antalet äldre i samma situation. Man borde också föra en grundlig diskussion om utslagning och dess samband med ålder, ursprung och kön. Slutligen kan man notera bristen på kvantifierade mål i denna första nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

En stark ekonomisk tillväxt (8,5 %), en förebyggande och aktiv sysselsättningspolitik samt individualisering av arbetsförmedlingstjänster är några av faktorerna bakom den praktiskt taget obefintliga arbetslösheten (2,4 %). Trots den avundsvärda ekonomiska situationen och den heltäckande och generösa socialpolitiken (de sammanlagda utgifterna för social trygghet i Luxemburg motsvarade 1998 hela 9 258 KKS-enheter³ per invånare, vilket placerar landet på första plats bland unionens länder) visar **Eurostats undersökning från 1996** om de europeiska hushållens inkomster att 12 % av Luxemburgs befolkning har en inkomst som är mindre än 60 % av den nationella medianlönen (dvs. 2 200 euro i månaden per invånare) efter transfereringar. Enligt nationell statistik förfogar 5 % av befolkningen över mindre än 1 000 euro i månadsinkomst, ett förhållande som varit i det närmaste stabilt under flera år. Detta visar hur effektivt det gällande systemet för sociala transfereringar avsevärt minskar fattigdomens effekter.

Den ekonomiska inkomsten är dock bara en dimension av fattigdom. För att få en helhetsbild av dess omfattning måste man också ta hänsyn till andra relevanta aspekter som tillgång till sysselsättning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån de grundläggande behoven uppfylls.

Inflationsökningen på senare tid (3,1 %) har påverkat personer med låg inkomst. Ökningen märks mest på fasta **konsumtionsutgifter** som boendekostnader, vatten, el, energi och livsmedel (mer än 5 %).

Ökningen av antalet **sociala bostäder** (+7,5 %) kan inte dölja risken för brist på lägenheter att hyra, vilka är tillgängliga för låginkomsttagare. Luxemburg har den lägsta andelen lägenheter per 1 000 invånare efter Irland. Detta problem kan förvärras i och med den snabbt expanderande bostadsmarknaden där man äger sina lägenheter.

Den ständigt ökande sysselsättningen medför en låg arbetslöshet (2,4 %). Den **återstående arbetslösheten** speglar ofta allvarliga individuella svårigheter och är därmed av utpräglat social natur. Det kvarstår således en **mycket hård kärna** som de aktiva åtgärderna för återanpassning till arbetsmarknaden inte lyckats få bukt med. Det rör sig ofta om personer med låg utbildning och låga kvalifikationer eller personer som lider av flera olika slags funktionshinder (sociala, psykosociala problem eller hälsoproblem).

Även om den politik som förts stävjat problemen med fattigdom och till och med lindrat dem något (antalet RMG-mottagare minskade med 1,7 % från 1998 till 1999), stöter denna politik på en del problem när det gäller att nå hela befolkningen på ett tillfredsställande sätt, t.ex. äldre arbetslösa, arbetssökande med låga kunskaper, ensamstående föräldrar, de tusentals nyanlända i landet (personer utan ID-handlingar, flyktingar, asylsökande, deporterade, illegala invandrare osv.).

³ KKS=Köpkraftsstandard.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Den nationella handlingsplanen vittnar om regeringens vilja att arbeta för en **aktiv social stat** som verkar i en anda av ansvarstagande solidaritet och för ett öppet samhälle där alla kan delta. Det luxemburgska systemet strävar efter att vara **heltäckande** och icke-diskriminerande. Luxemburg har för avsikt att inom ramen för den nya europeiska strategin **fortsätta** att inom detta område föra en kraftfull politik som syftar till att låta varje medborgare delta fullt ut i samhället och det ekonomiska livet, genom att ge medborgarna tillräckliga existensmedel, garantera tillgången till de grundläggande rättigheterna (bostad, hälso- och sjukvård, utbildning, sysselsättning, kultur, rättvisa, fritid) och ge dem möjlighet att utöva sina medborgerliga rättigheter.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

De åtgärder som föreslås inför de kommande utmaningarna motsvarar de gemensamma mål som fastställdes i Nice, utan att det för den skull införs några betydande reformer när det gäller kvaliteten i de instrument som redan finns. Perspektivet i denna första nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning är ställt på medellång sikt. Myndigheterna har för avsikt att dels **utvärdera** effekterna av den befintliga lagstiftningen, dels förstärka och **komplettera** den genom att anta nya lagar. Man tar dock inte i någon större omfattning upp frågorna om strategiska och operativa mål, val av indikatorer för uppföljning och anpassning av åtgärder i förhållande till resultat. Det är också svårt att förutse de föreslagna åtgärderernas verkan på längre sikt och urskilja en tidsplan för genomförandet av den nya politiken. Luxemburg har undvikit att sätta siffror på sina ambitioner på området.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

I handlingsplanen görs en systematisk inventering av beprövade initiativ, bland annat i fråga om ekonomisk solidaritet, anställning av funktionshindrade, åtgärder för RMG-mottagares återanpassning på arbetsmarknaden eller inom ramen för en aktiv politik för att få sårbara personer att återinträda på arbetsmarknaden. Handlingsplanen innehåller ett mervärde i förhållande till den befintliga politiken mot fattigdom och social utslagning genom att den moderniserar och i förbättrar vissa tillvägagångssätt (gällande skuldsättning, beroende, tillgång till minimiinkomst, avbruten skolgång osv.). De mest innovativa inslagen gäller införande av allmän akut socialt bistånd på nationell nivå, genomförande av alternativa yrkesutbildningar för unga vid ungdomsvårdsskolan i *Dreiborn* samt beredning av plats i förskola för barn som inte talar luxemburgska.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning har utarbetats i ett **brett samråd** mellan aktörer i det politiska, ekonomiska och civila samhället, med en inledande fas för information och medvetandegörande, särskilt för arbetsmarknadens parter och de icke-statliga organisationerna. Regeringen har också tagit tillfället i akt att stimulera samverkan mellan olika politikområden och därmed samverkan mellan de många förvaltningar som är inblandade i kampen mot fattigdom. Den nationella handlingsplanen är resultatet av en samordnad inventering olika politikområden, utan att detta alltid klart framgår i texten. Frågorna om utslagningens samband med ålder, ursprung eller kön hade kunnat tas upp mer ingående.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Sysselsättning är en viktig faktor för social delaktighet. För att öka allas tillgång till sysselsättning och därigenom öka individens möjlighet till social delaktighet har man intensifierat den aktiva sysselsättningspolitiken och tillämpningen av de åtgärder som aviserats inom ramen för den nationella handlingsplanen för sysselsättning. De åtgärder som föreskrivs inom ramen för de två nationella handlingsplanerna (mot fattigdom och social utslagning och för sysselsättning) kompletterar varandra i så måtto att handlingsplanen för sysselsättning syftar till återanpassning på arbetsmarknaden av arbetslösa i allmänhet, medan åtgärderna i handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning mer specifikt inriktas på att återanpassa de personer som är mest missgynnade. De två handlingsplanernas specifika och kompletterande karaktär i kampen mot social utslagning har understrukits i såväl handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning som i handlingsplanen för sysselsättning.

3. Viktiga politiska åtgärder under de fyra gemensamma målen

3.1 Främja sysselsättningen och allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

De flesta av åtgärderna omfattas av målet att främja allas deltagande och tillträde för alla. Arbetet mot social utslagning skall bedrivas genom politik som gynnar sysselsättningen, familjen, utbildning, yrkesutbildning, boende, tillgång till samhällsservice, rättsväsen och kunskapssamhället, samt genom riktade åtgärder för att tillmötesgå behoven bland de mest sårbara. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning räknas således en rad politiska åtgärder upp, befintliga eller under utarbetande, varav man t.ex. kan nämna sysselsättningsskapande åtgärder och åtgärder för återanpassning inom ramen för den solidariska ekonomin. En av de främsta instrumenten är **återanpassningen i yrkeslivet** som verktyg för att på ett hållbart sätt bekämpa fattigdom och social utslagning.

3.2 Förebygga riskerna för utslagning

I absoluta siffror kan utslagningens omfattning verka marginell. Den märks främst genom ökningen av antalet långtidsarbetslösa och äldre arbetssökande, det oförändrade antalet RMG-mottagare (9 000 människor, dvs. 2 % av befolkningen), antalet unga som misslyckas med sina studier, personer med flera personliga funktionshinder, funktionshindrade och andra med särskilda behov.

Den lag som antogs den 8 december 2000 om förebyggande och lindring av **skuldsättning** ingår i detta förebyggande synsätt som syftar till att bryta den onda cirkeln. Andra mycket konkreta åtgärder (avhjälpande och förebyggande) med mer påtagliga och omedelbara effekter är de socialpolitiska och familjepolitiska åtgärderna (höjda barnbidrag, befrielse från inkomstskatt för låginkomsttagare, höjda avdrag för tilläggs pensioner, delvis befrielse från arvsskatt för RMG-mottagare) och andra lagstiftningsåtgärder som gynnar låginkomsttagare (tröskelbelopp för införsel och avdrag från lön, harmonisering av sociala miniminivåer, medlingskommission, skuldsaneringsfonden). Vidare kan nämnas inrättandet av en institution för akut socialt bistånd; specifika åtgärder för yrkesutbildning eller återinträde på arbetsmarknaden för RMG-mottagare; åtgärder som syftar till att motverka avbruten skolgång och kulturellt utanförskap; utbildning och frivillig tidig inskrivning vid förskola eller i läsklasser med undervisning i franska; inrättande av en övergångsskola för yrkeslivsanpassning för unga som avbrutit sin skolgång och unga vuxna. Planen uttrycker ganska tydligt delaktighet i IT-samhället som en stor utmaning att ta itu med före 2003 utan att dock ge några väsentliga detaljer om utvecklingen av nödvändiga åtgärder.

3.3 Agera för de mest utsatta

Detta mål var det som täcktes bäst redan i Luxemburgs "klassiska" politik. De planerade åtgärderna speglar landets vilja att rätta till orättvisorna i ett samhälle som kännetecknas av ekonomisk framgång vid sidan av en hård kärna av utslagning och ihärdig fattigdom. Med utgångspunkt från lagen om garanterad **minimiinkomst** (RMG) som ett led i kampen mot fattigdom, vilken syftar till att garantera **alla** ett existensminimum, har man i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning vidgat synfältet till att omfatta social utslagning i vidare bemärkelse, bland annat genom att underlätta tillgången till hjälp (ny regel sedan mars 2000).

Handlingsplanen listar politiska åtgärder för social sammanhållning och solidaritet, som till exempel mottagningscentrum för barn i kris inom ramen för ett lagförslag om främjande av barns rättigheter och skydd för unga, särskilda åtgärder för RMG-mottagare och funktionshindrade (lagförslag av den 27 juli 2001), integration av personer som inte talar luxemburgska, eller förfarandet för hantering av asylsökande, personer utan id-handlingar, flyktingar från Kosovo, m.m. Dessutom kan nämnas att det finns en flerårig plan för bekämpning av drogberoende och för hjälp till personer som drabbas av psykisk sjukdom.

3.4 Mobilisera alla relevanta aktörer

Mobiliseringen av alla aktörer är redan väl förankrad i de luxemburgska traditionerna, och handlingsplanen innehåller därför inte heller några särskilt innovativa åtgärder. Dock har rådets uppmaning att göra så många aktörer som möjligt delaktiga i utarbetandet och genomförandet av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning följts synnerligen väl: handlingsplanen har byggts upp kring ett brett samråd med aktörer från det politiska, ekonomiska och civila samhället. För att åstadkomma detta inleddes arbetet med en första fas där bland andra arbetsmarknadens parter och de icke-statliga organisationerna informerades om slutsatserna från toppmötet i Nice. Det syntesdokument som utarbetades i samförstånd lades sedan fram för det nationella parlamentet, som debatterade det den 17 maj 2001, medan planen därefter antogs av regeringen. De olika icke-statliga organisationerna och lokala myndigheter kommer även fortsättningsvis att delta i genomförandet och styrningen av den nationella handlingsplanen.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Regeringen strävar efter att systematiskt integrera jämställdhetsarbetet i all praxis och all politik. I den nationella handlingsplanen föreslås dessutom aktiva positiva åtgärder som syftar till integration av kvinnor i yrkesliv och samhälle, inbegripet inrättande av flera lokala stödstrukturer som bland annat kan underlätta för kvinnor att återvända till arbetsmarknad och samhällsliv. Vissa åtgärder berör mer specifikt kvinnor, som skapande av barnomsorgsplatser, införandet av delade pensionsrättigheter mellan män och kvinnor samt lagstiftning i fråga om pensionsförsäkring (nytt beräkningssystem: ett barn räknas som sju års pensionsavgifter för den förälder som stannat hemma med barnet).

Den relativa andelen kvinnor som är beroende av socialt bistånd eller som erhåller minimilön kräver dock en detaljerad uppföljning av jämställdhetsarbetet inom de olika politikområdena.

I samband med beaktandet av könsdimensionen betonas betydelsen av ett integrerat angreppssätt när det gäller delen av de många politiska instrumenten. Frågan uppstår även om valet av relevanta övervakningsinstrument och av en mer skärpt uppmärksamhet på kvinnor och barn med svårigheter.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning nämns inte Europeiska socialfondens roll, men det är dock uppenbart att vissa av de åtgärder som nämns täcker insatser som görs under Mål 3 eller Equal (politiken för ungdomars integration, kvinnors återinträde på arbetsmarknaden, anpassad pedagogik, integration av personer som inte talar luxemburgska, diskriminerade personer, personer med särskilda behov (funktionshindrade, drogberoende, bostadslösa, invandrare, tidigare straffade osv.).

Luxemburg erhåller anslag på 44 miljoner euro från EFS för perioden 2000–2006 under strukturmål 3 och gemenskapsinitiativet Equal. En andel på 36 % av det sammanlagda bidraget från EFS reserveras för social integration, varav 25 % till åtgärder för funktionshindrade och 11 % för andra diskriminerade grupper.

NEDERLÄNDERNA

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Den nederländska demografiska situationen kännetecknas av en ökande andel gamla människor och en växande befolkning från etniska minoriteter. Den blomstrande ekonomin de senaste åren har lett till att den officiella arbetslösheten har sjunkit till under 3 %, och att sysselsättningsnivån stigit till 73 %. Vissa kategorier uppvisar dock en betydligt lägre sysselsättningsnivå, och att nära en miljon människor finns i arbetsskadesystemet är fortfarande ett problem. År 1997 var risken för fattigdom 13 % under genomsnittet för EU. Den ekonomiska fattigdomen har minskat under de senaste fem åren eftersom minimiinkomsten har ökat mer än genomsnittslönen. Långtidsberoendet av en minimiinkomst sjönk dessutom betydligt. Inkomststatistiken visar att kvinnor och äldre personer vanligtvis är mer utsatta än andra kategorier. Förnödenheter, såsom boende, är oftast överkomliga i pris och tillgängliga för dem som har det sämre ställt. Det återstår dock vissa problem som tas upp för närvarande. Utbildningskvaliteten blir lidande på grund av personalbrist och det finns även problem med att barn av etniskt ursprung har inlärningssvårigheter, och för många lämnar skolan för tidigt. Tillgången till sjukvård begränsas genom väntelistor och det finns betydande brister när det gäller jämlikhet inom sjukvården för människor med olika socioekonomisk status.

