



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 12.12.2003  
KOM(2003)773 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**YHTEINEN RAPORTTI SOSIAALISESTA OSALLISUUDESTA**

**Yhteenveto sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien (2003–  
2005) tarkastelun tuloksista**

{SEC(2003)1425}

Tiivistelmä.....	4
Johdanto .....	8
OSA I – Euroopan unioni.....	13
1. Sosiaalinen osallisuus – EU:n tilanne .....	13
2. Tärkeimmät suuntaukset ja uudet haasteet sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien perusteella.....	28
3. Sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien strategiset lähestymistavat (ja tavoitteet) .....	36
4. Tavoite 1.1: Helpotetaan työpaikkojen saantia .....	42
5. Tavoite 1.2: Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille ihmisille.....	49
5.1. Sosiaaliturvajärjestelmät .....	49
5.2. Asuminen ja peruspalvelut .....	55
5.3. Terveystuotopalvelujen saatavuus .....	59
5.4. Koulutukseen pääsy .....	63
5.5. Kulttuuripalveluiden saatavuus .....	67
5.6. Oikeussuojan saatavuus .....	69
5.7. Mahdollisuus päästä osalliseksi urheilusta ja vapaa-ajan toiminnasta.....	70
5.8. Liikennepalveluiden saatavuus .....	72
6. Tavoite 2: Syrjäytymisriskien ehkäisy .....	73
6.1. Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen .....	73
6.2. Ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy ja torjuminen .....	77
6.3. Asunnottomuuden ennaltaehkäisy ja torjuminen .....	79
6.4. Perheiden yhteisvastuun säilyttäminen .....	81
7. Tavoite 3: Heikoimmassa asemassa olevien auttaminen .....	84
7.1. Edistetään niiden väestöryhmien sopeuttamista, joita uhkaa pitkäaikainen köyhyys .....	84
7.2. Lasten sosiaalisen syrjäytymisen poistaminen.....	99
7.3. Kattava toiminta syrjäytymisen leimaamien alueiden hyväksi .....	103
8. Tavoite 4: Kaikkien asianosaisten aktivoiminen.....	106
8.1. Syrjäytyneiden osallistumisen edistäminen .....	106
8.2. Syrjäytymisen torjunnan valtavirtaistaminen.....	108
8.3. Vuoropuhelun ja kumppanuuden edistäminen.....	115

9.	Tasa-arvon valtavirtaistaminen .....	119
10.	Indikaattorien käyttö .....	124
11.	Esimerkkejä hyvistä käytännöistä .....	128
	OSA II – Jäsenvaltiot .....	143
	BELGIA .....	144
	TANSKA.....	149
	SAKSA 154	
	KREIKKA.....	158
	ESPANJA.....	163
	RANSKA .....	168
	IRLANTI.....	173
	ITALIA 178	
	LUXEMBURG.....	183
	ALANKOMAAT .....	188
	ITÄVALTA.....	193
	PORTUGALI .....	198
	SUOMI 203	
	RUOTSI .....	208
	YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA .....	213

## TIIVISTELMÄ

### Kokonaisarviointi ja tärkeimmät päätelmät

#### *Uudistettu poliittinen sitoumus*

Lissabonin Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2000 pyydettiin jäsenvaltioita ja komissiota sopimaan toimista, joilla vaikutetaan ratkaisevasti köyhyyden poistamiseen vuoteen 2010 mennessä. Samalla sovittiin myös, että jäsenvaltioiden olisi koordinoitava köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia toimintalinjojaan avoimella koordinoitimenetelmällä, jossa yhdistyvät yhteiset tavoitteet, kansalliset toimintasuunnitelmat ja yhteiset indikaattorit tavoitteena edistää kunnianhimoisempia ja tehokkaampia sosiaalista osallisuutta koskevia toimintastrategioita.

Köyhyyden merkittävää vähentämistä koskevan Lissabonin tavoitteen merkitystä ei saisi aliarvioida. Onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti se, miten jäsenvaltiot muuntavat sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan määritellyt strategiset tavoitteet käytännön toimiksi heikoimmassa asemassa olevien ihmisten elinolojen parantamiseksi. Lisäksi on ratkaisevan tärkeää, että EU-maat palaavat pian kestävän talouskasvun tielle. Tässä yhteydessä sekä osaamisyhteiskunnan kehittämisen yhteydessä jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden osallisuutta edistävät strategiat ovat sopusoinnussa niiden talous- ja työllisyyspoliittisten toimien kanssa.

Tässä raportissa käsitellään tärkeimpiä suuntauksia ja haasteita unionin alueella sekä yleisen edun mukaisia hyviä käytäntöjä ja innovatiivisia lähestymistapoja. Raportti on perusta sosiaalista osallisuutta koskevalle neuvoston ja komission yhteiselle raportille, joka laaditaan keväällä 2004 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle. Raportissa arvioidaan edistystä kohti Lissabonissa asetettua köyhyyden vähentämistä koskevaa tavoitetta ja määritellään tulevan sosiaalista osallisuutta koskevan EU:n prosessin asialista tilanteessa, joka tulee muuttumaan huomattavasti. Vuodesta 2004 lähtien prosessissa on otettava huomioon 10 uuden jäsenvaltion liittyminen unioniin. Näissä valtioissa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen luonne ja laajuus ovat usein hyvin erilaisia. Vuodesta 2006 lähtien prosessi on osa uutta tehostettua rakennetta, jolla koordinoidaan sosiaalista suojelua koskevia toimintalinjoja EU:n tasolla, kuten komissio ehdotti toukokuussa 2003 ja neuvosto vahvisti lokakuussa 2003.

#### *Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen yhä huolestuttavaa taustaa*

Huolimatta tilanteen yleisestä parantumisesta vuodesta 1995 suhteellisen köyhyysrajan alapuolella olevien määrät ovat yhä huomattavat, ja yli 55 miljoonaa ihmistä eli 15 prosenttia EU:n väestöstä oli köyhyysvaarassa vuonna 2001. Yli puolet heistä eli pitkäaikaisesti suhteellisesti alhaisella tulotasolla. Ongelman vakavuudessa on unionin alueella huomattavia eroja. Esimerkiksi vuonna 2001 kokonaisköyhyysriski vaihteli 10 prosentista Ruotsissa 21 prosenttiin Irlannissa. Etelä-Euroopan maissa, samoin kuin Irlannissa, köyhät sekä hyötyvät suhteellisesti vähemmän maansa kokonaisvauraudesta että kärsivät todennäköisemmin pysyvämmistä köyhyyden ja puutteen muodoista. Köyhyysriski oli yleensä huomattavasti suurempi tietyillä ihmisryhmillä, kuten työttömällä, yksinhuoltajilla (suurin osa naisia), yksin asuvilla ikääntyneillä (myös näistä suurin osa naisia) ja monilapsisilla perheillä.

Erityisen suuressa köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa ovat nuoret, joilla ei ole riittävää ammattitaitoa tukevan otteen saamiseksi työmarkkinoilta. Vuonna 2002 lähes 19 prosenttia 18–24-vuotiaista oli poistunut koulujärjestelmästä liian varhain eikä ollut minkäänlaisessa

koulutuksessa. Myös lasten asema on heikko. Heidän tuloköyhyytensä on usein suurempaa kuin aikuisten (19 prosenttia vuonna 2001), ja varhaisvuosien aineellinen köyhyys voi vaikuttaa kielteisesti lasten kehitykseen ja tuleviin mahdollisuuksiin. Erityisen huolestuttava on työttömien kotitalouksissa elävien lasten tilanne, koska silloin lapsilla ei ole juuri ollenkaan yhteyksiä työelämään (tällainen tilanne oli 10 prosentilla unionin lapsista vuonna 2002).

### ***Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistamiseksi tarvitaan lisätoimia***

Tätä taustaa vasten sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien toisessa sukupolvessa tiedostetaan kolme vuotta Lissabonin huippukokouksen jälkeen voimakkaasti haaste, joka liittyy sosiaalisen osallisuuden varmistamiseen koko Euroopan alueella. Jäsenvaltiot ovat toistaneet, että talouden uudistamisen olisi edettävä käsi kädessä köyhyyden poistamiseen ja syrjäytymisen torjumiseen pyrkivien toimien kanssa.

Tämän osoittavat tärkeimmät myönteiset strategiset edistysaskeleet sosiaalista osallisuutta koskevissa toisen kierroksen kansallisissa toimintasuunnitelmissa:

- Uudet kansalliset toimintasuunnitelmat ovat yleensä kattavia, niissä kuvaillaan köyhyyden ja syrjäytymisen moniulotteista luonnetta ja käsitellään useampia toimintalinjoja, etenkin mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen sekä terveydenhuolto- ja asuntopalveluiden sekä muiden peruspalvelujen tarjoamista. Niistä käyvät myös paremmin ilmi kansallisten strategioiden ja sosiaalisen suojelun järjestelmien erilaisuus.
- Enemmistö jäsenvaltioista pyrkii selvästi asettamaan köyhyyden vähentämiselle määrällisiä tavoitteita. Toiset ovat asettaneet määrällisiä välillisiä tavoitteita, jotka voivat kuitenkin tehdä toimintalinjoista kunnianhimoisempia ja helpottaa kansallisten toimintasuunnitelmien seuranta.
- Monet jäsenvaltiot ovat vahvistaneet merkittävästi hallinnollisia järjestelyjään köyhyyden ja sosiaalisen osallisuuden ottamiseksi huomioon kansallisessa päätöksenteossa. Toimintasuunnitelmissa painotetaan myös enemmän prosessin ulottamista alueellisen ja paikallisen tason toimiin.
- Prosessi, jolla rohkaistaan kansalaisyhteiskunnan keskeisten sidosryhmien (kansalaisjärjestöjen, työmarkkinaosapuolten ja taloudellisten toimijoiden) osallistumista kansallisten toimintasuunnitelmien laadintaan, on parantunut. Tämän pitäisi lisätä kansallisten toimintasuunnitelmien ja Nizzan tavoitteiden merkitystä viitetyökaluna kansallisessa päätöksenteossa.

Vaikka todellista edistystä on havaittavissa, olisi kuitenkin muistettava, että vielä on tehtävää, erityisesti seuraavissa asioissa:

- Todella moniulotteinen lähestymistapa edellyttää huomion kiinnittämistä asuntopalveluihin, elinikäiseen oppimiseen, kulttuuriin, tietoyhteiskuntaan osallistumiseen ja liikennepalveluihin.
- Tavoitteiden asettamista on kehitettävä, jotta tavoitteista tulee täsmällisempiä, määrällisiä ja kunnianhimoisempia.

- Köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisten toimenpiteiden tehokkuuden ja laadun parantamiseen ja seurantaan on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.
- Sosiaalisen osallisuuden huomioon ottamisessa hallinnollisten järjestelyjen avulla tapahtunutta edistystä on syvennettävä, erityisesti on varmistettava, että sosiaalista osallisuutta koskevat tavoitteet otetaan huomioon määriteltäessä määrärahojen ensisijaisia kohteita.
- Kansalaisyhteiskunnan suurempi osallistuminen on ulotettava kansallisten toimintasuunnitelmien laadinnasta myös suunnitelmien täytäntöönpanoon ja seurantaan.
- Tarvitaan lisätoimia, jotta voidaan varmistaa, että talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka vahvistavat toisiaan.

### ***Kuusi ensisijaista tavoitetta***

Kun otetaan huomioon vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien erilaisuus, jäsenvaltioita kehoitetaan kiinnittämään erityistä huomiota seuraavaan kuuteen ensisijaiseen tavoitteeseen seuraavan kahden vuoden aikana. Nämä ovat erityisen tärkeitä nykyisessä epävarmassa taloudellisessa ja poliittisessa maailman tilanteessa:

- |    |   |
|----|---|
| 1. | Edistetään investointeja aktiivisiin työmarkkinapolitiikan toimenpiteisiin ja toimenpiteiden muotoilua paremmin niiden tarpeita vastaaviksi, joiden työsaanti on vaikeinta.                             |
| 2. | Varmistetaan, että sosiaalisen suojelun ohjelmat ovat riittäviä kaikille ja kaikkien käytettävissä ja että ne kannustavat työkykyisiä työntekoon tehokkaasti.   |
| 3. | Lisätään heikoimmassa asemassa olevien ja suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevien asianmukaisiin asuinoloihin pääsyä sekä laadukkaiden terveydenhuoltopalveluiden ja elinikäisen oppimisen saatavuutta. |
| 4. | Toteutetaan toimia, joilla estetään koulunkäynnin varhainen lopettaminen ja helpotetaan siirtymistä koulusta työelämään.  |
| 5. | Kiinnitetään erityistä huomiota lasten köyhyyden poistamiseen.  |
| 6. | Ponnistellaan erityisesti maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi.   |

### ***Säilytetään sama tahti***

Jotta kansallisten toimintasuunnitelmien ilmentämä myönteinen kehitys jatkuisi samassa tahdissa siihen asti, kunnes köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan avointa koordinoitimenetelmää arvioidaan vuonna 2005, jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten olisi

- edistettävä edelleen kansalaisyhteiskunnan kaikkien sidosryhmien sekä syrjäytyneiden aktivointia ja osallistumista vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien toteuttamiseen ja seurantaan sekä varmistettava toimintasuunnitelmien suurempi huomioon

ottaminen välineenä, jolla kannustetaan poliittiseen keskusteluun ja tuetaan kansallisia strategioita

- varmistettava, että osallisuus- ja työllisyysstrategioita toteutetaan yhdenmukaisella ja toisiaan vahvistavalla tavalla ja että tulevan tehostetun sosiaalista suojelua koskevan prosessin eri komponenttien välillä on hyvä vuorovaikutussuhde
- varmistettava, että kansallisissa toimintasuunnitelmissa määritellyt sosiaalista osallisuutta koskevat ensisijaiset tavoitteet otetaan huomioon rakennerahastojen väliarvioinnissa ja niiden tulevissa vuoden 2006 jälkeisissä strategisissa suuntaviivoissa
- otettava täysin huomioon tasa-arvoa koskevat näkökohdat ja yhä merkittävämpi maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen syrjäytyminen
- jatkettava yhteisesti sovittujen tai tarvittaessa täydentävien kansallisten indikaattorien kehittämistä kansallisten tavoitteiden seurantaan, jotta voidaan helpottaa köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämisessä saavutetun edistyksen arviointia vuonna 2005
- jatkettava kansallisen tilastotietokannan kehittämistä, jotta voidaan seurata tehokkaasti sosiaalista osallisuutta edistäviä strategioita ja varmistaa, että ne tukevat tuloja ja elinoloja koskevien EU-SILC-tilastojen toteuttamista, jotta tällä välineellä saadaan ajankohtaisempaa ja luotettavampaa tilastotietoa yhteisten indikaattorien perustaksi
- käytettävä täysin hyväkseen hyvien käytäntöjen valikoima, jonka sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat tuovat jo esille, lisäämällä hyvien käytäntöjen vaihtoa varmistamalla kokemusten levittäminen ja tukemalla tätä EU:n rahoitusohjelmilla, esimerkiksi EQUAL-aloitteella tai sosiaalista osallisuutta koskevalla yhteisön toimintaohjelmalla
- edistettävä EU:n ehdokasmaiden asteittaista sopeutumista koko prosessiin, mikä perustuu tuleviin sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskeviin yhteisiin muistioihin ja uusien jäsenvaltioiden vuonna 2004 hyväksymiin kansallisiin toimintasuunnitelmiin
- varmistettava, että sosiaalista osallisuutta koskevat unionin tavoitteet tulevat ilmi ensi keväänä pidettävän seuraavan Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelussa ja seurannassa ja erityisesti että tavoitteet ovat yhdenmukaisia talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja Euroopan työllisyysstrategian kanssa.

## JOHDANTO

### Raportin tavoite ja rakenne

Tässä raportissa arvioidaan avoimen koordinoitimenetelmän toteuttamisessa saavutettua edistystä, asetetaan ensisijaiset tavoitteet kiireellisille toimille ja eritellään jäsenvaltioiden yleisen edun mukaisia hyviä käytäntöjä ja innovatiivisia lähestymistapoja. Raportin tavoitteena on edistää kunnianhimoisempia ja tehokkaampia sosiaalista osallisuutta koskevia toimintastrategioita keskinäisen oppimisen avulla. Raportti perustuu suurelta osin vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiin, jotka kaikki jäsenvaltiot toimittivat heinäkuussa 2003. Raportin on tarkoitus olla perusta sosiaalista osallisuutta koskevalle yhteiselle raportille, jonka komissio ja neuvosto esittävät keväällä 2004 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle. Raportti on ratkaiseva arvioitaessa Lissabonin strategiassa määriteltyjen sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen kausittaista edistymistä.

Raportissa keskitytään jäsenvaltioiden toteuttamiin toimiin ja strategioihin, joilla ne torjuvat köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja edistävät näin sosiaalista osallisuutta. Siinä esitetään esimerkkejä useiden toiminta-alojen hyvistä käytännöistä vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista saatujen tietojen perusteella. Tämän raportin ja sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien tarkoituksena ei ole kuvailla yleisesti, kuinka kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät on organisoitu tai mitä vaikutuksia näillä järjestelmillä ja muiden alojen toimilla on ollut sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Näin ollen raportissa asetetaan yleensä etusijalle viimeaikaiset toimet ja saatetaan kiinnittää vähemmän huomiota rakenteellisiin ratkaisuihin tai elimiin, jotka myös edistävät sosiaalista osallisuutta merkittävästi. Tämän vuoksi raportin viittauksia jäsenvaltioihin ei voida pitää tyhjentävinä, sillä ne ovat ainoastaan esimerkkejä äskettäisistä toimista, ja huomiotta jäävät tapaukset, joissa vastaavia toimia on toteutettu jo pitkään.

Raportin alussa analysoidaan sosiaalista osallisuutta koskevia tärkeimpiä piirteitä ja suuntauksia EU:ssa tarvittavan taustatiedon antamiseksi. Analyysi suoritetaan vertailuna, joka perustuu Laekenin Eurooppa-neuvoston vahvistamiin yhteisesti sovittuihin indikaattoreihin. Tämän jälkeen raportissa kuvaillaan haasteita, joita jäsenvaltiot pitävät tärkeimpinä sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan. Kuvauksen perusteella on mahdollista laatia unionille asialista suunnitelmien kattamaksi ajanjaksoksi (2003–2005) ja esittää se tiiviinä kuuden ensisijaisen tavoitteen luettelona, jossa otetaan huomioon erilaiset lähtökohdat ja yhteiskuntajärjestelmät.

Lisäksi raportissa arvioidaan, kuinka jäsenvaltiot muuntavat EU:n yhteiset tavoitteet kansallisiksi strategioiksi, joilla ne torjuvat köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Tässä suhteessa raportti on erityisen merkittävä, sillä vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien odotettiin parantavan huomattavasti kansallisten strategioiden monialaisuutta, johdonmukaisuutta ja kunnianhimoisuutta. Ensimmäisistä sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista saadut kokemukset sekä köyhyyden vähentämistä koskevien kansallisten tavoitteiden asettamisesta Barcelonan Eurooppa-neuvoston pyynnön mukaisesti pitäisi olla tässä huomattavasti apua.



Raportissa käytetään usein termejä ”köyhyys”, ”sosiaalinen syrjäytyminen” ja ”sosiaalinen osallisuus”. Niiden määritelmät ovat seuraavat<sup>1</sup>:

**Köyhyys:** Henkilön katsotaan elävän köyhyudessa, jos hänen tulonsa ja voimavaransa ovat niin riittämättömät, ettei hän voi saavuttaa kyseisessä yhteiskunnassa hyväksyttävänä pidettävää elintasoja. Köyhyytensä vuoksi henkilö voi olla moniongelmainen, esimerkiksi työttömyyden, pienten tulojen, huonojen asuinolojen, riittämättömien terveydenhuoltopalvelujen tai elinikäiseen oppimiseen, kulttuuri-, urheilu- ja vapaa-ajantoimintaan osallistumisen esteiden vuoksi. Henkilö on usein syrjäytynyt eikä voi osallistua (taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen) toimintaan muiden ihmisten tapaan, ja hänen mahdollisuutensa käyttää perusoikeuksiaan voi olla rajoittunut.

**Sosiaalinen syrjäytyminen:** Sosiaalinen syrjäytyminen on prosessi, jossa tietyt yksilöt joutuvat syrjään yhteiskunnasta eivätkä voi osallistua täysin sen toimintaan, koska he ovat köyhiä, heiltä puuttuu perustaitoja ja mahdollisuuksia elinikäisen oppimiseen tai koska heitä syrjitään. Tämä vieraannuttaa heidät työ-, toimeentulo- ja koulutusmahdollisuuksista sekä sosiaalisista ja yhteisöllisistä verkostoista ja toiminnoista. Heillä on pienet mahdollisuudet vaikuttaa vallankäyttöön ja päätöksentekoon, minkä vuoksi he tuntevat itsensä usein voimattomiksi ja kykenemättömiksi vaikuttamaan jokapäiväiseen elämäänsä vaikuttaviin päätöksiin.

**Sosiaalinen osallisuus:** Sosiaalinen osallisuus on prosessi, jolla varmistetaan, että köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevat saavat tarvittavat mahdollisuudet ja voimavarat osallistua täysipainoisesti talous-, yhteiskunta- ja kulttuurielämään ja saavuttaa kyseisessä yhteiskunnassa hyväksyttävänä pidettävän elintason ja elämänlaadun. Sillä varmistetaan, että he voivat osallistua enemmän päätöksentekoon, joka vaikuttaa heidän elämäänsä ja mahdollisuuksiinsa käyttää perusoikeuksiaan<sup>2</sup>.

## Tausta

Kun syrjäytymisen torjunta tunnustettiin Amsterdamin sopimuksella perustamissopimuksen 136 ja 137 artiklan mukaan alaksi, jossa yhteisöllä on merkittävä asema jäsenvaltioiden toimien tukijana ja täydentäjänä, Lissabonin Eurooppa-neuvosto katsoi, että on tarpeen sopia toimista, joilla vaikutetaan ratkaisevasti köyhyyden poistamiseen vuoteen 2010 mennessä. Se sopi myös, että jäsenvaltioiden olisi koordinoitava köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia toimintalinjojaan avoimella koordinoitimenetelmällä, jossa yhdistyvät yhteiset tavoitteet, kansalliset toimintasuunnitelmat ja yhteisön toimintaohjelma.

---

1 Määritelmien tavoitteena on täydentää ja vahvistaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen käsitteiden ymmärtämistä. Näitä käsitteitä käytetään avoimen koordinoitimenetelmän perusteena olevissa yhteisissä tavoitteissa ja yhteisesti sovitussa indikaattoreissa.

2 Sellaisina kuin perusoikeudet määritellään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

Joulukuussa 2000 Nizzan Eurooppa-neuvosto päätti ottaa käyttöön uuden menetelmän köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alalla ja määritteli neljä yhteistä tavoitetta:

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

Sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ovat avainasemassa EU:n prosessissa, sillä niissä yhteiset tavoitteet muunnetaan kansallisiksi toimiksi samalla kun otetaan huomioon kunkin maan olosuhteet sekä sosiaalisen suojelun järjestelmän ja sosiaalipolitiikan erityisluonne.

Kaikki jäsenvaltiot toimittivat ensimmäiset sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmansa kesäkuussa 2001. Niiden laatiminen tarjosi mahdollisuuden laajaan tietojen vaihtoon ja tärkeimpien sidosryhmien kuulemiseen sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista koskevien kansallisten strategioiden perusteiden tarkasteluun. Samalla oli mahdollista kehittää strategisempi ja yhtenäisempi lähestymistapa köyhyyden torjumiseksi. Lisäksi sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista saadut tiedot ovat hyvä perusta kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihdolle unionissa.

Komission ja jäsenvaltioiden toteuttaman sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien tarkastelun tärkeimmät tulokset esitettiin yhteisessä raportissa sosiaalisesta osallisuudesta, jonka Laekenin Eurooppa-neuvosto vahvisti joulukuussa 2001.

Luja perusta edistyksen seuraamiselle ja toimien tehokkuuden arvioimiselle luotiin, kun Laekenissa vahvistettiin 18 yhteisesti sovittua indikaattoria köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mittaamiseksi. Ne kattavat useita toiminta-aloja – tuloköyhyyden, pitkäaikaistyöttömyyden, terveydenhuollon ja elinikäisen oppimisen – ja ilmentävät yleistä käsitystä, jonka mukaan köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat Euroopassa luonteeltaan moniulotteisia eikä niitä voida kuvailla ainoastaan yhdellä muuttujalla. Näiden indikaattorien olisi muodostettava perusta, joiden avulla EU ja yksittäiset jäsenvaltiot arvioivat objektiivisesti monivuotisen prosessin edistymistä vahvistettujen tulosten perusteella. Kansallisten indikaattorien käyttöä olisi jatkettava erityisesti aloilla (esimerkiksi asuminen), joille ei voitu vielä määritellä yhteistä perustaa.

