



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.3.2000
KOM(2000) 79 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

TAVOITTEENA OSALLISUUTTA EDISTÄVÄ EUROOPPA

KOMISSIION TIEDONANTO
TAVOITTEENA OSALLISUUTTA EDISTÄVÄ EUROOPPA

SISÄLLYSLUETTELO

1.	TIIVISTELMÄ.....	4
1.1	Johdanto	4
1.2	Toimeksianto	4
1.3	Tavoitteet.....	4
2.	Sosiaalisen syrjäytymisen esittämä haaste.....	5
2.1	Pienet tulot ja syrjäytymisalttius.....	5
2.2	Moniulotteinen ilmiö.....	6
2.3	Rakenteellinen ilmiö	7
2.3.1	Muuttuva työmaailma.....	7
2.3.2	Tietoon perustuva yhteiskunta	7
2.3.3	Sosiaalis-demografinen muutos	7
2.3.4	Alueellinen eriytyminen	8
2.4	Päätelmät: tarvitaan kattavaa politiikkaa.....	8
3.	Jäsenvaltioiden politiikan kehitys.....	8
4.	Yhteisön toimien vaikutus sosiaalisen osallisuuden edistämiseen.....	10
5.	Jäsenvaltioiden tukeminen integroitumisen ja osallistumisen edistämisessä.....	12
5.1	Sosiaalisen integroitumisen yhteiset tavoitteet.....	12
5.1.1	Tavoitteet	13
5.1.2	Yhteiset periaatteet ja menettelytavat.....	13

5.1.3	Toiminnan tehostamista vaativat alat	13
5.1.4	Vertailuanalyysi ja arviointi.....	13
5.2	Amsterdamin sopimuksen uusiin määräyksiin perustuvat toimintavälineet	14
5.2.1	Monivuotinen toiminnallisen tuen ohjelma yhteistyön hyväksi	14
5.2.2	Toimintapuitteet työmarkkinoilta syrjäytyneiden integroimiseksi	15
LIITE: TILASTOKATSAUS		16
1.	Sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden mittaaminen: tilastoja ja indikaattoreita	16
2.	Tuloihin perustuvan köyhyyden laajuus	16
3.	Kesto: tilapäinen ja pitkäaikainen tuloihin perustuva köyhyys.....	17
4.	Pienten tulojen, työn ja palkan yhteys	18
5.	Sosiaalinen syrjäytyminen ja köyhyys: tarvitaan moniulotteisia, pitkittäistutkimuksiin perustuvia tietoja ja indikaattoreita.....	19

1. TIIVISTELMÄ

1.1 Johdanto

Tästä Euroopan komission ehdottamasta aloitteesta näkyy se vakaa tahto ja sitoutuminen, jolla unioni haluaa edesauttaa talouselämän ja yhteiskunnan muuttumista sellaisiksi, että ne edistäisivät voimakkaammin ihmisten osallisuutta. Näin se vastaa niihin vahvoihin odotuksiin, joita ovat ilmaisseet Euroopan parlamentti, kansalaisjärjestöt, työmarkkinaosapuolet ja paikallisviranomaiset ja jotka sosiaaliasiainministerit vahvistivat epävirallisessa tapaamisessaan 11.–12. helmikuuta 2000 Lissabonissa. Aloitteessa hyödynnettäisiin perustamissopimukseen Amsterdamissa sovitun mukaisesti lisättyjä merkittäviä uusia määräyksiä ja edistettäisiin yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja niiden välillä, luotaisiin toimia niiden toiminnan tukemiseksi ja täydennettäisiin niitä yhteisön jo toteuttamia toimintalinjoja, jotka vaikuttavat (suoraan tai välillisesti) sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Aloite tukisi kaikkien osapuolten yhteistyötä vahvistamalla niiden kykyä ponnistella osallisuutta edistävän Euroopan puolesta.

1.2 Toimeksianto

Euroopan unioni aloittaa uuden vuosisadan uudistamalla ja vahvistamalla sitoutumisensa edistää solidaarisuutta ja siirtyä lähemmäksi kansalaisiaan. Euroopan taloudellisessa yhdentymisessä saavutetun edistyksen ja siihen liittyvien tulevaisuudennäkymien pohjalta Amsterdamin huippukokous viestitti voimakkaasti EU:n työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kehittämisen puolesta. Seuraavana askelena oli Luxemburgin huippukokous, joka käynnisti Euroopan työllisyysstrategian ja lupaavan kehityksen toisiaan tukevissa työllisyys- ja talouspolitiikassa. Jotta nopeutettaisiin siirtymistä innovaatioiden ja tiedon Eurooppaan, tulevassa Lissabonin huippukokouksessa laajennetaan poliittista yhteistyötä ja pyritään näin syventämään työllisyyden, talousuudistusten ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden yhteyksiä.

1.3 Tavoitteet

Edellä kuvatun perusteella ja järjestettyään viime vuoden aikana laajan kuulemiskierroksen, johon osallistui jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan parissa toimivien organisaatioiden edustajia, komissio ehdottaa uutta aloitetta, jolla tuetaan jäsenvaltioiden pyrkimyksiä torjua sosiaalista syrjäytymistä. Aloite on vastaus siihen, että jäsenvaltiot pitävät sosiaalista syrjäytymistä yhtenä suurimmista talouselämäänsä ja yhteiskuntaansa uhkaavana haasteena. Haasteena on paitsi paremman avun tarjoaminen syrjäytyneille (tai niille joilla on riski syrjäytyä) myös se, että olisi aktiivisemmin puututtava sosiaalista integroitumista haittaaviin rakenteellisiin seikkoihin ja vähennettävä syrjäytymistä sitä kautta. Lisäksi aloitteella puututaan sosiaalisen syrjäytymisen potentiaalisiin uusiin muotoihin, joita saattaa ilmetä siirryttäessä tietoon perustuvaan talouteen ja yhteiskuntaan. Juuri tämä uusi toimintaympäristö onkin otettava huomioon osallisuutta lisäävien strategioiden suunnittelussa. Tällä tiedonannolla komissio haluaa täydentää yleistä panostaan, jolla se osaltaan auttaa talouselämän ja yhteiskunnan sopeutumista kiihtyvään teknologiseen ja tietoperusteiseen innovointiin. Tiedonannossaan ”eEurope – Tietoyhteiskunta kaikille”¹ komissio painotti eEurope-aloitteeseen liittyviä kasvumahdollisuuksia ja ehdotti aloitteita, joilla nopeutettaisiin Euroopan siirtymistä tietoyhteiskuntaan ja vahvistettaisiin sen vaikutuksia.

¹ KOM (1999) 687.

Työllisyysstrategiat tietoyhteiskunnassa -tiedonannossaan² komissio ehdotti keinoja työpaikkojen luomiseksi, ja tämän tiedonannon keskipisteessä on tarve puuttua siihen, miten tietoyhteiskunta vaikuttaa sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

Ehdottamalla tätä sosiaalista osallisuutta edistävää aloitetta komissio haluaa osallistua kaikille tarkoitetun Euroopan luomiseen. Aloitteella täydennetään komission hiljattain antamaa syrjinnänvastaista ehdotuspakettia³.

2. SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN ESITTÄMÄ HAASTE

Eurooppa on vauras manner, ja sen vahva talousjärjestelmä luo huomattavaa hyvinvointia samoin kuin työpaikkoja. Molemmat seikat ovat olennainen edellytys sille, että elintaso ja elämisen laatu voidaan pitää korkeana. Jäsenvaltiot ovat lisäksi luoneet kattavia järjestelmiä, jolla ne varmistavat, että kilpailutalouden tuottama hyvinvointi jaetaan tietynasteisesti kaikkien kesken. Tästä vastaavat ennen kaikkea sosiaalisen suojelun järjestelmät. Rakenteellisten esteiden vuoksi merkittävä joukko eurooppalaisia elää kuitenkin edelleen köyhyydessä ja sosiaalisen syrjäytymisen uhkaamana.

Talouselämä ja yhteiskunta ovat kiihtyvien muutosten kourissa, ja todennäköisesti nämä muutokset pahentavat alttiutta sosiaaliseen syrjäytymiseen ja lisäävät sen riskiä. Erityisen uhattuina ovat ne, jotka eivät ole hankkineet innovointiin ja tietoon perustuvissa toimissa tarvittavia taitoja tai ovat syystä tai toisesta työmarkkinoiden ulkopuolella.