Strategiskt synsätt: Den nederländska strategin för att bekämpa fattigdom och utslagning bygger på fyra huvudprinciper. Den första är att återföra människor som är beroende av bidrag till arbetet eller att få dem att delta i ett program för social aktivering. Den andra är att erbjuda inkomstrygghet till alla som inte kan försörja sig själva. Bidrag och minimilön är indexreglerade i förhållande till lönerna. Med hjälp av en generell politik för minimiinkomst i kombination med mer specifika subventionsordningar och lokalt individuellt inkomststöd bibehålls köpkraften hos dem med minimiinkomst och dem med låg inkomst. Fattigdomsfällan, som ökade mellan 1995 och 2000, minskade efter införandet av ett nytt skattesystem med större skattecredit. Den tredje principen är att bibehålla ett välutvecklat system med socialtjänster och basinsatser. Och man arbetar för att öka tillgängligheten för de mest utsatta. Den fjärde principen är partnerskapsmodellen, som är till för att alla intressenter skall kunna delta i utformningen av och genomförandet av politik.

Politiska åtgärder: De fyra EU-målen uppmärksammas i hög grad i den nationella handlingsplanen. Social integration och lättillgängliga förnödenheter till en rimlig kostnad är två huvudprinciper som har antagits som svar på EU:s mål 1. Att förebygga risken för utslagning, EU:s mål 2, ägnas stor uppmärksamhet i den nederländska politiken, och innefattar åtgärder för att främja tillgång till Internet och förebygga "digital eftersatthet". I den nederländska politiken läggs stor vikt vid de mest utsatta grupperna, och den starka betoningen på lokalt genomförande möjliggör särskilda åtgärder i eftersatta bostadsområden (EU:s mål 3). Den nederländska politiken bygger på principen om samarbete mellan centrala och lokala myndigheter och på medverkan av alla berörda aktörer, även dem som drabbats av utslagning (EU:s mål 4).

Kommande utmaningar: Den största utmaningen för Nederländerna är att kombinera sin inkomstpolitik, som garanterar en relativt hög minimiinkomst, med en aktiveringspolitik där de som lämnar bidragssystemet för att ta ett betalt arbete belönas ekonomiskt. En annan svår utmaning är att återintegrera dem som för närvarande uppbär arbetsskaförmåner men som kan arbeta. Mer förebyggande arbete behövs även för att minska inflödet i arbetsskadesystemet. Den åldrande befolkningen kommer att öka behovet av sjukvård. De nuvarande köerna måste bekämpas. Den ökande andelen av befolkningen från etniska minoriteter förutsätter adekvata integrationsprogram. Även om siffrorna visar att inlärningssvårigheterna minskar, bör ansträngningar göras för att bemöta svårigheterna från första början.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Ur en demografisk synvinkel har det nederländska samhället förändrats betydligt under de senaste årtiondena. Befolkningen har åldrats och nu är 13,6 % av den över 65 år, jämfört med 7,7 % år 1950. Detta har lett till fler människor med fysiska funktionshinder och kroniska sjukdomar. Av stor betydelse är även den större tillväxten av befolkningen med etniskt ursprung, som är en följd av höga födelsetal och invandring. Nederländerna har gynnats av den blomstrande ekonomin under den gångna perioden. Den officiella arbetslösheten har minskat till under 3 % och sysselsättningsnivån har ökat från 62 % år 1990 till 73 % år 2000. Sysselsättningsnivån för kvinnor, etniska minoriteter, äldre människor och utbildade människor är dock mycket lägre.

Minimiinkomsten har ökat mer än genomsnittslönen sedan 1995. Den andel som spenderas på fasta levnadsomkostnader har minskat och långtidsberoendet av en minimiinkomst har sjunkit något. Kvinnor och äldre människor är i allmänhet mer långtidsberoende av en minimiinkomst än andra.

Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning hade 1997 13 % av befolkningen en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten. Endast 4 % levde med risk för fattigdom under hela perioden 1995–1997.

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Nederländerna har den största andelen subventionerade hyresbostäder i EU, vilket ger valfrihet även åt dem som har det sämre ställt. Bostadsbidragen har gjort att nettoandelen av inkomsten som har gått till hyra har minskat under senare år. När det gäller utbildning har barn från etniska minoriteter ofta stora språk- och utvecklingssvårigheter. Mellan 1991 och 1999 minskade antalet grundskolor med en hög koncentration av missgynnade barn från 19 % till 8 %. Problemet med avbruten skolgång bekämpas även det med framgång, med en minskning från 26 000 personer år 1998 till 21 8000 år 2000. Inom sjukvården och ungdomsvården finns det problem med köer eftersom utbudet inte motsvarar efterfrågan. Aktuella studier av hur de socioekonomiska skillnaderna påverkar hälsan visar att människor med låg utbildning i genomsnitt lever 12 år kortare vid god hälsa, och att de i genomsnitt lever 3,5 år kortare än människor med högre utbildning. Tillgången till Internet är god men den kan förbättras för de mest utsatta. Obligatoriska integrationsprogram organiseras för alla nykomlingar. Dessutom vidtas åtgärder för de många som kom till landet för en längre tid sedan och som fortfarande är missgynnade. Människor med lägre inkomster tenderar slutligen att koncentreras till samma bostadsområden i de stora städerna, vilket bidrar till den sociala och ekonomiska segregeringen.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Strategin består av fyra huvudprinciper. För det första främjas social integration i form av betald anställning eller social aktivering av dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Syftet är att öka aktivitetsnivån i särskilda målgrupper. Sysselsättningsaspekten är mer välutvecklad i den nationella handlingsplanen för sysselsättning, kompletterar den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Denna plan är inriktad på de sociala aktiveringsprogrammen, som främjar återintegration av långtidsarbetslösa genom frivilligt arbete eller andra aktiviteter som kommer samhället till gagn. På så sätt återinförs en arbetsrutin och deltagarnas sociala färdigheter ökar. Social aktivering kan också vara ett alternativ för människor som uppstår arbetsskadeförmaner.

För det andra sker arbetet för *inkomsttrygghet* på följande tre sätt: 1/ Genom en generell inkomstpolitik där minimiinkomst och sociala förmåner indexregleras i förhållande till den genomsnittliga löneökningen, så att alla kan dra fördel av ett ökat välstånd. 2/ Det finns särskilda subventionsordningar för de grupper som har särskilda kostnader för boende, barn, funktionshinder eller kroniska sjukdomar. 3/ Kommunerna kan erbjuda särskilt inkomststöd, som kan vara kopplat till aktiveringsåtgärder och bygger på individuella och lokala förhållanden. Detta är en framgångsrik modell som man skall arbeta vidare med. Samtidigt måste man i aktiveringsprogrammen se till att människor lämnar bidragssystemet i de fall där beroende kan undvikas. Fattigdom motverkas genom att man erbjuder ekonomiska incitament till dem som tar ett arbete eller deltar i social aktivering. För dem som under lång tid har varit beroende av en minimiinkomst och som inte kan arbeta eller delta i social aktivering kommer ett system att införas för att erbjuda kompletterande inkomststöd.

För det tredje bekämpas fattigdom och social utslagning också genom att *lättillgängliga tjänster erbjuds till en överkomlig kostnad*. Den nederländska lokala bostadspolitiken gör det möjligt för människor att välja och hyra ett hem av god kvalitet. När det gäller utbildning är målet att minska barns utvecklingssvårigheter, och man har föresatt sig att halvera antalet barn som slutar skolan för tidigt till år 2010. När det gäller sjukvård skulle strategin för köproblemet kunna utvecklas mer, i synnerhet med tanke på den åldrande befolkningen. När det gäller socioekonomiska hälsoskillnader vill regeringen minska antalet år vid dålig hälsa för människor med låg socioekonomisk status med 25 % till år 2020. Den nederländska politiska IT-mixen är inriktad på tillgång till Internet och IT-kompetens. Kortsiktiga mål sätts upp för att koppla upp skolor, offentliga bibliotek och kommunala verksamheter till Internet. Social integrering av invandrare främjas genom ett integrationsprogram för alla nykomlingar och sociala aktiveringsprogram för de arbetslösa invandrare som har varit i landet en tid.

Den fjärde principen är *partnerskapsmodellen*, där nationella och lokala offentliga myndigheter arbetar i nära samarbete med alla berörda aktörer, även stödmottagarna själva.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Nederländernas strategi är en blandning av politiska riktlinjer för inkomst, aktivering, tjänster och insatser. Syftet med strategin är främst att bibehålla det nuvarande systemet och att vid behov förstärka och finjustera (med särskild uppmärksamhet åt de svagaste grupperna). På det hela taget förefaller den beskrivna strategin räcka till för att möta utmaningarna. Nya utmaningar som IT eller fattigdom i eftersatta bostadsområden i städer hanteras genom nya strategier. Några frågor, som den åldrande befolkningen och möjligheterna på arbetsmarknaden för personer med arbetsskadestöd, skulle kunna vidareutvecklas. Det långsiktiga perspektivet är välutvecklat i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utveckling. Särskilda mål och åtaganden har angivits för nästa decennium. Vissa mål, såsom tillgängligheten till offentliga transporter, går till och med längre än år 2010.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Stora ansträngningar har gjorts under senare år för att modernisera och integrera den nederländska politiken mot fattigdom och social utslagning. Utarbetandet av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning sammanföll med utvärderingen av den nationella politiken mot fattigdom under 1995–2000. Resultatet av denna utvärdering kommer att ge politisk vägledning under kommande år. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning strävar man efter att bygga vidare på den pågående reformen och moderniseringen.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Socialministern är den samordnande ministern för bekämpning av fattigdom och social utslagning. En arbetsgrupp med medlemmar från alla berörda ministerier rapporterar årligen om de resultat som uppnåtts. Denna arbetsgrupp sammanställde även denna nationella handlingsplan. Sammanslutningen av nederländska kommuner (*VNG*) och byrån för social och kulturell planering (*SCP*) tillhandahöll idéer och råd till arbetsgruppen. Samråd och samordning med alla berörda aktörer och intressenter har institutionaliserats i Nederländerna.

2.4 Det strategiska synsättets förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Den nationella handlingsplanen för sysselsättning är fokuserad på arbetsmarknadsaspekter, medan den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är fokuserad på andra socialpolitiska aspekter. Arbetsmarknadsstrategin i den nationella handlingsplanen för sysselsättning upprepas kort eftersom den utgör en pelare för återintegration och aktivering i den nederländska strategin mot fattigdom och social utslagning. Men den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning har tre pelare till, som utgör stommen i rapporten. Både den nationella handlingsplanen för sysselsättning och den mot fattigdom och social utslagning hänvisar uttryckligen till varandra.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER ENLIGT DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Arbetet för att öka deltagandet på arbetsmarknaden sker genom åtgärder som är inriktade på utsatta grupper (kvinnor, etniska minoriteter, äldre människor) och genom skattetekniska incitament. En skattereform införd år 2001 gör skattesystemet mer anställningsvänligt. Översynen över socialförsäkringssystemet syftar till att skapa en privat marknad för tjänster för återintegration. För att stödja utvecklingen och genomförandet av politiken för social aktivering på lokal nivå har regeringen upprättat en tillfällig nationell informations- och tjänstebyrå för social aktivering (*ISSA*). Genom stimulansprogrammet för social aktivering erbjuds kommunerna subventioner så att de bättre skall kunna förankra den sociala aktiveringen i sin egen strukturpolitik. I framtiden kommer resultatavtal för kommuner att upprättas. Det politiska syftet är att nå alla bidragstagare genom ett heltäckande tillvägagångssätt.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

När det gäller *boende* kommer man i den framtida hyrespolitiken att fortsätta att se till att hyreshöjningar begränsas till inflationsnivån. Tak har upprättats för de årliga hyreshöjningarna i förhållande till bostädernas kvalitet. Genom lagen om (främjande) av husägande av den 1 januari 2001 erbjuds dem med låg inkomst lånesubventioner, som kan kompletteras med en skattelättnad vid överlåtande av egendom. Nederländerna främjar också tillgängligheten när det gäller offentliga transportmedel, som är särskilt inriktad på människor med funktionshinder.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

Det förebyggande synsättet återfinns inom *utbildningssektorn*, där inlärningssvårigheter uppmärksammas genom tidig upptäckt, botemedel och förebyggande. Avbruten skolgång är ett annat viktigt insatsområde. Kvaliteten på utbildning lider av problem med lärare. Ansträngningar görs för att dra till sig undervisande personal som kommer från andra yrken. Lönerna för lärare har höjts. Studerande tillsammans med dem som kommer från kulturella minoriteter uppmuntras att välja lärarutbildning. Missgynnade elevers utbildningsmöjligheter förbättras med extra ekonomiska resurser och stöd till skolor med särskilda utbildningsmöjligheter. Syftet är att höja kvaliteten på utbildningen och elevernas resultat. I flera kommuner har "breda skolor" skapats, där sedvanliga skolaktiviteter kombineras med omsorg om barn före och efter skolan, så att man lättare kan förena arbete och familjeliv. Regeringen har anslagit extra medel för "handlingsplanen för skolplikt" och "handlingsplanen mot avbruten skolgång". I omsorgssektorn har de lokala myndigheterna fått en mer förebyggande och samordnande roll genom ändringen av den (förebyggande) lagen om folkhälsa, vilket bör göra det möjligt för dem att på ett mer effektivt sätt minska de skillnader i människors hälsa som beror på socioekonomiska faktorer.

3.4 Agera för de mest utsatta

Den nederländska *inkomstpolitiken* är inriktad på de mest utsatta grupperna. Genom särskilda nationella inkomstprogram erbjuds bostadsbidrag, insatser för människor med funktionshinder och de kroniskt sjuka samt studiestöd. Det kommunala inkomststödet innefattar sådana instrument som särskild hjälp efter behov, undantag från lokala avgifter, rabatter på kulturevenemang osv. *IT-politiken* är inriktad på missgynnade grupper i utsatta områden. Tillgången till Internet främjas genom sådana projekt som "digitala lekplatser". På offentliga bibliotek i missgynnade bostadsområden kan invånarna få tillgång till Internet till en låg kostnad och/eller få IT-utbildning. 9,1 miljoner euro anslogs för detta projekt år 2000 som en del av politiken för upprustning av städer. Det finns för närvarande cirka 300 sådana platser. En annan åtgärd är "kunskaper i bostadsområdet", där några nederländska kommuner med ekonomiskt stöd från regeringen experimenterar med införandet av IT-infrastruktur och IT-tillämpningar i bostadsområden.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Alla nederländska politiska ansträngningar bygger på en *partnerskapsmodell*. Medan de nationella myndigheterna står för lagstiftningen, ramarna och de ekonomiska medlen spelar de lokala myndigheterna en viktig roll vid utarbetande och genomförande av åtgärder. Regeringen försöker att få med medborgare, företag och intressesammanslutningar för utsatta kategorier. År 2000 slog lobbygrupper för de som söker bidrag, kyrkor, filantropiska icke-statliga organisationer och fackföreningar sina påsar ihop i en "allians för social rättvisa". Två gånger per år håller en regeringsdelegation som leds av social- och arbetsmarknadsministern samtal med denna allians, sammanslutningen för nederländska kommuner (*VNG*) och sammanslutningen för provinsmyndigheter (*IPO*) om alla aspekter i kampen mot fattigdom och social utslagning.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Jämställdhetsarbetet får lite utrymme i denna nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning, bortsett från några begränsade bedömningar av könsaspekterna när det gäller sysselsättning, inkomst och bostadslöshet. Vissa siffror bekräftar risken för fattigdom för äldre ensamstående kvinnor och ensamstående föräldrar med minimiinkomst. Övervakningen av kvinnohärbärgen, som påbörjades år 2000, kommer att utvecklas för att ge mer könsuppdelad statistik och information, inte minst om den växande gruppen bostadslösa kvinnor.