Vuoden 2001 saavutuksiin kuului myös ensimmäisen yhteisön toimintaohjelman hyväksyminen. Sillä tuetaan sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan koordinoitua. Vuosina 2002–2006 toteutettavan ohjelman tavoitteena on tukea toimien analysointia, tilastoihin liittyviä parannuksia ja hyvien käytäntöjen vaihtoa sekä edistää köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan osallistuvien kansalaisjärjestöjen Euroopan laajuista verkostoitumista. Ohjelma, joka on osa avointa koordinoitimenetelmää, olisi yhdistettävä tiiviisti sosiaalista osallisuutta koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiin.

Kahden ensimmäisen vuoden aikana sosiaalista osallisuutta koskevan EU:n prosessin toteuttaminen oli sujuvaa, ja komissio, neuvosto ja muut sidosryhmät pitivät sitä myönteisenä edistysaskeleena. Koska uuden prosessin hyödyllisyydestä ja Nizzassa hyväksytyjen yhteisten tavoitteiden suuresta merkityksestä oltiin laajasti yhtä mieltä, neuvosto päätti

joulukuussa 2002 pyytää jäsenvaltioita laatimaan toiset sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat heinäkuuhun 2003 mennessä yhteisten tavoitteiden perusteella. Tavoitteisiin tehtiin vain muutamia oleellisia muutoksia:

- (a) Jäsenvaltioita kehoitettiin sisällyttämään sosiaalista osallisuutta koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiinsa kansalliset tavoitteet (Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmien täyttämiseksi).
- (b) Korostetaan sukupuolten välillä olevien erojen tarkastelua sosiaalisen syrjäytymisen analysoinnissa ja toimien vaikutuksen arvioinnissa.
- (c) Tuodaan esiin maahanmuuttajien sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä erityisiä vaikeuksia.

### **Sosiaalista osallisuutta koskeva EU:n prosessi**

Lissabonin strategian mukaisesti sosiaalista osallisuutta koskevan avoimen koordinoitimenetelmän olisi oltava läheisessä yhteydessä muihin talouskasvua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistäviin prosesseihin. Erityisen tärkeitä sosiaalista osallisuutta koskevan prosessin tavoitteiden saavuttamisen kannalta ovat talous- ja työllisyyspolitiikan koordinoitiprosessit, jotka perustuvat talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin ja Euroopan työllisyysstrategiaan. Lisäksi yhä tärkeämpää on avoimen koordinoitimenetelmän soveltaminen eläkkeisiin, mikä käynnistettiin vuonna 2002, ja yhteistyövaihto vanhusten terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon alalla. On erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot varmistavat kansallisella tasolla sosiaalista osallisuutta koskevien strategioidensa ja näiden alojen toimiansa johdonmukaisuuden.

Samoin EU:n tasolla on parannettava eri koordinoitiprosesseista tulevien viestien yhdenmukaisuutta ja vältettävä moninkertaiset prosessit, joilla on erilaiset säännöt ja usein päällekkäiset tavoitteet. Lähinnä näiden syiden vuoksi komissio on laatinut äskettäisessä tiedonannossaan<sup>3</sup> ehdotuksen, jonka tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa sosiaalisen suojelun alan toimien yhteistyötä avoimen koordinoitimenetelmän avulla. Tämä käsittää tehostetun prosessin luomisen yhteisten tavoitteiden perusteella. Nämä käsittävät terveydenhuollon, eläkkeet ja sosiaalisen osallisuuden. Tavoitteet sopivat paremmin yhteen muiden koordinoitiprosessien kanssa, etenkin talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja työllisyysstrategian kanssa, ja sosiaalinen ulottuvuus on enemmän esillä Lissabonin kokonaisstrategiaa toteutettaessa. Raportointia yksinkertaistetaan niin, että joka kolmas vuosi laaditaan yksi strategiaa koskeva raportti ja välivuosina lyhyet päivitykset vuodesta 2006 alkaen. Komissio on lisäksi ehdottanut, että vuonna 2005 julkaistaisiin ensimmäisen kerran sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva yhteinen raportti. Tavoitteena olisi analysoida tärkeimpien toimien kehittymistä tuoreimpien sosiaalisten ja taloudellisten suuntausten sekä ennusteiden taustaa vastaan ja luoda perusta tärkeimpien toimia koskevien viestien antamiselle keväällä kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle.

Siirryttäessä asteittain tähän uuteen tehostettuun toimien koordinoitiprosessiin on ratkaisevan tärkeää säilyttää sama tahti, jonka sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien laatiminen ja seuranta on saanut aikaan monissa jäsenvaltioissa. Tätä asiaa painottivat monet sidosryhmät ja jäsenvaltiot, kun näitä kuultiin toukokuussa 2003 julkaistun tiedonannon julkaisemisen jälkeen. Prosessin eri osien ja erityisesti sosiaalista

---

3 KOM(2003)261, 27.5.2003.

osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien huomioon ottaminen on varmistettava tulevaisuudessa, niin että strategiat muotoillaan yhdenmukaisesti sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla. Lisäksi sosiaalista osallisuutta koskevan EU:n prosessin tavoitteet ja seurantamenetelmät on otettava riittävästi ja johdonmukaisesti huomioon kestävän kehityksen strategiassa.

### **Laajentumisen vaikutukset**

Laajentuessaan unionilla on edessään uusia ja suhteellisesti suurempia haasteita sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi. Kansalliseen aineistoon perustuvien vertailukelpoisten sosiaalisten indikaattorien avulla voidaan päätellä, että hakijamaiden väestöstä suuren osan on tultava toimeen alhaisella tulotasolla eikä heidän saatavillaan ole joitakin peruspalveluja ja -infrastruktuureja. Enemmistössä hakijamaista työttömyysaste on korkea eivätkä sosiaalisen suojelun järjestelmät ole riittävän kehittyneitä vanhusten, sairaiden tai vammaisten toimeentulon varmistamiseksi. Joissakin maissa etnisten vähemmistöjen, lasten ja mielenterveysongelmista kärsivien tilanne on huolestuttava. Toisaalta tulot jakaantuvat yleensä tasaisemmin ja elinikäisen oppimisen osalta tilanne on parempi kuin monissa nykyisissä jäsenvaltioissa. Edellä olevan määritelmän mukainen sosiaalinen syrjäytyminen on hakijamaissa yleensä aika uusi käsite, ja vaarana voi olla, että sosiaalisen osallisuuden edistämistä pidetään toissijaisena kilpailukykyä tai talouskasvua vähämerkityksisempänä tavoitteena. Näin ollen onkin välttämätöntä korostaa, että talouskasvua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävät politiikat ja strategiat täydentävät toisiaan.

Laajentuminen olisi kuitenkin nähtävä myös myönteisenä tilaisuutena laajempaan kaksisuuntaiseen kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoon sekä pitkälti samanlaisten haasteiden edessä olevien paikallisten ja kansallisten viranomaisten sekä järjestöjen väliseen tiiviimpään verkostoitumiseen. Laajentumisen jälkeen sosiaalisten lähtökohtien ja järjestelmien entistä suurempi erilaisuus on unionissa voimakas kannustin avoimen koordinoitimenetelmän kehittämiseksi sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden alalla.

Näistä syistä on ratkaisevan tärkeää ottaa kaikki EU:hun liittyvät valtiot mukaan sosiaalista osallistumista koskevaan EU:n prosessiin jo hyvissä ajoin ennen virallista laajentumista. Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto sopi kunkin liittyvän valtion kanssa vuonna 2002, että ne aloittavat kahdenvälisen yhteistyöprosessin, joka keskittyy sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevien yhteisten muistioiden laadintaan. Tavoitteena on eritellä kunkin maan tärkeimmät sosiaaliset haasteet, määrittellä tärkeimmät toteutettavat tai suunnitellut toimet ja tuoda esiin muutamia tärkeimpiä toimia koskevia kysymyksiä lähempää tarkastelua varten. Komissio ja kukin kymmenestä hakijamaasta viimeistelee ja allekirjoittaa muistiot yhdessä ennen kuluvan vuoden loppua. Tämän prosessin odotetaan valmistavan hakijamaita siihen, että ne voivat osallistua sosiaalista osallisuutta koskevaan prosessiin täysipainoisesti vuoden 2004 puolivälistä alkaen toimittamalla silloin ensimmäiset vuosien 2004–2006 sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmansa.

## OSA I – EUROOPAN UNIONI

### 1. SOSIAALINEN OSALLISUUS – EU:N TILANNE

Taloudellisen tilanteen ja väestöolojen kuvauksen jälkeen tässä luvussa esitetään tiivis vertailuanalyysi sosiaalista osallisuutta koskevista viime vuosien suuntauksista ja tilanteesta unionissa. Analyysi perustuu köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskeviin EU:n yhteisiin indikaattoreihin. Yhteiset indikaattorit kuvaillaan luvussa 10 ja tilastoliitteessä, jotka sisältävät lisäksi taustatietoa indikaattoreiden hyväksymisprosessista, valintamenetelmistä ja käytetyistä tilastolähteistä. Liitteessä on myös taulukoita, joista käyvät ilmi EU:n yhteisistä lähteistä kerätyt indikaattorien arvot.

#### *Taloudellinen tilanne ja väestöolot*

Sosiaalista osallisuutta koskevan EU:n prosessin käynnistämisen jälkeen sosiaalisen osallisuuden tilannetta on tarkasteltava ottaen huomioon heikentyneet makrotaloudelliset olosuhteet ja EU:ssa yhä tuntuvat talouden pitkittyneen taantuman vaikutukset. Vuonna 2002 EU:n BKT:n kasvu oli keskimäärin vain 1,1 prosenttia, kun kasvu vuonna 2001 oli 3,5 prosenttia. Komission syksyllä esittämien talousennusteiden mukaan EU-talouden hitaan kasvun odotetaan jatkuvan vuonna 2003, ja nopea voimakas elpyminen on epätodennäköistä. BKT:n odotetaan kasvavan keskimäärin ainoastaan 0,8 prosenttia vuonna 2003, elpyvän vuonna 2004 vaatimattomaan 2 prosentin kasvuun ja saavuttavan 2,5 prosentin kasvun vasta vuonna 2005.

Vaikka EU:n työmarkkinat olivat talouden taantuman alkaessa melko vastustuskykyiset, työllisyyden kasvu hidastui EU:ssa vuonna 2002. Työllisyys kasvoi keskimäärin yli yhden prosenttiyksikön vuodesta 1997, mutta nyt työttömyys on alkanut kasvaa viiden vuoden vakaan vähentymisen jälkeen. Työllisyyden väheneminen on ollut huolestuttavaa Belgiassa, Tanskassa ja Saksassa. Vuonna 2002 keskimääräinen työttömyysaste nousi EU:ssa 7,7 prosenttiin, ja sen arvioidaan kasvavan 8,1 prosenttiin vuonna 2003. Aivan viime vuosien edistyksestä huolimatta työttömyysaste on ollut erityisen korkea Suomessa, Kreikassa ja Espanjassa, ja etenkin naisten työttömyysaste on korkea Kreikassa ja Espanjassa. Työttömyysasteen odotetaan nousevan yli 9 prosenttiin Ranskassa ja Saksassa.

Valitettavasta kehityksestä huolimatta EU on yhä edistynyt Lissabonissa ja Tukholmassa asetettujen työllisyystavoitteiden saavuttamisessa, tosin hitaammin kuin aikaisemmin. Vuonna 2002 EU:n työllisyysasteen arvioidaan olleen 64,3 prosenttia, eli lähes yhden prosenttiyksikön korkeampi kuin vuonna 2001, jolloin se oli 63,4 prosenttia. Naisten työllisyysaste on noussut enemmän, 55,6 prosenttiin vuoden 2001 arvosta 54,1 prosenttia, kun taas miesten työllisyysaste laski viime vuonna hieman ja oli 72,8 prosenttia. Sukupuolten välinen ero työllisyysasteen osalta on siis pienemässä, mutta suuria, 27–29 prosenttiyksikön eroja on vielä Kreikassa, Italiassa ja Espanjassa. Ikääntyvien (55–64-vuotiaiden) työllisyysaste koko EU:ssa oli hieman yli 40 prosenttia. Tämän ikäryhmän työllisyysaste oli matalin (hieman alle 27 prosenttia) Belgiassa ja korkein (68 prosenttia) Ruotsissa. Ikääntyvien työllisyysaste on noussut viime vuosina huomattavasti kaikissa jäsenvaltioissa, paitsi Itävallassa, Saksassa, Kreikassa ja Italiassa.

Samaan aikaan Euroopan väestön ikääntymisen yhteiskunnalliset pitkäaikaisvaikutukset alkavat tulla selvemmiksi. Sata vuotta Euroopassa jatkunut työikäisen väestön määrän kasvu pysähtyy pian, ja alle

kymmenessä vuodessa suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen vaikutukset alkavat tuntua koko laajuudessaan. Vaikka syntyvyys kasvoi hieman vuoden 1999 arvosta 1,45 lasta naista kohti vuoden 2001 arvoon 1,47, se on vielä huomattavasti pienempi kuin poistuman korvaamiseen tarvittava 2,1. Eliniänodote pitenee – se kasvoi sekä miehillä että naisilla kahdella vuodella viime vuosikymmenen aikana – ja kuolleisuus on yhä enemmän vanhusten kuolleisuutta. Tällä hetkellä 16 prosenttia väestöstä on vähintään 65-vuotiaita ja 17 prosenttia alle 15-vuotiaita. Jo vuoteen 2010 mennessä nämä osuudet ovat päinvastaiset. Eniten kasvaa hyvin iäkkäiden vanhusten (yli 80-vuotiaiden) määrä, joka nousee lähes 50 prosenttia seuraavien 15 vuoden aikana.

Ikääntyvien huollettavien osuuden kasvu vaatii yhteiskunnalta enemmän hoitotarpeista huolehtimista. Samaan aikaan kotitalouksien rakennemuutokset heikentävät hitaasti olosuhteita, jotka edistävät perheen sukupolvien välistä yhteisvastuullisuutta. Avioliittoja solmitaan entistä vähemmän ja entistä vanhemmalla iällä, ja avioerot lisääntyvät. Kotitalouksien pieneneminen jatkuu, ja kaiken ikäisten yksin asuvien määrä kasvaa edelleen. Yksinhuoltajatalouksissa asuvien lasten määrä on myös kasvanut huomattavasti ja kaksi aikuista ja lapsia käsittävien kotitalouksien määrä pienentynyt. 10 prosenttia 0–14-vuotiaista lapsista asui yksinhuoltajatalouksissa vuonna 2000, kun vuonna 1990 osuus oli 6 prosenttia. Ylivoimainen enemmistö yksinhuoltajista on naisia.

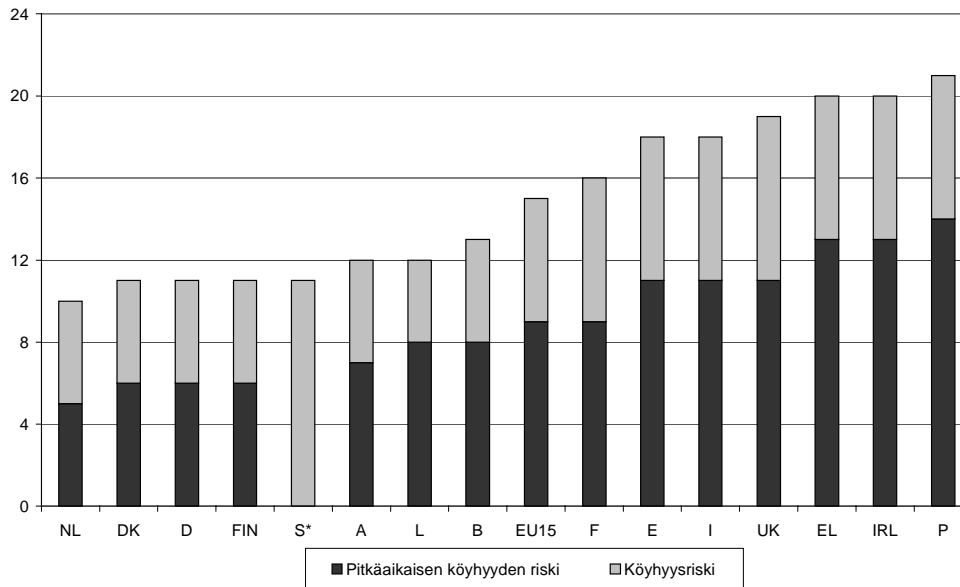
#### *Tuloköyhyysriski – maiden väliset vertailut vuonna 2001*

Riittävästi kehitettyjen, ongelman moniulotteisen luonteen huomioon ottavien indikaattorien puuttuessa köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskeva analyysi perustuu suurelta osin EU:ssa saatavissa oleviin, pääasiassa tuloihin liittyviin indikaattoreihin. Etusijalla ovat indikaattorit, jotka osoittavat köyhyden suhteen vaurauden yleiseen tasoon tietystä maasta tietynä aikana. Absoluuttisen köyhyden tarkastelu ei ole EU:n kannalta oleellista kahdesta perussyystä. Euroopan keskeisiä haasteita on ensinnäkin saada koko väestö osalliseksi keskimääräisestä hyvinvoinnista kenenkään joutumatta tyytymään kovin alhaiseen peruselintasoon, kuten maailman vähemmän kehittyneissä osissa. Toiseksi se, mitä pidetään hyväksyttävänä vähimmäisvaatimukset täyttävänä elintasona, riippuu suureksi osaksi vallitsevasta sosioekonomisesta tasosta, joka vaihtelee yleensä huomattavasti jäsenvaltioittain.

Kynnysarvoksi määritellään 60 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista kyseisen maan mediaanituloista, ja niiden henkilöiden osuutta, jotka asuvat kotitalouksissa, joiden tulot ovat tämän kynnysarvon alapuolella, pidetään köyhyysriskin indikaattorina. Luokittelun mukaan 15:tä prosenttia EU:n väestöstä eli yli 55:tä miljoonaa kansalaista uhkasi köyhyys vuonna 2001. EU:n keskiarvo kätkee taakseen jäsenvaltioiden välisen huomattavan vaihtelun; köyhyysriski vaihtelee Ruotsin 10 prosentista Irlannin 21 prosenttiin.

Mitä kauemmin jonkun on tultava toimeen pienillä tuloilla, sitä suuremmissa vaarassa hän on köyhtyä ja syrjäytyä sosiaalisesta, kulttuurisesta ja taloudellisesta toiminnasta. Tämä lisää myös äärimmäisen sosiaalisen syrjäytymisen vaaraa. Kaikissa maissa puolet tai yli puolet vuonna 2001 köyhyysvaarassa olevista on elänyt pienillä tuloilla pidempään, toisin sanoen heidän tulonsa olivat vähemmän kuin kynnysarvo eli vähemmän kuin 60 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista maan mediaanituloista kuluvana vuonna ja vähintään kahtena kolmesta edeltävästä vuodesta (1998–2000). Kreikassa ja Portugalissa, jossa köyhyysriski on hyvin suuri, jopa kaksi kolmasosaa vuonna 2001 köyhyysrajan alapuolella olevista on ollut pitkäaikaisesti köyhyysvaarassa. Keskimäärin 9 prosenttia EU:n väestöstä oli pitkäaikaisesti köyhiä vuonna 2001.

**Kuvio 1. Köyhyysriski ja pitkäaikaisen köyhyyden riski vuonna 2001**



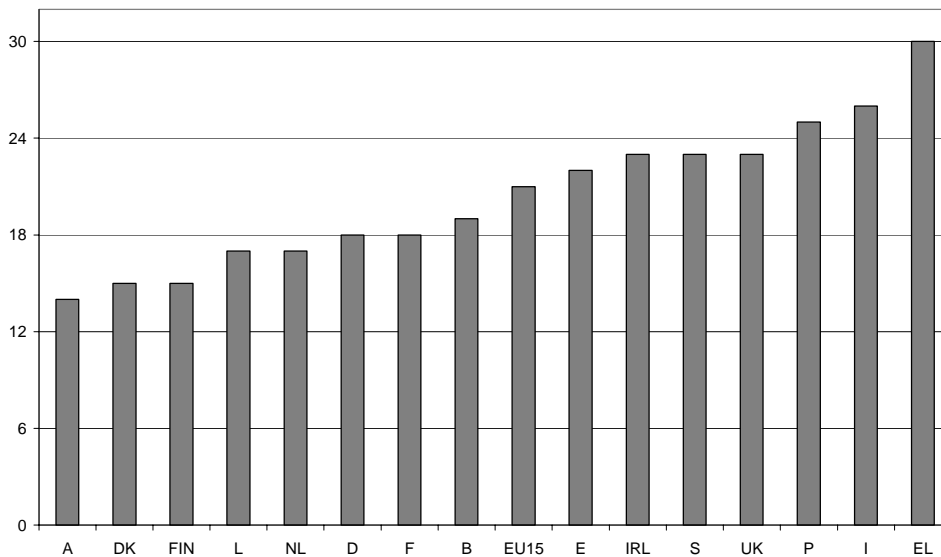
*Huom:* Ruotsin pitkäaikaista köyhyysriskiä koskevia tietoja ei ole saatavilla.

*Lähde:* Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Pienituloisuuden aste (mediaaniarvo) – eli köyhien kulutusyksikköä kohti laskettujen mediaanitulojen ja 60 prosentin kynnsarvon välinen ero prosentteina tästä kynnsarvosta – mittaa, kuinka paljon kynnsarvon alapuolella köyhyysvaarassa olevien tulot ovat. Tämä on tärkeä indikaattori, jolla täydennetään köyhyysvaarassa olevien määrän mittaamista, sillä näin saadaan selville, kuinka köyhiä köyhät ovat.

Vuonna 2001 pienituloisuuden aste oli 22 prosenttia koko EU:ssa. Tämä tarkoittaa, että puolella köyhyysvaarassa olevista kulutusyksikköä kohti lasketut tulot olivat alle 78 prosenttia köyhyysriskirajasta eli 47 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista mediaanituloista.

**Kuvio 2. Pienituloisuuden aste (mediaaniarvo) vuonna 2001 (%)**



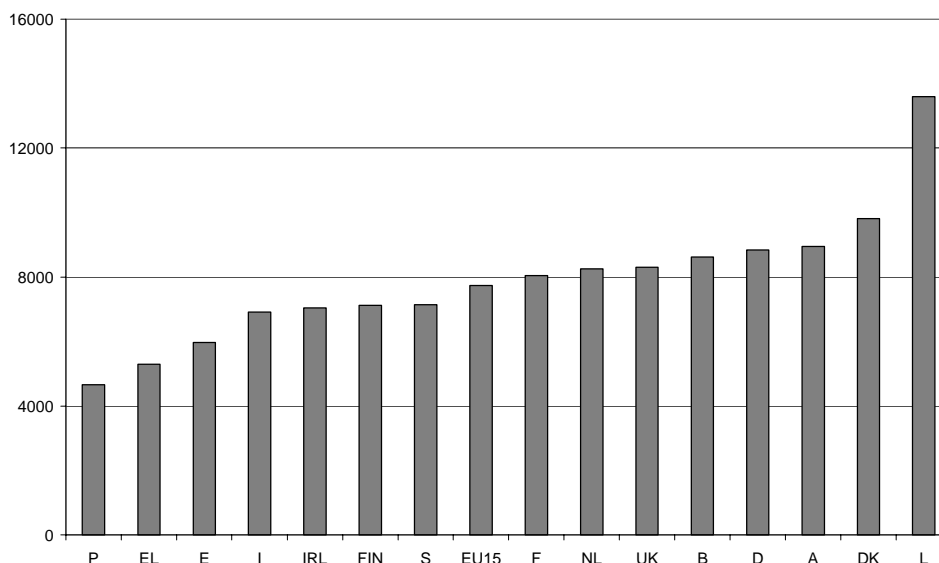
*Lähde:* Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Vertailemalla kansallisia kynnyksarvoja voidaan havainnollistaa käytettävien köyhyyttä koskevien mittareiden suhteellista ulottuvuutta. Tämä vertailu on tärkeää eri maiden taloudellisen hyvinvoinnin tasojen erilaisuuden ymmärtämiseksi<sup>4</sup>. Kuviossa 3 esitetään kansallisten köyhyysriskirajojen rahallinen arvo ostovoimapariteetein laskettuna yhden aikuisen kotitalouksille. Portugalin ja Kreikan arvot ovat erityisen alhaiset. Toisessa ääripäässä erottuu Luxemburgin kynnyksarvo, joka on 170 prosenttia EU:n keskiarvosta.