2.1 Pienet tulot ja syrjäytymisalttius

Eurostatin tämänhetkisten tietojen mukaan EU:n väestöstä noin 18 prosenttia joutuu tulemaan toimeen tuloilla, jotka ovat alle 60 prosenttia asuinmaan mediaanituloista (suhteellisen köyhyyden mittaamiseen käytetty tuloraja).⁴ Luku on EU:n keskiarvo, ja köyhyysaste vaihtelee jäsenvaltioissa 11:sta 24:ään prosenttiin. Kymmenen viime vuoden aikana luvut eivät ole juuri muuttuneet. Luku on onnistuttu pitämään 18 prosentissa sosiaalisten tulonsiirtojen ansiosta, sillä ilman niitä köyhyysaste olisi noussut 26 prosenttiin. Tämä kuvastaa sekä tulonjakopolitiikan onnistumista että sen mahdollisuuksien rajallisuutta.⁵ Eurostatin tiedot vahvistavat lisäksi, että köyhyysrajan alapuolella olevat kohtaavat elämässään puutetta ja vakavia vaikeuksia osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan.⁶ Köyhyyden ja syrjäytymisen laajuus asettaa kyseenalaiseksi käsityksen, jonka mukaan Eurooppa olisi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden huippu.

Komission ensimmäisen taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta laatiman raportin mukaan yhteenkuuluvuus olisi useimmissa jäsenvaltioissa heikentynyt viime vuosikymmenenä. Myös OECD:n ja jäsenvaltioiden omat tilastot viittaavat siihen, että erot

² KOM (2000) 48.

³ KOM (1999) 564-565-566-567, 25.11.1999.

⁴ Eurostat, Statistics in Focus 1/2000 *Social exclusion in the EU Member States* (Sosiaalinen syrjäytyminen EU:n jäsenvaltioissa. Julkaistu englanniksi, ranskaksi ja saksaksi.). Luvut perustuvat Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen toiseen vaiheeseen ja kuvaavat kotitalouksien tuloja 13 jäsenvaltiossa vuonna 1994 (EU-maat Suomea ja Ruotsia lukuun ottamatta). Kun huomioon otetaan kaikki 15 EU-maata, 18 prosentin köyhyysaste merkitsee yli 65 miljoonaa ihmistä.

⁵ Eurostat, Statistics in Focus, 13/1999 (sosiaalisiin tulonsiirtoihin ei tässä lueta eläkkeitä). Julkaistu englanniksi, ranskaksi ja saksaksi.

⁶ Eurostat, Statistics in Focus 1/2000. Julkaistu englanniksi, ranskaksi ja saksaksi. Ks. myös komission tulevaa tiedonantoa ”Sosiaalinen kehitys: tulevaisuudennäkymät ja politiikan haasteet”.

olisivat kasvamassa ja yhtenäisyys heikentymässä. Jäsenvaltioista saadut tiedot osoittavat, että yli 10 miljoonaa ihmistä on sosiaaliapujärjestelmistä riippuvaisia eivätkä selviytyisi ilman niitä. Erityisen huolestuttavaa on, että tilanne pahenee useimmissa jäsenvaltioissa.

OECD:n ja yksittäisten maiden (mm. Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Alankomaiden) tutkimukset osoittavat, että köyhyysriski on yleisempi kuin yhteenvedonomainen köyhyysluvut antaisivat ymmärtää. Pitkäaikaisesta köyhyydestä kärsivien (vähäisten käytettävissä olevien tietojen mukaan heitä olisi 3–6 prosenttia väestöstä) ohella on mainittava, että pienet tulot aiheuttavat monille muillekin eurooppalaisille köyhyyttä ja työmarkkinatilanteen epävarmuutta. Vaikka ihmisellä olisi tietynä hetkenä työpaikka, se ei välttämättä suojele häntä sosiaalisen syrjäytymisen riskiltä. Kun tarkastelujakso on 3–6 vuotta, niissäkin jäsenvaltioissa, joissa tulot jakautuvat suhteellisen tasapuolisesti, 20–40 prosentilla väestöstä tulot putoavat köyhyysrajan tienoille ja tulot jäävät ajoittain pieniksi – syynä ovat erityisesti toistuvat työttömyysjaksot.⁷

2.2 Moniulotteinen ilmiö

Sosiaalisen syrjäytymisen laajuuden vuoksi yhteiskunnan on täytettävä velvollisuutensa järjestää kaikille yhtäläiset mahdollisuudet. Se tarkoittaa mm. yhtäläisiä mahdollisuuksia saada työtä, koulutusta ja terveydenhoito- ja oikeuspalveluja, hyödyntää oikeuksiaan ja osallistua päätöksentekoon ja yhteiskunnan toimintaan.

Työssäkäynti on keskeinen väylä, jonka avulla ihminen voi integroitua yhteiskuntaan ja osallistua sen toimintaan. Sosiaalisen syrjäytymisen pääaiheuttaja taas on työttömyys – erityisesti kun se on pitkäaikaista ja nykytrendin mukaisesti keskittyy perheisiin, joiden jäsenistä kukaan ei käy työssä. 16 miljoonan työttömän (joista puolet on pitkäaikaistyöttömiä) lisäksi on mainittava ”lannistettujen” työntekijöitten ryhmä. Lannistetut eivät hae työtä, koska eivät usko sitä saavansa. Yksi ryhmä ovat lisäksi ne, jotka joutuvat toistuvasti työttömiksi tai työmarkkinoitten ulkopuolelle ja joiden työ työssäkäyntijaksoinakin on pienipalkkaista ja usein jatkuvuudeltaan epävarmaa. Ottamalla vastaan pienipalkkaisen työpaikan työtön voi ehkä hankkia kokemusta ja parantaa työllistymismahdollisuuksiaan, mutta tällaiset työt eivät aina riitä antamaan hänelle riittävää pohjaa, jolta ponnistaa laadukkaampaan työsuhteeseen ja irti syrjäytymiskierteestä.

Sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyy kuitenkin muutakin kuin työttömyys ja pääsy työmarkkinoille. Syrjäyttäviä tekijöitä ovat monentyyppinen puute ja monenlaiset esteet, jotka yksin tai yhdessä estävät ihmistä toimimasta täysivaltaisesti sellaisilla aloilla kuin esimerkiksi koulutus, terveydenhoito, ympäristönäkökohdat, asuminen ja kulttuuri. Lisäksi ne voivat haitata oikeuksien, perhe-etuksien ja koulutus- ja työmahdollisuuksien hyödyntämistä. Syrjintä ja muukalaisviha voivat pahentaa erityisesti maahanmuuttajien sosiaalista syrjäytymistä. Sosiaalinen syrjäytyminen herättää kysymyksiä myös sosiaalisesta suojelusta – erityisesti turvaverkoista ja niihin liittyvistä toimista. Syrjäytymisen vuoksi on kiinnitettävä huomiota koulutuspolitiikkaan, etenkin kun elinikäinen oppiminen on nousemassa ratkaisevaan asemaan siinä, pystyykö ihminen toimimaan täysivaltaisena tietämykseen perustuvan tietoyhteiskunnan jäsenenä.⁸ Keskeisiä ovat myös julkisten ja yksityisten palvelujen laatu ja käyttömahdollisuudet samoin kuin hoivapalvelut. On torjuttava koulunkäynnin keskeyttäminen ja varmistettava kaikille mahdollisuus käyttää tietoon

⁷ Ks. liitteessä olevaa tilastokatsausta.

⁸ Tämä todettiin valkoisessa kirjassa koulutuksesta ”Opettaminen ja oppiminen – Kohti kognitiivista yhteiskuntaa” ja erityisesti sen kolmannen tavoitteen (syrjäytymisen torjuminen) yhteydessä.

perustuvan yhteiskunnan tekniikkaa ja hankkia sen hyödyntämiseen tarvittavat taidot, jotta voitaisiin taata, ettei informaation aikakausi luo uusia jakoja yhteiskuntaan vaan edistää osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta.

Syrjäytymiseen vaikuttavien tekijöitten painoarvo vaihtelee yksilökohtaisesti, naisten ja miesten välillä ja jäsenvaltiosta toiseen.

2.3 Rakenteellinen ilmiö

Yhteiskunta on eri maissa tätä nykyä rakenteellisten muutosten muokattavana. Jos kehitys onnistutaan hallitsemaan, voidaan saada aikaan talouskasvua ja sen kautta lisätä mahdollisuuksia päästä yhtenäisempään yhteiskuntaan. Kehitys saattaa kuitenkin myös lisätä sosiaalisen syrjäytymisen riskiä.