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning tar man i allmänhet hänsyn till könsfrågor när dessa står i samband med den nationella handlingsplanen för sysselsättning och den långsiktiga frigörelseplanen, till exempel när det gäller målet att 65 % av kvinnorna skall ha ett arbete år 2010. Den nationella handlingsplanen för sysselsättning innehåller särskilda åtgärder i detta avseende. När det gäller politiken för social aktivering/ socialt deltagande, tar man i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning viss hänsyn till könsaspekter. I handlingsplanen betonas till exempel vikten av barnomsorg för att underlätta för ensamstående mödrar som lever på bidrag att åter komma in på arbetsmarknaden. I andra viktiga politikområden för social integration (i fråga om t.ex. utbildning, hälsa och bostäder) är könsaspekterna knappt märkbara i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och skulle kunna stärkas. Den nya övervakningen av frigörelse, som inleddes i november 2000, bör göra detta möjligt.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Under Europeiska socialfondens mål 3 stöds det nederländska arbetet för att återintegrera långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden. En stor del av dessa människor kategoriseras som att de "befinner sig långt från arbetsmarknaden". De behöver en återintegration som tar åtminstone två år och som består av olika delar. Europeiska socialfonden stöder dessutom åtgärder för att minska antalet människor som hoppar av skolan. Likvärdiga stödåtgärder syftar till att förbättra kvalifikationerna hos utsatta grupper som riskerar att diskrimineras.

ÖSTERRIKE

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Den främsta grunden för den sociala tryggheten är en heltäckande, federal socialförsäkringsordning med obligatoriskt medlemskap för alla förvärvsarbetande och deras icke förvärvsarbetande anhöriga (makar och barn). Detta system ger tillträde till sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, pensionssystem och olycksfallsförsäkringar. Ett andra behovsprövat skyddsnät, socialt bistånd (*Sozialhilfe*), ligger under de nio delstaternas ansvarsområde. De goda resultaten vad gäller ekonomi och arbetsmarknad i Österrike fortsatte under år 2000. BNP växte med 3,2 % i reala tal, arbetslösheten minskade ytterligare till 3,7 %, vilket nästan innebär full sysselsättning. Enligt Europeiska gemenskapens hushållsundersökning levde 13 % av den österrikiska befolkningen med risk för fattigdom år 1997. Nivån för bestående risk för fattigdom är 5 %. (1995-1997). Fattigdom är således inte något massfenomen i Österrike.

Under de senaste årtiondena har deltagandet i arbetsstyrkan ökat, medan arbetslösheten har förblivit förhållandevis låg. Skillnaderna mellan höga och låga inkomster är mindre än genomsnittet för EU-15, men inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor är stora. Befolkningens övergripande utbildnings- och kvalifikationsnivå har stigit avsevärt de senaste 30 åren. Den lägsta ålderspensionsnivån (*Ausgleichszulagenrichtsatz*) har stigit betydligt från 30 % till 50 % av den genomsnittliga löneinkomsten.

Strategiskt synsätt: Enligt de österrikiska myndigheterna bygger det österrikiska politiska ramverket för att bekämpa fattigdom och social utslagning på en integrerad politik för ekonomi, sysselsättning och välfärd. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning anges en heltäckande uppsättning befintliga åtgärder, som i hög grad har bidragit till den mycket förmånliga situationen i Österrike. För att uppnå ett övergripande strategiskt synsätt planerar man att inleda forskning för att identifiera framtida riskfaktorer som leder till fattigdom och social utslagning. Kvantitativa mål som bygger på förväntade resultat, övervakningsindikatorer för det arbete som nu läggs fram och tidsplaner för genomförande illustreras för vissa grupper (bostadslösa och funktionshindrade). Integreringen av olika åtgärder när det gäller den utbildningspolitik, som nämns i den nationella handlingsplanen och dess specifika bidrag till varje politiskt mål bör kombineras med en integrerad övergripande ram.

Politiska åtgärder: Österrike svarar på de fyra målen med ett starkt fokus på sysselsättning och förmåner för familjer i allmänhet. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning bygger dock på fortlöpande åtgärder och några få nya politiska framsteg (exempelvis åldersförsäkring för kvinnor, funktionshindrade, familjefattigdom). Problemen för vissa grupper som har stora problem att få anställning eller riskerar att utestängas från socialt bistånd, (exempelvis invandrare från tredje land) bör tas upp mer exakt i den nationella handlingsplanen.

Kommande utmaningar: Den främsta utmaningen är att definiera en heltäckande och integrerad strategi för bekämpning av fattigdom och social utslagning, samtidigt som man bygger vidare på det befintliga välutvecklade socialsystemet. Detta innebär att man sätter upp mål, fastställer tydliga tidtabeller och främjar ett åtgärdsprogram för att överbrygga de klyftor som identifierats. Det allmänna åtagandet att övervaka och utvärdera bör översättas till operativa arrangemang inom ramen för genomförandet av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Ansträngningar måste också göras för att minska det administrativa systemets komplexitet, som beror på ansvarsfördelningen mellan den federala staten och delstaterna och mellan olika administrativa enheter (exempelvis en instans för alla ärenden).

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

De goda resultaten vad gäller ekonomi och arbetsmarknad i Österrike fortsatte under år 2000. BNP växte med 3,2 % i reala tal, arbetslösheten minskade ytterligare till 3,7 %, vilket nästan innebär klassisk full sysselsättning. Sysselsättningsnivån ligger nästan i linje med Lissabon-målen på 68,3 % (77 % för män och 59,4 % för kvinnor).

På det hela taget ligger den risken för fattigdom i Österrike på en fjärdedel under genomsnittet för EU. Den främsta grunden för den sociala tryggheten är en heltäckande socialförsäkringsordning med obligatoriskt medlemskap för alla förvärvsarbetande och icke förvärvsarbetande anhöriga (makar och barn). Ett andra behovsprövat skyddsnät, det sociala biståndet (*Sozialhilfe*), ligger under de nio delstaternas ansvarsområde och ger EU-medborgare rätt till socialt bistånd samt i varierande omfattning till tredjelandsmedborgare.

Frågans komplexitet återspeglas inte bara i en uppdelning av ansvarsområden mellan den federala staten och delstater, utan även mellan olika administrativa enheter på dessa två nivåer. Det österrikiska socialförsäkringssystemets dubbla karaktär hindrar de flesta från att drabbas av fattigdom, men systemet är inte alltid helt tillförlitligt. Samordningen och integrationen av integrationspolitiken för de mest utsatta grupper bör utvecklas mer.

Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Österrikes utgifter för social trygghet till 28,4 % av BNP, jämfört med genomsnittet för EU på 27,7 % (uppgifter från 1998). Mätt som utgift per capita i köpkraftstandard ligger de österrikiska utgifterna för social trygghet på 6 297 cirka 15 % över genomsnittet för EU på 5532.

Österrikes omfattande socialförsäkringssystem har bidragit till att hålla risken för fattigdom låg, allmänt sett. Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning för 1997 hade 13 % av befolkningen en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten. 4,7 % levde ständigt under denna tröskel för risk för fattigdom under 1995–1997.

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Skillnaderna mellan höga och låga inkomster är mindre än genomsnittet för EU-15. Det finns dock relativt höga inkomstskillnader mellan män och kvinnor.

- Befolkningens övergripande utbildnings- och kvalifikationsnivå har höjts betydligt under de senaste 30 åren – andelen enskilda som bara har grundskoleutbildning har minskat oerhört.
- Den lägsta nivån på ålderspensionen (*Ausgleichszulagenrichtsatz*) har ökat avsevärt under denna period, från cirka 30 % av den genomsnittliga löneinkomsten till cirka 50 % av denna inkomst.
- Det finns indikationer på att de asylsökande som inte omfattas av de federala minimigarantierna (*Bundesbetreuung*) löper stor risk att drabbas av fattigdom och utslagning.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Den österrikiska välfärdsstaten har upprättat ett mycket omfattande socialt skyddsnät, vilket har lett till en relativt god situation med avseende på fattigdom i förhållande till andra medlemsstater. Därför lägger man i den nationella handlingsplanen mer tonvikt vid att skissera en förteckning över befintliga åtgärder som skall finnas kvar och utvärderas, i stället för över de många nya åtgärder som skall vidtas i framtiden.

- Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning tar huvudsakligen upp befintliga analyser och pågående debatter på ett flyktigt sätt.
- Överföringen av målen från Nice bygger på fortlöpande åtgärder och några nya åtgärder.
- Det finns några få kvantifierade mål, även om planen innehåller åtaganden om vissa åtgärder och mål som inte kvantifieras. Planen innehåller knappt några bindande tidtabeller för genomförande. Lämpliga övervakningsmekanismer för att mäta framstegen i kampen mot fattigdom och social utslagning skulle vara särskilt viktiga.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Den nationella handlingsplanen har en mycket omfattande förteckning över befintliga åtgärder, som det fortfarande skall utvärderas eller omvärderas i förhållande till den senaste utvecklingen eller till nya behov. Några långsiktiga aspekter som skulle få en betydande förebyggande effekt på minskningen av den sociala utslagningen omnämns och som fortfarande planeras och förbereds nämns i handlingsplanen, men de är vaga. (exempelvis omnämns problemet med kvinnor utan pension som en åtgärd som regeringen skall ta itu med i framtiden). Integrationen av olika åtgärder inom utbildningspolitiken som nämns i den nationella handlingsplanen och dess specifika bidrag till varje politiskt mål bör kombineras med en integrerad övergripande ram.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Arbetsgruppen (*Beirat*) för utveckling och genomförande av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning kan nämnas som en processrelaterad innovation. Regeringens avsikt att ta upp problemet med kvinnor utan pension är viktigt. Ett konkret steg är att beräkna ett visst antal perioder med barnomsorg som kan bidra till det antal år som krävs för pension. Även om det nya barnomsorgstilläggets (*Kinderbetreuungsgeld*) inverkan på arbetsmarknaden återstår att utvärdera, finns det några anmärkningsvärda och positiva delar av det, exempelvis den integreringen av personer som tidigare inte var berättigade, den stora ökningen av ytterligare inkomster (*Zuverdienstgrenze*) eller de perioder som räknas som bidragsperioder inte bara för berättigandet till pension utan även för nivån på den.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Flera av de åtgärder som nämns i den nationella handlingsplanen har inte utarbetats särskilt för bekämpning av fattigdom, även om de medför förebyggande av fattigdom och minskad fattigdom (exempelvis vissa anställningsåtgärder, barnomsorgstillägget och särskilda bidrag för människor med funktionshinder). Deras effektivitet i detta avseende kommer att undersökas.

I Österrike är samordningen av åtgärder på regional nivå för att bekämpa social utslagning, bland annat av åtgärden för socialt bistånd (*Sozialhilfe*), en viktig fråga. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning står det att en arbetsgrupp kommer att upprättas för att ta itu med detta och att landsomfattande kvalitetsstandarder kommer att utvecklas.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Överensstämmelsen mellan den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och den nationella handlingsplanen för sysselsättning tas upp. Det finns flera åtgärder och mål som finns med i båda handlingsplanerna. I handlingsplanen för sysselsättning betonas dessutom invandrarnas problem på arbetsmarknaden. Integrationen av invandrare nämns som en av prioriteringarna i handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Åtgärder eller angivelser av hur detta mål skall uppnås är fortfarande inte tillräckligt konkreta.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER ENLIGT DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

I handlingsplanen betonas sysselsättningsmålen. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning hänvisar man i viss mån till delar som har utvecklats i den nationella handlingsplanen för sysselsättning. Detta ligger i linje med slutsatserna från Europeiska rådets toppmöte i Lissabon, när det gäller målet att främja sysselsättningen. Andra grupper som har stora anställningsproblem nämns inte tillräckligt, t.ex. invandrare från länder utanför EU, för vilka inga åtgärder vidtas för att harmonisera uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Några intressanta initiativ till IT-utbildning för kvinnor omnämns. Ganska lite sägs om hur man i initiativen för ett kunskapsbaserat samhälle och elektroniskt lärande kommer att ta upp problemet med utbildningsklyftan och vilka särskilda egenskaper som skall tillgodose de missgynnades särskilda behov.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

När det gäller allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster räknar man i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning upp de olika transfereringar som redan finns i den avancerade österrikiska välfärdsstaten och som underlättar uppnåendet av detta mål. Alla har tillgång till utbildning. Andelen människor med enbart grundskoleutbildning har minskat enormt de senaste decennierna. För 15,8 % av befolkningen mellan 20 och 29 år har enbart grundskoleutbildning (män: 14,4 %, kvinnor: 17,1 %).

Ett antal socialpolitiska reformer ("social målinriktning") bör bedömas med avseende på deras eventuella inverkan på tillgången till varor och tjänster.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning nämns tre politiska områden som bör bidra till att **förebygga risken för utslagning**, nämligen: Användning av informationsteknik, åtgärder för att stödja solidariteten inom familjer och andra primära grupper och hjälp i särskilda behovssituationer. Förutom särskilda åtgärder för människor med funktionshinder, nämner man i handlingsplanen ett innovativt synsätt för att förebygga bostadslöshet på regional nivå (exempelvis i Wien). Perspektiv för långsiktiga förändringar och förbättringar som skulle kunna hjälpa till att lösa problemen på vissa återstående områden (exempelvis utestängning av invandrare från vissa sociala förmåner eller främjande av nyskapande aktiva åtgärder på arbetsmarknaden för dem som inte är anställningsbara på den "första eller främsta" arbetsmarknaden) bör undersökas mer.

3.4 Agera för de mest utsatta

Det finns en bred förteckning över de mest utsatta grupperna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Anmärkningsvärda åtgärder är tillägget för människor med funktionshinder (*Behindertenmilliarde*) och barnomsorgstillägget, som är en generell förmån utan försäkringskrav. Det framgår dock inte i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning vilka konkreta åtgärder som planeras för andra särskilda grupper i framtiden. Åtaganden som går längre än två år framåt i denna handlingsplan bör göras tydliga (funktionshinder, ensamstående förälder, äldre och de som lämnat skolan tidigt) och en strategisk ram för integrerade angreppssätt och strukturella reformer bör utarbetas mer. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning tas fattigdom på landsbygden upp och flera förslag för att förbättra infrastrukturen på landsbygden läggs fram.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Den federala regeringen uppger i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning att samråd måste organiseras med alla berörda aktörer. Vissa aktörer har dock uttryckt sin oro över processen och önskar större erkännande för sina bidrag. Någon mobilisering av organ för jämställdhet mellan könen ingår inte planen.

Handlingsplanen ger en institutionell grund för upprättandet av en dialog mellan de olika aktörerna och institutionella grupperna inom ramen för genomförandet av planen och förberedelserna för nästa period.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning hänvisar till de allmänna målen för att utöka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och för att förena yrkesliv med ansvar för familjen. Ett följdriktigt synsätt på jämställdhetsarbete och indikationer av hur de särskilda problemen för missgynnade kvinnor kommer att uppmärksammas är otillräckliga i planen och för allmänna. De kräver mer uppmärksamhet.

Även om *Kinderbetreuungsgeld* kan komma att minska fattigdomen i vissa fall måste man genom ytterligare utvärderingar av effekterna på kvinnors förvärvsfrekvens.

Debatten om enskilda rättigheter är inriktad på individuella pensionsrättigheter för kvinnor.

Genom underhållsförskotten (*Unterhaltsvorschuss*) avser man att bidra till att fattigdomen bland kvinnor minskar.