4 Vertailusta tulee entistä tärkeämpää Euroopan unionin laajentuessa, koska hakijamaiden melko tasaisen tulonjaon vuoksi köyhyysriskit näyttävät niissä hyvin samanlaisilta kuin nykyisissä jäsenvaltioissa, vaikka hakijamaiden keskimääräinen tulotaso on hyvin alhainen.



**Kuvio 3. Esimerkki yhden aikuisen kotitalouksien köyhyysriskirajasta ostovoimapariteetin laskettuna vuonna 2001**



*Lähde:* Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Edellä olevasta analyysistä käy ilmi, että tuloköyhyysriski näkyy monin tavoin samanaikaisesti. Maissa, joissa köyhyysriskille altistuminen on suurinta väestömäärään nähden – niin tietyssä ajankohtana kuin pidemmän ajanjakson aikanakin – myös pienituloisuuden aste on usein suurin. Tämä johtuu pienituloisen väestönosan tulojen hyvin epätasaisesta jakautumisesta ja suhteellisen alhaisesta kokonaiselintasosta.

Köyhyysriskin mittaaminen keskittyy pienituloisimpaan väestönosaan. On mielenkiintoista tarkastella myös tulonjakoa kokonaisuudessaan, esimerkiksi vertaamalla väestön pienituloisinta viidennestä suurituloisimpaan viidennekseen. Vuonna 2001 väestön suurituloisimman viidenneksen kulutusyksikköä kohti lasketut kokonaistulot olivat 4,4-kertaiset pienituloisimman viidenneksen tuloihin verrattuna. Suhteet vaihtelivat Tanskan arvosta 3,1 Portugalin arvoon 6,5 (katso tilastoliitteen taulukko 6). Maat sijoittuvat samaan tapaan, kun tarkastellaan Gini-kerrointa, joka on kokonaistulonjakoa kuvaava yhteismittari (taulukko 7). On merkittävää, että tulonjaon epätasaisuus on vähentynyt (tai pysynyt ennallaan) vuosina 1995–2001 kaikissa muissa maissa kuin Pohjoismaissa, joissa tulonjaon epätasaisuus on perinteisesti ollut muutenkin vähäistä.

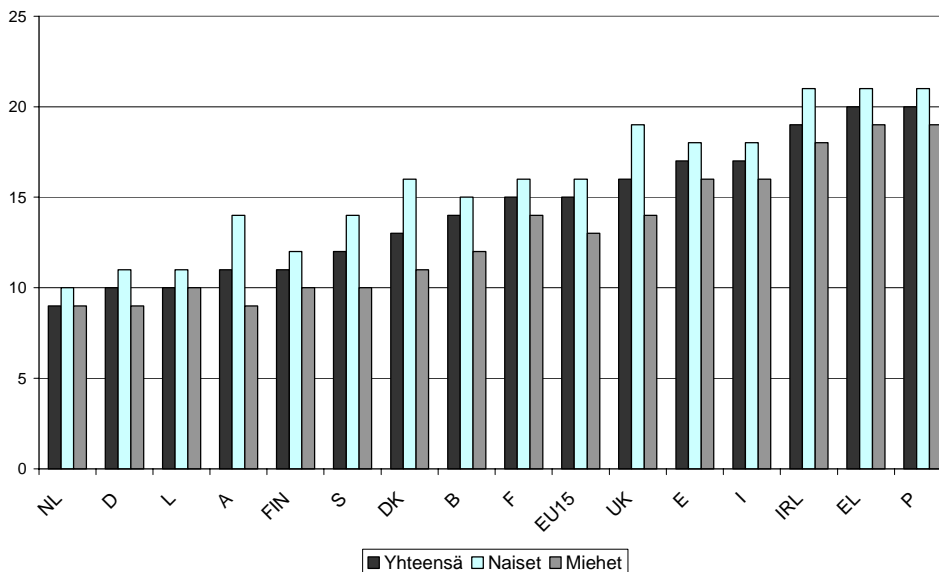
#### *Köyhyysriski sukupuolen, kotitalouden tyypin ja iän mukaan*

Naisilla on yleensä suurempi vaara asua köyhässä kotitaloudessa: 16 prosentilla aikuisista (vähintään 16-vuotiaista) naisista tulot olivat vuonna 2001 kynnyksarvoa pienemmät, kun saman ikäryhmän miehillä osuus oli 13 prosenttia<sup>5</sup>. Tilanne on samankaltainen kaikissa jäsenvaltioissa, suurimmat erot ovat Itävallassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Itävallassa ja Suomessa, sekä

<sup>5</sup> Tarkasteltaessa sukupuolten välisiä eroja köyhyysriskissä muiden kuin yhden hengen kotitalouksien osalta on oltava tarkkana, koska oletetaan, että kotitalouksien tulot jakautuvat tasapuolisesti sen kaikkien jäsenten kesken.

Irlannissa, sukupuolten välillä on myös suurimmat erot pitkäaikaisen köyhyyden riskissä (taulukko 3), kun taas koko EU:ssa sukupuolten väliset erot tämän indikaattorin osalta ovat pienet. Pienituloisuuden asteen osalta tilanne on sukupuolen mukaan tarkasteltuna epätasainen (taulukko 4), sillä monissa maissa aste on suurempi miehillä kuin naisilla. Köyhyysriski on suhteellisesti suurempi tietyn ikäisten naisten ikäryhmissä, erityisesti iäkkäillä naisilla (vähintään 65-vuotiailla 21 prosenttia verrattuna samanikäisten miesten 16 prosenttiin koko EU:n alueella).

**Kuvio 4. Vähintään 16-vuotiaiden köyhyysriski sukupuolen mukaan vuonna 2001**

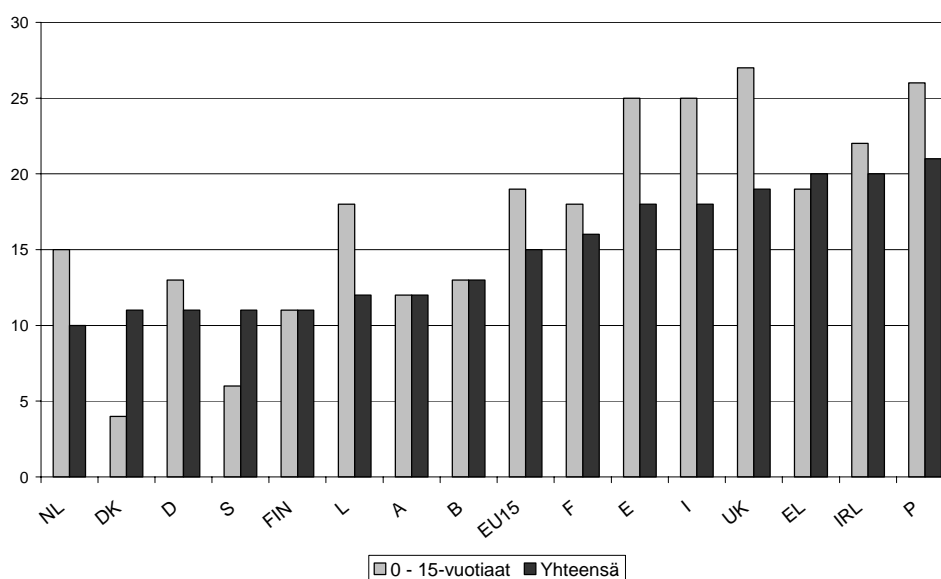


Lähde: Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Kotitalouksista köyhyysriski on suurin yksinhuoltajatalouksien keskuudessa (EU:n keskiarvo 35 prosenttia). Suurin osa yksinhuoltajista on naisia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa yksinhuoltajatalouksien köyhyysriski on erityisen suuri (50 prosenttia, katso taulukko 9). Yksinhuoltajatalouksien osuus kaikista kotitalouksista on maassa suhteellisen suuri. Myös suuret kotitaloudet, joissa on vähintään kolme huollettavaa lasta, ovat erityisen alttiita tuloköyhyysriskille. Riski on suurin Irlannissa, Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa (34–49 prosenttia, kun EU:n keskiarvo on 27 prosenttia).

Edellä kuvaillun johdosta lapset kokevat useimmissa maissa suurempaa tuloköyhyyttä kuin aikuiset. Lasten aineellinen köyhyys on hyvin vakava ongelma, sillä sen on yleensä todettu vaikuttavan heidän kehitykseensä ja tuleviin mahdollisuuksiinsa. Vuonna 2001 lasten köyhyysriski oli 24 prosenttia tai suurempi Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Lasten ja aikuisten pitkäaikaisen köyhyyden väliset erot ovat myös merkittäviä (lapsilla 12 prosenttia ja aikuisilla 9 prosenttia koko EU:n alueella), minkä perusteella lasten köyhyysriskiin vaikuttavat omat erityiset tekijänsä verrattuna koko väestön köyhyysriskiin vaikuttaviin tekijöihin.

**Kuvio 5. Lasten köyhyysriski (0–15-vuotiaat) vuonna 2001**



*Lähde:* Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Myös ikäasteikon toisessa ääriyhmässä eli vähintään 65-vuotiailla (taulukko 2) köyhyysriski on suhteellisen suuri, erityisesti Tanskassa, Kreikassa, Irlannissa ja Portugalissa. Toisaalta Italiassa, Luxemburgissa, Alankomaissa ja Ruotsissa iäkkäiden köyhyysriski on pienempi kuin koko väestön.

Ikääntyvien tulotason analyysia vaikeuttaa se, että tuloköyhyden laskemiseen käytettävissä tietolähteissä ei oteta huomioon laskennallista vuokraa eli rahamäärää, jonka omistusasunnossa asuvat säästävät, koska heidän ei tarvitse maksaa vuokraa. Tämä aliarvioi todennäköisesti sellaisten kotitalouksien elintasoja, jonka jäsenet ovat iäkkäämpiä ja jotka nuorempia todennäköisemmin asuvat yleensä omistusasunnossaan. Lisäksi korkomaksujen huomiotta jättäminen yleensä yliarvioi sellaisten (yleensä nuorempien) kotitalouksien tulot, jotka maksavat vielä kiinnelainaa asunnostaan. Nämä tekijät vaikuttavat yleensä myös eri maiden kokonaisköyhyysriskien väliseen vertailuun, koska omistusasunnossa asuvien osuus kaikista köyhyysvaarassa olevista vaihtelee paljon maittain. Omistusasunnossa asuvien osuus on suurin Etelä-Euroopan maissa, Kreikan 93 prosenttia on suurin osuus, ja pienin Saksassa ja Alankomaissa (35 prosenttia kaikista köyhyysvaarassa olevista). Näin ollen jos laskennallinen vuokra otettaisiin huomioon, köyhyysriskiä eri maissa kuvaavan kuvion 1 pylväät olisivat matalampia.

Tulotietojen analyysi voi olla puutteellinen myös siksi, ettei siinä oteta huomioon luontoismuotoisia etuuksia (pääsy sosiaalisiin perusteisiin myönnettävään asuntoon, kotihoito, ilmaiset palvelut). Nämä ovat olennaisia tekijöitä erityisesti silloin, kun arvioidaan vanhusten nettotuloja.

### *Tuloköyhyyden kehitys viime vuosina*

Tuloköyhyyden kehityksen suuntauksien määrittäminen vuoden 2001 jälkeen on ongelmallista, koska tilastotietojen kerääminen ja vahvistaminen on viivästynyt<sup>6</sup>. Tilastollisten valmiuksien parantamiseksi viime aikoina tehtyjen investointien odotetaan kuitenkin parantavan tietojen ajankohtaisuutta jonkin verran tulevaisuudessa. Tämän vuoksi ei ole mahdollista selvittää tarkkaan, mitä vaikutuksia EU:n uudella koordinoitiprosessilla on ollut tuloköyhyyteen. Uuden strategian luomista edeltävinä vuosina suhteellinen köyhyys väheni: EU:n keskiarvo oli 17 prosenttia vuonna 1995 ja 15 prosenttia vuonna 2001.

Tarkastelun kohteena olevan köyhyysriskin mittarin suhteellinen luonne on pidettävä mielessä, kun tarkastellaan ajan mittaan tapahtuneita muutoksia. Köyhyysvaarassa olevan väestön osuuden lasku (kasvu) tarkoittaa, että on vähemmän (enemmän) ihmisiä, joiden tulot ovat kynnyksarvoa pienemmät. Kynnyksarvo puolestaan muuttuu ajan mittaan, koska se viittaa kyseisen vuoden tulojaon keskimääräiseen arvoon. Jos köyhyysraja nousee, esimerkiksi talouskasvun ja työllisyyden parantumisen ansiosta, ja köyhyysriski pienenee samanaikaisesti, niin silloin joidenkin tarkastelun ensimmäisenä vuonna köyhyysrajan alapuolella olleiden tulot ovat kasvaneet nopeammin kuin köyhyysraja.

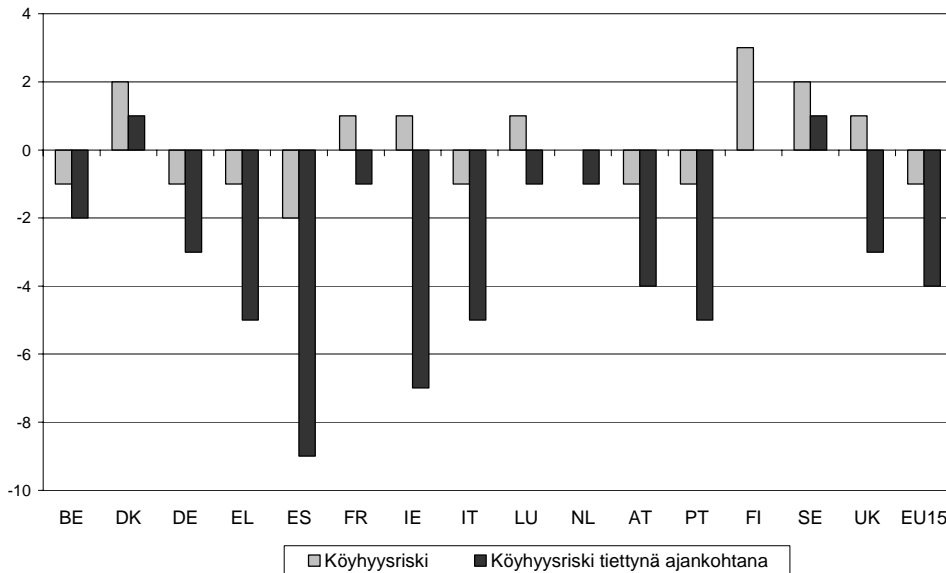
Köyhyysrajan arvo on kasvanut kaikissa maissa enemmän kuin inflaation verran, mikä ilmentää kokonaisvaurauden kasvua. Mikä on vuonna 2001 määritettyjen köyhyysriskien suhde tähän myönteiseen kehitykseen? Jäljempänä olevassa kuviossa 6 esitetään köyhyysriskin ja tiettyyn ajankohtaan liittyvän köyhyysriskin prosenttiyksiköissä vuosien 1998–2001 aikana tapahtuneet muutokset. Jälkimmäinen köyhyysriski on laskettu vuoden 1998 kynnyksarvon perusteella ja korjattu inflaatiokertoimella. Kaikissa maissa vuoteen 1998 liittyvä köyhyysriski on laskenut kolmen vuotta 2001 edeltävän vuoden aikana, etenkin Espanjassa ja Irlannissa. Irlannissa sen väestön osuus, jonka kulutusyksikköä kohti lasketut tulot ovat nykyistä kynnyksarvoa pienemmät, on kuitenkin kasvanut. Tämä tarkoittaa, että joidenkin vuonna 1998 köyhyysvaarassa olleiden tulotasoa on parantunut, mutta ei yhtä nopeasti kuin kokonaiselintaso on kasvanut koko maassa.

---

6 Toinen ongelma on muutoksia kuvaavien luotettavien väliarvioiden puuttuminen. Näin ollen ajan myötä tapahtunutta kehitystä on tulkittava varoen.

**Kuvio 6. Köyhyysriskissä ja tiettyyn ajankohtaan (1998) liittyvässä köyhyysriskissä vuosina 1998–2001 tapahtuneet muutokset**

*Prosenttiyksiköissä tapahtuneet muutokset*



*Lähde:* Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

#### *Sosiaalisen suojelun vaikutusten mittaaminen*

Tärkeä metodologinen periaate yhteisiä indikaattoreita valittaessa on, että indikaattoreiden on mitattava toimista saatuja sosiaalisia tuloksia, ei niinkään keinoja, joilla niihin päästään. Tämä liittyy avoimen koordinoitimenetelmän perusluonteeseen, jonka mukaan jäsenvaltiot sopivat yhdessä tavoitteista, mutta voivat itse valita toimet, joilla tavoitteet saavutetaan. Lisäksi toimia mittaavasta indikaattorista ei ole juurikaan hyötyä, jos ei tiedetä, saavutetaanko tavoitteet kyseisten toimien avulla. Osittaisen poikkeuksen tähän sääntöön tekee indikaattori, joka kuvaa köyhyysriskiä ennen sosiaalisia tulonsiirtoja. Kun sitä verrataan köyhyysriskiin sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen, indikaattorin voidaan katsoa kuvaavan sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutuksia köyhyden vähentämiseen.

Hypoteettisessa tilanteessa, jossa ei tehtäisi ollenkaan sosiaalisia tulonsiirtoja eikä maksettaisi eläkkeitä, EU:n väestön köyhyysriski olisi huomattavasti suurempi kuin todellisuudessa (39 prosenttia eikä 15 prosenttia vuonna 2001). Voidaankin väittää, ettei vanhuuseläkkeiden päätehtävä ole jakaa tuloja kansalaisten kesken vaan heidän elämänvaiheidensa kesken. Näin ollen jos eläkkeitä pidetään ensitulona eikä sosiaalisina tulonsiirtoina, köyhyysriski olisi 24 prosenttia, eli 9 prosenttiyksikköä korkeampi kuin sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen mitattu köyhyysriski.

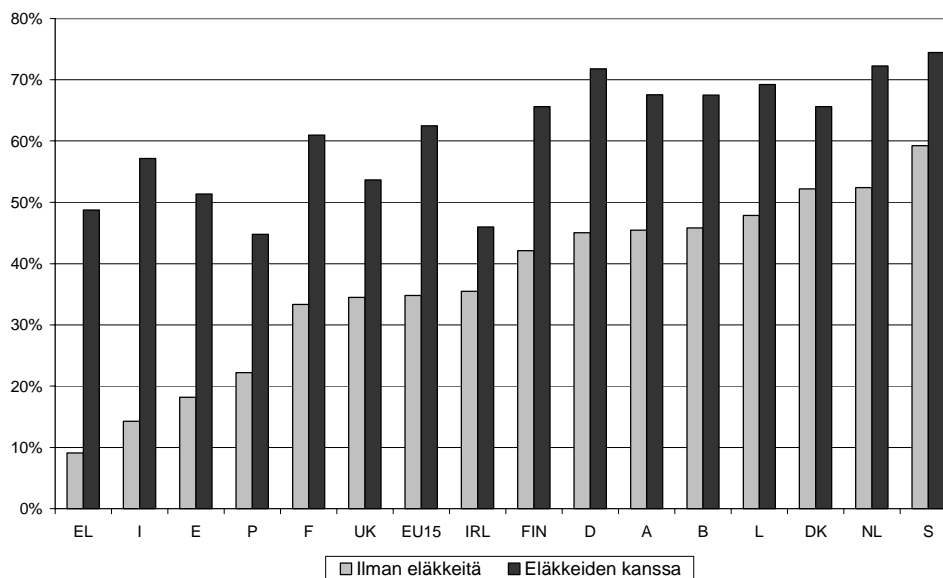
Jäljempänä olevassa kuviossa 7 esitetään köyhyysriskin prosentuaalinen väheneminen (absoluuttinen arvo), kun riski lasketaan ennen tulonsiirtoja<sup>7</sup> ja niiden jälkeen niin, että eläkkeet eivät sisälly tai

<sup>7</sup> Tätä indikaattoria tarkasteltaessa on oltava tarkkana useammastakin syystä. Ensimmäkin huomioon ei oteta toimenpiteitä, jotka tulonsiirtojen tavoin voivat lisätä kotitalouden tai yksilön käytettävissä olevia tuloja,

sisältyvät ”sosiaalisiin tulonsiirtoihin”. Kun eläkkeitä ei pidetä tulonsiirtoina vaan tulona, vähennys on pienin Kreikassa, Italiassa, Portugalissa ja Espanjassa. Vähennys on suurin Tanskassa, Alankomaissa, Luxemburgissa ja erityisesti Ruotsissa, mikä kuvastaa sekä näiden maiden suuria sosiaalisen suojelun menoja että suojelun keskittymistä tulojen uudelleenjakoon. Kun eläkkeet otetaan mukaan, tilanne muuttuu merkittävästi. Sosiaalisten tulonsiirtojen merkitys tuloköyhyyden vähentämisessä on edelleen suurin Ruotsissa, ja seuraavaksi suurin Saksassa, mutta kasvaa huomattavasti Italiassa ja Kreikassa. Tämä ilmentää näiden maiden sosiaalisen suojelun menoja, sillä suuri osa menoista käytetään eläkkeisiin, sekä väestön ikärakennetta.

**Kuvio 7. Sosiaalisten tulonsiirtojen (ilman eläkkeitä ja eläkkeiden kanssa) vaikutus köyhyysriskiin vuonna 2001**

*kokonaisköyhyysriskin vähennys, %*



*Lähde:* Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus köyhyysriskiin vaihtelee ikäryhmien ja sukupuolen mukaan (taulukko 12). Koko EU:n alueella sosiaaliset tulonsiirrot ilman eläkkeitä vähentävät eniten lasten köyhyysriskiä (39 prosenttia, kun vähintään 16-vuotiailla vähennys oli 32 prosenttia vuonna 2001). Pohjoismaissa lasten köyhyysriski pieneni jopa 65 prosenttia tai enemmän, kun taas Kreikassa, Espanjassa ja Italiassa lapset hyötyvät vähiten sosiaalietuuksien tuomasta köyhyyden lieventymisestä (vähennys oli alle 15 prosenttia). Aikuisilla sosiaalietuudet (ilman eläkkeitä) vähentävät enemmän miesten kuin naisten köyhyysriskiä kaikissa maissa (ainoat poikkeukset ovat Alankomaat ja Ruotsi; vähennys koko EU:ssa oli 35 prosenttia miehillä ja 33 prosenttia naisilla). Kun eläkkeet otetaan mukaan, sukupuolten väliset erot ovat kuitenkin pienemmät ja muutamissa maissa naisille edullisemmat.

---

esimerkiksi luontoismuotoisia siirtoja, verovähennysetuja ja verohelpotuksia. Toiseksi indikaattori vertaa köyhyysriskiä ennen tulonsiirtoja ja niiden jälkeen ”muiden tekijöiden pysyessä ennallaan”.

Kun tarkastellaan köyhyysriskiä ennen sosiaalisia tulonsiirtoja, on muistettava, että sosiaalinen suojele voi lieventää köyhyyttä, mutta se ei sinällään auta kansalaisia ja perheitä pääsemään pysyvästi eroon köyhyydestä. Jotta sosiaaliset tulonsiirrot olisivat tehokkaita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, niiden lisäksi tarvitaan riittäviä terveydenhuolto-, koulutus- ja sosiaalipalveluja sekä työkykyisten integroimista työmarkkinoille. Tämän vuoksi monet jäsenvaltiot keskittyvät toimissaan yhä enemmän kansalaisten omavaraisuuden parantamiseen työllisyyttä tukevalla sosiaalisen suojele järjestelmällä, joka edistää osallistumista työmarkkinoille.

Alhainen tulotaso ilmentää vain yhtä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ulottuvuutta, ja jotta ilmiötä voidaan mitata ja analysoida laajemmin, on otettava huomioon muut yhtä tärkeitä näkökohdat, esimerkiksi työllistyminen, ammattikoulutukseen ja yleissivistävään koulutukseen pääsy, asuinolot, terveydenhuoltopalvelujen saanti, perustarpeiden tyydyttämistaso ja mahdollisuus osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan. Monia näistä näkökohdista on todellisuudessa hyvin vaikea mitata, varsinkin koko EU:n alueella. Tämän luvun loppuosassa käsitellään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskeviin EU:n yhteisiin indikaattoreihin perustuvia tietoja. Indikaattorit eivät kuvaa muita tärkeitä näkökohtia, kuten riittäviä asuinoloja, kuolleisuutta tai terveydenhuoltopalvelujen saantia sosioekonomisen aseman ja sosiaalisen osallistumisen mukaan eriteltynä.