2.3.1 Muuttuva työmaailma

Talouden edistys ei välttämättä hyödytä kaikkia. Hyötyjen ja kustannusten epätasainen jakautuminen on voittajia ja häviäjiä synnyttävien markkinavoimien sivutuote. Talouden maailmanlaajuistuminen, nopea teknologinen muutos, teollisuuden rakennemuutokset sekä työpaikkojen häviämisen ja syntymisen keskinäinen suhde muuttavat rajusti joustavuuden ja turvallisuuden suhdetta. Ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia niille, joiden työllistäminen on helpointa ja jotka ovat sopeutuvimpia. Toisaalta ne myös marginalisoivat niitä, jotka eivät pysty sopeutumaan liikkuvuutta ja joustavuutta edellyttäviin työmuotoihin tai eivät ole varautuneet hankkimaan niitä taitoja, joita tietoon perustuvan talouden uusissa tehtävissä tarvitaan.

2.3.2 Tietoon perustuva yhteiskunta

Läpi historian yhteiskunnat ovat kehittyneet tiedon ja sen soveltamisen kehittymisen kautta. Nyt tiedon rooli talouselämässä muuttuu kuitenkin merkittävästi. Tiedon osuus monien tuotteitten ja palvelujen arvosta on suurempi kuin koskaan. Nykyään tieto on yhä useammin koodattua ja sen välittäjänä toimii tietotekniikka, joka puolestaan on keskeinen kasvua ja työpaikkoja aikaansaava voima.⁹ Tietotekniikan yleistyessä välimatkoihin liittyvät esteet madaltuvat ja epäsuotuisessa asemassa oleville ryhmille ja alueille avautuu uusia mahdollisuuksia. Samalla voi kuitenkin syntyä uudenlaista sosiaalista syrjäytymistä, jonka taustalla ovat ”atk-lukutaidottomuus” ja epätasaisesti jakautuneet mahdollisuudet hankkia taitoja ja uudistaa niitä. Tietoon perustuva talous asettaa yhä kiperämpiä haasteita yritysten ja työntekijöitten sopeutumiskyvylle ja luo uusia rajalinjoja, joiden toisella puolella ovat ne, joilla on taitoja, pätevyyttä ja kykyjä, ja toisella puolella ne, joilla niitä ei ole.

2.3.3 Sosiaalis-demografinen muutos

Väestön ikääntyminen lisää huollettavien osuutta, ja se puolestaan asettaa taloudellisia paineita sosiaalipolitiikalle. Kun väestö ikääntyy ja perinteiset perhemallit hajoavat, yhä useammat elävät yhä enemmän omissa oloissaan ja saattavat eristyä pitkäaikaisestikin. Tällöin he ovat entistä alttiimpia syrjäytymiselle. Epätasa-arvo kahden tulonhankkijan talouksien ja yhden tulonhankkijan talouksien ja yksinhuoltajaperheiden välillä kasvaa (varsinkin kun yksinhuoltaja on nainen). Vakavimpia köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen ilmentymiä on asunnottomuus.

⁹ Ks. edellä mainittuja tiedonantoja ”eEurope – Tietoyhteiskunta kaikille” ja ”Työllisyysstrategiat tietoyhteiskunnassa”.

2.3.4 Alueellinen eriytyminen

Ryhmäjakojen kasvua yhteiskunnassa lisää myös se, että kehitys keskittyy yhä voimakkaammin maantieteellisesti. Tämä käy ilmi erityisesti siellä, missä alueen vähäinen varallisuus ja infrastruktuurin puute asettavat rakenteellisia esteitä taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle. Kielteinen kehitys on selkeää taantuneilla maaseutualueilla, vanhoilla teollisuusalueilla samoin kuin monissa kaupungeissa, joita leimaavat työttömyys, alityöllistettyys, syrjintä, väestöryhmittäinen erottelu, väkivalta ja kokonaisten asuinalueiden muuttumien getoiksi, joissa puute lisääntyy ja jotka yhä selvemmin jäävät erilleen ympäröivästä yhteiskunnasta.

2.4 Päätelmät: tarvitaan kattavaa politiikkaa

Jotta voisi käsittää haasteen koko laajuuden, on oivallettava sen moniulotteinen ja rakenteellinen luonne ja puututtava siihen. Yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseen tarvitaan siis kattavaa ja koordinoitua politiikkaa, joka ulottuu paljon pitemmälle kuin hyvinvoinnin jakamiseen tarjoamalla passiivisia etuja niille, jotka taloudellinen ja sosiaalinen muutos jättää ulkopuolelle. Kyse ei ole niinkään uudelleenjaon lisäämisestä vaan siitä, että talouselämää ja yhteiskuntaa on hoidettava niin, että jokainen voi osallistua toimintaan täysipainoisesti ja että jokainen voi nauttia asianmukaisesta elämänlaadusta. Keskipisteeseen olisi nostettava aktiivinen osallistuminen: sen avulla inhimillisten voimavarojen tuhlaus vähenisi ja mahdollisuudet jakautuisivat tasapuolisesti. Lisäksi olisi tähdennettävä sitä, että sosiaalisen osallisuuden edistäminen otettaisiin varmasti myös talous- ja sosiaalipolitiikan tavoitteeksi.

Nykyisen kaltaisten taloudellisten ja teknologisten muutosten aikana on välttämätöntä edistää integroitumista edellä kuvatun laisella ennakoivalla tavalla. Siihen tarvitaan sekä julkisen että yksityisen sektorin kaikkien osapuolten panosta kaikilla toiminnan tasoilla. On tuettava ennakoivaa sopeutumista, jolla kaikki kansalaiset voivat valmistautua muutokseen, sillä – voimakkaammin kuin koskaan – se tarjoaa parhaat mahdollisuudet lujittaa solidaarisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

3. JÄSENVALTIOIDEN POLITIIKAN KEHITYS

Sosiaalisen syrjäytymisen torjunta kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden ja niiden keskus-, alue- ja paikallisviranomaisten vastuulle. Keskeisiä toimijoita ovat myös työmarkkinaosapuolet ja kansalaisjärjestöt.

Viime vuosikymmenenä sosiaalinen syrjäytyminen on useimmissa jäsenvaltioissa nostettu keskeiseksi huolenaiheeksi erityisesti työllisyyspolitiikassa ja sosiaalisessa suojelussa muttei pelkästään niissä. Yhteiskuntaan sopeutumisen takaaminen on saavuttanut yhä keskeisemmän aseman.

Sosiaalisen syrjäytymisen merkitystä politiikanteossa korostaa se, että suurin osa jäsenvaltioiden julkisista menoista käytetään toimintaan, jolla torjutaan tai lievitetään syrjäytymisen vaikutuksia. Toimiin on ryhdytty monilla politiikan eri osa-alueilla: asunto- ja koulutusasioissa, terveydenhoidossa, tiedotuksessa ja viestinnässä, liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä, turvallisuus- ja oikeusasioissa, vapaa-ajan ja kulttuurin alalla jne. Mutta kun yksittäisillä aloilla saadaan kokemusta syrjäytymisen torjunnasta, aletaan yhä laajemmin oivaltaa, että täysimääräisten toimintamahdollisuuksien tarjoaminen kansalaisille kilpailutilanteeltaan kiristyvässä tietoyhteiskunnassa edellyttää pitkälle kehitettyä,

kohdennettua, innovatiivista ja yhtenäistä toimintamallia samoin kuin eri osapuolten – etenkin syrjäytyneitten itsensä – uudenlaista yhteistyötä ja panosta.

Sen lisäksi että sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen on nostettu prioriteettien joukkoon useimmissa jäsenvaltioissa, siitä on tullut päämäärä, jota tavoitellaan yhä useammin strategisoin keinoin. Esimerkiksi Irlanti ja Portugali ovat käynnistäneet tätä varten kansallisen ohjelman.