Tack vare lagen om skydd mot våld (*Gewaltschutzgesetz*) kan kvinnor och deras barn stanna kvar i sina egna lägenheter och lagen bidrar således till att minska den sociala utslagningen bland dem som hotas av våld.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Av 1 147 miljoner euro för mål 3-programmet har 219 miljoner öronmärkts för politikområde 2 (social integration). Under mål 1, *Burgenland*, planeras 4,5 miljoner euro för social integration. På andra politikområden förväntas positiva effekter i kampen mot fattigdom.

En allmän hänvisning till Europeiska socialfondens roll görs när det gäller att intensifiera kampen mot fattigdom och social utslagning.

Gemenskapsinitiativet Equal, som är mycket mer inriktat på människor som är utestängda från arbetsmarknaden, omnämns i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Det sammanlagda beloppet från gemenskapsinitiativet Equal för programperioden 2000–2006 är 204 miljoner euro.

PORTUGAL

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Trots en låg arbetslöshet och en hög förvärvsfrekvens är risken för fattigdom fortfarande utbredd i Portugal (23 % enligt Eurostats uppgifter för 1997). Vid sidan av olika former av traditionell fattigdom, som har sin grund i det sociala trygghetssystemets begränsningar och i att näringslivet domineras av branscher med hög personaltäthet men lågkvalificerade arbeten och en låg produktivitet, uppstår nu också en "nyfattigdom", som härrör från de senaste processerna för modernisering av Portugals ekonomi och som ofta hänger samman med invandring och osäkra anställningsförhållanden. Större delen av Portugals befolkning har låg utbildning och låga kvalifikationer, och det faktum att så många avbryter sin skolgång ökar också riskerna för utslagning. Mot denna bakgrund har regeringen under de senaste fem åren börjat utveckla "en ny generation aktiv socialpolitik" som inriktas på att stärka den sociala integrationen på grundval av partnerskap och på att prioritera integrerade insatsmetoder.

Strategiskt synsätt: Det allmänna strategiska synsättet på lång sikt grundas på en ekonomisk utveckling som är förenlig med en bättre social sammanhållning och med undanröjandet av de strukturella faktorer som genererar utslagning. Den nationella handlingsplanen föreskriver att integrationen skall genomsyra all relevant politik, att systemen för socialt skydd skall moderniseras och att övergripande initiativ skall inriktas på särskilt utsatta grupper och regioner. Inriktningen på partnerskap och på mobilisering av aktörer på nationell och regional nivå är också en central del av strategin. I handlingsplanen fastställs kvantifierade mål i fråga om undanröjande av barnfattigdom, minskning av absolut fattigdom och andelen fattiga, samt bekämpning av fattigdom i städer och på landsbygd.

Politiska åtgärder: Den nationella handlingsplanen går utförligt igenom de fyra stora målen och delmålen från Nicemötet. Dock föreligger ibland en viss sammanblandning av "prioriteringar" och "mål". Samma "instrument" återkommer under flera mål och delmål, och det råder vissa svårigheter att prioritera. De flesta åtgärder som anges är inte nya och sambandet mellan varje åtgärd och det mål den skall uppfylla är inte alltid helt klar. Med utgångspunkt från de presenterade åtgärderna kan tre aspekter framhållas särskilt: Tillträde till sysselsättning behandlas ur synvinkeln förebyggande, aktivering och främjande av livslångt lärande; principen om positiv särbehandling är en viktig del av reformen av det sociala trygghetssystemet (för att hantera problemet med fattiga pensionärer); gentemot sårbara grupper föreslås ett integrerat synsätt med en modell för fördjupade avtalsförhållanden. Den nationella handlingsplanen föreskriver också utveckling av service och institutioner ägnade främst åt missgynnade personer och familjer och strävar efter att främja lika möjligheter för alla (socialt jämställdhetsavtal).

Kommande utmaningar: De främsta utmaningarna man har att möta gäller kopplingen mellan socialpolitikens förebyggande och avhjälpande aspekter: direkta insatser riktade mot allvarliga utslagningssituationer, tidiga insatser och aktivering för att underlätta återanpassningen till yrkeslivet och långsiktigt förebyggande av eventuella risker för utslagning genom förbättring av utbildnings- och kvalifikationsnivån. Det sociala skyddet måste förstärkas, social service och sociala institutioner måste anpassas bättre till de fattigaste gruppernas behov och tillgången till hälso- och sjukvård, bostäder, rättsväsen osv. måste förbättras. Med tanke på de kvantifierade mål Portugal ställt upp på kort, medellång och lång sikt utgör även systemet för kontroll av indikatorer en betydande utmaning. Vidare krävs en starkare mobilisering av aktörer, särskilt de grupper som åtgärderna riktas mot och arbetsmarknadens parter.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Under 2000 har den ekonomiska tillväxten (3,3 %) varit lika med unionens genomsnitt. Likaså har produktiviteten ökat i en takt som motsvarar gemenskapsgenomsnittet (1,6 %), och Portugal har fortfarande den lägsta produktivetsnivån i EU (65,8 % av EU-genomsnittet).

När det gäller sysselsättningen präglas situationen av en sysselsättningsnivå (68,3 %) som ligger över gemenskapens genomsnitt och en relativt låg arbetslöshet (4,2 % år 2000). Trots detta, och trots arbetsmarknadsindikatorernas generellt sett positiva utveckling, kvarstår flera strukturella problem. De långtidsarbetslösa utgör 40 % av alla arbetslösa, bara en minoritet av befolkningen i åldersgruppen 15–64 år har en slutförd gymnasieutbildning (11,5 % mot 42,3 % i hela unionen) och det stora antalet ungdomar som avbryter sin skolgång i förtid (43 % i åldersgruppen 18–24 slutar skolan med låga kvalifikationer).

Risken för fattigdom är stor i Portugal. Definierad i procent av befolkningen som lever på en inkomst under 60 % av den nationella medianinkomsten, var 23 % av befolkningen fattiga 1997 (den högsta andelen i unionen). Den bestående fattigdomen är också hög: 15 % av befolkningen har levt under 60 % av medianinkomsten i tre år i följd. Men det är naturligtvis också så att den ekonomiska inkomsten bara är en dimension av fattigdomsbegreppet, och att man för att få en helhetsbild av fenomenets omfattning också måste ta hänsyn till andra relevanta aspekter som tillgång till sysselsättning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån de grundläggande behoven uppfylls. I fråga om socialt skydd har Portugal mindre utgifter i procent av BNP än genomsnittet (23,4 % 1998, jämfört med unionens genomsnitt på 27,7 %).

I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet ägnas det stora antalet människor som lever i bestående fattigdom, den höga andelen "arbetande fattiga" (i samband med låga löneinkomster och osäkra anställningsförhållanden) och åt den höga andelen fattiga pensionärer (vilket belyser en av bristerna i systemet för social trygghet), åt arbetskraftens låga kvalifikationer och den för tidigt avbrutna skolgången, samt åt frågan om fattigdomen på landsbygden och i vissa stadsområden. Andelen fattiga kvinnor är högre än andelen fattiga män (25 % respektive 22 %), och särskild uppmärksamhet bör därför också ägnas kvinnorna.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

De främsta prioriteringarna i fråga om bekämpning av fattigdom och främjande av social integration har övergripande karaktär och grundas på 6 strategiska huvudlinjer: ekonomisk utveckling, social sammanhållning, lika möjligheter, socialt skydd, integration och nätverk av sociala tjänster och institutioner.

Huvudmålen i den nationella handlingsplanen är således följande:

- Aktivering av personer som står utanför arbetsmarknaden och livslångt lärande inom ramen för en konkurrenskraftig ekonomisk utveckling som respekterar behovet av sammanhållning.
- Utveckling av systemen för socialt skydd som särskilda verktyg i kampen mot fattigdom.
- Social och yrkesmässig återanpassning för personer och familjer som drabbats av social utslagning (integrerade program och avtal för social integration).
- Integrerad utveckling av regioner där utslagning förekommer.
- Inrättande av ett nätverk av sociala tjänster och institutioner med det civila samhällets deltagande.
- Främjande av jämställdhet för att genomföra ett "socialt jämställdhetsavtal".

I den nationella handlingsplanen har Portugal fastställt vissa mål som skall uppnås på sikt.

Kvantifierade mål: Undanröja "barnfattigdom" före 2010. Minska andelen med risk för fattigdom till 17 % och halvera den "absoluta fattigdomen" före 2005. Genomföra 50 storstadsavtal för social utveckling före 2003 (avtalen skall förvaltas integrerat och gälla missgynnade stadssamhällen).

Andra mål: Inledande av programmet *Espaço Rural e Desenvolvimento Social* (integrerad lokal utveckling av landsbygdssamhällen), undertecknande av avtal för social integration med alla berörda personer inom ett år (3 månader för barn och unga i riskzonen), inrättande av en nationell akuttelefonlinje (med koppling till lokala sociala kriscentrum).

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Vad gäller förenligheten mellan strategin och de mål som eftersträvas, bör följande delar framhållas:

- Tillämpningen av principen om mainstreaming av delaktighetsfrågor för att till fullo göra kampen mot social utslagning till en del av politiken inom andra områden än det sociala.
- Flera aspekter på delaktighet i det ekonomiska livet tas upp i den nationella handlingsplanen, särskilt yrkesutbildning, kvalifikationer, utbildning, sysselsättning, livslångt lärande i samband med kunskapsamhället. Dessutom bör man notera förslaget att den ekonomiska politiken skall sträva efter att undanröja de strukturella faktorer som leder till utslagning.
- Vikten av att utveckla system för socialt skydd är en central del av strategin. Arbetet med reformen av systemet för social solidaritet och trygghet (på grundval av principerna om rättvisa, jämlikhet, solidaritet och positiv särbehandling) fortskrider, trots de budgetproblem som är förknippade med detta.
- En integrerad utvecklingsstrategi har utvecklats för de regionala utslagningsproblemen (både i missgynnade bostadsområden i storstäder och i landsbygdssamhällen inåt landet).

Analysen av problemen på lång sikt är tydlig i den nationella handlingsplanen: Utmaningarna är av strukturell art och går tillbaka på den nationella planen för ekonomisk och social utveckling (vars yttersta mål är att på en generation återhämta landets eftersläpning i förhållande till EU-genomsnittet). Några kvantifierade mål i fråga om bland annat "barnfattigdom" och "absolut fattigdom" (begrepp som för övrigt inte definieras) ställs upp för perioden bortom 2003. Det sätt på vilket denna tvååriga plan integreras på lång sikt behöver dock utvecklas ytterligare, eftersom distinktionen mellan "prioriteringar" på sikt och mer omedelbara "mål" ofta är svår att skönja.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

När det gäller strategin finns två innovationer på det nationella planet, nämligen mainstreaming av delaktighetsfrågor i den nuvarande politiken och det långsiktiga perspektivet i kampen mot utslagning. Dessutom kan nämnas strategin för att förebygga riskerna för en ny typ av utslagning, nämligen utestängning från informationsamhället. När det gäller politiska åtgärder har de flesta av de program och åtgärder som nämns redan inletts.

Dock förtjänar den innovativa karaktären i vissa teman att nämnas särskilt, som exempelvis den nya dimensionen med "avtalsförfarande": i linje med avtalen om social och yrkesmässig integration (som inte är någon nyhet, då Portugal redan följer strategin med integrerade vägar mot återanpassning, till exempel med garanterad minimiinkomst) nämns i den nationella handlingsplanen ett nytt socialt jämställdhetsavtal och storstadsavtal för social utveckling.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

De olika aktörernas (institutionella, icke-statliga, offentliga och privata) roller på flera olika interventionsnivåer (särskilt nationell och lokal) fastställs inom ramen för den sociala dialogen (kommissionen för social samordning) och partnerskapet mellan staten och civilsamhället (samarbetspakt för social solidaritet, socialt nätverk för utveckling). Behovet av samordning nämns flera gånger och trots de ansträngningar som gjorts under de senaste 10 åren inom ramen för programmen mot fattigdom krävs en fördjupning av det aktiva partnerskapet.

I den nationella handlingsplanen föreskrivs en gemensam mobilisering av nationella, regionala och lokala myndigheter (otillräcklig vad gäller de regionala, med tanke på deras enbart samordnande roll); institutionella partnerskap (kommissionen för interministeriell uppföljning för koppling mellan de olika politiska sektorerna och mainstreaming av delaktighetsfrågorna samt operativa kommissionen inom arbetsmarknadsministeriet för förberedelse och uppföljning av den nationella handlingsplanen); anpassning av förvaltningstjänster och sociala tjänster till de lokala aktörernas behov (t.ex. centrum för solidaritet och social trygghet); delaktighet från arbetsmarknadens parter (måste förbättras), icke-statliga organisationer och institutioner för social service; samt ansvarstagande bland medborgare och företag (t.ex. utvidgning av det portugisiska företagsnätverket).

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Den nationella handlingsplanen för sysselsättning utgör den huvudsakliga referensramen, särskilt när det gäller åtgärder under mål 1 i handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. De främsta målen i handlingsplanen för sysselsättning (ungas inträde i yrkeslivet, social och yrkesmässig integration, utbildnings- och yrkeskvalifikationer, övervakning av processen för sektoriell omstrukturering och främjande av god arbetsmiljö) tas upp direkt eller indirekt i handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

Det föreligger också ett nära samband mellan de två handlingsplanerna när det gäller strategin: koppling mellan systemen för utbildning, vidareutbildning och arbetsmarknad; makroekonomisk politik för sysselsättningsskapande; innovation och informationssamhälle; sektoriella, regionala och lokala tillvägagångssätt för att lösa sociala problem; främjande av den sociala dialogen; koppling mellan socialpolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik; främjande av lika möjligheter för att stimulera kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och männens deltagande i familjelivet.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

Med tanke på det övergripande tillvägagångssätt som bör utgöra verksamhetsramen för genomförandet av de fyra gemensamma målen (som utförligt går igenom i den nationella handlingsplanen, dock utan någon vidare systematisk prioritering mellan vare sig de huvudsakliga målen eller delmålen), kan några exempel särskilt framhållas:

3.1 Främja sysselsättningen

När det gäller främjandet av sysselsättning koncentreras ansträngningarna på sysselsättningspolitisk nivå på i) utveckling av åtgärder för att förebygga långtidsarbetslöshet, liksom aktiveringsåtgärder som går ut på att definiera vägar mot integration i samhälle och yrkesliv, vilka genomförs med hjälp av avtalsbaserade planer (större personligt ansvar) och ii) utveckling av den nationella strategin för livslångt lärande. När det gäller tillgången till resurser, rättigheter, varor och tjänster följs en politik med positiv särbehandling i fråga om ålderspensioner, man hjälper personer med osäkra bostadsförhållanden till nytt boende, samtidigt som man undviker att skapa nya områden med social utslagning, förbättrar den nationella hälso- och sjukvården och inrättar lokala hälsovårdsenheter (särskilt för drogberoende).

3.2 Förebygga riskerna för utslagning

En viktig och grundläggande aspekt av förebyggandet av risker för utslagning utgörs av strategin för att förhindra utestängning från informationssamhället (allmän tillgång till IT samt utbildningsinsatser som skall leda till att 2 miljoner personer skall inneha "intyg om grundkompetens" år 2006). När det gäller att värna solidariteten verkar en innovativ aspekt vara samordningen mellan den traditionella solidaritetsstrukturen och utvecklingen av marknaden för tillhandahållande av tjänster (t.ex. att betala grannar för stödtjänster i hemmet).

3.3 Agera för de mest utsatta

Åtgärderna till förmån för de mest utsatta (som väl identifieras i den nationella handlingsplanen med särskild tonvikt på invandrare, tidigare straffade och drogberoende) grundas på ett integrerat synsätt med individuella program för social, institutionell och ekonomisk återanpassning och återanpassningsplaner för prioriterade grupper enligt ett avtalsförfarande. En särskild åtgärd planeras också för problemregioner genom regionala initiativ för återanpassning.