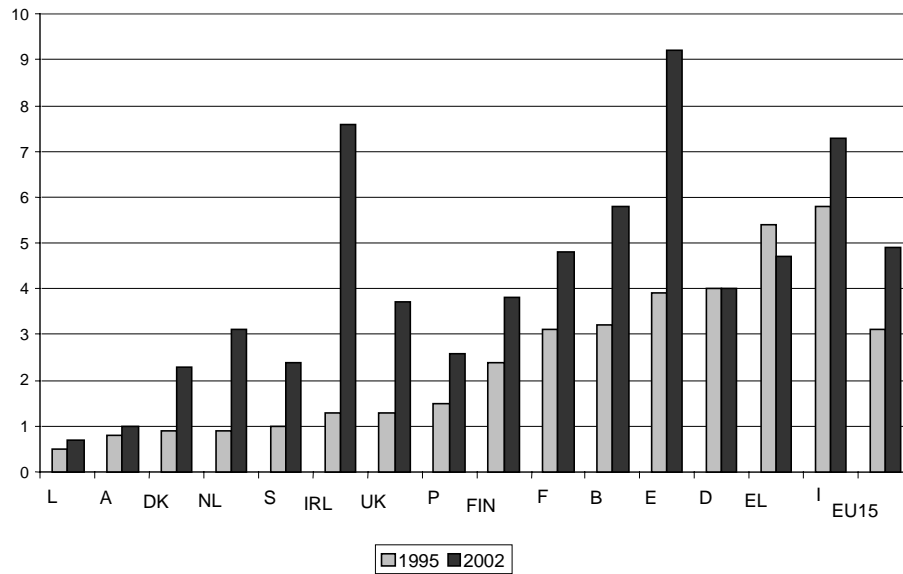
#### *Työmarkkinat sekä köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen*

Työssäkäynti on sosiaalisen osallisuuden kannalta avainasemassa, paitsi siksi, että sen avulla saa tuloja, myös siksi, että se voi edistää sosiaalista osallistumista ja henkistä kehitystä.

Pitkäaikaistyöttömyys liittyy läheisesti sosiaaliseen ahdinkoon, sillä kauan työttömänä olleet menettävät yleensä takaisin työmarkkinoille pääsemiseksi tarvittavan ammattitaidon ja itseluottamuksen, elleivät saa tarkoituksenmukaista ja oikein ajoitettua tukea. Pitkäaikaistyöttömyys koski kolmea prosenttia EU:n työvoimasta vuonna 2002 (eli 39:ää prosenttia työttömistä). Lähes kaksi kolmasosaa pitkäaikaistyöttömistä oli ollut työttömänä hyvin pitkään (vähintään 24 kuukautta, katso taulukko 19). Vuoden 2002 tietojen mukaan pitkäaikaistyöttömyyden aste on EU:ssa enintään 1 prosenttia Itävallassa, Tanskassa, Luxemburgissa, Alankomaissa ja Ruotsissa. Pitkäaikaistyöttömyys on edelleen yleistä Kreikassa ja Italiassa, jossa se koskee yli viittä prosenttia työvoimasta. Näissä kahdessa jäsenvaltiossa sekä Espanjassa myös sukupuolten väliset erot pitkäaikaistyöttömyydessä ovat suurimmat. Koko EU:ssa naisten pitkäaikaistyöttömyyden aste on korkeampi kuin miesten, vaikka Suomessa, Irlannissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa tilanne on päinvastainen.

Koko EU:n pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt vähitellen vuoden 1995 huipputasosta 4,9 prosenttia vuoden 2002 arvoon 3 prosenttia, eniten Irlannissa ja Espanjassa. Vuosien 1995 ja 2002 välisenä aikana pitkäaikaistyöttömyyden aste väheni Espanjassa alle puoleen ja oli vähän alle 4 prosenttia, ja Irlannissa se laski 8 prosentista 1,3 prosenttiin.

**Kuvio 8. Pitkäaikaistyöttömyys vuosina 1995 ja 2002 (%)**

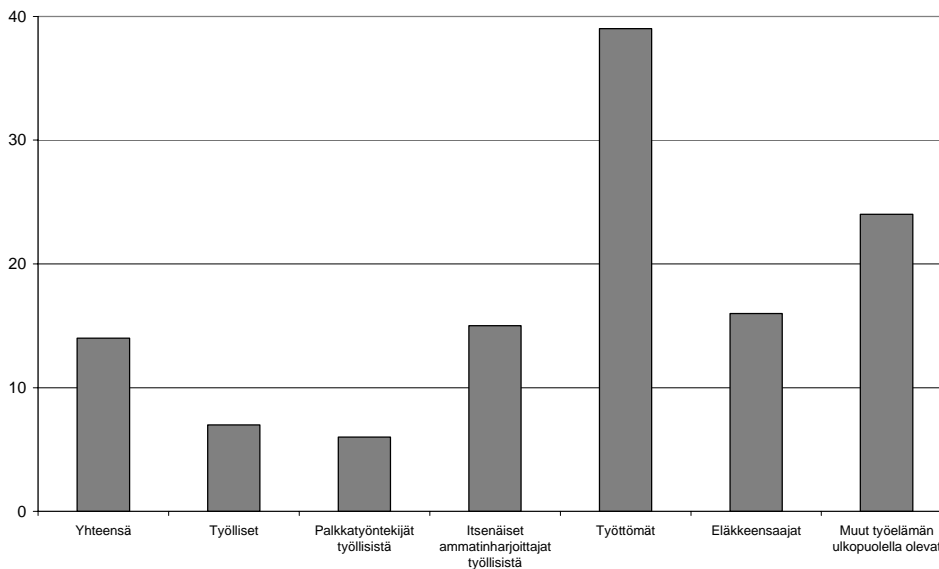


*Lähde:* Eurostat, EU:n työvoimatutkimus

Se, että työssäkäynti on selvästi tehokkain keino välttyä köyhyydeltä ja sosiaaliselta syrjäytymiseltä, käy hyvin ilmi kuviosta 9. Sen mukaan köyhyysriski koski vain seitsemää prosenttia EU:n työssä käyvistä väestöstä (ja kuutta prosenttia palkkatyöntekijöistä) vuonna 2002, kun työttömien vastaava määrä oli 38 prosenttia ja työelämän ulkopuolella olevien 25 prosenttia. Irlannissa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin joka toinen työtön on köyhyysvaarassa. Eläkkeensaajien köyhyysriski on erityisen suuri Kreikassa ja Irlannissa, kun taas muiden työelämän ulkopuolella olevien ryhmien köyhyysriski on korkea Tanskassa, Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.



**Kuvio 9. Köyhyysriski pääasiallisen työmarkkina-aseman mukaan vuonna 2001**



Lähde: Eurostat, ECHP-UDB, kesäkuun 2003 versio

Vaikka työssä käyvien köyhyysriski on pienempi kuin muiden ryhmien, heidän osuutensa kaikista köyhyysvaarassa olevista on suuri, koska suuri osa aikuisväestöstä käy työssä. EU:ssa noin neljännes vähintään 16-vuotiaista köyhyysvaarassa olevista käy työssä. Luxemburgissa, Alankomaissa ja Portugalissa tämä osuus on vähintään 40 prosenttia. Näin ollen toimien kannalta työssäkäyvien köyhien tilanne on huolestuttava. Alhainen palkka on selvästikin työssäkäyvien köyhyyden tärkeä riskitekijä, mutta heikko koulutus ja pysyminen epävarmassa ja usein osa-aikaisessa työssä<sup>8</sup>, voi myös aiheuttaa köyhyyttä ja jättää tulevan eläkkeen liian pieneksi. Työntekijöiden kotitalouteen liittyvät tekijät ovat myös tärkeitä. Erityisessä köyhyysvaarassa ovat selvästikin yksinhuoltajat ja kotitaloudet, joissa on lapsia ja vain yksi työssä käyvä perheenjäsen (katso taulukko 14).

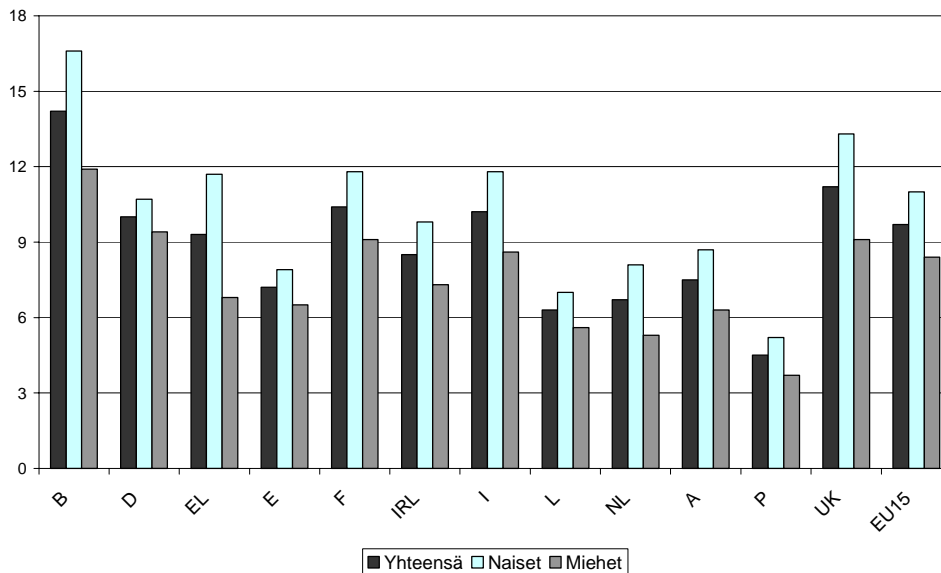
On otettava huomioon, että työssä käyvien köyhyys kuvailee itse asiassa vain osittain yksilöiden tilannetta, sillä köyhyysriski mitataan kotitalouksittain. Näin ollen työttömien, työelämän ulkopuolella olevien ja matalapalkkaisten taloudellinen hyvinvointi riippuu heidän kotitalouksiensa kaikkien jäsenten voimavarojen yhteismäärästä. Tämän vuoksi kotitaloudessa esiintyvää työttömyyttä pidetään yhä yleisemmin tärkeänä köyhyyden riskitekijänä.

Vuonna 2002 noin joka kymmenes 18–59-vuotias EU:n kansalainen eli työttömien kotitaloudessa (kuvio 10). Osuus on suurin Belgiassa (14 prosenttia) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (11 prosenttia). Naiset elävät poikkeuksetta todennäköisemmin työttömien kotitaloudessa kuin miehet.

8 Toiseksi riskitekijäksi on osoittautunut itsenäisen ammatin harjoittaminen. Itsenäisten ammatinharjoittajien tulotiedot eivät kuitenkaan ole välttämättä luotettavia, koska tulot on voitu ilmoittaa todellista pienempinä.

Tässä asiassa on havaittu jonkin verran myönteistä kehitystä. Työttömien kotitalouksissa elävien työkäisten osuus on vähentynyt vuosien 1995–2002/2003 aikana useimmissa maissa, erityisen paljon Irlannissa, Alankomaissa ja Espanjassa.

**Kuvio 10. Työttömien kotitalouksissa elävät 18–59-vuotiaat vuonna 2002**

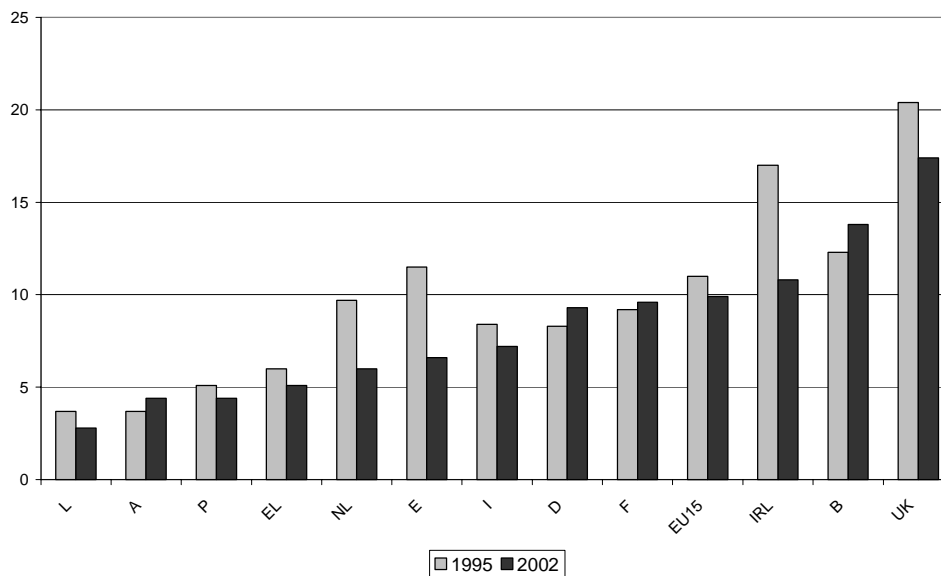


*Lähde:* Eurostat, EU:n työvoimatutkimus

Erityisen huolestuttavaa on lasten eläminen työttömien kotitaloudessa, koska työssäkävyn aikuisen esikuvan puuttuminen voi vaikuttaa lapsen koulumenestykseen ja tuleviin saavutuksiin työmarkkinoilla. Vuonna 2002 työttömien kotitalouksissa elävien lasten osuus (9,9 prosenttia) oli hieman suurempi kuin parhaassa työiässä olevien, mutta eri maiden välillä on huomattavampia eroja. Luxemburgissa työttömien kotitalouksissa eläviä lapsia on alle 3 prosenttia ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli 17 prosenttia.

Työttömien kotitalouksissa elävien lasten osuus on vähentynyt monissa maissa, Irlannissa ja Espanjassa huomattavasti.

**Kuvio 11. Työttömien kotitalouksissa elävät lapset vuosina 1995 ja 2002**



*Lähde:* Eurostat, EU:n työvoimatutkimus

#### *Alueiden välinen lähentyminen*

Kaikki edellä tarkastellut indikaattorit lasketaan kansallisella tasolla. Maiden välisten erojen lisäksi myös maiden sisäisillä alueellisilla eroilla on kuitenkin merkitystä. Selkeä käsitys köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen luonteesta ja tilanteesta maan eri osissa on tärkeää, jotta voidaan suunnitella ja toteuttaa tehokkaita torjuntatoimia. Eron tekeminen esimerkiksi maaseutu- ja kaupunkialueiden välillä saattaa olla erityisen tärkeää. Koska on otettava huomioon tilastollinen luotettavuus, useimpia köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevista yhteisistä indikaattoreista ei voida kuitenkaan ikävä kyllä tarkastella alueittain. EU:n tasolla ei myöskään ole alueista muuta hyväksyttyä määritelmää kuin hallinnollisin ja poliittisin perustein määritelty aluejako (eli NUTS-luokitus).

Alueiden välisen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden mittaamisessa käytetään korvaavana muuttujana kerrointa, joka kuvaa työllisyysasteiden vaihtelua NUTS 2 -tasolla. Alueiden välinen lähentyminen on vähäisintä Italiassa ja seuraavaksi vähäisintä Espanjassa. Italiassa tilanne ei ole juurikaan parantunut vuoden 1996 jälkeen, kun taas koko EU:n alueella työllisyysasteiden alueellinen vaihtelu on pienentynyt jonkin verran. Tavoitteen 1 alueilla työllisyysasteet ovat kasvaneet nopeammin kuin muilla alueilla: vuosina 1996–2002 työllisten osuus työikäisestä väestöstä nousi yli 5 prosenttia tavoitteen 1 alueilla ja 4 prosenttia muualla EU:ssa. Työllisen työikäisen väestön osuus oli kuitenkin silti huomattavasti pienempi tavoitteen 1 alueilla (56,2 prosenttia vuonna 2002) kuin muilla alueilla (66,7 prosenttia).

#### *Ammattitaito sekä köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen*

Perustaitojen ja ammattipätevyyden puuttuminen on merkittävä este sosiaaliselle osallisuudelle erityisesti yhä suuremmassa määrin tietoon perustuvassa yhteiskunnassa ja taloudessa. Entistä suurempana vaarana on yhteiskunnan jakautuminen niihin, joilla on mahdollisuus osallistua

elinikäiseen oppimiseen edistääkseen työllisyyttään, sopeutumiskykyään, henkistä kehitystään ja kansalaisaktiivisuuttaan, ja niihin, joilla sitä ei ole. ”Eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttaminen”<sup>9</sup> on siis yhä tärkeä haaste osallisuutta edistävän yhteiskunnan rakentamisessa.

Vuoden 2002/2003 työvoimatutkimuksen mukaan noin 19 prosenttia kaikista 18–24-vuotiaista oli suorittanut ainoastaan perusasteen koulutuksen (ei keskiasteen koulutusta) eikä ollut osallistunut yleissivistävään tai ammatilliseen koulutukseen tutkimusta edeltävän neljän viikon aikana. Heidän osuutensa vaihteli Itävallan, Suomen ja Ruotsin korkeintaan 10 prosentista Portugalin 41 prosenttiin. Nuoret miehet jättivät kaikissa maissa koulutusjärjestelmän todennäköisemmin vähemmän koulutettuina kuin nuoret naiset (taulukko 20).

Ajan mittaan tapahtuvaa kehitystä voidaan seurata tarkastelemalla väestön eri osia. Niiden keskuudessa, joiden koulutustaso on alhainen, nuorten (18–24-vuotiaiden) ja iäkkäiden (vähintään 65-vuotiaiden, taulukko 21) välinen ero on huomattava. Koko EU:n alueella jopa 70 prosentilla jälkimmäisestä ryhmästä ei ole keskiasteen koulutusta, kun taas 18–24-vuotiailla vastaava osuus on 19 prosenttia. Tilanne on parantunut eniten Etelä-Euroopan maissa, joissa huomattavasti yli 80 prosentilla vanhimmista ikäryhmistä oli ennen alhainen koulutustaso.

### *Terveys*

Eliniänodote syntymähetkellä on terveyden alan indikaattori, jonka voidaan katsoa kuvaavan sekä kansan terveydentilaa että yleistä hyvinvointia (taulukko 22). Se on monimutkainen indikaattori, jolla on useita ulottuvuuksia. Kansalaisten terveydentilan lisäksi se kuvaa terveydenhuoltopalvelujen saantia ja käyttöä sekä sosioekonomisia tekijöitä laajemmin.

EU:n väestön eliniänodote syntymähetkellä on pitkä. Jäsenvaltioissa luvut vaihtelevat hieman alle 77 vuodesta (Tanska, Irlanti ja Portugali) 79 vuoteen (Espanja, Italia ja Ruotsi). Vaikka naisten eliniänodote on noin kuusi vuotta pitempi kuin miesten, koska miesten kuolleisuus on pysynyt korkeampana koko heidän elinkaarensa ajan, ero alkaa pienentyä miesten eliniänodotteen pidennyttyä viime vuosikymmenen aikana useimmissa jäsenvaltioissa enemmän kuin naisten.

Vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että heikko terveys on sekä laajempien sosioekonomisten ongelmien syy että seuraus. Näin ollen väestön yleinen terveydentila on yleensä heikompi pienituloisilla ryhmillä. Niiden ihmisten osuus, jotka väittivät terveytensä olevan heikko tai erittäin heikko, oli köyhyysriskirajan alapuolella huomattavasti suurempi kuin sen yläpuolella niin koko unionissa (ryhmien luvut vastaavassa järjestyksessä 16 ja 7 prosenttia) kuin kaikissa jäsenvaltioissakin (taulukko 23).

## **2. TÄRKEIMMÄT SUUNTAUKSET JA UUDET HAASTEET SOSIAALISTA OSALLISUUTTA KOSKEVIEN KANSALLISTEN TOIMINTASUUNNITELMIEN PERUSTEELLA**

Nykyisten suuntausten määrittelemistä sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien perusteella vaikeuttaa tuoreiden tietojen puuttuminen, jopa kansallisella tasolla, sekä analyttisissä osissa käytettävät hyvin erilaiset lähestymistavat. Vuoden 2003 sosiaalista

---

9 (KOM (2001) 678 lopullinen).

osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ovat kuitenkin yleisesti ottaen vähemmän optimistisia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa kuin ensimmäiset kesäkuun 2001 kansalliset toimintasuunnitelmat. Useimmissa jäsenvaltioissa pelätään, että nykyinen talouden taantuma sekä kasvava pitkäaikaistyöttömyys ja huonommat työnsaantimahdollisuudet lisäävät köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää ja huonontavat jo ahdingossa olevien asemaa. Käsitys tilanteesta vaihtelee kuitenkin merkittävästi maittain. Maailman taloustilanteen vaikeutumisesta huolimatta jotkut maat (Kreikka, Espanja, Irlanti, Italia, Yhdistynyt kuningaskunta) luottavat siihen, että ne pystyvät pitämään yllä viimeaikaista myönteistä talouskehitystä ja tämän ansiosta vähentämään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, vaikka näissä maissa onkin yhä suhteellisen paljon köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevia. Toiset maat (Belgia, Tanska, Suomi, Luxemburg, Alankomaat, Itävalta, Ruotsi) uskovat lisääntyneistä paineista huolimatta pystyvänsä säilyttämään nykyisen suhteellisen hyvän sosiaalisen osallisuuden tasonsa ja selviävänsä kasvavista haasteista nykyisten hyvin kehittyneiden järjestelmiensä avulla, mutta mahdollisesti kiinnittäen entistä enemmän huomiota erityisen heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Toiset jäsenvaltiot (Saksa, Ranska, Portugali) näyttävät kuitenkin pessimistisemmiltä ja mainitsevat lisääntyneet haasteet, etenkin kasvavan työttömyyden suhteen.

Kahden viime vuoden aikana monissa maissa on tehty merkittävästi työtä useiden alojen toimien vahvistamiseksi. Tämän ansiosta myönteistä kehitystä on jo havaittavissa. Joissakin maissa (Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta) on tapahtunut todellista edistystä pysyvän ja pitkäaikaisen köyhyyden vähentämisessä. Merkittäviä edistysaskelia on havaittavissa myös lasten köyhyyden vähentämisessä (Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta).

Kielteisistä suuntauksista useat näyttävät olevan yhä yleisempiä useissa maissa. Työttömyysaste kasvaa kaikkialla. Joissakin maissa (Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta) suhteellisen suuret tuloerot ovat säilyneet työttömyyden myönteisemmästä kehityksestä huolimatta. Vähimmäistoimeentulojärjestelmistä riippuvaisten määrä on yleensä kasvussa. Asuntojen osalta näyttää siltä, että jonot pitenevät ja asunnottomuus lisääntyy. Vaikka väestön yleinen terveydentila on pääosin säilynyt ennallaan, havaittavissa on ollut merkkejä mielenterveys- ja riippuvuusongelmien lisääntymisestä.

Vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevassa raportissa määritellyt tärkeimmät rakennemuutokset mielletään yhä tärkeiksi tekijöiksi, jotka vaikuttavat köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen joko myönteisesti tai kielteisesti. Näitä ovat

- nopeista talouden muutoksista ja maailmanlaajuistumisesta johtuvien työmarkkinoilla tapahtuvien suurten rakennemuutosten vaikutukset
- osaamisyhteiskunnan voimakkaan kasvun sekä tieto- ja viestintätekniikoiden vaikutukset
- ikääntyvän väestön sekä ikääntymisestä johtuvan huoltosuhteen kasvun ja lisääntyvän hoitopalvelujen tarpeen vaikutukset
- lisääntyneen muuttoliikkeen ja kasvavan etnisen monimuotoisuuden vaikutukset
- kotitalouksien rakenteiden muuttuminen perheiden hajoamisen lisääntyessä, yksinhuoltajaperheiden määrän kasvaessa ja vakiintuneiden perhe-elämän muotojen vähetessä

– naisten ja miesten välisen tasa-arvon lisääntyminen ja erityisesti naisten entistä suurempi osallistuminen työmarkkinoille.

Köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvät riskitekijät, jotka määriteltiin vuonna 2001, saavat vahvistusta vuoden 2003 kansallisista toimintasuunnitelmista. Näitä ovat jatkuva riippuvuus pienistä tai riittämättömistä tuloista, pitkäaikaistyöttömyys, heikkolaatuinen työkokemus tai työkokemuksen puuttuminen, alhainen koulutustaso sekä luku- ja kirjoitustaidottomuus, kasvaminen heikossa asemassa olevassa perheessä, vammaisuus, terveysongelmat ja vaikeat asuinolot, moniongelmaisella alueella eläminen, asuinoloihin liittyvät ongelmat ja asunnottomuus, maahanmuutto, etninen alkuperä, rasismi ja syrjintä.