- Irlanti käynnisti ”Sharing in progress: the national anti-poverty strategy” -nimisen köyhydentorjuntastrategiansa Kööpenhaminassa vuonna 1995 järjestetyn YK:n Sosiaalisen kehityksen huippukokouksen jälkeen. Strategian tavoitteena on vähentää pitkäaikaisessa köyhydessä elävien irlantilaisten määrää 9–15 prosentista 5–10 prosenttiin tai sen alle. Strategian perustana on moniulotteinen käsitys köyhydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä, ja se tukeutuu vahvaan kumppanuuteen ja poliittisen ja hallinnollisen toiminnan institutionaalisiin rakenteisiin. Siinä käytetään kohdennettuja menetelmiä: asiaan liittyviä toimia tarkastellaan köyhyden ja tasa-arvon näkökulmasta.
- Portugalin köyhydentorjuntaohjelmaa ”Programa Nacional de luta contra a pobreza” täydennettiin Integar-ohjelmalla, ja sen jälkeen perustettiin vuonna 1997 minimitulojärjestelmä, joka tarjoaa edunsaajille taloudellista tukea ja edistää heidän sosiaalista ja ammatillista integroitumistaan aktiivisin toimin. Ohjelmia tukee yhteiskunnallisen solidaarisuuden yhteistyöpaketti ”Pacto de Cooperação para a solidariedade social”, jonka tavoitteena on kaikkien osapuolten laaja yhteistyö.

Alankomaissa ja Belgiassa – ja tuoreeltaan myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa – köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on nostettu etusijalle valtion kaikessa toiminnassa erityisten koordinointimenetelmien kautta. Edistymistä seurataan järjestelmällisesti, ja yhteiskuntapolitiikasta käytävää keskustelua tuetaan aktiivisesti; sen perustaksi julkaistaan kattavia raportteja köyhyystilanteesta ja sen ratkaisemisesta saavutetusta edistymisestä. Lisäksi on luotu ja luodaan yhä lisää indikaattoreita ja asetetaan erityisiä sosiaaliseen syrjäytymiseen ja köyhyyteen liittyviä tavoitteita keskeisillä toimintaloilla (työllisyys-, koulutus-, terveydenhoito-, asunto- ja palvelupolitiikassa jne.), erityisen riskialttiille ryhmille (pitkäaikaistyöttömille, yksinhuoltajatalouksille, köyhydestä kärsiville lapsille, koulunkäynnin keskeyttäville, pienituloisille talouksille, vammaisille jne.) sekä huono-osaisille alueille ja kaupunginosille.

Ranskassa ja eräissä muissa jäsenvaltioissa pyritään parantamaan sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvän politiikan kokonaisvaikutuksia antamalla puitelainsäädäntöä, jossa syrjäytymisen määrittelyvälineinä ovat mahdollisuudet käyttää perusoikeuksia työhön, asuntoon, terveydenhoitoon, oikeuspalveluihin, koulutukseen, kulttuuriin sekä perheen ja lasten suojeluun. Lainsäädännön kautta syrjäytymisen torjunta on asetettu etusijalle yhteiskuntapolitiikassa, ja se velvoittaa kaikki julkiset instituutiot ja muut osapuolet osallistumaan laissa määriteltyjen periaatteitten toimeenpanoon. Jotta politiikka paremmin auttaisi niitä, joita varten se on muotoiltu, laissa säädetään myös, että syrjäytyneillä ja heidän etujaan ajavilla elimillä on oltava edustus niillä foorumeilla, joilla heitä koskevia päätöksiä tehdään.

Yleinen kehitys niissä jäsenvaltioissa, joissa sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyden torjunta on nostettu etusijalle, on että syrjäytyneet yritetään saada mukaan toimintaan muuttamalla toimintaa osallisuutta tukevaan suuntaan. Integroidun strategian tarpeesta syntyi ajatus integraatioväylistä, ja tästä toimintaa kuvaavasta käsitteestä on tullut keskeinen peruserä.

syrjäytymisen vastaisille toimille, joita kaikki jäsenvaltiot toteuttavat rakennerahastojen tukemina.

Torjuakseen sosiaalista syrjäytymistä ja estääkseen yhteiskunnan jakautumisen kahteen kastiin eräät jäsenvaltiot (esim. Tanska ja Ruotsi) ovat korostaneet siirtymistä aktiivisempaan työllisyyspolitiikkaan ja sosiaalisen suojelun politiikkaan. Näin ne haluavat parantaa ihmisten työllistettävyyttä ja sosiaalista integroitumista, estää heidän syrjäytymisensä työmarkkinoilta, vähentää riippuvuutta sosiaaliturvasta ja poistaa köyhyysloukkuja. Toimien ansiosta tunnustetaan yhä laajemmin, että työnteko on osa syrjäytymisongelman ratkaisemista muttei itse ongelman ratkaisu. Kaikissa jäsenvaltioissa on tärkeänä huolenaiheena pohtia, kuinka edistää kestäväpohjaista osallistumista, kun kyse on esimerkiksi ihmisistä, joiden ammattitaitotaso on matala ja joilla matalapalkkaiset työskentelyjaksot ja työttömyysjaksot seuraavat toisiaan.

Kaikkien näiden toimenpiteiden perimmäisenä tavoitteena on, että kaikki toimintalinjat saadaan tehokkaammin edistämään sosiaalista osallisuutta. Sitä varten edistetään integroitua toimintamallia ja yhteistyötä, jossa otetaan huomioon syrjäytymisprosessin ominaispiirteet.

Kun erilaisia toimenpiteitä on toteutettu näinkin paljon, on saatu paljon kokemusta ja kehitetty runsaasti hyviä toimintamalleja. Ne puolestaan tarjoavat mahdollisuuden sellaiseen yhteisön laajuiseen toimintaan, joka edistää hedelmällistä yhteistyötä ja kokemustenvaihtoa poliittisten päättäjien ja muiden osapuolten välillä.

4. YHTEISÖN TOIMIEN VAIKUTUS SOSIAALISEN OSALLISUUDEN EDISTÄMISEEN

Sosiaaliseen osallisuuteen vaikuttaa jo nyt suoraan tai – useimmiten – välillisesti koko joukko yhteisön toimintalinjoja. Niiden vaikutusta olisi vahvistettava ja näkyvyyttä lisättävä.

Euroopan unioni on sitoutunut varmistamaan, että talouden kehitys ja sosiaalinen edistys kulkevat käsi kädessä. Unionin laajat talouspoliittiset suuntaviivat ja työllisyysuuntaviivat on pantava täysimääräisesti täytäntöön, jotta kasvua, työllisyyttä ja yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta voidaan edistää niin, että nämä osa-alueet tukevat toisiaan.

Työpaikkojen luominen on olennaisen tärkeää sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Euroopan työllisyysstrategian merkitys on suuri: siinä käsitellään työmarkkinakysymyksiä paitsi yleisellä tasolla myös tarkemmin eli ottamalla erityisiksi kohteiksi pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys samoin kuin naisten ja vammaisten työmarkkinoilla kohtaama epätasa-arvo. Strategialla pyritään lisäksi tasapainottamaan joustavuus ja turvallisuus asianmukaisella tavalla. Vuoden 1999 työllisyysuuntaviivoissa korostettiin entistä voimakkaammin sitä, että suuntaviivat todella kuvastaisivat kaikkien tarpeita. Lisäpainoa annettiin aktiivisille toimille, joilla työmarkkinoilta pudonneet saataisiin uudelleen mukaan niiden toimintaan. Sitä silmällä pitäen uudistetaan vero- ja etuusjärjestelmiä, edistetään elinikäistä oppimista, jotta erityisesti vanhat työntekijät ja työmarkkinoilta syrjäytyneet (esim. vammaiset ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvat) voisivat parantaa taitojaan etenkin tieto- ja viestintätekniikan kaltaisilla nopeasti muuttuvilla aloilla ja pystyisivät sen ansiosta pysymään työelämässä ja osallistumaan siihen aktiivisesti. Entistä vahvemmin sitoudutaan tasa-arvoistamaan naisten asemaa ja korostetaan työpaikkojen laatua (on luotava uusia mutta samalla hyviä työpaikkoja).