3.4 Mobilisera alla relevanta aktörer

I fråga om mobilisering utvecklas metoderna för återanpassning av utslagna på tre nivåer (individuell, kollektiv och inom organisationer) och "medlarna" spelar en mycket viktig roll för att sprida information och öka de utslagnas aktiva deltagande. På det institutionella planet utgör de institutionella partnerskapen och de sektoriella handlingsplanerna – som redan finns på plats –, liksom centrumen för solidaritet och social trygghet (gemensamma insatser i närmiljö för att åstadkomma helhetslösning på problemen) ett försök att anpassa de administrativa och sociala tjänsterna till medborgarnas behov. När det gäller partnerskap mellan det offentliga och det privata bör stimulansen till företag som tar sitt sociala ansvar nämnas.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Jämställdhetsfrågan genomsyrar alla mål i den nationella handlingsplanen (ofta underförstått) och den tillhör planens prioriterade insatsområden.

När det gäller mål 1 består prioriteringarna i att främja allas lika tillgång till sysselsättning, att se till att ingen diskriminering sker, att i företagskulturen föra in tanken att förenlighet mellan förvärvsarbete och familjeliv är en rättighet för arbetstagarna, en skyldighet för arbetsgivarna och ett socialt ansvar för företagen, och slutligen i att utveckla en struktur för stöd till barn och omsorgsbehövande för att främja kvinnors sysselsättning, vidareutbildning och tillträde till arbetsmarknaden. När det gäller mål 2 kommer jämställdhetsarbetet till uttryck i frågan om tillträde till informationssamhället och IT. I fråga om mål 3 hänvisar den nationella handlingsplanen bara specifikt till kvinnor som utsätts för våld i hemmet. Under mål 4 nämns i den nationella handlingsplanen vikten av att systematiskt beakta jämställdhetsdimensionen inom ramen för partnerskap. Det krävs dock ytterligare ansträngningar för att öka mobiliseringen bland kvinnoorganisationer och företrädare för kvinnofrågor.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Bland de "instrument" som bidrar till att genomföra Nice-målen nämns på flera ställen de operativa program som medfinansieras av ESF inom den tredje gemenskapsstödrumen (EGSR III) (2000–2006) och gemenskapsinitiativet Equal, men i den nationella handlingsplanen anges inte vilka belopp det rör sig om. Dock nämns den effektiva kopplingen mellan finansiering ur budgeten för social trygghet och EGSR III som en av de faktorer som gynnar planens utveckling. Dessutom innebär den åtgärdsram som den nationella handlingsplanen utgör en möjlighet att samla de nationella insatserna och gemenskapens insatser och rationalisera dem genom att medlen koncentreras och instrumenten specialiseras.

De resurser som Portugal får genom strukturfonderna under mål 1 är betydande: anslagen från ESF representerar 22 % (4 370 miljoner euro) av detta stöd, varav omkring 16 % av ESF-stödet ägnas särskilt åt social delaktighet (vilket utgör en ökning i förhållande till EGSR II). Dessutom bör man notera det indirekta stödet från andra av ESF:s interventionsområden (aktiv arbetsmarknadspolitik och livslångt lärande). När det gäller EGSR III finns anledning att nämna bland annat programmen "Sysselsättning, yrkesutbildning och social utveckling" (den mest betydande huvudlinjen finansiellt sett syftar just till social utveckling), "Utbildning" (aktioner mot avbruten skolgång, förbättring av utbildningsnivå, vuxenutbildning), "Informationssamhället" (förvärvande av kunskaper inom informations- och kommunikationsteknologi, förhindrande av utestängning från informationssamhället), samt "Hälsa" (en av huvudlinjerna syftar till att förbättra tillgången till god hälso- och sjukvård).

FINLAND

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Det finländska socialförsäkringssystemet bygger på de grundläggande principerna om generell social välfärd och sjukvård och ett mycket omfattande system för inkomstrygghet. Syftet är att hela befolkningen skall få social välfärd och sjukvård, som huvudsakligen är skattefinansierad och vars organisatoriska ansvar är decentraliserat och har tilldelats kommunerna. Systemet för inkomstrygghet är till sin natur ett riskbaserat socialförsäkringssystem, som kompletteras med bostadsbidrag. Finland utgifter för social trygghet uppgick 1998 till 27,2 % av BNP, vilket var något under genomsnittet för EU. Denna struktur har inneburit låg risk för fattigdom internationellt sett. År 1997 hade 9 % av Finlands befolkning en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten.

Finlands starka ekonomiska tillväxt (5,7 %) fortsatte år 2000, mycket tack vare den spirande exportsektorn. Det verkar som om tillväxten kommer att fortsätta att vara stark även i år (cirka 4 %). Sysselsättningsnivån var 67,5 % år 2000.

Strategiskt synsätt: Strategin i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning under det kommande decenniet kan delas upp i följande fyra allmänna riktlinjer: Att främja hälsa och förmåga att föra ett aktivt liv, att öka arbetslivets attraktionskraft, att förebygga och bekämpa social utslagning, samt att säkerställa effektiva tjänster och en rimlig nivå på inkomstryggheten. Utgångspunkten är att bevara den grundläggande strukturen i det finländska socialförsäkringssystemet och att arbeta inom denna struktur genom att lägga större vikt vid arbetets extraordinära betydelse. Processen kommer att övervakas och utvärderas systematiskt av de finländska myndigheterna men, förutom nivån på risken för fattigdom, specificerar man i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning inte vilka mål och indikatorer som kommer att användas i det syftet.

Politiska åtgärder: Finland ser det generella systemet med tjänster och inkomsttransfereringar som ett effektivt politiskt verktyg för att motarbeta fattigdom och social utslagning. Systemet har kompletterats med extra inkomsttransfereringar och tjänster för grupper som riskerar att bli socialt utslagna.

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning svarar på alla fyra målen med ett antal åtgärder, av vilka de flesta är avsedda att förbättra det generella systemet. Åtgärderna innefattar bland annat höjd nationell pension, mer rehabilitering, förbättrad psykiatrisk vård för barn och ungdomar, inrättande av en diskrimineringsombudsman, aktivering av äldre människor, samt kvalitetsrekommendationer för äldreomsorgen. Åtgärdernas följder för budgeten har identifierats där så är möjligt. Som bilaga till planen har Finland lagt till en integrerad sammanfattande tabell av alla åtgärderna under de gemensamma fyra målen, som är indelad efter identifierade riskfaktorer.

Kommande utmaningar: Några av de största utmaningarna är att utveckla skyddssystemen så att det alltid lönar sig ekonomiskt att ta ett arbete, att förhindra att problemen hopar sig för exempelvis långtidsarbetslösa, människor med psykiska problem, missbruksproblem eller stora skulder och deras familjer, att rikta stödet till människor i de mest utsatta situationerna, att förbättra samarbetet mellan olika aktörer som arbetar med att förebygga social utslagning och fattigdom, samt att uppmärksamma regionala skillnader för att kunna bibehålla samma standard på socialtjänsten i hela landet.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Den starka ekonomiska tillväxten (5,7 %) fortsatte år 2000, mycket tack vare den spirande exportsektorn. Enligt nationella källor kommer dock tillväxten att bli mindre detta år (2,7 %), huvudsakligen på grund av lägre internationell efterfrågan. Sysselsättningsnivån steg med 1,5 % år 2000. Sysselsättningsnivån var 67,5 % (70,6 % för män och 64,4% för kvinnor). I motsats till den gynnsamma ekonomiska utvecklingen år 2000 sjönk arbetslösheten långsamt och stannade på 9,8 % (9,1 % för män, 10,6 % för kvinnor). De strukturella problemen på arbetsmarknaden visar sig dels genom oproportionerligt hög arbetslöshet bland äldre, lågutbildade arbetstagare, dels genom ökade rekryteringsproblem i vissa sektorer.

På grund av besparingsbeslut till följd av de dåliga tiderna i början av 1990-talet och en relativt lång period med ekonomisk tillväxt efter det, är andelen av Finlands BNP som går till sociala utgifter mindre än genomsnittet för EU. Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Finlands utgifter för social trygghet till 27,2% av BNP, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 27,7% (uppgifter från 1998). Mätt som utgift per capita i köpkraftstandard ligger Finlands utgifter för social trygghet på 5171 nästan på samma nivå som genomsnittet för EU-15 på 5379 (1997). Enligt harmoniserade uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning hade 9 % (EU-15: 18 %) av den finländska befolkningen en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten. Unga vuxna, arbetslösa, andra icke förvärvsarbetande och ensamhushåll tenderade att uppvisa den högsta risken för fattigdom.

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

- Enligt nationella källor uppgår antalet människor som drabbas av allvarlig social utslagning till mellan 30 000 och 60 000, dvs. 0,6–1,2 % av finländarna.
- Den höga arbetslösheten, i synnerhet långtidsarbetslösheten (2,8%), är fortfarande Finlands främsta sociala problem.
- De främsta riskfaktorer som kan leda till social utslagning är ekonomisk utslagning, hälsoproblem, utestängning från arbetsmarknaden, utestängning från bostadsmarknaden, utestängning från utbildning eller låg utbildningsnivå, och andra typer av utslagning, såsom kriminalitet, drogberoende, kulturell utslagning, osv.
- De geografiska skillnaderna bör uppmärksammas.
- Utslagning handlar ofta om många ackumulerade problem. En central utmaning är att se till att resursbrister inte ackumuleras samtidigt.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Det finska socialförsäkringssystemet bygger på de grundläggande principerna om generell social välfärd och hälso- och sjukvård samt ett mycket omfattande system för inkomstrygghet. Invånarna har i allmänhet enskild rätt till grundläggande tjänster och bidrag. Det finns inga grundkrav på anställning eller inkomst, men anställda får högre bidrag, på grundval av sina inkomster. Systemet har inneburit låg fattigdom internationellt sett.

Strategin i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning under det kommande decenniet kan delas upp i följande fyra allmänna riktlinjer: Att främja hälsa och förmåga att föra ett aktivt liv, att öka arbetslivets attraktionskraft, att förebygga och bekämpa social utslagning, samt att säkerställa effektiva tjänster och en rimlig nivå på inkomstryggheten.

Finland strävar efter att bevara den grundläggande strukturen i det befintliga systemet och rör sig inom den strukturen genom att lägga större vikt vid arbetets betydelse. Reformerna av de sociala förmånerna, beskattningen och avgifterna för tjänster skall fortsätta så att det alltid skall löna sig att ta ett arbete. Syftet är att förbättra inte bara incitamenten för hushåll, utan även de institutionella incitamenten för organisationer. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt incitament för arbetsgivare, lagstiftning för förhållandet mellan staten och kommunerna och statens finansiering av de kommunala ekonomierna.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Planen innehåller centrala strategiska mål och försök att identifiera utmaningarna från ett långsiktigt perspektiv. Finland strävar efter att integrera ett antal förbättringar i det befintliga systemet. De politiska riktlinjerna och åtgärderna för att modernisera det generella stöd- och tjänstesystemet kan ses som ett försök att uppmärksamma problem på ett varaktigt sätt. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning inser man dock att många av utmaningarna i planen förutsätter särskilda målinriktade åtgärder. Totalt sett finns det en lång rad åtgärder på olika nivåer för att hantera problemen. Ett viktigt mål är att öka sysselsättningen, särskilt att försöka minska långtidsarbetslösheten, genom en strategi som bygger på aktiv socialpolitik. Detta är en särskild utmaning i Finland. Långtidsarbetslösheten har inte minskat så mycket som önskat och den drabbar en stomme av människor som är svåra att placera, även om den har stått i centrum för regeringens politik under flera år.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Utöver den breda uppsättningen åtgärder som Finland har tagit med i sin plan, presenteras olika frågor som är föremål för pågående politisk diskussion och åtgärder som har föreslagits eller tagits upp inom olika arbetsgrupper. Dessa kommer att diskuteras och uppmärksammas under tidsperioden för planen. Följande är exempel på planerade åtgärder: Att reformera systemet för yrkesrelaterad hälso- och sjukvård så att det innefattar kortvariga arbeten, att arbeta för att funktionshindrade får anställning, att utarbeta en åtgärdsmodell som bygger på delat ansvar för olika aktörer och att förändra finansieringsansvaret för att öka utsikterna till anställning för dem som riskerar att stängas ute från arbetsmarknaden, att upprätta integrerade kommunala bostadsstrategier som bygger på användningen av befintliga bostäder, att undersöka utvecklingsbehoven i landet och elevers välbefinnande i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan, samt att upprätta ett centrum som i nära samarbete med icke-statliga organisationer skall arbeta med att övervaka fattigdom och social utslagning.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Politiska förberedelser med bred bas har en lång tradition i Finland. Ordningarna sköts i allmänhet av offentliga administrationer, oftast på kommunal nivå. Landets politik när det gäller inkomst, skatt, sysselsättning och socialfrågor har utarbetats genom samarbete mellan stat, kommuner och arbetsmarknadens parter. Denna typ av partnerskap spelade en stor roll för att Finlands socialpolitiska system skulle kunna anpassas till de ändrade förhållandena på 1990-talet. Aktörer i den tredje sektorn, kyrkorna samt de offentliga och privata sektorerna har nyligen ökat samarbetet för att förebygga social utslagning.

2.4 De strategiska synsättens och målens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Åtgärderna under rubriken "utslagning från arbetsmarknaden" i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning har tagits med i den nationella handlingsplanen för sysselsättning, och de är förenliga. Båda planer har kontrollerats av den grupp bestående av medlemmar från olika departement som ansvarar för samordningen av EU-frågor i socialpolitiken. Arbetsmarknadens parter, som spelar en viktig roll i den finländska social- och sysselsättningspolitiken, har deltagit i förberedelserna av båda nationella handlingsplaner.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Förändringarna på arbetsmarknaden har inneburit att efterfrågan främst är fokuserad på högutbildade och yrkeskunniga personer. Ett adekvat utbud av arbetskraft bör säkerställas. Anställningshindren har undanröjts genom att de avskräckande faktorerna i skattebidragssystemet har tagits bort. Nya typer av tjänster och olika typer av subventionerat arbete har utvecklats för att förbättra mindre välutbildade och mindre yrkeskunniga personers möjligheter till anställning. Rehabilitering för arbete, och eventuella åtföljande stödåtgärder som syftar till att öka människors kontroll över sitt liv, är metoder som identifierats som centrala i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning, när det gäller att komma till rätta med social utslagning.

Det finns även åtgärder bland annat för att förbättra äldre människors kapacitet till arbete, och för att förbättra invandrades möjligheter till anställning. När det gäller balansen mellan arbete och familjeliv har föräldrar med barn som inte har uppnått skolålder subjektiv rätt till daghem oavsett deras anställningssituation. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning planeras utarbetande av eftermiddagsaktiviteter för skolbarn. Livslångt lärande främjas genom reformer av inkomstryggheten vid yrkesutbildning för vuxna.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Faran för social utslagning motverkas genom att man använder det generella systemet med tjänster och inkomsttransferringar, som täcker alla som bor i Finland. Det sociala skyddsnätet och den stora enigheten kring det räddade Finland från stor social oro i början av 1990-talet. Politiken mot utslagning kommer även i fortsättningen främst att bygga på utveckling av det generella systemet, som vid behov kan komma att kompletteras med särskilt inriktade åtgärder.