Vaikka riskit ja esteet ovat samoja kuin ennen, vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat antavat tarkemman ja monipuolisemman kuvan tilanteesta. Jotkut tilanteet näyttävät entistä selvemmin olevan erityisesti yhteydessä sosiaaliseen syrjäytymiseen: työttömien kotitaloudessa eläminen, riittämättömät tulot, ylivelkaantuminen, mielenterveydelliset ongelmat, alkoholin tai huumeiden väärinkäyttö, vammaisuus, riippuvaisuus pitkäaikaishoidosta, turvapaikan hakeminen, pakolaisuus tai maahanmuutto, epäsuotuisilla kaupunki- tai maaseutualueilla asuminen.

Työttömyyden, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen välisten yhteyksien kannalta erityisen merkittäviä ovat seuraavat kolme näkökohtaa. Ensinnäkin yhä useammin tunnustetaan, että työttömät eivät ole yhtenäinen ryhmä ja että eri ihmisten työmarkkinoille pääsyä vaikeuttavat syyt voivat vaihdella merkittävästi henkilöittäin. Näin on etenkin pitkäaikaistyöttömillä, jotka kärsivät yleensä kertyvistä vaikeuksista, kuten käytännön luku- ja kirjoitustaidottomuudesta, päivittämättömistä kyvyistä, vammaisuudesta tai heikosta terveydestä, päihteiden väärinkäytöstä, liian pitkistä poissaolosta työelämästä ja muista vaikeuksista. Nämä voivat ilman riittävää ja oikein ajoitettua tukea johtaa pysyvään työmarkkinoilta syrjäytymiseen. Lisäksi näitä vaikeuksia voivat pahentaa tavoitteiden vastaiset tekijät, kuten työpaikkojen, lasten hoitopaikkojen ja liikennepalvelujen puute, asuminen alueella, jossa työttömyysaste on korkea, asuntojen sekä avoimien ja joustavien, tarpeiden ja kiinnostuksen mukaisten koulutusmahdollisuuksien puute, ennakkoluulot ja syrjintä (esimerkiksi maahanmuuttajia, etnisiä vähemmistöjä, entisiä vankeja, oppimisvaikeuksista kärsiviä, naisia tai miehiä kohtaan). Toiseksi suunnitelmissa korostetaan enemmän työttömien kotitalouksien hyvin heikkoa tilannetta, mutta myös sellaisten kotitalouksien suurempaa köyhyysriskiä, joiden jäsenistä ainoastaan yksi käy työssä. Kolmanneksi suunnitelmissa painotetaan toistuvasti tietyn kolmen ryhmän heikkoa asemaa: iäkkäät mies- ja naispuoliset työntekijät, joiden ammattitaitoa ei enää tarvita, nuoret 16–25-vuotiaat miehet ja naiset, joilla ei ole muodollista pätevyyttä tai tunnustettua ammattipätevyyttä, sekä maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt.

Pienten tulojen ja köyhyyden osalta huomiota kiinnitetään entistä enemmän viiteen näkökohtaan. Ensinnäkin niissäkin maissa, joissa köyhimpien reaalitytulot ovat kasvaneet (Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti), kasvun on havaittu olevan hitaampaa kuin muilla yhteiskunnan jäsenillä, ja siten suhteellinen tuloköyhyys on saattanut kasvaa. Toiseksi suunnitelmissa (Suomi, Yhdistynyt kuningaskunta) korostetaan entistä enemmän pitkään pienillä tuloilla elävien henkilöiden erittäin suurta köyhyys- ja syrjäytymisriskiä. Kolmas näkökohta on muutamien maiden huoli työssäkäyvien köyhyyden kasvun estämisestä. Neljänneksi suunnitelmissa (Itävalta, Belgia, Suomi, Ranska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta) tunnustetaan usein ylivelkaantumisen merkitys köyhyysloukkuun joutumisessa. Viidenneksi useissa maissa (esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti, Saksa, Italia, Luxemburg, Portugali, Ruotsi) ollaan erityisen huolestuneita pienituloisissa perheissä kasvavista lapsista.

Koulutukseen liittyvien vaikeuksien merkitystä sosiaalisen osallisuuden sekä tietoon perustuvaan talouteen ja osaamisyhteiskuntaan osallistumisen esteenä painotettiin jo aiemminkin, mutta uusissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kiinnitetään erityistä huomiota kolmeen asiaan. Ensimmäinen ongelma on sekä koululaisten että aikuisen väestön käytännön luku- ja kirjoitustaidottomuus (Saksa, Ranska), toinen erityinen ongelma on varhainen koulun lopettaminen (Saksa, Suomi, Irlanti, Alankomaat) ja kolmas kysymys on elinikäisen oppimisen ja uusien perustaitojen, kuten ”oppimaan oppimisen” ja kielitaidon, sosiaalisten kykyjen ja yrittäjyyteen liittyvien taitojen sekä tieto- ja viestintätekniikkataitojen, hankkimisen kasvava merkitys.

Heikon terveyden ja vammaisuuden osalta todetaan, että köyhyys- ja syrjäytymisriskin luonne ja suuruus vaihtelevat suuresti vamman laadun mukaan (Ruotsi). Yleensä kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Itävalta, Irlanti, Alankomaat, Tanska) kiinnitetään enemmän huomiota vammaisten erityisen suureen pitkäaikaisen köyhyyden ja syrjäytymisen riskiin.

Monet jäsenvaltiot korostavat vuoden 2003 kansallisissa toimintasuunnitelmissa aikaisempaa huomattavasti enemmän maahanmuuttoon liittyvää tai etniseen vähemmistöön kuulumisesta johtuvaa suurempaa köyhyys- ja syrjäytymisriskiä. Toisaalta huomiota kiinnitetään myös tilanteiden monimutkaisuuteen ja erilaisuuteen. Erityisesti mainitaan asunnon ja hyvin palkatun työn (Ranska, Suomi, Ruotsi) löytämiseen liittyvät vaikeudet sekä elinikäiseen oppimiseen osallistumisen esteet, erityisesti kielten osalta. Entistä enemmän huomiota kiinnitetään myös iäkkäisiin maahanmuuttajiin (Saksa), pakkoavioliittoihin tai järjestettyihin avioliittoihin, heikompaan terveyteen (Ruotsi) ja alhaisempaan koulutustasoon (Alankomaat, Tanska). Joissakin kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Irlanti, Ruotsi) korostetaan myös sukupuolten välisiä eroja. Monet jäsenvaltiot (Irlanti) kiinnittävät huomiota romanien ja liikkuvan väestön erityisongelmiin. Jotkut jäsenvaltiot (Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi, Ranska, Suomi, Belgia ja Irlanti) yhdistävät syrjintää ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevat asiat suoraan toisiinsa.

Yleensä vuoden 2003 kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Ruotsi, Suomi) korostetaan tarvetta ottaa paremmin huomioon moninkertaisessa vaarassa olevien tai ongelmien kasautumisesta kärsivien tilanne, sillä he voivat ajautua köyhyyteen tai syrjäytyä. Erityisesti seuraavien ryhmien asemaan kiinnitetään tavallisesti huomiota: entiset vangit, kodittomat, laitoksissa hoidettavina olleet, alkoholin ja huumeiden väärinkäyttäjät, mielenterveysongelmista kärsivät, prostituoidut.

Merkittävää vuoden 2003 kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Belgia, Ranska) on, että niissä kiinnitetään entistä enemmän huomiota köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alueelliseen ja paikalliseen vaihteluun sekä niiden taustalla olevien syiden vaihteluun alueittain. Erityisesti muuttotappioista, korkeasta työttömyysasteesta ja kasvavista huoltosuhteista kärsivien taantuvien alueiden ongelmat (Suomi, Portugali) ovat vastakkaisia asumiseen liittyvistä ongelmista kärsivien kasvavien alueiden ruuhkautumisongelmien kanssa. Suunnitelmissa (Irlanti, Kreikka, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta) korostetaan myös kysymyksiä, jotka liittyvät syrjäisiin maaseutualueisiin, joissa väestö ikääntyy, palvelut ovat puutteelliset ja huoltosuhteet korkeampia. Erityisesti kaupunkien tiettyihin yhteisöihin keskittyvä köyhyys ja moniongelmaisuus tuodaan usein esiin. Tässä yhteydessä mainitaan usein sosiaalisen pääoman vähenemiseen liittyvä ongelma. Moniongelmaisissa yhteisöissä sellaiset sosiaalisten suhteiden, tukijärjestelmien ja yhteisön jäsenten aktiivista osallistumista tukevien organisaatioiden verkostot, jotka ovat välttämättömiä kansalaisyhteiskunnan kannalta, ovat heikentyneet.

Toinen vuoden 2003 kansallisissa toimintasuunnitelmissa entistä selvemmin esiin tuleva seikka on naisten ja miesten epätasa-arvon keskeinen osuus köyhyydessä ja sosiaalisessa syrjäytymisessä. Ei ole kuitenkaan selvää, tarkoittaako tämä, että sukupuolen vaikutus on todella kasvanut vai tiedostetaanko asia vain entistä paremmin. Tasa-arvokysymykset tuodaan esiin erityisesti yksinhuoltajien, perheväkivallan, joustaviin työjärjestelyihin liittyvien ongelmien ja vähentyneiden eläkeoikeuksien yhteydessä. Lisäksi korostetaan sukupuolten välisiä eroja vähäosaisimpien ryhmien keskuudessa, erityisesti asunnottomilla, entisillä vangeilla sekä huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjillä (Tanska).

Sen tunnustaminen, missä määrin köyhyys ja sosiaalisen syrjäytyminen voivat siirtyä sukupolvelta seuraavalle, ei ole uutta vuoden 2003 kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Suunnitelmissa todetaan kuitenkin yhä useammin, että köyhyydessä kasvavat ovat suuressa vaarassa tulla köyhien ja työttömien seuraavaksi sukupolveksi. Suunnitelmissa kiinnitetään enemmän huomiota siihen, miten köyhyys siirtyy sukupolvelta toiselle, ja lasten köyhyyden erityispiirteisiin, joihin on puututtava kierteen katkaisemiseksi.

Tärkeä köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvä näkökohta, johon suunnitelmissa kiinnitetään entistä enemmän huomiota, on myös köyhyyteen ajautuminen ja siitä eroon pääseminen. Muutamissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan tarvetta ymmärtää entistä paremmin, mikä saa toiset jäämään pitkäaikaisen köyhyyden loukkuun tai miksi toiset ajautuvat toistuvasti köyhyyteen ja pääsevät siitä välillä eroon, kun taas toiset (enemmistö) ovat köyhiä vain suhteellisen lyhyen aikaa.

### **Keskeiset haasteet**

Kansallisten toimintasuunnitelmien mukaan toimien laajin haaste on jäsenvaltioiden tarve varmistaa, että talouteen, työllisyyteen, elinikäisen oppimiseen ja kulttuuriin sekä sosiaalipolitiikkaan liittyvät toimet ovat yhtenäisiä ja että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistaminen otetaan huomioon näillä kaikilla toiminta-alueilla. Tämä on välttämätöntä, jotta saavutetaan yhtenäinen ja koordinoitu lähestymistapa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistamiseen. On selvää, että maat, joissa on sekä korkea sosiaalisen suojelun taso että hyvin tuottava talous ja jatkuva hyvä työllisyystilanne, pystyvät parhaimmin pitämään yllä sosiaalista osallisuutta edistäviä yhteisöjä. Tehokkaat toimet, joilla varmistetaan helposti saatavat palvelut kaikille esimerkiksi sosiaalisen suojelun, elinikäisen oppimisen, terveydenhuollon, asumisen ja liikenteen sekä kulttuuri-, urheilu- ja vapaa-ajantoiminnan alalla ovat keskeisiä. Heikossa asemassa olevia varten yleispalvelujen tarjontaa on kuitenkin usein täydennettävä juuri heille suunnatuilla ja räätälöidyillä tukipalveluilla, joiden avulla he voivat ylittää yhteiskuntaan osallistumisen erityiset esteet.

Ensimmäisessä yhteisessä raportissa määriteltiin kahdeksan keskeistä haastetta, joihin kaikkien jäsenvaltioiden on puututtava vaihtelevassa määrin. Vuoden 2003 kansallisten toimintasuunnitelmien analyysin ja edellisessä luvussa esitetyn analyysin mukaan nämä tarjoavat edelleen tukevan perustan jäsenvaltioiden toimille. Yleishaasteiden eräät näkökohdat ovat kuitenkin korostuneet.

*Osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittäminen ja työnsaannin edistäminen kaikkien oikeutena ja mahdollisuutena:* Jäsenvaltiot painottavat poikkeuksetta työn merkitystä köyhyyden torjunnassa ja köyhyydestä eroon pääsyssä. Ne korostavat monenlaisia toimia ja lähestymistapoja, joista monet näkyvät myös jäsenvaltioiden työllisyyttä koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa korostetaan kuitenkin etenkin räätälöityjen ja yksilöllisten tukitoimien kehittämiseen liittyviä haasteita, kun toimia kehitetään vähäosaisimmille ja



työmarkkinoilta eniten vieraantuneille (esimerkiksi maahanmuuttajille, entisille vangeille, hoitolaitoksissa olleille, vammaisille), sekä tarvetta kiinnittää erityistä huomiota työttömien kotitalouksiin ja nuoriin työttömiin, joilla on puutteelliset perustaidot tai joilta puuttuu muodollinen kelpoisuus.

*Ihmisarvoisen elämän turvaamiseen riittävien tulojen ja voimavarojen takaaminen:* Vaikka työtä pidetään suurimmalle osalle väestöstä tärkeimpänä keinona riittävien tulojen varmistamiseen, keskeinen haaste on edelleen tehokkaiden toimeentulotukijärjestelmien suuri merkitys niille, jotka eivät kykene elättämään itseään tai ovat eläkkeellä. Tässä suhteessa useiden jäsenvaltioiden on tehtävä enemmän. Toimeentulotukijärjestelmien tiivistä yhdistämistä toimiin, joilla lisätään kansalaisten kykyä osallistua työmarkkinoille ja päästä eroon pitkään jatkuneesta toimeentulotuen varassa elämisestä, pidetään myös hyvin tärkeänä. Yhtä tärkeää on varmistaa, että verotusta, toimeentulotukea ja vähimmäispalkkaa koskevat toimintalinjat yhtenäistetään huolellisesti, jotta työn tekeminen on niin kannattavaa, että sen avulla pääsee eroon köyhyydestä.

*Heikkoihin oppimislähtökohtiin puuttuminen ennaltaehkäisyyn ja elinikäisen oppimisen avulla:* Tässä haasteessa voidaan nyt erottaa neljä erityishaastetta: kehitetään koordinoituja ja yhtenäisiä toimia, joilla ehkäistään koulun keskeyttäminen, varmistetaan kaikkien käytännön luku- ja kirjoitustaidottomien oppimismahdollisuudet, parannetaan kaikkien syrjäytyneiden, erityisesti ikääntyvien työntekijöiden, ikääntyvän väestön ja suuressa syrjäytymisvaarassa olevien, mahdollisuuksia osallistua elinikäiseen oppimiseen, kiinnitetään entistä enemmän huomiota varhaiskasvatukseen ja joustavaan yksilölliseen tukeen kaikessa muodollisessa yleissivistävässä ja ammatillisessa koulutuksessa (myös yliopistoissa), jotta voidaan katkaista heikkojen oppimislähtökohtien kierre ja tarjota toinen mahdollisuus koko elämän ajan. On myös tärkeä huomata, että elinikäinen oppiminen on tärkeää muutenkin kuin väestön työllistymisen kannalta. Koska yli 50 prosenttia yli 25-vuotiaista on työmarkkinoiden ulkopuolella, on kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, että väestölle annetaan valmiudet ihmisarvoiseen elämään työmarkkinoiden ulkopuolella. Sekä miehillä että naisilla todetaan olevan puutteita taidoissa, jotka liittyvät esimerkiksi kotitalouden hoitoon, vanhemmuuteen, rahankäyttöön ja velkojen hoitoon, kotitalouden terveystarpeisiin ja sairaiden tai vanhusten hyvään hoitoon, kulttuuriin ja kansalaisaktiivisuuteen. Koska sen paremmin koulut kuin perheetkään eivät opeta näitä välttämättömiä taitoja, uutena haasteena on selvästikin tarjota kaikille mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen.

*Perheiden yhteisvastuun säilyttäminen, tasa-arvon edistäminen, perheenjäsenten yksilöllisten oikeuksien ja etuuksien sekä lasten oikeuksien suojelu:* Perheen luonteen muuttuminen ja sen seuraukset tuen ja hoidon antamisen kannalta huolestuttavat monia jäsenvaltioita. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa haasteena on yksinhuoltajaperheiden ja suurten perheiden suurempi köyhyys- ja syrjäytymisriski. Lisäksi korostetaan oikeudenmukaisen tilanteen varmistamista taloudellisesti vaikeina aikoina, koska silloin nämä ryhmät ovat vielä suuremmassa vaarassa. Suunnitelmissa tiedostetaan myös yleisesti, että köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentäminen pitkällä aikavälillä edellyttää lasten köyhyyskierteen katkaisemista. Kaikissa suunnitelmissa todetaan, että perhe- ja työelämän tasapainottaminen on tärkeää. Tässä suhteessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota siihen, että pienituloiset ryhmät hyötyisivät työ- ja perhe-elämän yhteensovittamistoimista. Erityisen heikossa asemassa olevien perheiden tukemiseen ja etenkin perheväkivaltaan puuttumiseen liittyviä haasteita korostetaan usein.

*Hyvien asuinolojen turvaaminen kaikille:* Yhä useammat jäsenvaltiot kokevat haasteena asunnottomuutta ehkäisevien ja vähentävien yhtenäisten strategioiden kehittämisen. Lisäksi talouden

muutokset asettavat uusia haasteita asuntopalveluille. Muutamissa jäsenvaltioissa haasteena on kohtuuhintaisten asuntopalvelujen lisääminen joissakin kaupungeissa jonotuslistojen lyhentämiseksi ja ahtaasti asumisen vähentämiseksi. Erityisesti on huomattava, etteivät asuntomarkkinat sinällään vastaa kaikkia asumiseen liittyviä tarpeita ja että joillakin ryhmillä, kuten vammaisilla ja maahanmuuttajilla, on erityisiä vaikeuksia.

*Yhtäläiset mahdollisuudet käyttää laadukkaita palveluita (terveydenhuolto, liikenne, sosiaali-, hoito-, kulttuuri- ja virkistyspalvelut sekä oikeuspalvelut):* Laadukkaiden, riittävien, kohtuuhintaisten ja helposti saatavien palvelujen järjestäminen on yhä tärkeä haaste joissakin jäsenvaltioissa. Monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa painotetaan erityisesti terveydenhuolto- ja hoitopalveluiden saatavuuden parantamista, etenkin vanhuksilla ja mielenterveysongelmista kärsivillä, sekä liikennepalvelujen saatavuuden merkitystä. On selvää, että on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota mahdollisuuksiin käyttää kulttuuripalveluita, sillä ne ovat keskeinen osa sosiaalista osallisuutta, ja niiden avulla voidaan auttaa sosiaalisesti syrjäytyneitä.

*Palveluiden tuottamisen parantaminen:* Palvelujen joustava tuottaminen niin, että ne vastaavat paikallisia ja yksilöllisiä tarpeita ja että otetaan huomioon syrjäytyneiden ryhmien ja yhteisöjen erityistarpeet, on yleinen haaste. Jotkut jäsenvaltiot kokevat haasteena hyvien palvelujen ylläpitämisen taloudellisen taantumana aikana, toisille taas haasteena on jatkaa sijoittamista palvelujen kehittämiseen ja laatuun, kun voimavarat ovat niukat. Kasvavana haasteena on varmistaa, että pienituloisilla perheillä on yhtäläiset mahdollisuudet käyttää tärkeimpiä palveluja, kuten sähkö-, vesi- ja liikennepalveluja, kun näiden peruspalvelujen markkinat vapautuvat. Yleisenä haasteena on varmistaa tietojen parempi saanti, koordinointi ja jakaminen eri palvelujen ja hallintoportaiden välillä, ja helpottaa näin palveluntarvitsijan vastaanottamista ja yhtenäisemmän tuen antamista. Kun joissakin jäsenvaltioissa kiinnitetään yhä enemmän huomiota köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa oleville suunnattuihin tai räätälöityihin palveluihin, on tärkeää, että nämä eivät koe olevansa yhä syrjäytyneitä ja muun yhteisön ulkopuolella, esimerkiksi erillisessä koulutuksessa. On siis varmistettava, että kaikki julkisten palvelujen tarjoajat sisällyttävät sosiaalisen osallisuuden omiin ratkaisuihinsa, hallintoonsa ja menettelytapoihinsa, ja kantavat näin sosiaalisen vastuunsa.

*Moniongelmaisten alueiden uudistaminen:* Paikallisten kumppanuuksien luomista kaikkien asianomaisten toimijoiden ja yhtenäisten talous-, sosiaali- ja työllisyyspoliittisten toimien kehittäminen joidenkin yhteisöjen moniongelmaisuuksien torjumiseksi on yleinen haaste. Tällöin kiinnitetään enemmän huomiota myös sosiaalisen pääoman luomiseen uudelleen ja paikallisten aktivointiin yhteisöjen kehityshankkeilla sekä ”oppivat kaupungit ja alueet”- ja ”sosiaalinen kaupunki”-hankkeilla, jotka auttavat yhteisöjen jäseniä muuttamaan elämäänsä. Yhteisöjen elävöittämisessä erityisiä haasteita asettavat rikollisuuden torjuminen ja huumeiden väärinkäytön vähentäminen. On kuitenkin hämmästyttävää, että samaan aikaan kuin moniongelmaisia kaupunkialueita käsitellään kattavasti, vain harvat jäsenvaltiot tarkastelevat maaseutualueiden köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevia ongelmia. Nämä maat korostavat tarvetta kiinnittää entistä enemmän huomiota moniolotteisiin ja yhtenäisiin lähestymistapoihin, joiden avulla voidaan ratkaista useita toisiinsa liittyviä ongelmia. Ongelmista mainitaan esimerkiksi maaltamuutto, jolloin maaseudun väestö vähenee ja ikääntyy sekä taloudellinen perusta heikkenee ja työpaikkoja on entistä vähemmän tarjolla, pienet elinkelvottomat maatilat, pienituloisuus ja sosiaaliavustusten varassa eläminen sekä keskeisten palvelujen puuttuminen tai niiden tarjonnan lopettaminen. Tähän kysymykseen on kiinnitettävä enemmän huomiota kehitettäessä sosiaalista osallisuutta koskevaa prosessia.

## 6. Kuusi ensisijaista tavoitetta

Edellä olevan analyysin perusteella on selvää, että köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä merkittävästi vähentävässä tehokkaassa strategiassa on käytettävä moniulotteista pitkän aikavälin lähestymistapaa, jolla vastataan erityisesti edellä kuvailtuihin kahdeksaan keskeiseen haasteeseen. Koska maailman taloudellinen ja poliittinen tilanne on kuitenkin edelleen epävarma, jäsenvaltioita kehoitetaan kiinnittämään seuraavan kahden tai kolmen vuoden aikana erityistä huomiota jäljempänä kuvailtaviin kuuteen ensisijaiseen tavoitteeseen. Nämä tavoitteet ovat erittäin tärkeitä, jotta myönteinen kehitys kohti Lissabonissa asetettua tavoitetta vähentää köyhyyttä ratkaisevasti vuoteen 2010 mennessä jatkuisi ja jotta suurimmassa vaarassa olevat eivät kärsisi suhteessa enemmän talouskasvun taantumasta tai julkisen talouden vajeiden hallinnasta.

1. Edistetään investointeja aktiivisiin työmarkkinapolitiikan toimenpiteisiin ja toimenpiteiden muotoilua paremmin niiden tarpeita vastaaviksi, joiden työnsaanti on vaikeinta ja parannetaan sosiaalisen suojelun, elinikäisen oppimisen ja työmarkkinatoimien välistä yhteyttä niin, että ne vahvistavat toisiaan.
2. Varmistetaan, että vähimmäistoimeentulojärjestelmät ja muut **sosiaalisen suojelun järjestelmät** takaavat kaikille riittävät tulot ihmisarvoiseen elämään ja että ne kannustavat työkykyisiä työntekoon tehokkaasti.
3. Lisätään **heikoimmassa asemassa olevien** ja suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevien asianmukaisiin asuinoloihin pääsyä, laadukkaiden terveydenhuoltopalveluiden ja pitkäaikaishoitopalvelujen saatavuutta sekä mahdollisuuksia osallistua elinikäisen oppimisen erityisiin ja yleisiin toimiin, myös kulttuuritoimintaan.
4. Toteutetaan yhteisiä toimia, joilla estetään **koulunkäynnin varhainen lopettaminen muodollisessa yleissivistävässä koulutuksessa ja ammattikoulutuksessa** sekä helpotetaan jatkuvaa ongelmaa, joka liittyy koulusta työelämään siirtymiseen erityisesti, kun nuoret lopettavat koulunkäynnin varhaisessa vaiheessa.
5. Kiinnitetään erityistä huomiota **lasten köyhyyden** poistamiseen, jotta voidaan torjua köyhyyden periytyminen sukupolvelta toiselle, erityisesti varhaislapsuuden aikaisilla tukitoimilla ja varhaiskasvatukseen liittyvillä aloitteilla, joiden avulla määritellään tukea tarvitsevat sekä tuetaan lapsia ja köyhiä perheitä.
6. Toteutetaan yhteisiä toimia, joilla vähennetään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä **maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen** keskuudessa ja lisätään heidän osallistumistaan työmarkkinoille, jotta he saavuttavat saman osallistumisen tason kuin valtaväestö.

Ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on kehitettävä yhtenäisiä ja koordinoituja strategioita alueellisella ja paikallisella tasolla sekä erityisesti moniongelmaisissa yhteisöissä. Strategioissa olisi sopeutettava toimet paikallisen tilanteen mukaisesti, helpotettava kaikkien toimijoiden aktivointia ja osallistumista sekä parannettava köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden mahdollisuuksia saada laadukkaita palveluja. Lisäksi on välttämätöntä varmistaa, että tasa-arvonäkökohdat otetaan huomioon kaikissa näissä ensisijaisissa tavoitteissa tasa-arvon edistämiseksi.

### 3. SOSIAALISTA OSALLISUUTTA KOSKEVIEN KANSALLISTEN TOIMINTASUUNNITELMIEN STRATEGISET LÄHESTYMISTAVAT (JA TAVOITTEET)

Jäsenvaltioiden laatimien kansallisten toimintasuunnitelmien perustarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus tarkastella ja kehittää toimintalinjojaan ja ohjelmiaan sekä näin parantaa toimiansa tehokkuutta. Jäsenvaltiot lähestyvät tätä tehtävää hyvin erilaisista lähtökohdista, kun tarkastellaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, hyvinvointijärjestelmiin liittyviä perinteitä ja hallinnollisia rakenteita. Jäsenvaltiot eroavat toisistaan merkittävästi myös sen suhteen, missä määrin ne pitävät mahdollisuuksia käyttää sosiaalisia ja muita oikeuksia keskeisenä periaatteena, johon niiden kehitystoimien ja -ohjelmien lähestymistapa perustuu. Kaikki nämä tekijät vaikuttavat siihen, miten jäsenvaltiot laativat kansallisen toimintasuunnitelmansa. Useissa vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa jäsenvaltiot mukauttavatkin yhteisten tavoitteiden perusteella laadittua mallia, ja laativat suunnitelman, joka sopii paremmin yhteen niiden oman kansallisen päätöksenteon perinteiden kanssa. Tällaista suunnitelmien ”kansallistamista” voidaan pitää jossain määrin myönteisenä askeleena, jolla sisällytetään suunnitelmien laadinta kansallisiin päätöksentekoprosesseihin. Vaarana on kuitenkin, että jotkin yhteisissä tavoitteissa määritellyistä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ulottuvuuksista jäävät vaille huomiota.

Olipa jäsenvaltioiden lähtökohta sitten mikä hyvänsä, on selvää, että tehokkaiden köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvien strategisten suunnitelmien laatiminen edellyttää kolmenlaista tarkastelua, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden yhdessä sopimat tavoitteet:

- Ensinnäkin suunnitelmien on oltava kattavia ja moniulotteisia. Tämä tarkoittaa, että niissä on tarkasteltava kaikkia eri toiminta-aloja (talous, työllisyys, sosiaalipolitiikka, kulttuuri), jotka vaikuttavat kansalaisten elämään. Niissä pitää varmistaa, että näiden eri toiminta-alojen toimet ja toimintalinjat ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja vahvistavat siten toisiaan.
- Toiseksi suunnitelmien on oltava johdonmukaisia ja loogisesti suunniteltuja. Niissä on ensin analysoitava tilannetta perusteellisesti, asetettava selkeät tavoitteet ja painopisteet sekä ehdotettava sitten toimia tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Kolmanneksi suunnitelmissa on asetettava selkeät tavoitteet, jotta köyhyyden poistamista koskevan yleistavoitteen saavuttamisessa voidaan edistyä merkittävästi.

Jäljempänä arvioidaan kansallisia toimintasuunnitelmia, ei jäsenvaltioiden järjestelmiä, näiden kolmen asian suhteen.

#### **Moniulotteinen lähestymistapa**

Useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tuodaan esiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen moniulotteisuus. Se, miten yhtenäisesti ja kattavasti suunnitelmissa käsitellään yhteisten tavoitteiden mukaisia monia eri toiminta-aloja, vaihtelee kuitenkin merkittävästi.

Toisissa maissa alettiin todella kehittää moniulotteista lähestymistapaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjinnän torjumiseksi. Esimerkiksi **Belgiassa** kehitetään melko aitoa moniulotteista lähestymistapaa sosiaaliseen osallisuuteen. Siellä pyritään toteuttamaan eri alojen toimia (oikeuspalvelut, kulttuuri, koulutus, urheilu- ja vapaa-ajan toiminta, perhepolitiikka) ja torjumaan heikoimmassa asemassa olevien ongelmia (asunnottomat, lastenkodeissa asuvat ja muut kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset,

ihmiskaupan uhrit, luku- ja kirjoitustaidottomat). Myös **Ranskan** suunnitelma on melko kattava. Siinä käsitellään sosiaaliseen osallisuuteen vaikuttavien eri toiminta-alojen erilaisia toimia. Näiden toimien väliset suhteet ja keskinäinen yhtenäisyys eivät ole kuitenkaan yhtä selviä. Myös **Irlannin** suunnitelmassa käytetään tasapainoista ja laaja-alaista strategista lähestymistapaa. Vaikka suunnitelmassa pidetään työtä pääasiallisena keinona päästä eroon köyhyydestä, siinä tiedostetaan myös, etteivät kaikki voi käyttää työmarkkinoita päästäkseen eroon köyhyydestä. Näin ollen suunnitelmassa asetetaan tavoitteita, jotka liittyvät toimeentulotukijärjestelmien riittävyteen, ja suunnataan ohjelmia erityisistä vaikeuksista kärsiville ryhmille (vammaisille, liikkuvalla väestöllä, entisille vangeille, asunnottomille, maahanmuuttajille ja etnisille vähemmistöille), joilla on erityisongelmia. **Yhdistyneen kuningaskunnan** köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuva strategia on laaja ja kattava. Se perustuu työllistymismahdollisuuksien parantamiseen ja julkisiin palveluihin kohdistuviin pitkäaikaisiin sijoituksiin, joiden tavoitteena on parantaa palvelujen laatua. Keskeisenä tavoitteena on lasten köyhyyden vähentäminen. **Portugalin** strategia on järjestelmällinen. Sitä ohjaavat täytäntöönpanoa koskevat periaatteet ja monialaiset strategisten toimien alueet, ja se perustuu köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen tärkeimpien suuntausten melko perusteelliseen analyysiin. Yleistavoitteena on kuroa umpeen Portugalin ja muiden Euroopan maiden välinen kuilu yhden sukupolven aikana. **Kreikassa** sosiaalista suojelua pidetään yleisen kehityksen tärkeänä osana. Siellä yhdistetään yleiset toimet, erityisesti talouskasvuun ja rakennemuutokseen liittyvät toimet, joiden tavoitteena on säilyttää sosiaalimenojen kasvuvauhti, ja erityistoimet, joilla torjutaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä.

Toisissa maissa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen moniulotteisuus ja toimien kohdentaminen on yhdistetty strategiaan, jolla pyritään tehokkaaseen sosiaaliseen osallisuuteen koskevaan politiikkaan asettamalla rajattuja ja sopivia poliittisia tavoitteita. Vaikka monien toimenpiteiden tarkoituksena on täydentää ja vahvistaa yleistä sosiaaliturvajärjestelmää, suunnitelmissa on myös eri toiminta-alojen omia toimenpiteitä, ja niissä pyritään torjumaan heikoimmassa asemassa olevien ongelmia. Tällöin tarkistetut yhteiset tavoitteet ja kansallisten toimintasuunnitelmien laatimista varten kehitetty yhteinen luonnos näyttävät vaikuttaneen ensisijaisten ryhmien, kuten asunnottomien, vammaisten, maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen, lastenkodeissa asuvien ja muiden kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten sekä luku- ja kirjoitustaidottomien, tarkasteluun. **Saksan** toimintasuunnitelma perustuu moniulotteiseen lähestymistapaan, jota Saksa käytti jo ensimmäisessä vuoden 2001 köyhyyttä koskevassa raportissaan. Suunnitelmassa asetetaan tavoitteet, jotka perustuvat yleistavoitteeseen lisätä kaikkien kansalaisten aktiivisempaa osallistumista yhteiskuntaan elinikäisen oppimisen, työllisyyspolitiikan, työn ja perhe-elämän paremman yhteensovittamisen sekä asianmukaisten sosiaaliturvapalvelujen avulla. **Luxemburgin suunnitelmassa määritellään viisi Nizzan tavoitteisiin perustuvaa toiminta-aluetta, jotka edustavat sen strategian yleistavoitteita:** aktivointi ja työelämään osallistuminen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, asuntojen saanti, nuorten alle 25-vuotiaiden sosiaaliseen osallisuuteen edistävien toimien vahvistaminen, heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuus käyttää voimavaroja, oikeuksia ja palveluita. **Suomen** toimintasuunnitelmassa vastataan neljään yhteiseen tavoitteeseen erilaisilla konkreettisilla toimilla, joilla pyritään erityisesti parantamaan yleistä järjestelmää. Samanaikaisesti vahvistetaan erityisiä, kohdennettuja toimia. **Ruotsissa** käytetään valtavirtaistamista, ja yleistavoitteena on koko väestön saaminen yleisen sosiaaliturvajärjestelmän ja terveydenhuoltopalvelujen piiriin (ja kohdennettujen järjestelmien välttäminen). Suunnitelmassa tiedostetaan entistä paremmin tarve varmistaa heikoimmassa asemassa olevien täydellinen integrointi yleiseen järjestelmään.

Jotkut toiset maat, riippumatta siitä, onko niillä yleinen sosiaaliturvajärjestelmä, käyttävät kohderyhmäkeskeisempää lähestymistapaa, jolloin kohteena ovat suurimmassa vaarassa olevat tai maan erityistilanteen ja haasteiden perusteella valitut ryhmät. **Tanska** on mukauttanut ensimmäisen suunnitelmansa päätavoitetta luoda paremmin osallisuutta edistävät työmarkkinat kiinnittämällä erityistä huomiota vähäosaisimpiin ryhmiin (huumeiden väärinkäyttajiin, alkoholin väärinkäyttajiin ja heidän perheisiinsä, mielenterveysongelmista kärsiviin, asunnottomiin ja prostituoituihin). **Espanjan** sosiaalipolitiikka keskittyy edelleen tiettyihin erityisryhmiin. Tämän ansiosta etuuksien saajat voivat osallistua merkittävästi toimien suunnitteluun ja toteutukseen, mutta yhtenäisemmän lähestymistavan käyttäminen on vaikeaa. **Italian** strateginen lähestymistapa noudattaa suuressa määrin hyvinvointia koskevaa Italian valkoista kirjaa, jossa määriteltiin kaksi peruslähtökohtaa: väestötilanne (alhaisen syntyvyyden ja ikääntyvän väestön suuren osuuden vaikutukset) ja perheen merkitys Italian yhteiskuntamallin peruspilarina. **Alankomaissa** köyhyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevat kysymykset rajataan tarkemmin ja kiinnitetään enemmän huomiota heikoimmassa asemassa oleviin. Näiden määrittelemiseksi on kehitetty innovatiivinen riskimalli. **Itävallan** suunnitelmassa köyhyys- ja syrjäytymisvaaran katsotaan keskittyvän erityisesti tiettyihin ryhmiin, joille on yksi tai useampia riskitekijöitä.

Selvästä edistymisestä huolimatta kattavaa ja strategista lähestymistapaa ei vielä käytetä muutamilla tärkeillä toiminta-alueilla, erityisesti mahdollisuuksissa elinikäiseen oppimiseen, kulttuuri- ja liikennepalvelujen saatavuudessa ja tietoyhteiskuntaan osallistumisessa. Näillä aloilla käytännön tasolla tehtävää merkittävää ja tärkeää työtä ei useinkaan käsitellä toimintasuunnitelmissa. Huomion kiinnittäminen mahdollisuuksiin käyttää sosiaalisia oikeuksia ja oikeuksien välisiin riippuvuussuhteisiin varmistaa moniulotteisen lähestymistavan omaksumisen, minkä osoittavat esimerkiksi Belgian ja Ranskan suunnitelmat. Tällä alalla on kuitenkin jatkettava vielä kehitystyötä, ja tässä suhteessa Euroopan neuvoston äskettäin selvitystyö siitä, kuinka mahdollisuuksia käyttäen sosiaalisia oikeuksia voidaan parantaa, on avuksi.

### **Johdonmukainen ja suunnitelmallinen lähestymistapa**

Arvioitaessa, kuinka hyvin jäsenvaltiot ovat suunnitelmissaan käyttäneet toimenpiteiden määrittelyyn johdonmukaista ja suunnitelmallista lähestymistapaa, käytettiin kolmea perustetta. Ensinnäkin tarkasteltiin suunnitelmissa käsiteltävien keskeisten riskien ja haasteiden analyysin ja määrittelemisen laatua, toiseksi sitä, kuinka hyvin suunnitelmissa on otettu huomioon tämä analyysi sekä kokemukset selkeitten ja yksityiskohtaisten ensisijaisten tavoitteiden ja yleistavoitteiden asettamisesta, ja kolmanneksi sitä, kuinka yksityiskohtaisesti analyysiin ja tavoitteiden asettamiseen liittyviä toimenpiteitä ja toimia kuvaillaan.

Kaiken kaikkiaan vuoden 2003 suunnitelmat ovat yleensä johdonmukaisempia kuin ensimmäisen kierroksen suunnitelmat. Niissä on kattavammat analyysit, ja suurimmassa vaarassa olevat määritellään tarkemmin. Niistä käy myös ilmi, että laatimisen aikana toimijoita ja osapuolia on kuultu laajemmin. Monissa suunnitelmissa on selkeämmät tavoitteet, tarkemmat painopisteet ja tarkemmat erityistavoitteet, jotka ovat perustana uusien konkreettisten toimien toteuttamiselle. Entistä useammat suunnitelmat liittyvät paremmin kansalliseen päätöksentekoon. Jotkut suunnitelmista vaikuttavat kuitenkin edelleenkin enemmän raporteilta kuin toimintasuunnitelmilta. Vaikka niissä kuvaillaan hyvin tilanne, nykyiset ohjelmat ja paikalliset tai kansalliset laajat toimet, niistä puuttuvat kunnianhimo sekä selkeät ja tarkat yksityiskohdat kansallisten toimintalinjojen tehokkuuden parantamiseksi toteutettavista toimista.

Jotkin kansallisista toimintasuunnitelmista ovat selkeitä ja johdonmukaisia suunnitelmia, jotka koostuvat hyvästä analyysistä, analyysin mukaisten, loogisten strategisten tavoitteiden ja ensisijaisten tavoitteiden kehittämisestä sekä näiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden suunnittelusta. Alankomaiden kansallinen toimintasuunnitelma on oiva esimerkki suunnitelmasta, jossa suunnitellut toimenpiteet ja toimet liittyvät tiiviisti tavoitteiden saavuttamiseen. Suunnitelman johdonmukaisuutta helpottaa sen suhteellisen kapea-alainen rajaus. Myös Ruotsin, Tanskan ja Suomen tarkasti rajatuissa suunnitelmissa käytetään johdonmukaista lähestymistapaa, samoin jossain määrin Itävallan ja Saksan suunnitelmissa. Irlannin suunnitelmassa käytetään laajempaa lähestymistapaa, joka kattaa täydellisemmin yhteiset tavoitteet, mutta suunnitelma on myös johdonmukainen, sillä kuvaillut toimet liittyvät hyvin analyysiin ja tavoitteisiin. Samoin on asian laita jossain määrin Luxemburgin ja Yhdistyneen kuningaskunnan suunnitelmissa. Joissakin suunnitelmissa on mielenkiintoinen ja yksityiskohtainen analyysi, jota seuraa erilaisten toimenpiteiden kuvaus, mutta kahden ulottuvuuden – strategisten tavoitteiden ja ensisijaisten tavoitteiden – välinen yhteys ei ole kovin selkeä Ranskan, Belgian, Italian ja Portugalin kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Kreikan ja Espanjan suunnitelmissa on hyvä analyysi ja painopisteet ja tavoitteet on määritelty selkeästi, mutta tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole kehitetty riittäviä toimenpiteitä.

Edellä mainittujen perusteiden lisäksi on tarkasteltava ulottuvuutta, joka kuvaa, miten vastuu sosiaalisen syrjäytymisen torjunnasta on jaettu keskushallinnon sekä alue- ja paikallisviranomaisten kesken. Koska sosiaalipolitiikan toimivaltaa hajautetaan yhä useammin paikallisviranomaisille, kansallisissa toimintasuunnitelmissa käsitellään usein toimivaltatasojen väliseen tasapainoon liittyviä kysymyksiä. Useissa maissa (Belgia, Saksa, Espanja, Italia, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta), joissa aluehallinto on keskeinen osa hallintorakennetta, kiinnitetään runsaasti huomiota yhtenäisten strategioiden kehittämiseen. Sosiaalista osallisuutta tukevan politiikan koordinointi eri tasojen välillä strategisen lähestymistavan luomiseksi on kuitenkin usein vaikeaa.

### **Tavoitteiden asettaminen**

Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmissä jäsenvaltioita kehoitettiin asettamaan kansallisissa toimintasuunnitelmissaan tavoitteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen merkittävälle vähentämiselle vuoteen 2010 mennessä. Myöhemmin tämä pyyntö otettiin mukaan jäsenvaltioiden sopiessa yhteisten tavoitteiden tarkistamisesta joulukuussa 2002. Asiaa kehitettiin pidemmälle, kun komissio ja jäsenvaltiot sopivat vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien yhteisestä luonnoksesta. Tällöin todettiin: ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiryhmään kuuluvien ihmisten määrän vähentämiselle on asetettava määrälliset tavoitteet. Niiden on perustuttava mahdollisuuksien mukaan yhteisesti sovittuihin indikaattoreihin, mutta niissä on otettava huomioon myös indikaattoriraportissa määritellyt tekijät, köyhyys, asuminen, kodittomuus ja luku- ja laskutaito. Indikaattorien on tarvittaessa pohjauduttava kansallisiin tietoihin, jotka kuvaavat parhaiten kyseisen jäsenvaltion kannalta merkittäviä köyhyyteen liittyviä näkökohtia. Tavoitteet on eriytettävä sukupuolen perusteella aina, kun tarvittavat tiedot ovat saatavilla ja kun eriyttäminen on oleellista.” Tarkistuksen liitteessä esitetään lisäehdotuksia tavoitteiden asettamisessa käytettävistä lähestymistavoista.

Kaikissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on asetettu paljon laajoja tavoitteita ja muita kuin määrällisiä tavoitteita. Kuitenkin vain harvat jäsenvaltiot ovat asettaneet kunnianhimoisia, saavutettavissa olevia ja aikataulutettuja määrällisiä tavoitteita köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrän vähentämiseksi kaikilla asiaan liittyvillä toiminta-aloilla. Yleisempää on ollut joko asettaa

välillisiä tulostavoitteita, jotka ovat välillisesti yhteydessä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen, tai asettaa toimiin liittyviä panostavoitteita (katso jäljempänä oleva taulukko).

**Taulukko 1. Määrällisten tavoitteiden käyttö sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa**

Maa	Välittömät tulostavoitteet 1		Välilliset tulostavoitteet 2	Panostavoitteet 3
	Laeken	Muu kuin Laeken		
Belgia				
Tanska			*	
Saksa			*	
Kreikka	*		*	
Espanja	*			
Ranska		*	*	*
Irlanti	*	*	*	*
Italia			*	
Luxemburg			*	*
Alankomaat		*	*	*
Itävalta		*	*	*
Portugali	*	*	*	*
Ruotsi			*	
Suomi			*	*
Yhdistynyt kuningaskunta	*	*	*	*

1. Välittömät tulostavoitteet ovat tavoitteita, jotka osoittavat suoraan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentymistä keskeisellä toiminta-alalla (eli työttömyys, pienituloisuus, huonot asuinolot/asunnottomuus, heikot oppimislähtökohdat, heikko terveys). Ne jaetaan tavoitteiksi, jotka perustuvat suoraan Laekenissa vahvistettuihin indikaattoreihin, ja tavoitteiksi, jotka perustuvat muihin kansallisiin mittareihin.
2. Välilliset tulostavoitteet ovat tulostavoitteita, jotka voivat vaikuttaa välillisesti köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähenemiseen (esimerkiksi avustuksista riippuvaisten määrän väheneminen, yleisen työllisyystason nousu, sairaslomien väheneminen).
3. Panostavoitteita ovat tavoitteet, joiden avulla yritetään lisätä toimia (esimerkiksi avustettujen asunnottomien määrän lisääminen, sen varmistaminen, että kaikki maahanmuuttajat voivat osallistua sopeuttamisohjelmaan).

Selkeimmät *kokonaistavoitteet* köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrän vähentämiseksi on asetettu Kreikan, Espanjan, Irlannin ja Portugalin kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Kreikan, Espanjan ja Portugalin tavoite perustuu Laekenissa sovittuun 60 prosentin mediaanituloa kuvaavaan indikaattoriin. Kreikka asettaa joukon tavoitteita, joista suurin osa on määrällisiä ja jotka olisi saavutettava vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi Kreikassa on vanhuksia ja lapsia koskevia erityistavoitteita sekä kokonaistavoite, mutta koko suunnitelmakauden ajalle ei aseteta erillisiä tavoitteita. Espanjassa asetetaan vain yksi tavoite eli köyhyysriskin vähentäminen 2 prosentilla vuosien 2003–2005 suunnitelman aikana. Portugali pyrkii vähentämään köyhyysriskiä 2 prosenttia vuoden 2005 loppuun mennessä.



Irlanti asettaa kokonaistavoitteeksi pitkäaikaisesti köyhien määrän vähentämisen (jota mitataan tulo- ja köyhyysindikaattorien yhdistelmällä) alle 2 prosenttiin tai mikäli mahdollista pitkäaikaisen köyhyys poistamisen.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa asetetaan määrällinen tavoite, jonka mukaan pienituloisissa kotitalouksissa asuvien lasten määrää vähennetään neljänneksellä vuosiin 2004–2005 mennessä. Tällä pyritään auttamaan laajemman tavoitteen saavuttamista. Sille asetetaan määrällinen tavoite sitten, kun on sovittu lasten köyhyys pitkääikaisesta mittarista. Tavoitteena on vähentää lasten köyhyys puoleen vuoteen 2010 mennessä ja poistaa se kokonaan vuoteen 2020 mennessä.

Suunnitelmissaan johdonmukaisimmin ja järjestelmällisimmin määrällisiä tavoitteita, jotka perustuvat jäsenvaltioiden painopisteisiin ja tavoitteisiin, asettavat Irlanti, Ranska, Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta asettavat kattavia tavoitteita useille yhteisten tavoitteiden käsittämille toiminta-aloille. Yhdistyneen kuningaskunnan suunnitelmassa tavoitteita on hyvin paljon (100), ja ne koskevat yhteisten tavoitteiden mukaisia keskeisiä aloja. Nämä tavoitteet jaetaan neljän aluehallinnon kesken, mutta jotkut tavoitteista koskevat vain yhtä aluehallinnoista. Tavoitteilla mitataan pääasiassa erityisiä suoritteita ja tuloksia, kuten elinikäisen oppimisen laadun parantamista, terveyden paranemista ja rikollisuuden vähenemistä. Ranska asettaa tavoitteita useille toiminta-aloille, mutta käyttää yleensä enemmän panoksia ja vaikutuksia koskevia tavoitteita (esimerkiksi eri toimien piiriin kuuluvien määrä/osuus) kuin todellisia sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisen tuloksia koskevia tavoitteita. Tosin suunnitelmaan sisältyy erityinen suoritustavoite, joka koskee koulujärjestelmän ilman todistusta tai pätevyyttä jättäneiden nuorten määrän vähentämistä 10 000:lla. Alankomaissa käytetään tarkemmin rajattua lähestymistapaa, ja sen tavoitteet (tuloksia ja vaikutuksia koskevien tavoitteiden yhdistelmä) liittyvät hyvin johdonmukaisesti suunnitelman painopisteisiin, mutta ne eivät kata eräitä sosiaalisen syrjäytymisen tärkeitä näkökohtia. Samoin Ruotsissa keskitytään melko kunnianhimoisiin tavoitteisiin, jotka koskevat muutamia keskeisiä aloja, esimerkiksi työllisyystason nostaminen yli 80 prosenttiin, sosiaalivastuuseen kohdistuvan riippuvuuden vähentäminen puoleen vuosina 1999–2004 tai sairauspoissaolojen vähentäminen puoleen vuoteen 2008 mennessä. Nämä kaikki voivat olla hyvin tärkeitä köyhyys- ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisen kannalta. Mikään näistä ei kuitenkaan mittaa suoraan köyhyys- ja sosiaalisen syrjäytymisen vähenemistä. Vaikka Ruotsin suunnitelmassa asetetaan edellä mainittujen kokonaistavoitteiden lisäksi kymmenen kansallista tavoitetta sosiaalisen osallisuuden kannalta erittäin tärkeillä aloilla, suurin osa näistä tavoitteista ei ole vielä määrällisiä.