EU:n heikoimmassa asemassa oleville alueille ja ihmisille annettavan yhteisön suoran rahoituksen keskeinen lähde ovat rakennerahastot. Rahastoja uudistettiin hiljattain, ja

toimintakaudella 2000–2006 sosiaalisen osallisuuden osoitetaan yhä enemmän rahoitusta. Keskittyminen integroitumiseen, alakohtaisiin ja maantieteellisiin seikkoihin sekä yhteistyökumppanuuteen lisää tavoitteiden 1 ja 2 rakenteellisten toimenpiteiden tehokkuutta. Toimenpiteiden tarkoituksena on vähentää alueellista eriarvoisuutta ja tukea heikommassa asemassa olevien alueiden kehittymistä. Tavoitteella 3 tuetaan koulutus- ja työllisyysasioihin liittyvien järjestelmien ja politiikan mukauttamista ja nykyaikaistamista. Tavoite kattaa työmarkkinoilta syrjäytyneiden ihmisten uudelleenintegroinnin sekä pitkäaikaistyöttömyyden torjunnan. Sosiaalista osallisuutta edistetään myös eräillä meneillään olevilla yhteisön aloitteilla, joista mainittakoon erityisesti Employment-aloitteen Integra-ohjelma sekä kaupunkialueiden integroinnin Urban-aloite ja maaseudun integroinnin Leader-aloite.

Syrjäytymisen torjuminen on yhtenä tavoitteena komission äskettäin neuvostolle esittämässä yhteisessä strategiassa sosiaalisen suojelun uudistamiseksi.¹⁰ Riittäviä resursseja ja etuuksia koskevista yhteisistä perusteista sosiaalisen suojelun järjestelmissä 24. kesäkuuta 1992 annettu neuvoston suositus 92/441/ETY onnistui osaltaan helpottamaan kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja tarjoaa hyvän pohjan tulevan toiminnan kehittämiseksi.

Tietoon perustuva yhteiskunta pystyy toimimaan voimakkaana syrjäytymistä torjuvana ja yhteenkuuluvuutta lisäävänä voimana Euroopassa, kunhan sitä tavoitellaan strategioilla, jotka vastaavat muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien ja alueiden tarpeisiin. Komission ehdotukset ”eEurope – Tietoyhteiskunta kaikille” ja ”Työllisyysstrategiat tietoyhteiskunnassa” antanevat nekin pontta politiikalle, joka entistä paremmin vastaa syrjäytymisen torjumisen ja yhteenkuuluvuuden lisäämisen asettamiin haasteisiin. Tarvitaan sekä julkisia että yksityisiä investointeja tiedotukseen ja palvelujen, tietojen jne. yleisiin käyttömahdollisuuksiin. Yleisemmällä tasolla voidaan edellyttää, että Euroopan väestöllä ja erityisesti nuorilla on laajat mahdollisuudet hankkia uusia perustaitoja: ihmisiä on autettava hankkimaan kyvyt oppimiseen ja ongelmanratkaisuun, heidän on pystyttävä omaksuma tieteellisiä ja teknisiä taitoja, käyttämään tietotekniikkaa, puhumaan vieraita kieliä, kehittämään aloitekykyään ja yrittäjätaitojaan sekä toimimaan aktiivisina, vapaina ja vastuuntuntoisina kansalaisina.

Syrjäytymisen torjuntaa edesauttavat myös muut yhteisön toimet: tutkimuksen puiteohjelmat, kaupunkien kestävä kehitys koskeva komission toimintakehys, koulutuksen (Sokrates), ammattikoulutuksen (Leonardo da Vinci) ja nuorisoalan (Nuoriso) ohjelmat, uuden mahdollisuuden koulujen järjestelmä, komission ehdotus syrjinnän torjumisesta, tasa-arvopolitiikka sekä yhteisön uusi vammaisstrategia. Oikeudellisella alalla komissio esitteli hiljattain ensimmäiset ideat siitä, miten voitaisiin parhaiten saavuttaa riittävä oikeusaputason maiden välisissä tapauksissa kaikkialla unionissa.¹¹ Syrjinnän torjumiseen liittyviä toimia toteutetaan myös yrityspolitiikassa; niistä mainittakoon erityisesti pienille ja mikroyrityksille suunnatut tukitoimet. Osa aloitteista on kohdennettu erityisiin ryhmiin kuten nuoriin tai naisiin, tai niillä pyritään avustamaan yrittäjiä, jotka edustavat vähemmistöjä tai vammaisia. Esimerkki suorasta toiminnasta on yhteisön ohjelma, jolla jaetaan maataloustuotteita kaikkein vähäosaisimmille. Ohjelman kautta toimitetaan ruokaa vuosittain noin 7 miljoonalle eurooppalaisille etupäässä kansalaisjärjestöjen välittämänä.

Euroopan komissio tekee tiivistä yhteistyötä köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan parissa toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa ja tukee niiden yleiseurooppalaisia verkkoja. Lisäksi se tukee yhteiskunnallisen yhtenäisyyden edistämiseksi toimivaa Euroopan yritysverkkoa.

¹⁰ KOM (1999) 347 lopullinen, 14.7.1999.

¹¹ KOM (2000) 51.

Yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yhteisö osallistuu edellä esitettyjen toimien lisäksi kansainväliseen yhteistyöhön sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja köyhyyden lievittämiseksi. Yhteistyökumppaneita ovat Euroopan neuvosto, Yhdistyneet Kansakunnat alajärjestöineen (erityisesti Kansainvälinen työjärjestö) sekä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD.

5. JÄSENVALTIOIDEN TUKEMINEN INTEGROITUMISEN JA OSALLISTUMISEN EDISTÄMISESSÄ

Yhteisön tasolla viime vuoden aikana käydyt keskustelut osoittivat, että jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kaikki tukevat aloitetta, jonka mukaan yhteisö antaa tukea jäsenvaltioiden tämän alan toiminnalle ja joka vahvistettaisiin unionin korkeimmalla päättävällä tasolla.

Kuten sosiaaliasiainministerit äskettäin pidetyssä epävirallisessa kokouksessaan¹² vahvistivat, on olemassa vahvat perusteet sille, että EU-maat muuttaisivat talous- ja sosiaalipolitiikkaansa osallisuutta edistävään suuntaan ja että syrjäytymisen torjunta otettaisiin sen vuoksi osaksi koko EU:n työllisyyteen ja sosiaaliseen suojeluun liittyvää yhteistyötä. Voimakas tarve on myös EU:n poliittiselle sitoutumiselle sekä kansainvälisen yhteistyön lisäämiselle ja asianmukaisten vertailujärjestelmien luomiselle jäsenvaltioiden tietojen, kokemusten ja toimien pohjalta. Tarkoituksena olisi rohkaista jäsenvaltioita avoimeen ja joustavaan yhteistyöhön – eikä luoda raskasta koordinoitimenettelyä – ja samalla antaa selkeä ja näkyvä signaali osallisuutta edistävän Euroopan puolesta. Amsterdamin sopimuksen uudet määräykset avaavat tietä tällaiselle sitoutumiselle ja yhteistyölle koko EU:n tasolla, kuitenkin niin että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan tinkimättä.

Lissabonin huippukokous voisi olla sopiva areena antaa näille pyrkimyksille pontta. Siellä voitaisiin käynnistää koko EU:n yhteisten tavoitteitten ja yhteisen toimintamallin luominen (tästä jäljempänä kohdassa 5.1). Täydentääkseen toimiaan, joilla pyritään ottamaan sosiaalinen integroituminen osaksi kaikkea yhteisön politiikkaa, komissio aikoo esittää ehdotuksia, joilla pantaisiin täytäntöön perustamissopimuksen uudet määräykset jäsenvaltioiden ja muiden osapuolten toiminnallisen yhteistyön tukemisesta (tästä jäljempänä kohdassa 5.2).

5.1 Sosiaalisen integroitumisen yhteiset tavoitteet

Perustamissopimuksen määräysten mukaan yhteisön tehtävänä on täydentää ja tukea jäsenvaltioissa toteutettavia toimia keskittyen sellaisiin toimiin, jotka tuovat todellista lisäarvoa.

Jäsenvaltioissa tapahtuvan lähentymiskehityksen sekä käytännössä ja viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan parissa toimivien organisaatioiden toimista saatujen kokemusten perusteella voidaan hahmotella koko EU:lle yhteisiä tavoitteita ja yhteinen toimintatapa, joilla edistetään sosiaalista integroitumista.

Lähtökohtana olisi, että unioni ja sen jäsenvaltiot vahvistaisivat poliittisen sitoutumisensa asiaan ja että käynnistettäisiin käytännön yhteistyö, jolla edistetään hyviä toimintatapoja sekä yhteisten indikaattorien ja vertailuanalyysin laatimista.

¹² Lissabon 10.–12. helmikuuta 2000.