I planen nämns följande åtgärder för att förbättra socialförsäkringssystemet: Samordning av försörjningsstöd och inkomster för att uppmuntra människor att ta deltidsarbete och tillfälligt arbete, utvidgning av bidragsperioden för rehabilitering av ungdomar med funktionshinder så att de skall kunna ta ett arbete utan att omedelbart förlora sina bidrag, höjning av den högsta tillåtna hyran när det gäller det allmänna bostadsbidraget samt förbättring av den psykiatriska vården för barn och unga vuxna.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

Stora ansträngningar har gjorts på ett antal politiska områden i syfte att förebygga krissituationer som leder till social utslagning. Genom omfördelning av inkomster minskas den relativa fattigdomen i Finland på ett mycket effektivt sätt. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning förtecknas följande åtgärder under det förebyggande målet: Att höja den nationella pensionsnivån, att höja barn tillägget i samband med arbetsmarknadsstöd, att höja det förebyggande försörjningsstödet effektivitet, att kräva att arbetslösa följer program med jobbsökning för att få a-kassa, gratis förskola för sexåriga barn, samt att upprätta en utjämningsfond för att se till att skyddet för barn inte blir beroende av kommunens ekonomiska situation.

3.4 Agera för de mest utsatta

Riskerna för social utslagning uppmärksammas först och främst genom de tjänster och den inkomsttrygghet som tillhandahålls enligt principen om generalitet, men förekomsten av problem med social utslagning innebär att särskilt målinriktade åtgärder krävs utöver detta. Finland lägger fram olika typer av rehabiliteringsåtgärder som syftar till att öka den enskilda personens kontroll över sitt liv. Andra insatser som nämns är innovativa seminarier vid yrkesutbildningsinstitut för att bekämpa utestängningen från utbildning, och seminarier för unga arbetslösa, som båda medfinansieras av Europeiska socialfonden. Regeringen föreslår att en ombudsman inrättas för frågor som gäller diskriminering och främjande av goda förhållanden mellan olika etniska grupper. Dessutom bör vanliga människors förmåga att hantera informationssamhället utvecklas.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

I den finländska strukturen är deltagande och mobilisering av alla aktörer en del av den sedvanliga administreringen, där förhållandet till organ utanför själva administrationen regleras genom lagstiftning och i det dagliga arbetet. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller nya initiativ i detta avseende, exempelvis för utvecklat samarbete mellan kommunala myndigheter i den aktiva socialpolitiken, programmet "Förort 2000" för bostadsområden, utarbetande av öppna tjänster för människor som har behandlats för psykisk sjukdom, samt att icke-statliga organisationer upprättar regionala partnerskapscentrum.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Det socialpolitiska systemets struktur bygger främst på individen, och enskilda rättigheter och skyldigheter har visat sig förbättra jämlikheten mellan könen. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning är man medveten om könsskillnaderna som sådana och betydelsen av att främja jämställdhet mellan könen. De individbaserade systemen stöds av ett mycket omfattande system med tjänster, där balansen mellan arbete och familjeliv samt kvinnors deltagande på arbetsmarknaden främjas.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Inom Finlands mål 3-program planeras nästan 140 miljoner euro från Europeiska socialfonden och i nationella medel för särskilda åtgärder som syftar till att återintegrera de mest utsatta och missgynnade grupperna, vilket utgör 13 % av de sammanlagda offentliga utgifterna för programmet. Åtgärderna för social integration finansieras även genom de finländska regionala programmen. Gemenskapsinitiativet Equal syftar dessutom till att bekämpa alla former av diskriminering och ojämlikhet, och till att förebygga social utslagning. Medlen från Europeiska socialfonden och de nationella offentliga medlen för Finlands Equal-program uppgår till 145 miljoner euro.

SVERIGE

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: I Sverige är socialförsäkringen och hälso- och sjukvården generella och heltäckande. Socialförsäkringsförmånerna bygger till stor del på principen om kompensation för inkomstbortfall samt en individuell rätt till grundläggande förmåner för alla som bor i landet, oavsett samhällsgrupp, yrkestillhörighet, civilstånd eller kön.

En stadig tillväxt (över 3 % under de senaste tre åren) med en hög förvärvsfrekvens på 73 % och relativt låg arbetslöshet utgör en solid grund för en förstärkt politik för social integration och en ökad kamp mot fattigdom. Sveriges utgifter för social trygghet uppgick till 33 % av BNP år 1998, vilket är den högsta andelen i unionen. Risken för fattigdom är låg, 12 % år 1997.

Strategiskt synsätt: Det svenska välfärdssystemet bygger på en politik för full sysselsättning för både män och kvinnor samt på ett generellt socialförsäkringssystem. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning utfäster sig regeringen att ytterligare öka sysselsättningen (mål: en förvärvsfrekvens på 80 % år 2004) och att stärka den sociala rättvisan (målet är en halvering av antalet människor som är beroende av socialt bistånd fram till år 2004). En kraftfull sysselsättningspolitik är nyckeln till kampen mot fattigdom. Genom att välja ett generellt system med inkomstrelaterade förmåner, i stället för ett system med minimiförmåner säkerställer Sverige ett integrerat synsätt som inbegriper alla. Jämställdhetsarbetet är inbakat i välfärdssystemets struktur. Genom det generella systemet med enskilda rättigheter ökar jämställdheten mellan män och kvinnor.

Politiska åtgärder: Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning inriktas mot de fyra gemensamma målen genom ökade investeringar i välfärdssystemet och genom en justering av de sociala trygghetssystemen så att det på ett mer effektivt sätt inriktas på den fattigdom som finns. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller en lång rad allmänna reformer och särskilda åtgärder på alla områden, och den har ett brett synsätt när det gäller social integration. Åtgärder för integrering på arbetsmarknaden innebär att de arbetslösa erbjuds utbildning eller praktikplats om det inte finns något arbete. Arbetslinjen innebär aktiva åtgärder för att ge personer möjlighet att finna arbete så att de kan försörja sig själva. Genom pensionsreformerna försöker man öka den sociala integrationen. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innefattar investeringar i utbildning på alla nivåer, en reform av den yrkesinriktade utbildningen och vuxenutbildningen samt ökad kompetens och tillgång till informationsteknik.

Kommande utmaningar: Den främsta utmaningen i framtiden är att fortsätta att stärka välfärdssystemet, inbegripet politiken för full sysselsättning och det generella socialförsäkringssystemet. Endast om sysselsättningen ökar kan hälso- och sjukvården, socialtjänsten och den åldrande befolkningens pensioner finansieras på ett tillfredsställande sätt och behovet av bidrag och andra sociala förmåner minska. Ytterligare utmaningar har identifierats: att se till att de personer som under den ekonomiska krisen fått en betydligt sänkt levnadsstandard inte blir socialt utslagna, att stärka skyddet för dem som riskerar att blir socialt utslagna på grund av funktionshinder, etniskt ursprung, kort eller ofullständig utbildning, bristande integration på arbetsmarknaden eller boende i missgynnade områden samt att öka stödet till de mest utsatta grupperna (alkohol- eller narkotikamissbrukare, bostadslösa, barn i utsatta situationer och utvecklingsstörda).

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Den svenska socialförsäkringen och hälso- och sjukvården är generella och heltäckande och socialförsäkringssystemet bygger till stor del på principen om kompensation för inkomstbortfall samt en individuell rätt till grundläggande förmåner för alla som bor i landet, oavsett samhällsgrupp, yrkestillhörighet, civilstånd eller kön. Det finns inga grundkrav på anställning eller inkomst för att man skall ha rätt till förmåner, men anställda får högre förmåner på grundval av sina inkomster. Under de senaste tre åren har **BNP ökat** med mer än 3 % per år (3,6 % år 2000) men i år förväntas tillväxten sjunka till 2 %. **Förvärvsfrekvensen** år 2000 var 73 % (71 % för kvinnor och 74,8 % för män), vilket är en av de högsta i unionen. Arbetslösheten fortsätter att sjunka och uppgick till 5,9 % (5,8 % för kvinnor och 6 % för män) år 2000, jämfört med 7,2 % år 1999. Långtidsarbetslösheten är fortsatt låg, 1,1 % för kvinnor och 1,4 % för män år 2000.

Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgick Sveriges utgifter för **social trygghet** år 1998 till 33,3 % av BNP, vilket är den högsta andelen bland EU:s medlemsstater (genomsnittet för EU är 27,7 %). I budgetpropositionen våren 2001 anges att andelen relativt fattiga (personer med en inkomst under 50 % av den genomsnittliga inkomsten) ökade regelbundet från 7,2 % till 9,1 % mellan 1991 och 1998⁴. Enligt harmoniserade uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning uppgick risken för fattigdom (uppskattad till 60 % av den nationella medianen) till 12 % år 1997.

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För en mer exakt mätning och analys bör hänsyn även tas till andra lika relevanta aspekter, t.ex. tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Efter den ekonomiska återhämtningen har socialpolitiken reformerats och resurserna ökat. Följande utmaningar kan dock noteras:

- Utvidgningen av de sociala trygghetssystemen innebar **ökade kostnader** på grund av **längre perioder av bidragsberoende** och **det ökade antalet hushåll** som är beroende av dessa bidrag under lång tid (ungdomar och hushåll med flyktingar eller invandrare). För att motverka detta gjorde man systemet mindre generöst och mer restriktivt, i synnerhet genom striktare kvalifikationskrav och införande av maximibelopp för förmånerna. Genom dessa ändringar i det sociala trygghetssystemet säkerställs dess hållbarhet och stabilitet.

⁴ Mätt efter hushållens disponibla inkomst per konsumtionsenhet sjönk den relativa fattigdomen enligt nationella uppgifter till 3,9 % under samma period.

- Trots att det svenska socialförsäkringssystemet var tillräckligt starkt för att kunna möta lågkonjunkturen och förhindra att den utvecklades till en välfärdsskris, drabbades vissa grupper hårdare än andra, t.ex. **ungdomar, invandrare och ensamstående föräldrar**. Den viktiga frågan är nu hur dessa grupper skall kompenseras.
- En annan viktig fråga är att förbättra situationen för de mest utsatta grupperna. Trots bristen på uppgifter verkar situationen för dessa grupper ha förvärrats i flera avseenden, exempelvis för barn i riskgrupper, alkohol- och narkotikamissbrukare, bostadslösa och trångboende, kriminella samt prostituerade. Mer uppmärksamhet bör även ägnas åt de behov som långtidsarbetslösa, funktionshindrade, äldre och personer födda utanför Sverige har.
- Trots små regionala skillnaderna i fråga om disponibel inkomst har den **socioekonomiska och etniska segregeringen** fortsatt under 1990-talet. Tendensen är dock varken dramatisk eller tydlig i alla avseenden. Det är särskilt den etniska segregeringen som är omfattande.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Det svenska välfärdssystemet bygger på principen om full sysselsättning för både män och kvinnor och på ett generellt sjukförsäkringssystem. Regeringen arbetar för ökad sysselsättning och social rättvisa. Målet för sysselsättningen är att 80 % av befolkningen mellan 20 och 64 år skall vara reguljärt sysselsatta år 2004 och målet för social rättvisa att bidragsberoendet skall halveras mellan 1999 och 2004.

En kraftfull sysselsättningspolitik är nyckeln till kampen mot fattigdomen. Syftet med den svenska sysselsättningspolitiken är att minska arbetslösheten och att skapa hög sysselsättning för både män och kvinnor oavsett bakgrund eller ursprung.

Regeringens mål när det gäller att öka den sociala rättvisan innefattar följande: 1) Att se till att de grupper som fick en betydligt sänkt levnadsstandard under den ekonomiska krisen inte slås ut ur samhället, främst ungdomar, ensamstående föräldrar och vissa invandrar- och flyktinggrupper. 2) Att stärka skyddet för de grupper som riskerar att slås ut socialt på grund av funktionshinder, etniskt ursprung eller ofullständig utbildning, brist integration på arbetsmarknaden, eller boende i eftersatta områden. 3) Att öka stödet till de mest utsatta grupperna. Åtgärder måste vidtas för att förhindra och behandla missbruk av alkohol och narkotika, minska antalet bostadslösa och stärka skyddet för barn i utsatta situationer och för utvecklingsstörda.

Genom att välja ett generellt socialförsäkringssystem med inkomstrelaterade förmåner snarare än ett system med minimiförmåner anser de svenska myndigheterna att handläggningen blir mindre kostsamt än i ett system med behovsprövade förmåner, och att de mest utsatta grupperna får det bättre.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Mot bakgrund av politiken för full sysselsättning och det generella socialförsäkringssystemet som kompletteras med inkomstbaserade system är den strategiska inriktningen och de centrala målen rätt inställda. När ingen tydlig fattigdom eller social utslagning går att konstatera är det rimligt att stärka välfärden för alla. Om den ekonomiska tillväxten fortsätter som väntat kommer de långsiktiga målen att uppnås. Genom att stärka ramarna för välfärdspolitiken kan eventuella problem på grund av lägre tillväxt lösas.

På vilket sätt denna grundläggande strategi i välfärdssystemet minskar fattigdomen och den sociala utslagningen på ett effektivt sätt diskuteras egentligen inte i den svenska nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och den innehåller inte heller någon bedömning av de generella systemens betydelse och möjligheter. Dessutom framgår det inte hur de olika åtgärderna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning kommer att bidra till det centrala målet att halvera antalet personer som är beroende av bidrag.

2.2 Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Kärnan i den svenska politiken mot fattigdom och social utslagning utgörs av det generella socialförsäkringssystem som beskrivs ovan. Det lägger en fast grund för undanröjandet av de främsta orsakerna till fattigdom och social utslagning. Det behövs dock fortfarande i vissa fall eller för vissa grupper särskilda åtgärder. Sådana åtgärder är i själva verket en viktig del av Sveriges välfärdssystem. Det kommer även i framtiden att behövas ytterligare innovationer för att hjälpa och stödja de mest sårbara. Några ombudsmän (för funktionshindrade och för barn) nämns i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Sverige har en lång tradition av ombudsmän på olika områden och denna typiskt svenska institution i kampen mot fattigdom och social utslagning skulle kunna betecknas som en innovation, som det behövs mer information om.