Muutamit jäsenvaltiot eivät aseta määrällisiä tavoitteita yhtä järjestelmällisesti kaikille yhteisille tavoitteille. Yleensä määrälliset tavoitteet ovat yleisempiä työllisyyden/työttömyyden alalla, mikä saattaa johtua siitä, että työllisyyspolitiikassa on jo asetettu tavoitteet. Näin ollen esimerkiksi Italian kansallisessa toimintasuunnitelmassa ainoat Lissabonissa asetettuja tavoitteita koskevat välilliset tavoitteet on määritelty työllisyyden alalla. Suomen kansallisessa toimintasuunnitelmassa on joillekin aloille määrällisiä tavoitteita, jotka voivat edistää köyhyys- ja sosiaalisen syrjäytymisen vähenemistä. Suomessa pyritään esimerkiksi nostamaan työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen loppuun mennessä ja keskimääräistä todellista eläkeikää vähintään kahdella tai kolmella vuodella vuoteen 2010 mennessä. Suunnitelma käsittää myös sosiaalista asuntotuotantoa koskevan panostavoitteen. Saksassa tavoitteet on osittain otettu muista yhteyksistä eikä niitä ole liitetty köyhyys- ja sosiaaliseen syrjäytymiseen koskeviin kysymyksiin. Ne ovat harvoin määrällisiä tai tarkkaan eriteltyjä. Saksassa käytetään suoritteita koskevia välillisiä tavoitteita joillakin toiminta-alueilla, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi köyhyys- ja sosiaaliseen syrjäytymiseen. Joissakin tapauksissa on määritelty

määrällisiä ja tarkkoja tavoitteita, esimerkiksi ammattikoulutusta saamattomien nuorten määrän vähentäminen puoleen vuoteen 2010 mennessä. Vaikka Espanjan suunnitelmassa asetetaan köyhyysvaarassa olevien määrän vähentämistä koskeva yleistavoite, se ei sisällä tavoitteita esimerkiksi sellaisilla tärkeillä toiminta-alueilla kuin terveydenhuollon, asuntopalvelujen ja elinikäisen oppimisen aloilla.

Belgian kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei esitetä määrällisiä tavoitteita, mutta Belgia aikoo myöhemmin laatia määrällisistä tavoitteista liitteen.

Vain harvat jäsenvaltiot ottavat tasa-arvokysymyksiä huomioon määrällisiä tavoitteita asettaessaan. Näin ollen sukupuolen mukaan eriytetyt tavoitteet ovat harvinaisia. Irlanti korostaa tavoitteissaan Lissabonissa asetettua yhteistä tavoitetta, jonka mukaan naisten osallistumista työelämään pyritään lisäämään keskimäärin yli 60 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. Ruotsissa määritellään tavoitteeksi sellaisten naisten ja miesten määrän vähentäminen, etnisestä taustasta riippumatta, joiden tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanitulosta, mutta erillisiä tavoitteita ei aseteta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa pyritään vähentämään teiniäitien ei-toivottujen lasten osuutta 20 prosentilla ja alle 17-vuotiaiden teiniäitien synnyttämien lasten osuutta 40 prosentilla vuoteen 2007 mennessä.

Vähäosaisten köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen on monimutkaista ja moniulotteista, ja sen vähentäminen edellyttää useiden yhteensopivien toimintalinjojen hyödyntämistä paikallisella tasolla. Useimmat jäsenvaltiot ovat todella käyttäneet tällaista lähestymistapaa torjuessaan epäsuotuisten alueiden ongelmia. Kansallisista toimintasuunnitelmista ei käy kuitenkaan ilmi, että muilla alueilla olisi vielä ymmärretty johdonmukaisen toimintalinjojen yhdistämisen ja yhtenäistämisen tärkeä merkitys, keskeisimpien riskien ja haasteiden määrittelemisestä selkeitten painopisteiden valitsemiseen ja nykyisten toimien tehokkuuden arvioinnista tavoitteiden asettamiseen.

#### 4. TAVOITE 1.1: HELPOTETAAN TYÖPAIKKOJEN SAANTIA

Euroopan työllisyysstrategian ja erityisesti sen suuntaviivojen täytäntöönpanon yhteydessä:

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

– ottamalla käyttöön **työllistämiskeinoja** yhteiskunnan kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ryhmille sekä tehostamalla tähän päämäärään tähtäviä **koulutustoimia**;

– kehittämällä **työn ja perhe-elämän yhteensovittamista edistäviä toimia**, joissa otetaan huomioon myös lasten ja muiden huollettavien hoito;

– käyttämällä sopeuttamiseen ja työllistämiseen **osuus- ja yhteisötalouden** tarjoamia mahdollisuuksia.

(b) Estetään ihmisten syrjäytyminen työelämästä **työllistettävyyden parantamisen, henkilöstöhallinnon** sekä työn organisoimisen ja elinikäisen oppimisen avulla.

Kaikki jäsenvaltiot korostavat työelämään osallistumisen keskeistä merkitystä sosiaalisen osallisuuden edistäjänä, sillä työnteko on olennaista sekä riittävien tulojen varmistamiseksi (niin tällä hetkellä kuin eläkkeelläkin) että sosiaalisen osallistumisen edistämisen kannalta.

## **Sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien ja työllisyyden kansallisten toimintasuunnitelmien väliset yhteydet**

Sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien ja työllisyyden kansallisten toimintasuunnitelmien välisen koordinoinnin on oltava tiivistä. Suunnitelmia olisi tarkasteltava yhdessä, jotta saadaan parempi kokonaiskuva toimista, joilla torjutaan sosiaalista syrjäytymistä edistämällä osallistumista työmarkkinoille. Työllisyyden kansallisten toimintasuunnitelmien perusteella voidaan kehittää erityisiä toimia heikossa asemassa olevien ryhmien integroimiseksi työmarkkinoille, koska suunnitelmissa käsitellään laajaa toimien sarjaa, jolla pyritään nostamaan työllisyysastetta lähemmäksi Lissabonissa asetettuja tavoitteita sekä parantamaan työllistettävyyttä ja työmarkkinoiden tehokkuutta. Nämä ovat kaikki ehdottomia edellytyksiä avoimien ja osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämiseksi. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa keskitytään toimiin, joilla helpotetaan työmarkkinoista eniten vieraantuneiden yksilöiden, ryhmien ja yhteisöjen työpaikan saantia. Työllisyyden kansalliset toimintasuunnitelmat ja sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ovat usein luonnostaan pitkälti päällekkäisiä, vaikka ne on laadittu eri aloilla. Kuitenkin vain harvoissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitellään strategioita, joilla ehkäistään ja torjutaan sosiaalista syrjäytymistä työmarkkinoilta.

Työllisyysstrategiassa kiinnitetään entistä enemmän huomiota osallisuutta edistäviin työmarkkinoihin. Vuonna 1999 Euroopan työllisyysstrategiassa otettiin käyttöön erillinen suuntaviiva, joka koskee työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevia ryhmien integroitumista. Kesäkuussa 2003 otettiin käyttöön uusi Euroopan työllisyysstrategia, joka perustuu kolmeen tavoitteeseen: täystyöllisyys, työn laadun ja tuottavuuden parantaminen, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden vahvistaminen. Viimeksi mainitun laajimman tavoitteen mukaan osallistumista työelämään on edistettävä edistämällä kaikkien työkykyisten naisten ja miesten mahdollisuutta saada laadukas työpaikka, torjumalla syrjintää työmarkkinoilla ja estämällä ihmisten syrjäytyminen työelämästä. Huomiota kiinnitetään myös alueellisten työllisyys- ja työttömyyserojen sekä Euroopan unionin köyhien alueiden työllisyyteen liittyvien ongelmien vähentämiseen sekä taloudellisen ja sosiaalisen rakenneuudistuksen myönteiseen tukemiseen.

Uudessa strategiassa laajimmat tavoitteet esitetään kymmenenä suuntaviivana, joista monet tukevat osallisuutta edistävien työmarkkinoiden saavuttamista. Yhdessä erityissuuntaviivassa edistetään työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien integroitumista ja torjutaan näiden syrjintää. Tavoitteena on esimerkiksi vähentää huomattavasti muiden kuin EU:n kansalaisten ja EU:n kansalaisten välisiä työttömyyskuiluja kussakin jäsenvaltiossa kansallisten tavoitteiden mukaisesti. Työssäkäyvien köyhien määrän vähentämiseen viitataan työn kannattavuutta koskevassa suuntaviivassa. Lisäksi muut erityissuuntaviivat, kuten elinikäistä oppimista, työvoiman tarjonnan lisäämistä, aktiivista ikääntymistä ja pimeän työn muuttamista lailliseksi työksi koskevat suuntaviivat tukevat osallisuutta edistäviä työmarkkinoita. Suuntaviivojen täytäntöönpanoa ja erityisesti tapaa, jolla jäsenvaltiot tukevat osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämistä, selostetaan yksityiskohtaisemmin vuosien 2003–2004 yhteisessä työllisyysraportissa, joka perustuu työllisyyden kansallisiin toimintasuunnitelmiin.

### **Työpaikkojen saannin edistäminen: painopisteet, yleiset toimenpiteet ja institutionaaliset puitteet**

Useat jäsenvaltiot painottavat makrotaloudellisen toimintaympäristön merkitystä kasvun ja työllisyyden sekä toimivien työmarkkinoiden luojana. Jotkut jäsenvaltiot tähdentävät, että välttämätön edellytys näiden tavoitteiden saavuttamiselle sekä osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämiseksi on talous-, vero-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen entistä parempi koordinaatio.

Uusissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa erityisen merkittäviä ovat seuraavat kolme näkökohtaa, joiden ansiosta uudet suunnitelmat ovat ensimmäisiä suunnitelmia parempia. Ensinnäkin niissä tunnustetaan, etteivät työttömät, erityisesti pitkäaikaistyöttömät, ole yhtenäinen ryhmä ja että eri ihmisten työmarkkinoille pääsyä vaikeuttavat syyt voivat vaihdella merkittävästi henkilöittäin. Toiseksi suunnitelmissa korostetaan entistä enemmän työttömien kotitalouksien hyvin heikkoa tilannetta, mutta myös sellaisten kotitalouksien suurempaa köyhyysriskiä, joissa on vain yksi työssä käyvä jäsen. Kolmanneksi suunnitelmissa painotetaan toistuvasti tietyn kolmen ryhmän heikkoa asemaa: vammaiset, maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt; ikääntyvät työntekijät, joiden taidot ovat vaarassa käydä tarpeettomiksi; ja nuoret, joiden koulutustaso on alhainen. Lisäksi naisia tarkastellaan erillisenä ryhmänä, jonka osallistumista työmarkkinoille voidaan lisätä ainoastaan huolehtimalla sekä palveluista että hoitotuesta.

Vaikka kaikki jäsenvaltiot painottavat osallisuutta edistävien työmarkkinoiden tukemisen tärkeyttä, toiminnan painopisteissä on eroja. Jotkut maat (esimerkiksi Luxemburg) keskittyvät työttömyyden vähentämiseen, erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen, ja esteiden poistamiseen heikoimmassa asemassa olevilta ryhmiltä, kun taas toiset korostavat tarvetta lisätä työelämään osallistumista yleensä ja erityisesti tietyillä ryhmillä. Jälkimmäisessä tapauksessa heikommassa asemassa olevien tehokkaalla työmarkkinoille integroitumisella katsotaan olevan monta tarkoitusta: sosiaalisen osallisuuden lisääminen, kokonaistyöllisyysasteen nostaminen ja sosiaaliturvajärjestelmien kestävyysparantaminen.

Esimerkiksi toimien kehittäminen *ikäntyvien työntekijöiden* työmarkkinatilanteen parantamiseksi on tärkeää useammalta kannalta tarkasteltuna. Tärkein näkökohta on, että ellei ikääntyvien työntekijöiden osallistumisen osuus kasva, väestön ikääntyminen vaikuttaa vastaisuudessa voimakkaasti työvoiman saatavuuteen, talouskasvuun ja sosiaaliturvajärjestelmien kestävyteen. Edistämällä aktiivista ikääntymistä voidaan kuitenkin lieventää myös väestön ikääntymisen sosiaalisia vaikutuksia. Useat jäsenvaltiot (Itävalta, Tanska, Kreikka, Irlanti, Luxemburg, Alankomaat) edistävät *aktiivista ikääntymistä* parantamalla ikääntyvien työntekijöiden työoloja, uudistamalla varhaiseläkejärjestelmiä tai herättämällä kysyntää työnantajien keskuudessa sekä lisäämällä työvoiman tarjontaa.

*Täytäntöönpano:* Jäsenvaltiot kiinnittävät edelleen erityistä huomiota täytäntöönpanomekanismeihin tehokkaampien työmarkkinaohjelmien kehittämiseksi. Jo ensimmäisissä sosiaalista osallisuutta koskevissa raporteissa kuvailtu suuntaus kohti suurempaa hajauttamista jatkuu. Alueet, paikalliset toimijat ja kunnat ovat yhä enemmän mukana täytäntöönpanossa, ja huomiota kiinnitetään entistä enemmän paikallisiin olosuhteisiin, kun suunnitellaan köyhyyteen liittyviä työllisyystoimia. Julkiset työnvälityspalvelut on hajautettu ja/tai paikallisille toimijoille on annettu itsenäisempi asema keskushallintoon nähden. Usein toimintaan osallistuvat entistä enemmän myös työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt, sosiaalipalvelut ja muut paikalliset toimijat.

Alankomaissa toimintaa on yhdennetty kunnissa, joille on annettu taloudellinen vastuu sekä sosiaalietuusmaksuista että uudelleenintegrointiin liittyvistä toimista. Italiassa työmarkkinapoliittisten toimien ja julkisten työnvälityspalvelujen hajauttaminen on osa laajempaa kokonaisuutta, mutta myös

työmarkkinapoliittisten toimien tehokkuuden parantaminen on tärkeä tekijä. Jos toimintalinjoja ja toimenpiteitä ei koordinoita tehokkaasti, ei osoiteta riittäviä määrärahoja eikä ole tehokkaita strategioita tiedon jakamiseksi (esim. yhteisiä raportointi- ja seurantanormeja), on toisaalta olemassa se vaara, että eri alueiden toimintalinjojen ja toimien välinen epätasapaino kasvaa.

### **ALANKOMAAT: SOSIAALISEN AKTIVOINNIN KOKEILUT (1996–2001)**

Vuosina 1996–2001 Alankomaiden sosiaali- ja työllisyysministeriö antoi (pyynnöstä) kunnille valtuudet poiketa joistakin avustuksia koskevan lain (Algemene bijstandswet, ABW) säännöksistä. Tavoitteena oli kehittää uusia aktivointivälineitä sellaisten etuuksien saajien sosiaalisen syrjäytymisen estämiseksi, jotka olivat vieraantuneet työmarkkinoista, ja edistää heidän työmarkkinoille integroitumistaan.

Kokeiluja seurattiin tarkkaan pitkittäistutkimuksen avulla. Ministeriö käynnisti kuntien toimia tukevan hankkeen, jolla seurattiin tuloksia ja tiedotettiin niistä. Arvioinnit osoittavat, että kokeilut ovat vähentäneet osallistujien sosiaalista eristyneisyyttä, vahvistaneet heidän asemaansa työmarkkinoilla ja aktivoineet heitä. Kokeilut ovat kannustaneet kehittämään pitkäaikaisia sosiaalista aktivointia koskevia strategioita, joita jatketaan vielä kokeilun päätyttyä.

Kokeiluissa ratkaisevaa onnistumisen kannalta oli se, että kunnat tukivat toimia laajasti ja se, että ne keskittyivät kehittämään toimintastrategioita, joiden tavoitteena oli vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta kaupungeissa ja asuinalueilla. Kunnat tekivät kokeilujen aikana yhteistyötä muiden kunnan osastojen ja useiden muiden asianomaisten elinten kanssa, joskus jopa asiakasjärjestöjen kanssa.

On huomattava, että kokeilut toteutettiin ilman lisätukia. Sosiaalista aktivointia koskevia kokeiluja toteutetaan nyt muilla etuuksien saajilla, erityisesti työkyvyttömyyskorvausta saavilla. Lisäksi toimia on vahvistettu.

*Sääntely:* Kattavassa toimintakehyksessä, jolla edistetään työmarkkinoiden avoimuutta ja kykyä vastata työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden tarpeisiin, on kiinnitettävä huomiota sekä työmarkkinoiden sääntelyyn että työmarkkinajärjestelyihin ja -instituutioihin. Tämän alan toimenpiteitä ovat sosiaalilausekkeiden tai -lukujen lisääminen työehtosopimukseen tai kiintiöiden käyttöönotto sellaisten työllistämiseksi, joiden työkyky on alentunut (esimerkiksi Saksa). Syrjäytyneiden ryhmien, etenkin maahanmuuttajien (katso luku 5) yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä koskevat yleiset säännökset helpottavat myös heidän työmarkkinoille osallistumistaan. Lisäksi sosiaaliturvan ulottamisen epätyypillisessä työsuhteessa oleviin katsotaan tukevan paremmin osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämistä. Itävallassa erorahaa maksetaan nyt myös epätyypillisissä työsuhteissa oleville. Espanjassa taas toimilla pyritään muuttamaan määrä-aikaisia työsuhteita toistaiseksi voimassa oleviksi.

Useimmat jäsenvaltiot viittaavat työnantajien aktiivisen osallistumisen merkitykseen, kun tavoitellaan avoimia ja osallisuutta edistäviä työmarkkinoita. Perinteisten työllistämistukien lisäksi hyödynnetään muita menetelmiä, pääasiassa erityisten kohderyhmien, kuten vammaisten ja maahanmuuttajien, työllistämiskampanjoita, yritysten sosiaalista vastuuta lisääviä toimia (Itävalta, Belgia, Italia ja Espanja) ja syrjinnän torjumiseen liittyviä yleisiä toimia. Kuusi jäsenvaltiota ei viittaa strategiassaan ollenkaan tällaisiin toimiin, joilla työnantajat otetaan mukaan sosiaalista osallisuutta koskevaan prosessiin.

Euroopan työllisyysstrategian yhdeksannen suuntaviivan mukaisesti Kreikka ja Italia asettavat ensisijalle myös *pimeän työn muuttamisen lailliseksi työksi*. Harmaan talouden työmarkkinoiden hillitsemisen katsotaan lisäävän sosiaalioikeuksia sekä tekevän työn vastaanottamisesta entistä

kannattavampaa ja ehkäisevän työmarkkinoiden vääristymistä. Lisäksi se rajoittaa koko työvoimasta aiheutuvia sivukuluja. Pyrittäessä muuttamaan pimeää työtä lailliseksi työksi Kreikassa siirrytään sosiaalivakuutuslaitoksessa (IKA) käyttämään sähköisiä järjestelmiä, kehitetään maahanmuuttajia koskevaa lainsäädäntöä ja parannetaan työtarkastuspalveluja.

Merkittävää edistymistä ensimmäisiin kansallisiin toimintasuunnitelmiin verrattuna osoittaa se, että useissa jäsenvaltioissa toteutetaan tai ilmoitetaan toteutettavan toimenpiteiden *seuranta* tai jopa *arviointia*. Tähän on kuitenkin kiinnitettävä vielä enemmän huomiota.

### **Vakituisen ja laadukkaan työpaikan saamisen edistäminen: työllistämiskeinot**

Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia lähestymistapoja poistaakseen heikossa asemassa olevien työelämään osallistumisen – ja vakituisen ja laadukkaan työpaikan saamisen – esteitä.

Monet jäsenvaltiot ovat jo vuosia tarjonneet henkilökohtaista neuvontaa työttömille työnhakijoille, eli työllistämiskeinoina käytetään toimenpiteiden yksilöllisesti räätälöityä yhdistelmää. Yhä useammassa maassa hyödynnetään usein ratkaisua, jossa työmarkkinatoimet yhdennetään muiden asiaan liittyvien alojen toimenpiteiden kanssa, kuten sosiaalipalvelujen, terveydenhuollon ja kuntoutuksen tai kielten opiskelun kanssa. Tämä edellyttää tiivistä ja tehokasta koordinaointia eri elimien välillä sekä keskushallinnossa että paikallisesti. Esimerkkejä tällaisista toimista ovat

- Suomessa käynnistettiin vuonna 2002 kokeiluhanke, jolla pyritään edistämään pitkäaikaistyöttömien työllistymistä. Tavoitteena on suunnitella palvelupaketteja, jotka sisältävät työvoimapalveluja, työmarkkinatoimia, kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja sekä Kansaneläkelaitoksen tarjoamia kuntouttamispalveluja. Tämän kokeilun tulosten perusteella suunnitellaan julkisten työnvälityspalvelujen uudistusta vuonna 2004 työvoiman palvelukeskusten verkoston luomiseksi. Keskus käsittää työvoimatoimiston sekä paikallisviranomaisen, Kansaneläkelaitoksen ja muiden palveluntarjoajien palveluja.
- Alankomaissa tarjotaan ”uudelleenintegroitumistikkaita” työmarkkinoilta eniten vieraantuneille. Palvelupaketti alkaa sosiaalisen aktivoinnin toimenpiteillä ja päättyy säännölliseen työhön. Jokainen tikkaan askelmista edellyttää uusia taitoja. Asiakkaan yksilöllisiä tavoitteita muokataan ajan mittaan. Monista ongelmista (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyydestä, velkaongelmista ja psykososiaalista ongelmista) kärsiville tarjotaan eri palveluja yhdenmetyllä tavalla.

Vaikka päätavoitteena on helpottaa integroitumista ”ensisijaisille”, avoimille työmarkkinoille, tämä saattaa olla hyvin vaikeaa tiettyjen erittäin vakavista ongelmista kärsivien ryhmien kohdalla. Näille henkilöille tarjotaan mahdollisuutta erilaiseen suojatyöhön. Tällöin henkilö saa usein hyvin erikoislaatuista työkokemusta, ja osaamista on vaikea siirtää, joten hänen voi olla entistä vaikeampi saada työtä avoimilla työmarkkinoilla. Tämän vuoksi suojatyö on suunnattava tarkkaan henkilöille, joiden työkyky on pysyvästi hyvin rajallinen ja joiden olisi hyvin vaikea saavuttaa avoimilla työmarkkinoilla edellytettyä tuottavuutta.

Useat jäsenvaltiot aikovat hyödyntää entistä enemmän **osuus- ja yhteisötalouden tarjoamia mahdollisuuksia työpaikkojen luomiseksi**. Näiden osuus bruttokansantuotteesta on suuri jo monissa maissa (Itävalta, Saksa). Belgiassa näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseen käytetään liittohallituksen yhteisrahoittamaa järjestelmää. Ruotsissa tukea annetaan keskuksille, jotka antavat tietoja ja neuvoja henkilöille, jotka aikovat perustaa osuuskuntia, ja jotka edistävät yrittäjyyttä osuus- ja

yhteisötaloudessa. Osuus- ja yhteisötaloutta ei luonnollisestikaan saa ymmärtää ainoastaan työpaikkojen luomiseen käytettäväksi välineeksi, vaan myös sellaisten sosiaalipalvelujen ja -tuen tarpeiden tyydyttäjänä, joita markkinatalouden tarjoamat palvelut eivät tyydytä.