Poliittinen sitoutuminen merkitsisi sitä, että sosiaalinen integroituminen asetettaisiin etusijalle unionin ja sen jäsenvaltioiden toiminnassa ja että kaikkia asiaan liittyviä toimintalinjoja arvioitaisiin ja hyödynnettäisiin kattavan ja integroidun strategian puitteissa.

5.1.1 Tavoitteet

Edellä esitetyn sitoutumisen myötä olisi asetettava koko EU:ta koskevia – mahdollisesti myös määrällisiä – tavoitteita. Tavoitteet voisivat olla esimerkiksi seuraavanlaisia:

- Vahvistetaan EU:n ja jäsenvaltioiden politiikan osana kehitettävää ennakoivaa tapaa lähestyä sosiaalista integroitumista. Erityisesti otetaan sosiaalinen integroituminen osaksi kaikkea EU:n toimintaa, esimerkiksi kehitteillä olevaa työllisyyteen ja sosiaaliseen suojeluun liittyvää yhteistyötä.
- Sovitaan yhteisten sosiaalista syrjäytymistä ja sen torjuntaa kuvaavien indikaattorien kehittämisestä, jotta voitaisiin analysoida ja seurata kehitystä ja toimintaa. Esimerkkialoja voisivat olla asunnottomuus, pitkä- ja lyhytaikainen köyhyys, moniongelmaisuus sekä näihin liittyvät syrjäytymykset (myös sukupuolinäkökohdat).
- Avataan tietoon perustuva yhteiskunta kaikille. Sen vuoksi on käsiteltävä mm. tietoyhteiskunnassa tarvittavia taitoja, demokratiaa ja tietoyhteiskuntaa, sähköisiä hallintomenettelyjä, etenkin julkisia palveluja, kaikille avoimia palvelujenkäyttöpisteitä, integroitumista paikallisyhteisöihin, koulutusta, monikielisyyttä, kulttuurista integroitumista sekä syrjäseutujen ottamista mukaan toimintaan.
- Edistetään kasvua ja hyödynnetään seuraavien kymmenen vuoden aikana odotettavissa olevaa kasvua ja edistetään investoinneilla kaikkien aktiivista osallistumista. Näin vähennetään sosiaalisten tulonsiirtojen tarvetta ja kustannustaakkaa. Kyse on toisin sanoen julkisten menojen rakenteen muuttamisesta siirtymällä aktiivisiin investointeihin ja ennakoivaan mukautumiseen passiivisten tulonsiirtojen sijaan.

5.1.2 Yhteiset periaatteet ja menettelytavat

Jäsenvaltioiden olisi luotava kattavat ja johdonmukaiset strategiat tai vahvistettava niitä sekä laadittava tarvittaessa kansallisia ohjelmia, lainsäädäntöä tai koordinoituneita mekanismeja, joilla kohdennetaan valtion toimintaa. Strategiat voisivat perustua koeteltuihin periaatteisiin: kokonaisvaltaiseen käsitykseen integroinnista, toiminnan aktivoimiseen, kumppanuuteen, kaikkien osapuolten osallistumiseen jne. (vrt. luku 3).

5.1.3 Toiminnan tehostamista vaativat alat

Jäsenvaltioiden olisi ehkä myös vahvistettava toimintaansa sellaisilla aloilla, joita ne pitävät kansallisesti erityisen tärkeinä. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi sosiaaliset vähimmäisetuudet, koulutus ja nuoriso, yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta lisäävä infrastruktuuri, palvelujen ja perushyödykkeitten saanti – näihin kuuluvat myös lastenhoito, terveydenhoito sekä tietotekniikkayhteyspisteet.

5.1.4 Vertailuanalyysi ja arviointi

Komissio voisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatia vertailuanalyysi- ja raportointimenetelmiä edistymisen seurannan avuksi. Komissio arvioisi vuosittain kehitystä ja toimintaa jäsenvaltioiden kanssa sovittujen indikaattorien valossa, paikantaisi parhaat

toimintamallit ja raportoisi tuloksista sitten neuvostolle. Tuloksia voitaisiin hyödyntää sovellettavissa toimintamalleissa ja pyrkiä saamaan integroituminen osaksi kaikkea toimintaa.

5.2 Amsterdamin sopimuksen uusiin määräyksiin perustuvat toimintavälineet

5.2.1 Monivuotinen toiminnallisen tuen ohjelma yhteistyön hyväksi

Perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa todetaan: ”Sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi neuvosto voi [251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen] toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia.”

Kyseisen artiklan nojalla ehdotettava monivuotinen ohjelma edistäisi käytännöllisellä tavalla jäsenvaltioiden yhteistyötä niiden pyrkiessä tekemään politiikastaan sellaista, joka edistää osallisuutta entistä enemmän. Se olisi ensisijainen tällä toiminta-alalla.

Jotta ohjelma tukisi edellä esitettyjen sitoumusten käytännön toteutusta, sen on pyrittävä rohkaisemaan hyväksi havaittujen toimintatapojen ja poliittisten toimien kehittämistä ja soveltamista.

Osallisuuden edistäminen on luonteeltaan laaja-alaista, integroitua toimintaa, joten yhteisön toimien ja yhteistyön on pyrittävä luomaan ja voimistamaan asiaan liittyvien toiminta-alojen ja osapuolten – paikallisella, jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla – yhteyksiä. Tavoitteena olisi lisätä niiden vaikutusta syrjäytymisen torjuntaan niin yleisissä kuin yksittäisissäkin tapauksissa (heikoimmassa asemassa olevat, syrjäytymisen sukupuolinäkökohdat, syrjäytyminen työmarkkinoilta jne.)

Yhteisön toiminnasta saatava lisäarvo perustuu siihen, että toimilla tuetaan jäsenvaltioiden toimia eikä osallistuta niihin suoraan rahallisella panoksella. Ohjelmassa hyödynnettäisiin nykyisiä henkilöresursseja, ja sen budjetti olisi varsin pieni (samaa luokkaa kuin mitä tällä hetkellä on varattu tämän alan valmisteleviin toimiin¹³). Ohjelmasta ei myönnettäisi osarahoitusta kentällä tehtäviin projekteihin, jotka käsittelevät sosiaalista syrjäytymistä paikallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla. Kaikki ohjelman piiriin kuuluvat toimet suunnattaisiin sen sijaan toimintapolitiikkaan, ja niissä keskityttäisiin kansainvälisiin vaihtoihin. Ohjelmassa olisi kolme päälinjaa:

- Parannetaan tietämystä sosiaalisesta syrjäytymisestä samoin kuin sen torjuntaan käytettävistä toiminnoista – näihin luetaan myös onnistumisia ja epäonnistumisia sekä syrjäytymisen kustannuksia kuvaavat indikaattorit ja menetelmät.
- Paikannetaan hyvät toimintamallit ja tiedotetaan niistä ja tehostetaan näin valmiuksia politiikan muotoiluun ja innovointiin.
- Edistetään keskustelua toimintastrategioista.

Toiminta-alojen puitteissa kiinnitettäisiin erityistä huomiota syrjäytymisen uusiin muotoihin, joita tietoon perustuva yhteiskunta tuo tullessaan.

¹¹ Vuonna 2000: 11 miljoonaa euroa budjettikohdasta B3-4105 – Valmistelevat toimet syrjäytymisen torjumiseksi ja ehkäisemiseksi – sekä 3,8 miljoonaa euroa budjettikohdasta B3-4101 – Yhteistyö hyväntekeväisyysjärjestöjen kanssa.

Ohjelmalla olisi vahvistettava myös sukupuolinäkökohtien ottamista huomioon syrjäytymistä tarkasteltaessa.

5.2.2 Toimintapuitteet työmarkkinoilta syrjäytyneiden integroimiseksi

Työmarkkinoilta syrjäytyneiden integroimiseksi kaavaillaan yhteistyötä, jonka oikeusperustana olisi Amsterdamin sopimuksella muutetun perustamissopimuksen 137 artikla. Artiklan 1 kohdan neljännessä luetelmakohdassa ja 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroimisesta yhteisön tasolla noudatettavien vähimmäisvaatimusten kautta.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen torjunta edellyttää ennen kaikkea työllisyysstrategian, ESR:n välineiden ja sosiaalisen suojelun nykyaikaistamista tukevan EU:n prosessin välistä synergiaa.