2.3 Ett samordnat och integrerat synsätt

Inom ramen för välfärdssystemet regleras det samordnade och integrerade synsättet på politiken huvudsakligen genom lagar och föreskrifter. Organ utanför förvaltningsapparaten kan lämna yttranden. Detta ses som en självklarhet och i den allmänna välfärdspolitiken tar man hänsyn till alla relevanta aspekter av fattigdom och social utslagning. Även om det inte uttrycks klart och tydligt verkar det finnas en tydlig balans mellan sysselsättningspolitiken och åtgärderna för att stärka de socialpolitiska programmen med tydligt definierade mål på båda områden (se även 3.4. nedan). I den nationella handlingsplanen hänvisas det till det arbete som regeringen och en lång rad olika organ och intressegrupper lagt ned på alla nivåer. Det går dock inte att bedöma i vilken utsträckning medverkan av organ utanför den vanliga förvaltningsapparaten har lett till faktiska bidrag till den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

2.4 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Sverige har löst frågan om förenlighet och samordning mellan den nationella handlingsplanen för sysselsättning och den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning genom att bifoga den som bilaga I till den senare handlingsplanen. Trots att det verkar som om det finns samordning på politisk nivå mellan dessa två aspekter av den svenska välfärdsstaten, framgår detta inte i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Politiken för full sysselsättning är en hörnsten i det svenska välfärdssystemet och i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning understryks sysselsättningspolitikens roll i kampen mot fattigdomen. För att främja sysselsättningen har Sverige valt arbets- och kompetenslinjen. Arbetslinjen innebär aktiva åtgärder för att ge personer möjlighet att finna ett eget arbete som de kan försörja sig på. För att öka incitamenten att arbeta har reglerna i arbetslöshetsförsäkringen ändrats i enlighet med detta. En aktivitetsgarantiordning infördes förra året. Utbildningsreformer ger också lättare inträde på arbetsmarknaden. Exempel på detta är kvalificerad yrkesutbildning, nya eftergymnasiala utbildningar, och en nytt lagförslag om utveckling av vuxenutbildningen. För att göra det lättare för båda föräldrar att komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden skall föräldraledigheten utökas med 30 dagar till 480 dagar, om båda föräldrar tar ut minst 60 dagar var.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Det generella välfärdssystemet innebär individuella rättigheter och att alla har rätt till sociala förmåner, utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg och bostad. Alla har rätt till rimliga ekonomiska resurser vid inkomstbortfall. För att underlätta delaktighet i samhället för alla har Sverige infört flera reformer och åtgärder. De äldres ekonomiska situation har exempelvis förbättrats. Ålderspensionen har reformerats för att grundas på hela livsinkomsten och den innefattar ett grundläggande skydd i form av en garanterad pension för dem som har låg eller ingen inkomst. Man har gjort investeringar på alla nivåer för att främja tillgången till utbildning och bostadspolitik har reformerats. Exempelvis måste kommunerna planera sitt utbud av bostäder så att alla får tillgång till en anständig och sund bostad. En nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården skall ge bättre vård. Genom en ny sociallagstiftning skall den enskildes rätt till bistånd utvidgas. Handikappombudsmannen skall inrätta ett nationellt centrum för tillgänglighet.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

Ett av regeringens främsta mål är att stärka skyddet för de grupper som riskerar att slås ut socialt oavsett orsak. Situationen skall ses över årligen för att särskilda åtgärder skall kunna stärkas. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning presenteras många planer och åtgärder i detta syfte, såsom den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering, som nyligen lades fram i syfte att utvidga möjligheterna till allmän lagstiftning mot diskriminering. Åtgärderna för integrering i IT-samhället inriktas på nya initiativ för funktionshindrade, medan befintliga initiativ för spridning av datakunskaper till eftersatta grupper eller för IT-tillgång för äldre tas inte upp.

3.4 Agera för de mest utsatta

Det ökade stödet till de mest utsatta tillhör en av regeringens strategiska åtgärder som skall ses över varje år. De åtgärder som vidtagits och de planer som införts omfattar de mest utsatta grupperna, såsom barn i riskzonen, alkohol- och narkotikamissbrukare, bostadslösa och trångbodda, kriminella och prostituerade samt långtidsarbetslösa, funktionshindrade, äldre och invandrare. För att förbättra den sociala integrationen har man utnämnt en särskild utredare som skall lämna förslag för genomförandet av de två EU-direktiven mot diskriminering. Regeringen har avsatt medel för 1999–2003 som skall gå till att bekämpa social, etnisk och diskriminerande segregering i storstäderna och främja jämlika levnadsvillkor för båda könen i dessa regioner.

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Sverige har en stark tradition med frivilligorganisationer och regeringen beviljar varje år medel till cirka 100 organisationer i den sociala sektorn. För att förbättra kunskapsbasen och utveckla dessa organisationers arbete upprättades under 2001 ett sekretariat inom Socialstyrelsen. För att bredda arbetet mot utslagning måste alla myndigheter utarbeta handlingsplaner för främjande av etnisk mångfald i arbetslivet. För att förbättra möjligheterna för asylsökande, flyktingar och andra nyanlända invandrare har en överenskommelse om förbättrad samordning slutits mellan en lång rad offentliga myndigheter. Näringslivets sociala ansvarstagande har ökat genom olika åtgärder.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

Det generella systemet med enskilda rättigheter för alla leder i sig till ökad jämlikhet och ökad jämställdhet mellan män och kvinnor. Jämställdhetsaspekten är inbakad i själva systemet. Detta kan vara anledningen till att det finns ganska få specifika hänvisningar till könsfrågor. Trots att Sverige har goda traditioner när det gäller lika möjligheter och har uppnått goda resultat på området diskuteras själva jämställdhetsarbetet inte alls i syfte att tydliggöra könsaspekter när det gäller mål, åtgärder och utvärderingar.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Den sammanlagda medfinansieringen från Europeiska socialfonden för 2000–2006 uppgår för mål 3 till 2,78 miljarder euro, för mål 1 till 44 miljoner euro och för Equal till 172,4 miljarder euro, inbegripet medel från Europeiska socialfonden och nationella offentliga och privata medel. 14,5 % av programmen inom både mål 3 och mål 1 anslås till lika möjligheter. Equal bidrar i full utsträckning till kampen mot diskriminering. Trots dessa program är Europeiska socialfondens roll så gott som obefintlig i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning. Den nämns bara i en hänvisning till den nationella handlingsplanen för sysselsättning i det kapitel där man tar upp ESF-verksamhet i Sverige. Det finns inga diskussioner om hur ESF-program skulle kunna stödja den svenska välfärdspolitiken.

FÖRENADE KUNGARIKET

Slutsatser

Situation och huvudsakliga tendenser: Goda ekonomiska resultat har lett till rekordhög sysselsättningsnivå, låg arbetslöshet och låg långtidsarbetslöshet. Trots detta har inkomstskillnaderna i Förenade kungariket fortsatt. Landet hade år 1997 en risk för fattigdom på 22 %⁵ (inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten). Ett av tre barn bor i hushåll som lever under denna fattigdomsgräns. Nästan två miljoner barn lever i hushåll där ingen arbetar. Arbetslösheten är koncentrerad till vissa socialgrupper och geografiska områden. Följande grupper är särskilt utsatta för social utslagning: Barn på institution, uteliggare, ensamstående och tonåriga föräldrar, vissa etniska minoriteter, psykiskt sjuka och funktionshindrade. Kvinnor står för en högre andel fattiga vuxna. Denna bestående fattigdom innebär att många pensionärer inte har kunnat ordna en rimlig tilläggspension och att de nu lever i fattigdom. En stor utmaning är koncentrationen av fattigdom till vissa geografiska områden (innerstadsområden, områden med subventionerade bostäder och vissa landsbygdsområden) som är drabbade av samverkande problem med social utslagning.

Strategiskt synsätt: Förenade kungarikets synsätt är att hantera frågor i förhållande till livscykeln, med insatser som skräddarsys efter behoven i olika ålderskategorier, inom ramen för landets generella socialförsäkringssystem. Det finns en stark tro på att sysselsättning är den främsta vägen ut ur fattigdomen, men även på att den är en betydelsefull förebyggande del. Särskild inriktning görs på barn som lever i fattigdom, med ett centralt åtagande att utplåna barnfattigdomen inom 20 år. Med tanke på problemets komplexitet är synsättet i strategin långsiktigt. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller bara uppgifter om befintlig politik, och någon ny politik anges inte. Tonvikt läggs vid att sätta upp långsiktiga mål (2020) med delmål för specifika grupper och områden. Utvecklingen övervakas med hjälp av en rad innovativa indikatorer. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller få närmare uppgifter om jämställdhetsaspekterna i politiken. De decentraliserade myndigheterna ansvarar för en stor del av den politik som inverkar på fattigdom och utslagning, och var och en ansvarar för att utveckla sin egen strategi för hur problemen skall hanteras. Förenade kungarikets regering och de decentraliserade myndigheterna delar målsättningen att fattigdomen skall utplånas och integrationen främjas, och det finns likheter mellan deras strategiska synsätt.

⁵ Denna uppgift är inte strikt jämförbar med uppgifterna för 1996 (18 %). Den håller för närvarande på att revideras för att förbättra jämförbarheten med uppgifter från andra medlemsstater

Politiska åtgärder: Förenade kungariket svarar på alla fyra mål. Det finns en rad politiska riktlinjer och nya reformer som är avsedda dels att öka möjligheterna och incitamenten att arbeta, dels att angripa låga löner och låg kompetens. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller ett litet antal exempel på Förenade kungarikets synsätt på att säkerställa tillgång till tjänster. I arbetet för att förebygga utslagning inriktar man sig särskilt på politiska åtgärder för att hjälpa barn från tidig ålder. Pensionsreformen bör bidra till att förhindra att människor glider in i pensionärsfattigdom. I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning identifieras ett antal utsatta grupper som behöver ökade insatser för att deras behov skall kunna tillgodoses. Särskild uppmärksamhet ägnas barn på eller på väg ut ur institution, gravida tonåringar, narkotikamissbrukare, bostadslösa och psykiskt sjuka. Lokala partnerskap är ett framträdande tema i Förenade kungarikets synsätt, med en rad berörda aktörer som i hög grad deltar vid tillhandahållandet av politiska program. De får ofta flexibilitet när det gäller att anpassa programmen till särskilda lokala omständigheter. På nationell nivå deltar emellertid icke-statliga organisationer och de två främsta parterna på arbetsmarknaden inte i lika hög grad.

Kommande utmaningar: Förenade kungarikets främsta utmaning är fortfarande att minska antalet barn som lever i fattigdom. I kampen mot social utslagning måste man också uppmärksamma de fortsatta inkomstskillnaderna och koncentrationen av arbetslöshet och inaktivitet i nyckelgrupper och nyckelområden. Förenade kungariket bör fortsätta att på ett korrekt sätt utveckla samordnade arrangemang för målinriktade politiska program för att se till att alla får tillgång till tjänster av god kvalitet, i synnerhet när det gäller hälso- och sjukvård, boende och utbildning. Detta gäller i synnerhet eftersatta bostadsområden. Decentraliseringen och inriktningen på lokalt genomförande innebär att Förenade kungariket bör se till att de befintliga samordningsmetoderna fortsätter att fungera när det gäller att upprätthålla strategin bakom de olika lokala, regionala och nationella politiska riktlinjerna. Att motarbeta låg grundläggande kompetens är viktigt på grund av kopplingen till lågavlönade jobb och tillfälliga arbetslöshetsperioder. Med tanke på att kvinnor lättare drabbas av och blir kvar i fattigdom än män bör man i framtida handlingsplaner systematiskt ta hänsyn till könsaspekter i all politik. En annan utmaning är att ta itu med det stora antal människor (särskilt kvinnor) som inte kan bygga upp en skälig pension, och således minska antalet fattiga pensionärer.

1. VIKTIGA UTMANINGAR OCH TENDENSER

Trots att goda ekonomiska resultat har lett till rekordhög sysselsättning, låg arbetslöshet och låg långtidsarbetslöshet, har de senaste 20 årens ökning av inkomstskillnaderna och av antalet människor som lever med risk för fattigdom ställt landet inför en rad olika utmaningar. År 1997 levde 22 % av befolkningen med risk för fattigdom. År 1997 var det relativa fattigdomstalet 43 % före sociala transfereringar, vilket är ett mått på socialförsäkringssystemets inkomstkorrigerande effekter. Förenade kungarikets utgifter för social trygghet uppgick 1998 till 26 % av BNP, vilket är marginellt mindre än genomsnittet för EU (27,5 %).

Låg inkomst är dock bara en aspekt av fattigdom. För att mäta och analysera fenomenet mer exakt bör man ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter, såsom tillgång till anställning, bostad, hälso- och sjukvård och i vilken mån grundläggande behov tillgodoses.

Kvinnorna utgör en större andel av de fattiga vuxna. En av de främsta utmaningarna är antalet barn som lever med risk för fattigdom. Problemet är inte bara själva antalet eftersom det finns risk för att problemet förvärras från generation till generation när barn växer upp i bestående fattigdom. Ungefär ett av tre barn levde i hushåll med en inkomst som ligger på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten år 1998/99. En del av förklaringen är antalet barn som lever i familjer där ingen arbetar. Antalet hushåll där ingen har arbete har fördubblats sedan 1979. Nära två miljoner barn levde i sådana hushåll år 2000 (nästan 16 % av dem var barn) och 800 000 växte upp i familjer där båda föräldrarna fått arbetslöshetsförmåner under mer än fem år.

Problemet med arbetslöshet kan förvärras på grund av brist på incitament att arbeta till följd av förhållandet mellan låga löner och bortfall av förmåner. Införandet nyligen av lättnader av skatten för arbete för att hjälpa de lågavlönade bör bidra till att förbättra situationen. Arbetslösheten koncentreras till vissa sociala grupper, geografiska områden och hushåll. Människor i åldern 16–18 år som varken har arbete eller utbildning, ensamstående föräldrar (högsta nivån i EU), vissa etniska minoriteter, funktionshindrade och de utan kvalifikationer löper större risk att drabbas av fattigdom och utslagning. Särskilt utsatta för utslagning är barn på institution, tonåriga mödrar, narkotikamissbrukare, bostadslösa och psykiskt sjuka. En av fyra äldre levde 1998/99 i ett hushåll med låg inkomst. Denna bestående fattigdom innebar att många inte kunde bygga upp en tilläggs pension. En annan utmaning för Förenade kungariket är koncentrationen av fattigdom och eftersatt till geografiska områden (innerstadsområden, områden med subventionerade bostäder och vissa landsbygdsområden). Dessa områden drabbas av flerfaldiga, samverkande problem med hög arbetslöshet och hög mortalitet, etnisk uppdelning, brottslighet och dålig tillgång till tjänster av god kvalitet (boende, utbildning och hälso- och sjukvård).

De centrala tendenserna i framtiden kommer sannolikt att fortsätta att vara följande: Stigande koncentration av arbetslöshet i nyckelgrupper och nyckelområden, ihållande hög ekonomisk inaktivitet, särskilt bland äldre män (det finns 2,3 miljoner män i arbetsför ålder som inte förvärvsarbetar), låg grundkompetens och dess koppling till tillfälliga arbetslöshetsperioder, samt de höga nivåerna av barnfattigdom. Förväntade mönster med ökad sysselsättning kommer sannolikt att förvärra detta med tillväxt som koncentreras till yrken med höga kvalifikationer och områden med låg arbetslöshet.

2. STRATEGISKT SYNSÄTT OCH CENTRALA MÅL

Förenade kungariket har ett generellt socialförsäkringssystem som bygger på att alla har rätt till en lägsta standard. Metoden går ut på att hantera frågor i förhållande till livscykeln. Insatserna skraddarsys efter behoven i olika åldersgrupper så att nackdelarna inte förvärras från generation till generation. Synsättet innefattar en stark tro på att sysselsättning är den främsta vägen ut ur social utslagning. Strategiska mål identifieras i förhållande till barn och unga människor, människor i arbetsför ålder och äldre människor. Andra mål avser missgynnade bostadsområden. I åtgärderna mot social utslagning kombineras ändringar av de traditionella programmen, såsom skatte- och bidragssystemen, med målinriktade initiativ i särskilda frågor eller för särskilda grupper. Dessa initiativ har ökat i antal på senare tid och de bör integreras väl för att säkerställa sammanhållningen.

Det centrala åtagandet är att utplåna barnfattigdomen inom 20 år. Politiken för att uppnå detta är till stor del förebyggande. Det finns liknande mål i alla decentraliserade myndigheter. För dem i arbetsför ålder är syftet att skapa ett mer integrerat samhälle med hjälp av en välfärdsstat som erbjuder stöd och möjligheter åt alla som kan arbeta, och där de mest utsatta till fullo kan delta i samhällslivet. Bekämpningen av pensionärsfattigdom inriktas på att lindra de omedelbara problem som dagens fattigaste pensionärer har och på att sätta upp ett långsiktigt mål för att ge äldre människor en trygg pension som gör dem oberoende. Det finns en rad olika innovativa politiska program för att göra klyftan mellan de fattigaste bostadsområdena och resten av landet smalare. En central aspekt av detta är att se till att man i de centrala offentliga tjänsterna uppmärksammar de särskilda behoven i eftersatta områden.