Tähän tähtäävissä toimissa voidaan hyödyntää niitä myönteisiä tuloksia, joita on saatu 24. kesäkuuta 1992 annetusta suosituksesta 92/441/ETY, jolla taataan riittävät resurssit ihmisarvoiseen elämään. Tulosten pohjalta voitaisiin selvittää, voitaisiinko ne kehittymässä olevat periaatteet, joiden mukaan työmarkkinoille palaaminen tehdään minimitoimeentulon varassa elävälle sekä mahdolliseksi että kannattavaksi, koota yhteisön tason vähimmäisvaatimuksiksi. Tällaisten toimintapuitteitten perustana olevien periaatteitten olisi oltava lähtöisin jäsenvaltioissa sovellettavista hyviksi osoittautuneista toimintamalleista. Keskeisiä periaatteita voisivat siten olla seuraavat: i) käsitellään sosiaalista syrjäytymistä kattavalla ja integroidulla tavalla, ii) toimitaan yhteistyössä ja luodaan tämän takaavat koordinoitimet ja -rakenteet sekä iii) luodaan integroitumisväylät, jotka koostuvat tulotuesta, aktiivisesta työmarkkinapolitiikasta ja muista tukitoimista (näihin kuuluvat mm. koulutus sekä sellaisten palvelujen ja avun järjestäminen, jotka helpottavat sopeutumista tietoon perustuvan yhteiskunnan toimintaan).

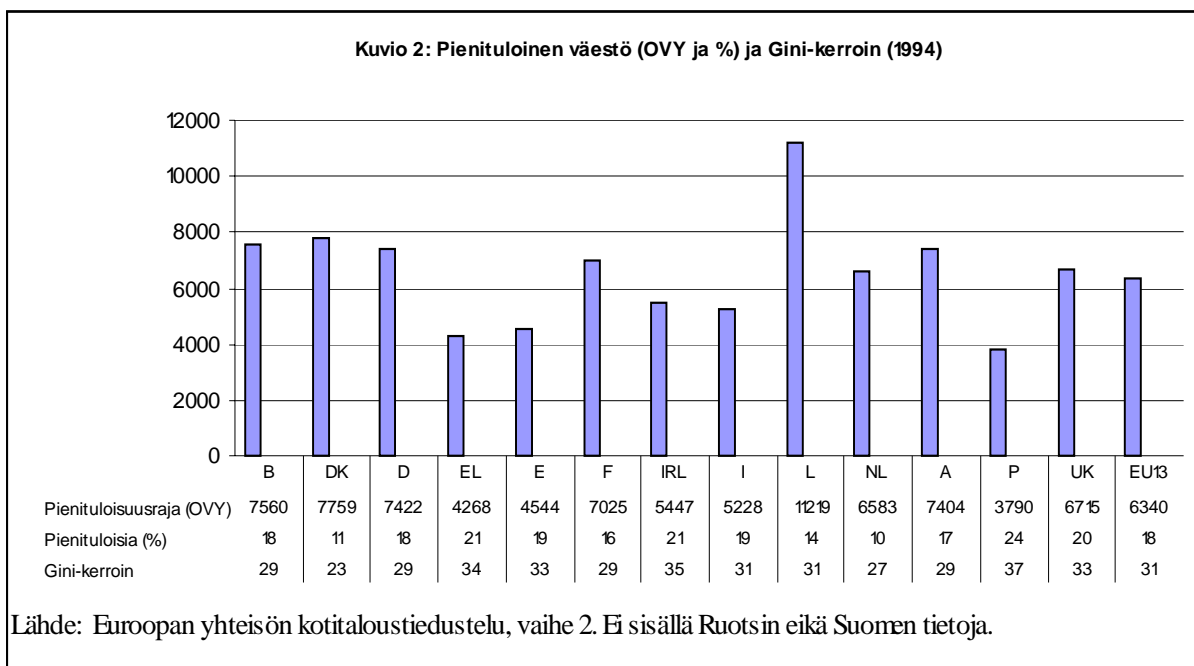
LIITE: TILASTOKATSAUS

1. SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN JA KÖYHYEDEN MITTAAMINEN: TILASTOJA JA INDIKAATTOREITA

Sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä kuvaavia tilastoja käsitellyt EU:n työryhmä antoi vuonna 1998 suosituksia, joiden perusteella Eurostat ryhtyi yhteistyössä jäsenvaltioiden tilastotoimistojen kanssa toimiin parantaakseen tilastotietoja, jotka kuvaavat sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä EU:n tasolla. Statistics in Focus -sarjassa on julkaistu tämän jälkeen useita numeroita.¹⁴ Luvassa on lukuisia uusia numeroita ja raportteja, joissa keskitytään mm. köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen dynamiikkaan ja moniulotteisuuteen. Ellei toisin mainita, tässä esitettävät taulukot ja tiedot on poimittu näistä julkaisuista.

2. TULOIHIN PERUSTUVAN KÖYHYEDEN LAAJUUS

Seuraavassa kuviossa esitetään maittain sen väestönosan prosenttiosuus, jonka tulot jäävät pienituloisuusrajan¹⁵ alle, rajan rahallinen arvo ostovoimayksikköinä (OVY) sekä Gini-kerroin. Gini-kertoimen arvo antaa yleiskuvan kunkin jäsenvaltion tulonjaon epätasaisuudesta.



¹⁴ Statistics in Focus No. 6/1998 "Low income and low pay in a household context (EU12)", No. 11/1998 "Analysis of income distribution in 13 EU Member States", No. 13/1999 "Social benefits and their redistributive effect", No. 1/2000 "Social exclusion in the EU Member States".

¹⁵ Pienituloisuusraja on määritelty 60 prosentiksi tasoitetun tulon mediaanista kussakin jäsenvaltiossa. Mediaanitulo on vankka mittari, sillä tulonjaon ääriarvot eivät vaikuta siihen ja otosten vaihtelun vaikutukset ovat muihin mittareihin verrattuna vähäisiä. Mediaani ilmoittaa jakauman keskiosan, ja koska sosiaalinen syrjäytyminen merkitsee etääntymistä standarditulotasosta, mediaania voidaan pitää sopivana mittarina. Eurostat on valinnut pääasialliseksi viitteeksi 60 % tason; tällaisessa analyysissä käytetään kuitenkin useita tasoja.

Lukujen mukaan EU-maiden väestöstä 18 prosenttia eli noin 65 miljoonaa ihmistä¹⁶ asuu pienituloisessa taloudessa. Luxemburgin pienituloisuusraja on korkein, ja siellä väestöstä 14 prosentilla tulot jäävät rajan alle. Vaikka Portugalin pienituloisuusraja on arvoltaan vain kolmannes Luxemburgin rajasta, väestöstä neljänneksen tulot jäävät sen alle. Näiden ääripäiden väliin sijoittuvat jäsenvaltiot voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä (Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Alankomaat, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta) matalapalkkakynnys on noin 7 000 ostovoimayksikköä ja pienituloisen väestön osuus noudattelee EU:n keskiarvoa (16–18 %) – paitsi Tanskassa ja Alankomaissa, joissa tulonjako on tasaisinta ja pienituloisten osuus vain noin 10 prosenttia. Toisessa ryhmässä (Kreikka, Espanja, Irlanti ja Italia) pienituloisuusraja on noin 5 000 ostovoimayksikköä ja väestöstä noin 20 prosentilla tulot jäävät sen alle.

3. KESTO: TILAPÄINEN JA PITKÄAIKAINEN TULOIHIN PERUSTUVA KÖYHYYS

Köyhydessä elävien määrä näyttäisi suuntaustutkimusten perusteella olevan varsin vakaa. Taustalla on kuitenkin huomattavaa siirtymistä köyhyyteen ja siitä pois.

OECD päätyi analyysissään¹⁷ köyhyiden dynamiikasta neljässä OECD-maassa (mm. Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) toteamaan, että köyhyys koskettaa 20–40 prosenttia väestöstä, kun tarkasteluajana on kuusi vuotta. Osuus on huomattavasti suurempi kuin staattiset köyhyysluvut antaisivat ymmärtää. Valtaosalla kyseiseen ryhmään kuuluvista köyhyys on kuitenkin lyhytaikaista. Kun köyhyysjakso pitenee, mahdollisuudet ulospääsyyn heikkenevät, niin että pieni osa väestöstä joutuu elämään köyhydessä pitkiä aikoja ilmeisesti heikoin ulospääsymahdollisuuksin. Analyysissä havaittiin myös, että vähintään kuusi vuotta köyhydessä eläneiden osuus väestöstä on tavallisesti 2–6 prosenttia.

Vaikka luotettavia lukuja on käytettävissä vain vähän, eräistä Euroopan maista saadut tiedot (joissa viitearvona on 50 % standardimedianitulosta) osoittavat, että vuosina 1990–1995 saksalaisista ja hollantilaisista 82–83 prosenttia ei ollut koskaan kokenut köyhyyttä, kun taas Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastaava osuus oli vain 69 prosenttia. Kun Saksassa ja Alankomaissa köyhyys kestää useimmilla vain vähän aikaa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa köyhyys vaikuttaa olevan itsepintaisempaa: pitkäaikaisesti köyhien osuus on siellä 2,5-kertainen. Todennäköisyys, että köyhyys muuttuu pysyväksi pitkäaikaisen jakson jälkeen, on sekin Yhdistyneessä kuningaskunnassa suurempi (31 % – Saksassa ja Alankomaissa 25–26 %).¹⁸

Ranskassa ja Saksassa on hiljattain tehty tutkimuksia,¹⁹ joissa tarkasteltiin pitkäaikaista riippuvuutta sosiaaliavusta köyhyiden keston mittarina, ja tutkimukset vahvistivat pitkäaikaisen köyhyiden olemassaolon. Sosiaaliavun saajista 25–33 prosenttia pystyy yleensä

¹⁶ Luku 65 miljoonaa on ekstrapolaatio ja ilmoittaa karkeasti pienituloisen väestön osuuden 15 EU-maassa 13 EU-maata kuvaavan 18 prosentin perusteella ($370 \text{ miljoonaa} \times 0,18 = 66,6 \text{ miljoonaa}$).

¹⁷ *Poverty dynamics in four OECD countries*, OECD, Pariisi (1998). Viite ECO/CPE/WP1(98)13.

¹⁸ Vertailutietoja köyhydestä Belgiassa: Fouarge & Dirven 1995 (vertailu Alankomaihin ja Saksaan) sekä Dirven & Fouarge 1998 (vertailu Alankomaihin). Yksityiskohtaisemman selvityksen Alankomaiden tilanteesta ovat tehneet Muffels ja Fouarge (1997), vrt. Muffels & Fouarge 1998. *Welfare dynamics in three typical welfare states*. Kohdennetun sosiaalis-taloudellisen tutkimuksen (TSER) työryhmää varten laadittu asiakirja, kesäkuu 1998.

¹⁹ Lähteet: Ranska – CNAF (*Caisse Nationale des Allocations Familiales*), Pariisi 1999; Saksa – ”Long-term reciprocity of social assistance in Germany: the eighties versus the nineties” teoksessa H.-J. Andres, *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Ashgate 1998.

tulemaan toimeen ilman sitä 12 kuukauden kuluttua, mutta Ranskassa noin joka viides ja Saksassa noin kuusi prosenttia on riippuvainen sosiaalituesta vielä viiden vuoden jälkeen.

Pitkäaikaisesti köyhien vaikeudet parantaa tilannettaan vahvistettiin myös tuoreessa Alankomaissa tehdyssä tutkimuksessa,²⁰ joka perustui maan köyhyydenseurantaraportteihin vuosilta 1993–1997. Tutkimuksessa havaittiin, että yhdeksän vuoden tarkastelujaksona noin 22 prosentilla kotitalouksista tulot jäävät ajoittain pieniksi. Näistä 10 prosentilla jaksot ovat toistuvia ja 30 prosentilla pienituloisuutta esiintyy suurimman osan tarkastelujaksoa tai pysyvästi. Kun tarkastellaan neljää perättäistä vuotta, huomataan lisäksi, että pienituloisista talouksista 80 prosentilla keskitulot jäävät kunakin vuoden jaksossa alle köyhyysrajan, mikä viittaisi siihen, etteivät parempien tulojen jaksot riitä kompensoimaan vähäisten tulojen jaksoja. Toisin sanoen ne, jotka pääsevät köyhyydestä irti, eivät yleensä onnistu parantamaan tilannettaan merkittävästi.

4. PIENTEN TULOJEN, TYÖN JA PALKAN YHTEYS

Seuraavan taulukon tiedot vahvistavat, että köyhyysriski on suurin työttömillä (lähes 2/3) ja muilla työelämän ulkopuolella olevilla (yli puolet).

Työllisistäkin 12 prosenttia elää kuitenkin köyhydessä (työssäkäyvät köyhät). Vaikka kotitalouden jollakin jäsenellä olisi jotain työtä, tulot jäävät joskus kuitenkin pieniksi. Pienituloisuuden riski on suurin niille, joiden kotitaloudessa ei kukaan ole ansiotuloja, mutta merkittävä osa pienituloisista elää taloudessa, jonka jäsenet käyvät työssä. Eurostatin koko EU:ta koskevien laskelmien mukaan 53 prosenttia pienituloisista elää taloudessa, jonka jäsenistä joku käy työssä.

Merkittävä syy edellä kuvattuun tilanteeseen on, että pienituloisista kotitalouksista käydään heikosti palkatuissa töissä. Eurostatin mukaan noin kaksi kolmannesta EU:n pienituloisissa kotitalouksissa elävistä kokopäivätyötä tekevistä työskentelee heikosti palkatuissa tehtävissä, kun taas parempituloisten kotitalouksien työssäkäyvistä alle kuudesosa on matalapalkkaisia.

Taulukossa esitettävät luvut osoittavat lisäksi, että yli puolet pienituloisista on joko työssäkäyviä (28 %) tai eläkkeellä (24 %).

²⁰ Evert Pommer: Duration of poverty, teoksessa *Oud en nieuw 1999-2000*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Haag (2000).

Henkilön työmarkkina-asema	Pienituloisten osuus %	Köyhyysaste tai -riski %
Työlliset mutta vähätuloiset (työntekevät köyhät):		
• työnantajat + perhe- yrityksessä työskentelevät + palkkatyöntekijät	21	11
• itsenäiset ammattiharjoittajat		} 12
	7	16
Työttömät	13	64
Eläkeläiset	24	23
Muut työelämän ulkopuolella olevat		
(koulutus, oppisopimus, kodinhoitotyöt, lastenhoito jne.)	34	55
Yhteensä	100	

(Lähde: Eurostat, ECHP 1994, EU 13)

5. SOSIAALINEN SYRJÄYTYMINEN JA KÖYHYYS: TARVITAAN MONIULOTTEISIA, PITKITTÄISTUTKIMUKSIIN PERUSTUVIA TIETOJA JA INDIKAATTOREITA

Sosiaalinen syrjäytyminen on moniulotteinen ilmiö, joten syrjäytymistä kuvaavat indikaattorit on laadittava sen mukaisesti. Sosiaalinen syrjäytyminen merkitsee muutakin kuin pieniä tuloja. Se on yhteydessä työmarkkina-aseman aktiivisuuteen samoin kuin joukkoon indikaattoreita, jotka kuvaavat yksittäisen ihmisen henkistä ja fyysistä omaisuutta (mikä koulutustaso hänellä on, omistaako hän asuntonsa tai auton jne.), käsityksiä tilanteestaan (onko hänellä vaikeuksia sovittaa menot tuloihin tai kustantaa itselleen viikon vuosiloma tms.) ja tyytyväisyyttä (työhön, koulutukseen, terveydentilaan, asumiseen, elinympäristöön jne.). Kaikki nämä tekijät määrittävät keskeisellä tavalla ihmisen elintasoja ja elämänlaatua. Sosiaalinen syrjäytyminen ja köyhyys ovat myös muuttuva ilmiö. Ihmisten tarpeet ja elämäntilanne muuttuvat ajan myötä (myös julkisten toimintastrategioiden vaikutuksesta). Toimintastrategia on integroiva silloin, kun se onnistuu pitämään sosiaalista integroitumista yllä ajan myötä. Siihen taas tarvitaan dynaamista käsitystä ihmisten elämäntilanteesta. On siis vahvistettava tietojenkeruuta ja analyysia, jolla sosiaalisesta syrjäytymisestä ja köyhyydestä saadaan dynaaminen (aika-akselin huomioon ottava) kuva. Juuri tässä voi olla apua yhteisön tason yhteistyöstä, jota kehitetäänkin edelleen. Lisäksi siinä korostuu tarve saada vertailtavia tilastotietoja niin jäsenvaltioista kuin koko yhteisöstä (esim. Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimus), jotta analyysissa voitaisiin ottaa huomioon molemmat edellä esitetyt näkökohdat.