2.1 Det långsiktiga strategiska perspektivet

Det finns en rad mål som överensstämmer med hanteringen av Förenade kungarikets främsta utmaningar. På grund av problemets komplexa och flerdimensionella natur har strategin ett långsiktigt synsätt. Målen sträcker sig från långsiktiga mål (2020) om barnfattigdom till en rad delmål för särskilda grupper eller områden samt mellanliggande mål för att övervaka utvecklingen.

Innovativt innehåll i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller enbart uppgifter om befintlig politik, och någon ny politik i kampen mot social utslagning anges inte. Med hjälp av de innovativa indikatorerna mäter man utvecklingen, inte bara nationellt, utan också på lokal nivå, med fokus på förbättrad standard i områden med de sämsta resultaten. Genom lägsta mål (*floor targets*) anges lägsta nivåer för stödet. En avgörande aspekt av Förenade kungarikets tillvägagångssätt är fokuseringen på olika mål. Detta medför tonvikt på, och avsevärda investeringar i, utvecklingen av "bevisbasen" genom systematisk övervakning av utvecklingen och användning av strikt utvärdering.

2.2 Ett samordnat och integrerat synsätt

Delegeringen har viktiga följder i Förenade kungariket. Skottland, Wales och Nordirland ansvarar för en stor del av den politik som inverkar på fattigdom och utslagning, och var och en ansvarar för att utveckla sin egen strategi för hur problemen skall hanteras. Förenade kungarikets regering och de decentraliserade myndigheterna delar målsättningen att fattigdomen skall utplånas och integrationen främjas, och det finns stora likheter mellan deras synsätt. En gemensam ministerkommitté i fattigdomsfrågan, som innefattar ministrar från Förenade kungariket och de decentraliserade myndigheterna, har bildats för att utarbeta en gemensam politik. Både delegering och fokus på lokalt genomförande gör behovet av samordning till en prioritering när det gäller att bibehålla strategin bakom den långa raden lokala, regionala och nationella politiska program. Partnerskap vid utarbetande av politiska program på lokal nivå är ett mycket starkt tema i Förenade kungarikets synsätt. Regeringen och de decentraliserade myndigheterna inser att de inte kan uppnå framgång ensamma utan alla relevanta aktörers aktiva deltagande. Synsättet med flera organ och samarbete mellan ministerierna är av avgörande betydelse på grund av problemets storlek. Förenade kungariket bör fortsätta att utveckla korrekt samordnade arrangemang för målinriktade politiska riktlinjer i syfte att säkerställa tillgång för alla till tjänster av god kvalitet. Samråden vid utarbetandet av nästa handlingsplan mot fattigdom och social utslagning på alla nivåer bör förbättras med en mindre snäv tidtabell.

2.3 De strategiska synsättens förenlighet med den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Eftersom Förenade kungarikets sysselsättningsinriktade synsätt finns det ett starkt förhållande mellan de politiska riktlinjerna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning och dem i den nationella handlingsplanen för sysselsättning. Denna koppling beskrivs dock inte på ett tillfredsställande sätt i handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning.

3. VIKTIGA POLITISKA ÅTGÄRDER UNDER DE FYRA GEMENSAMMA MÅLEN

3.1 Främja sysselsättningen

Sysselsättningspolitiken innefattar en aktiv arbetsmarknadspolitik, en skatte- och bidragsreform (skattelättnader för dem med låg inkomst), och förbättringar av den arbetsinriktade "service" som erbjuds arbetslösa och icke förvärvsarbetande. *New Deal*-ordningen är en hörnsten i detta synsätt. Genom ordningen erbjuds intensivt stöd och utbildning åt följande breda klientgrupp: Unga människor (obligatoriskt efter 6 månader), över 25 år (obligatoriskt efter 18 månader), och frivilliga program (ensamstående föräldrar, funktionshindrade, dem över 50 och partners till arbetslösa). Utvärderingarna har varit relativt positiva när det gäller effekterna av *New Deal*, i synnerhet för ungdomar, som har lett till förbättringar i alla program. För att hantera de negativa incitamenten till arbete och uppmärksamma problemet med låga lönenivåer för en stor del av arbetsstyrkan använder Förenade kungariket allt oftare målinriktade skattelättnader för att garantera en minimiinkomst. Detta kommer att utvidgas år 2003 genom en lättnad av skatten på arbete för dem med låga inkomster, oavsett om de har barn eller inte. Som ett komplement till detta tillhandahålls genom den nationella minimilönen en lägsta lönenivå. För att förbättra den service som erbjuds arbetslösa och icke förvärvsarbetande kommer det nya *Job Centre Plus* att inrättas i oktober 2001. Denna byrå, som är resultat av en sammanslagning av den offentliga arbetsförmedlingen och socialtjänsten (*Benefit Agency*), kommer att medföra ett mer arbetsinriktat synsätt när det gäller alla bidrag för människor i arbetsför ålder i Storbritannien.

3.2 Främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Genom en rad politiska riktlinjer uppmärksammas variationer i kvalitet och tillgång till dessa tjänster. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning innehåller emellertid ett litet antal exempel på Förenade kungarikets synsätt på att säkerställa tillgång till tjänster, utan några diskussioner om tillgång till rättsliga tjänster, sport eller kultur. Innovativa tjänster för livslångt lärande syftar till att locka människor som traditionellt har varit oförmögna eller ovilliga att lära sig. Politiska program för delaktighet i IT-samhället illustreras inte särskilt väl i planen, med vissa undantag som är värda att notera. *UK online-centres* syftar till att hjälpa till att utveckla IT-kompetens och bekämpa risken för utslagning av de grupper som är på fel sida av den digitala klyftan. *Learndirect* erbjuder webb-baserat lärande och mer än 1 000 centrum i Förenade kungariket för att alla skall få tillgång till lärande. Tillgång till en anständig och sund bostad är en särskilt viktig fråga i Förenade kungariket. År 1996 uppnådde 40 % av bostäderna i den sociala sektorn och 29 % av dem i den privata sektorn i England inte de fastställda normerna för rimlig standard. Den nya grönboken *The Way Forward for Housing* innehåller en strategi för att förbättra kvaliteten på boendet i England, som backas upp med en ytterligare investering på 1,8 miljarder GBP. I Wales diskuterade nationalförsamlingen nyligen förslag till en nationell bostadsstrategi *Better Homes for People in Wales*. Den nya bostadslagen i Skottland ger de lokala myndigheterna större befogenhet att tillgodose bostadsbehoven och att bidra till att minska bostadslösheten. Förenade kungariket erbjuder generell tillgång till hälso- och sjukvård genom *NHS* (den nationella hälso- och sjukvårdsplanen). Den tioåriga *NHS*-planen innehåller reformer för förbättrad hälso- och sjukvård och bekämpning av orättvisor i detta avseende i England.

3.3 Förebygga riskerna för utslagning

I livscykelnsynsättet läggs tonvikten vid att förebygga riskerna för utslagning bland barn. Genom politiska riktlinjer som backas upp av stora investeringar hoppas man kunna ta itu med följande centrala riskfaktorer i barndomen: Eftersatt tidig utveckling, hälsa, skolnärvaro, föräldraskap i tonåren och uteblivet deltagande i utbildning eller anställning vid 16–18 års ålder. "*Sure Start*" är det viktigaste politiska programmet i detta arbete. Programmet riktar sig till bostadsområden där en stor del av barnen lever i fattigdom, och man arbetar med blivande föräldrar, föräldrar och barn för att bryta den missgynnande cirkeln. Det syftar till en förbättring av tjänsterna på lokal nivå, spridning av god praxis, och arbete mot lokala och nationella mål som varierar med de lokala behoven. En ny utbildningsreform bidrar till att höja standarden, vilket framstegen i arbetet för att uppfylla de olika nationella målen vittnar om. Stöd genom sådana program som *Early Education Centres*, *Excellence in Cities*, och *New Community Schools* i Skottland är avsedda att förebygga riskerna för utslagning bland de mest utsatta barnen. Nordirland har satt upp mål om att minska antalet elever som identifieras som ständiga skolkare (2003). För att förebygga utslagning när människor blir gamla har Förenade kungariket satt upp ett mål för att hjälpa befintliga pensionärer och skydda morgondagens pensionärer mot riskerna med social utslagning. Åtgärder har vidtagits för att hjälpa de fattigaste pensionärerna genom minimiinkomstgarantin. På längre sikt är den viktigaste orsaken till fattigdom i ålderdomen bristen på en rimlig tilläggspension som kompletterar den statliga grundpensionen. De viktiga reformerna av pensionssystemet är avsedda att råda bot på detta med den nya statliga tilläggspensionen för grupper i farozonen, exempelvis för dem med låg inkomst, som har gjort avbrott i arbetslivet eller som inte kan ta ett förvärvsarbete på grund av omsorgsansvar, sjukdom eller funktionshinder. Effekterna av denna nya utveckling måste övervakas noggrant.

3.4 Agera för de mest utsatta

I den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utslagning identifieras ett antal utsatta grupper som behöver insatser för att deras behov skall kunna tillgodoses. Särskild uppmärksamhet ägnas barn på eller på väg ut ur institution, en fråga som har identifierats som en av de främsta riskerna för social utslagning. *Quality Protects* (England) syftar till att modernisera de tjänster som erbjuds barn på institution så att de får en god övergång till vuxenlivet. Mål har satts upp för att förbättra utsatta barns resultat, även när det gäller utbildningsresultaten för dem som lämnar en institution. Eftersom Förenade kungariket har en av de högsta nivåerna av tonårsgraviteter i Västeuropa, ägnas sänkningar av denna nivå särskild uppmärksamhet. Regeringen i England har inrättat en enhet för tonårsgravitet som skall samordna initiativ för att halvera andelen tonårsgraviteter bland dem som är under 18 till år 2010. I Wales innehåller *Children First* (barnen först) ett femårigt program för att förbättra socialtjänsterna för behövande barn, som backas upp genom lokala mål.

Initiativen för dem i arbetsför ålder syftar först och främst till att få dem att börja arbeta. Ytterligare stöd öronmärks för narkotikamissbrukare, bostadslösa och psykiskt sjuka. När det gäller stöd åt utsatta äldre människor är syftet att erbjuda en rimlig minimiinkomst, och förbättra tillgången till och kvaliteten på tjänster, i synnerhet hälso- och sjukvård och socialtjänst, boende, och att bekämpa rädslan för brott. I den nationella handlingsplanen diskuterar man politik som är inriktad på bostadsområden under mål 4, för att illustrera det partnerskapsbaserade synsättet i denna politik. Förenade kungariket har emellertid ett starkt territoriellt synsätt när det gäller att bekämpa utslagning. I Wales kommer *Communities First* (bostadsområden först) att ge målinriktat stöd till de mest eftersatta bostadsområdena. I *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (den nationella strategin för upprustning av bostadsområden) anges regeringens avsikter att göra klyftan mellan eftersatta områden och resten av England smalare. Politiska program tillhandahålls ofta lokalt och de är avsedda att bekämpa stora, samverkande problem i eftersatta områden. Det ambitiösa målet är att ingen inom 10–20 år skall missgynnas allvarligt på grund av var de bor. Ett av strategins främsta fokus är att anpassa traditionella program så att de inriktas på de mest eftersatta områdena. *Neighbourhood Renewal Fund* (fonden för upprustning av bostadsområden) erbjuder extra resurser till 88 av de mest eftersatta områdena under lokalt styre. Genom 26 *Health Action Zones* (handlingszoner för hälsovård) i hela England hoppas man kunna minska ojämlikheten med avseende på hälsa i eftersatta områden. De decentraliserade myndigheterna har liknande tillvägagångssätt. I Skottland främjas integration i bostadsområden som är eftersatta i flera avseenden genom programmet *Social Inclusion Partnership* (partnerskap för social integration).

3.5 Mobilisera alla relevanta aktörer

Förenade kungarikets och de decentraliserade myndigheternas territoriebaserade politiska program bygger till stor del på partnerskap när de tillhandahålls på lokal nivå. De lokala parterna får ofta flexibilitet när det gäller att anpassa programmen till lokala behov. Genom lokala strategiska partnerskap sammanförs offentliga, privata, frivilliga och lokala sektorer så att de kan identifiera de underliggande orsakerna till nedgången i bostadsområdet och utarbeta idéer om hur situationen kan förbättras. Många lokala myndigheter har ingått avtal om lokala myndigheters tjänster (*Local Public Service Agreements – PSA*) varigenom de måste uppnå de mål som man har enats om med lokala aktörer och parter. På Englands nivå har enheten mot social utslagning fått i uppdrag att förbättra regeringens åtgärder genom att främja "gemensamma lösningar". Enheten bygger mycket av sitt arbete på att parterna deltar i dess arbete. Bredare samråd på nationell nivå är mindre vanligt eftersom deltagandet av icke-statliga organisationer och (i synnerhet) Förenade kungarikets två främsta nationella parter på arbetsmarknaden är begränsat till särskilda frågor.

4. JÄMSTÄLLDHETSARBETE

I Förenade kungarikets nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning inser man att kvinnor står för en högre andel fattiga vuxna och oftare drabbas av bestående fattigdom men dess behandling av jämställdhetsarbetet påminner om ett lapptäcke. I de skotska delarna av planen uppvisas dock en mer sammanhängande identifiering av utmaningarna och hänvisningar görs till Nordirlands lagfästa åtagande att främja lika möjligheter, även mellan män och kvinnor. Täckningen av jämställdhetsarbetet under de fyra målen varierar. Den är stark under det första målen, där man i de politiska riktlinjerna uppmuntrar kvinnor att i full utsträckning vara aktiva på arbetsmarknaden. Några av de viktigaste exemplen är *New Deal for Lone Parents* (ny ordning för ensamstående föräldrar) och de nationella strategierna för barnomsorg som syftar till att öka antalet daghem för barn under fem år betydligt och höja kvaliteten på dem. Framtida kvinnliga pensionärer som har gjort avbrott i arbetslivet bör särskilt gynnas av den pågående reformen av de statliga pensionerna. Under mål 3 identifieras tonårsföräldrar och pojkar som lämnar institutioner som särskilt utsatta grupper. Få av indikatorerna i den nationella handlingsplanen är uppdelade efter kön, även om detta lätt skulle kunna ha gjorts för många av indikatorerna och målen. Skottland har en mer fullständig uppdelning av sina indikatorer.

5. EUROPEISKA SOCIALFONDENS ROLL I KAMPEN MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

Strukturfonderna har en viktig roll att spela när det gäller att bekämpa den sociala utslagningen i Förenade kungariket. Social integration är ett nyckeltema för Europeiska socialfonden. När det gäller medel för 2000–2006 innehåller mål 3 tre operativa program (England, Skottland, Wales) med en mer nationell inriktning, som gör det möjligt att variera medlen i förhållande till nationella prioriteringar när det gäller social utslagning. I Skottland är 40 % av budgeten för mål 3 direkt inriktad på social utslagning. Europeiska socialfonden kommer att ta itu med en rad olika problem som är direkt kopplade till kampen mot social utslagning på alla prioriterade områden. Prioritering 2 är viktigast. Den är inriktad på enskilda eller eftersatta områden som drabbats av flerfaldiga missgynnande faktorer. Åtgärderna under de fyra övriga prioriteringarna utgör emellertid också viktiga bidrag. Under mål 1 och 2 kommer Europeiska socialfonden att arbeta jämte ERUF och använda ett områdesbaserat synsätt för att driva på gemenskapens ekonomiska utveckling. Equal kommer att spela en viktig roll när det gäller att identifiera socialt utslagna grupper, men detta nämns inte i planen.