Lisäksi vero- ja etuusjärjestelmistä johtuvaa työelämään osallistumattomuutta ja köyhyysloukkuja pidetään käytännöllisesti katsoen kaikissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mahdollisesti tärkeinä työelämään osallistumisen esteinä. Tämän vuoksi jäsenvaltioissa on otettu käyttöön erilaisia **aktiivointitoimia**, joilla pyritään eliminoimaan työn vastaanottamista tai koulutukseen osallistumista jarruttavia tekijöitä ottamalla käyttöön vähimmäistyötulot, nostamalla palkkoja tai toteuttamalla verouudistuksia. Itse asiassa aktiivointi on vahvistettu työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi monissa jäsenvaltioissa, nimittäin Irlannissa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa se yhdistetään työnhakuapuun ja taitojen kehittämiseen. Toisissa maissa, kuten Kreikassa ja Italiassa, on vasta hiljattain siirrytty kannustamaan avustusten varassa elämisestä työhön siirtymistä. Työn kannattavuutta lisääviä toimia kuvailaan tarkemmin seuraavassa luvussa, jossa käsitellään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden edistämistä.

### **Heikossa asemassa olevat ryhmät**

Monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kiinnitetään enemmän huomiota heikossa asemassa oleviin ryhmiin kuin ensimmäisen kierroksen kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Usein käsiteltäviä ryhmiä ovat maahanmuuttajat, etniset vähemmistöt ja pakolaiset, vammaiset, pitkäaikaistyöttömät, vähäosaiset nuoret, ikääntyneet, vähän koulutetut ja sosiaaliavun saajat. Lisäksi on monenlaisia yhden tai kahden jäsenvaltion mainitsemia ryhmiä, esimerkiksi huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjät, (entiset) vangit, epäsuotuisilla alueilla asuvat, yksinhuoltajat ja sosiaalietuuksia saavat. Näille ryhmille suunnatuille toimilla saadaan usein tukea EQUAL-aloitteesta tai ESR:sta.

Heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tai yksilöiden määrittelemiseksi Alankomaissa on otettu käyttöön innovatiivinen riskimalli, jolla yhdistetään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen piirteet riskitekijöihin, kuten tulotasoon, työmarkkina-asemaan, terveyteen ja elinoloihin. Riskimallin avulla voidaan paremmin määritellä riskien kasautuminen ja sukupolvelta toiselle siirtyvä köyhyys. Espanjassa on tavoitteena luoda indikaattorijärjestelmä, jonka avulla voitaisiin laatia profiilit yksilöistä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta. Tämä helpottaisi ennaltaehkäisevän lähestymistavan käyttöönottoa. Luxemburgissa on perustettu tätä varten arviointikeskuksia.

### **LUXEMBURG – ARVIOINTIKESKUKSET**

Työkykyiset taatun vähimmäistulon (RMG) saajat saavat työllistettävyydestukea, jonka määrä vastaa sosiaalista vähimmäispalkkaa, jos he osallistuvat aktiivointitoimeen ja ovat ilmoittautuneet työnhakijoiksi.

Näiden tukien saajien kykyjen ja työllistymisen esteiden arvioimiseksi perustettiin arviointikeskuksia. Arviointien perusteella laaditaan yksilölliset työllistymissuunnitelmat, joiden tavoitteena on palauttaa tai parantaa heidän työllistettävyyttään tai säilyttää se. Osallistujat ohjataan heille sopivimpina pidettäviin uudelleenintegroitumistoihin (koulutusjaksot yrityksissä, sosiaalisesti hyödylliset työt, ammatillinen koulutus ja terapia).

Tähän toimeen osallistuvia seurataan 3, 6 ja 12 kuukauden kuluttua arvioinnin aloittamisesta. Tulokset ovat hyvin lupaavia, sillä yli 90:tä prosenttia ehdotetuista toimista seurataan vielä 3 tai 6 kuukauden jälkeen.

Osallistujat näyttävät hyötyneen tästä toimesta eri tavoin: sosiaaliset taidot vahvistuvat, esiintyminen sekä työmarkkinoihin ja työnhakuun suhtautuminen paranee, ammattitaidot kehittyvät.

*Etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat:* Monet jäsenvaltiot kiinnittävät huomiota toimiin, joilla integroidaan etnisiä vähemmistöjä, pakolaisia ja maahanmuuttajia työmarkkinoille. Alankomaissa näiden ryhmien työllisyysasteelle on asetettu määrällinen erityistavoite. Samalla kun monet maat kiinnittävät huomiota näiden ryhmien erityisiin tarpeisiin ja epäedulliseen asemaan, ne korostavat myös ryhmien työmarkkinoihin liittyviä ”velvollisuuksia” ja vastuita. Esimerkiksi Tanskassa viranomaiset ovat käynnistäneet monenlaisia aloitteita ja toimia, jotka kattavat työmarkkinat sekä sosiaali-, asunto- ja koulutussektorit, mutta näihin liittyy alhaisempi työttömien sosiaaliavustus työn vastaanoton kannustamiseksi.

*Vammaiset:* Kaikilla jäsenvaltioilla alkaa olla useita erilaisia toimia ja välineitä, joilla parannetaan vammaisten työllisyysatilannetta. Pelkkä vammaisten taloudellisista tarpeista huolehtiminen rahallisten etuuksien avulla ei riitä, sillä monet jäisivät työmarkkinoiden ulkopuolelle ja syrjäytyisivät usein myös koko yhteiskunnasta. Ammatillisen kuntoutuksen ja koulutuksen lisäksi vammaisia varten on monia muita työllistymistä edistäviä toimia: työllisyysavustukset, suojatyöpaikat ja avustuksen säilyminen sekä apuvälineet ja kustannusten korvaaminen, kun henkilö siirtyy etuuksien varassa elämisestä palkkatyöhön.

## **Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen**

Työllisyysasteiden nostamisessa, etenkin naisilla, kaikki jäsenvaltiot korostavat sen tärkeyttä, että on oltava mahdollista yhdistää työ – tai opiskelu – ja vanhemmuus. Lastenhoitopalvelujen saatavuutta ja käyttöä ei saisi kuitenkaan pitää ainoastaan keinona, jolla helpotetaan työn ja perhe-elämän yhteensovittamista, vaan myös tärkeänä keinona edistää kaikkien lasten mahdollisuutta varhaisiän aikaiseen oppimiseen, erityisesti epäedullisista oloista olevilla lapsilla. Jäsenvaltiot eivät yleensä tuo tätä asiaa esiin.

Suunnitelmissa on esitelty erilaisia lähestymistapoja, esimerkiksi laajennetaan lastenhoitopalveluja, tuetaan perheitä, joissa on pieniä lapsia, luodaan perheystävällinen työympäristö, lisätään joustavia tai osa-aikaisia työaikamalleja, tarkistetaan vanhempain- ja äitiyslomajärjestelmät ja lisätään työnantajille suunnattua valistusta perheystävällisen työympäristön suuresta merkityksestä.

Vaikka pienten lasten hoitoa ja koulutuspalveluja laajennetaan, 10–18-vuotiaiden hoidossa on edelleen puutteita. Nuorisotoimella on yhä vähemmän henkilökuntaa ja toimitiloja, ja näin nämä ikäryhmät jäävät usein ilman luotettavaa hoitoa työpäivinä. Ainoastaan Pohjoismaiden, etenkin Suomen, kattavassa koulujärjestelmässä otetaan kaikki hoitotarpeet huomioon.

## **Työllistettävyyden parantaminen**

Kaikissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan taitojen merkitystä työnsaannin välttämättömänä edellytyksenä. Tämän vuoksi kaikissa jäsenvaltioissa kehitetään koulutustoimia erityisille kohderyhmille, kuten vammaisille, maahanmuuttajille, ikääntyneille ja vähäosaisille nuorille. Lisäksi joissain jäsenvaltioissa (Ranska, Belgia, Luxemburg ja Portugali) tuetaan muussa kuin muodollisessa koulutusjärjestelmässä hankitun ammattitaidon hyödyntämistä. Tämä on erityisen tärkeää vähän koulutettujen tai maahanmuuttajien ja kotimaassaan työkokemusta hankkineiden muiden kuin EU:n kansalaisten kannalta.



Elinikäistä oppimista edistetään uudistamalla organisaatioita ja muuttamalla järjestelmiä. Kreikassa julkisille työnvälityspalveluille perustettiin uusi tytäryhtiö, joka huolehtii ammatillisesta koulutuksesta. Lisäksi perustettiin uusi yhtiö (Employment Observatory), jonka päätavoitteena on määritellä työmarkkinoiden nykyiset tarpeet ja arvioida aktiivisen työllisyyspolitiikan toimia.

Edellä kuvaillun perusteella on yhä selvempää, että tehokas aikuiskoulutusjärjestelmä on tärkeä työllistettävyyteen liittyvän koulutuksen kannalta. Järjestelmien kehittämisen on perustuttava perusteelliseen tarveanalyysiin ja tietyille kohderyhmille suunnattujen johdonmukaisten toimien suunnitteluun. Näin ollen aloitteiden avulla olisi järjestettävä kansallisia pätevöitymismahdollisuuksia, joissa käytetään erilaisia arviointimuotoja ja joissa voidaan esimerkiksi hyvittää tai hyväksyä aikaisempia opintoja opintosuorituksina. Tehokkaassa aikuiskoulutusohjelmassa ovat mukana tärkeimmät sidosryhmät, ja siinä kiinnitetään huomiota tiedottamiseen, ohjaukseen, neuvontaan ja tukeen prosessin kaikissa vaiheissa. ”Oppimisvälittäjän” käyttö kohderyhmän ja palveluntarjoajan välisenä yhteyshenkilönä saattaa olla erittäin tärkeää vähemmistöryhmien osallistumisen varmistamiseksi. Ratkaisevaa voi olla myös aikuiskoulutukseen osallistumista estävien taloudellisten pidäkkeiden poistaminen.

Samalla kun työllistettävyyden parantamista pidetään välttämättömänä työsaannin edistämisen kannalta, suunnitelmissa ei juurikaan painoteta toimia, joilla ylläpidetään ja parannetaan työllistettävyyttä koko työelämän ajan, jotta työntekijät voivat säilyttää työpaikkansa ja edetä urallaan.

## 5. TAVOITE 1.2: EDISTETÄÄN VOIMAVAROJEN, OIKEUKSIEN, HYÖDYKKEIDEN JA PALVELUJEN SAATAVUUTTA KAIKILLE IHMISILLE

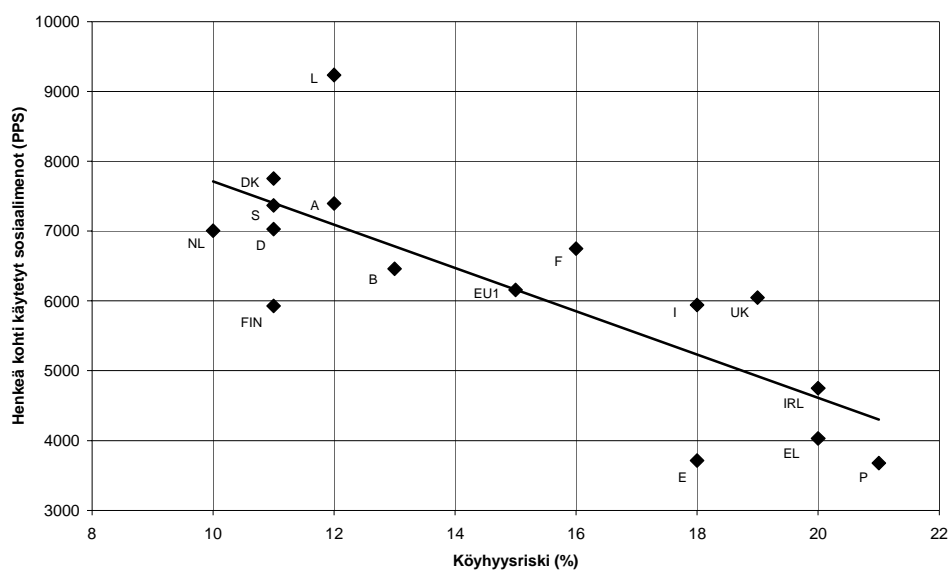
- a) **Sosiaaliturvajärjestelmät** on organisoitava siten, että niiden avulla voidaan erityisesti
- taata kaikille ihmisarvoiseen elämään tarvittavat voimavarat
  - ylittää työllistämisen esteitä varmistamalla, että työn vastaanottaminen lisää tuloja, sekä edistämällä työllistettävyyttä
- b) toteuttaa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

### 5.1. Sosiaaliturvajärjestelmät

Sosiaaliturvajärjestelmien perustarkoituksena on säilyttää sosiaalista yhteenkuuluvuutta estämällä ajoittain tai pysyvästi ansiotuloilta jääviä ajautumasta köyhyyteen. Sosiaaliseen suojeluun käytettävien menojen ja köyhyysriskin välinen melko selkeä yhteys on osoitettu empiirisiin perustein. Kuten

kuviosta 12 ilmenee, jäsenvaltioissa, joissa henkeä kohti käytetyt sosiaalimenot ovat keskiarvoa suuremmat, köyhyysriski on yleensä suhteellisesti pienempi, ja päin vastoin. Tätä korrelaatiota ei kuitenkaan pitäisi käyttää toimien ainoana perusteena. Myös monet muut yhtä tärkeät tekijät vaikuttavat siihen, kuinka suuri osa väestöstä ajautuu köyhyysrajan alapuolelle. Näitä ovat esimerkiksi se, missä määrin verotusjärjestelmässä otetaan huomioon sosiaalisen tasa-arvon tavoitteet, etuusjärjestelmän jakautuminen eri osiin, sosiaalipalvelujen kohdentaminen, palvelutarjonnan tehokkuus, väestön ikärakenne, suhdannevaihtelut sekä tulonjaon ja yleisen vaurauden jakautumisen yleiset piirteet.

**Kuvio 12. Köyhyysriskin ja henkeä kohti käytettyjen sosiaalimenojen välinen korrelaatio vuonna 2000**



Väestön ikääntyessä kaikkien jäsenvaltioiden on uudistettava sosiaaliturvajärjestelmiään varmistaakseen tulevaisuudessa riittävät eläkkeet ja terveydenhuoltopalvelut julkisen talouden tasapainoa vaarantamatta. Joissakin jäsenvaltioissa (Italia, Portugali, Kreikka, Saksa, Itävalta, Ranska) sosiaaliturvajärjestelmiä uudistetaan perusteellisesti. Uudistukset vaikuttavat toimintasuunnitelmissa kuvailtuihin sosiaalista osallisuutta tukeviin politiikkoihin. Yleisesti ottaen jäsenvaltioiden on tehtävä hitaan talouskasvun aikana vaikeita valintoja, koska tarvetta on sekä kasvavien kustannusten hallintaan (sosiaali- ja työttömyysetuuksien tarpeen kasvaessa) että riittävän turvan takaamiseen heikoimmassa asemassa oleville ryhmille.

### Vähimmäistoimeentulo

Ihmille, jotka ovat pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolella, perusturva köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan on taattava viimeisenä keinona käytettävän turvaverkon avulla, kun muut sosiaalivakuutuksen muodot on käytetty tai niitä ei ole saatavissa. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa taataan jossakin muodossa vähimmäistoimeentulo kaikille maassa laillisesti asuville. Tällaista taloudellista tukea täydennetään erilaisilla paikallisilla tuilla tai palveluilla, joiden avulla tuensaajat selviytyvät asuin-, koulutus-, hoito- tai oikeusapukustannuksistaan. Kahdessa jäsenvaltiossa (Kreikka, Italia) kehitetään vaihtoehtoisia ratkaisua, ”solidaarisuusverkostoa”, joka perustuu perheen ennaltaehkäisevään rooliin ja jossa

yhdistetään erilaisia suunnattuja järjestelmiä, joita hallinnoidaan hajautetusti. Vaikka vähimmäistoimeentulojärjestelmät ovat auttaneet vähentämään köyhyysriskiä merkittävästi monissa EU-maissa, niitä tarkistetaan yhä enemmän. Tavoitteena on varmistaa, että ne edistävät eivätkä estä tehokasta työmarkkinoille integroitumista ja että niitä hallinnoidaan tehokkaasti. Toisaalta jää nähtäväksi, miten vaihtoehtoinen lähestymistapa toteutetaan Kreikassa ja Italiassa, niin että nämä maat voivat vastata huomattaviin köyhyiden vähentämiseen liittyviin haasteisiinsa.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kuvaillaan useita uudistuksia, jotka vaikuttavat vähimmäistoimeentulotukien tasoon, kattavuuteen ja saatavuuteen tai tukikelpoisuuteen.

**Riittävyden parantaminen/ylläpitäminen:** Tätä kysymystä lähestytään sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa usein eri tavoin. Toisissa suunnitelmissa (Espanja, Irlanti) nostetaan vähimmäistoimeentulotukien reaaliarvo tiettyyn tavoitearvoon, toisissa (Tanska, Alankomaat) taas lasketaan tukia, jotta ne eivät estäisi ihmisiä ottamasta vastaan työtä, tai nykyisen talouden taantumana vuoksi. Joissain suunnitelmissa (Ranska, Belgia, Luxemburg) taas yritetään säilyttää ostovoima indeksoinnin avulla.

Espanja ilmoittaa, että maassa on tarkoituksena yhdenmukaistaa integroitumista tukevaa vähimmäistoimeentuloa (rentas minimas de inserción, RMI) kaikilla itsehallintoalueilla ja lisätä tarkoitukseen osoitetut varat keskimäärin 70 prosenttiin vähimmäispalkasta. Irlannissa tavoitteena on, että pienimmät sosiaaliavustukset ovat 150 euroa viikossa (vuoden 2002 arvossa) vuoteen 2007 mennessä. Etuuksia nostetaan suunnitelmakauden aikana tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Molemmissa maissa sosiaaliavustusten vähimmäistason riittävyden nostaminen liittyy strategisesti maiden köyhyden vähentämistä koskeviin yleistavoitteisiin. Itävalta ilmoittaa, että maassa aiotaan yhdentää osavaltioiden sosiaaliavustusjärjestelmiä avustusten tason, saatavuuden ja kelpoisuuden suhteen.

**Iäkkäiden riittävän vähimmäistoimeentulon varmistaminen:** Tällä alalla on käynnissä voimakkaita uudistustoimia. Lähes kaikki jäsenvaltiot tarkistavat toimintalinjojaan tavoitteenaan varmistaa sekä pitkän aikavälin taloudellinen kestävyys että eläkkeiden riittävä vähimmäistaso. Tämä voidaan jossain määrin tulkita yritykseksi ennakoida aikaisempien uudistusten vaikutuksia. Tuolloin tavoitteena oli vähentää tulevia eläkevastuita, ja nyt on varmistettava niiden asema, joille on kertynyt vähän tai ei ollenkaan eläkeoikeuksia. Eläkejärjestelmän kestävyuden varmistamiseen liittyvien uudistusten vuoksi monissa maissa (Saksa, Itävalta, Ranska, Italia, Ruotsi) saatetaan laskea vanhuuseläkkeiden korvausasteita. Joissakin sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kerrotaan toimenpiteistä, joiden tavoitteena on sellaisten heikoimmassa asemassa olevien aseman turvaaminen, joiden toimeentulo on vähimmäis- tai sosiaalieläkkeen (ei työeläkkeen) varassa. Itävallan suunnitelmassa kehitetään useita järjestelmiä tähän tarkoitukseen. Näitä ovat esimerkiksi eläkkeiden väliaikainen inflaatio suoja (2 vuotta), rahaston perustaminen vaikeuksista kärsiville ja 10 prosentin ylärajan asettaminen uudistuksen aiheuttamalle eläkkeiden arvon vähentymiselle vuoteen 2002 verrattuna. Itävallassa nostetaan lisäksi iäkkäiden avioparien lisätukia ja kevennetään pienituloisten verotusta. Ruotsissa kehitetään lisätoimeentulotuki iäkkäille, joilla on huonot eläkeoikeudet (pääasiassa maahanmuuttajia). Belgia lupaa määritellä korotusprosentin iäkkäiden taatulle vähimmäistoimeentulolle.

Toisissa maissa (Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Portugali, Kreikka, Espanja), joissa iäkkäiden köyhyysriski on huomattava, pyritään kuitenkin lisäämään vähimmäiseläkkeiden todellista ostovoimaa, joskus tavoitteita asettamalla. Irlannissa hallitus aikoo lisätä lisäeläkkeiden kattavuutta nykyisestä 50 prosentista 70 prosenttiin ja on asettanut tavoitteeksi, että sosiaalieläkkeet olisivat 200 euroa vuoteen 2007 mennessä. Yhdistynyt kuningaskunta on lisännyt uuden lisäeläkkeen (Pension Credit) valtion eläkejärjestelmään ja ilmoittanut yli 80-vuotiaille eläkeläisille maksettavasta 100 punnan lisäeläkkeestä. Näiden toimenpiteiden ansiosta eläkeläistalouksien köyhimmän kolmanneksen (josta kaksi kolmasosaa on naisia) reaalityulojen arvioidaan nousevan noin 1 600 punttaa vuodessa. Espanjassa aiotaan korottaa perhe- ja vähimmäiseläkkeitä. Kreikassa EKAS-lisän käyttöönotto on nostanut eläkkeitä palkkoja nopeammin viime vuosina. Vähimmäisvanhuus- ja -työkyvyttömyyseläkkeet ovat siellä vastaisuudessa 65–100 prosenttia vähimmäispalkasta, ja (yli 75-vuotiaille) iäkkäille pariskunnille myönnetään vähimmäispalkan suuruinen sosiaalieläke.

**Avustusjärjestelmien mukauttaminen vastaamaan erityistarpeita:** Joissakin sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmissa ilmoitetaan toimenpiteistä, joiden tavoitteena on parantaa tiettyjen ryhmien suojaa tai puuttua tiettyihin ongelmiin. Itävallassa nostettiin pienimpiä työttömyysetuuksia niin, että ne korvaavat 55 prosentin sijasta 80 prosenttia nettotuloista, jos henkilöllä on vastuullaan huollettavia, tai 60 prosenttia nettotuloista, jos huollettavia ei ole. Kreikassa kokeillaan kolmea toimeentulokijärjestelmää, jotka on suunnattu köyhille kotitalouksille, jotka asuvat epäsuotuisilla tai vuoristoisilla alueilla, iäkkäille pitkäaikaistyöttömille ja köyhille kotitalouksille, joissa on alle 18-vuotiaita lapsia. Järjestelmiä on päätetty jatkaa suunnitelmakauden ajan. Belgiassa (Flanderin alueella) taataan köyhille kotitalouksille sähkön vähimmäistoimitus. Ranskassa keskitytään suurperheiden taloudellisiin vaikeuksiin ja ulotetaan lapsilisäoikeus vanhimman lapsen 20-vuotispäivään asti. Suomessa laajennettiin ennaltaehkäisevän sosiaaliavustuksen kattavuutta, jotta voidaan lieventää vuokratvelojen syntymisestä, aktivointitoimiin osallistumisesta tai ylivelkaantumisesta aiheutuvia ongelmia, jotka voivat johtaa yksilön tai perheen taloudellisen tilanteen nopeaan huononemiseen. Lisäksi maassa otettiin käyttöön sosiaaliluotto, joka on suunnattu henkilöille, jotka eivät voi saada lainaa kohtuullisin ehdoin pienten tulojen tai rajallisten varojen vuoksi.

Joitakin uudistuksia, jotka nostavat raskaana oleville maksettavia tukia, voidaan pitää osittain myös keinona lisätä syntyvyyttä. Jos lapsenhoitotuet eivät riipu ammattiasemasta, ne saattavat kuitenkin vähentää työelämään osallistumista. Itävallan uusi lapsenhoitotuki tarjoaa yleisen oikeuden rahalliseen etuuteen, jonka tavoitteena on nostaa nuorten perheiden tulot vähimmäistoimeentuloa suuremmaksi, jopa silloin, kun he ovat työttömiä. Irlanti aikoo määritellä lapsilisien tasoksi 33–35 prosenttia sosiaalietuuksien vähimmäismäärästä. Toisissa maissa tavoite tehdä työn tekemisestä kannattavaa näkyy perhetukitoimissa. Suomessa on nostettu lapsilisiä ja muita perhe-etuuksia, ja kelpoisuusperusteita lievennetään, jotta työn tekeminen olisi houkuttelevampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen. Ruotsissa otettiin käyttöön lasten hoitomaksujen yläraja, jonka ansiosta lastenhoitokulut eivät nouse, vaikka vanhemmat lisäisivät työtuntiansa määrää. Lisäksi joissakin maissa on suojattu lapsen saannin vuoksi työuransa keskeyttävien vanhempien eläkeoikeuksia. Näitä toimia on vahvistettu etenkin Saksassa ja Itävallassa.

Vähimmäistoimeentulon tai -avustuksen laskentaa ei ole vielä mukautettu Lissabonin strategian mukaisesti. Tietoyhteiskuntapalvelujen saatavuutta rajoitetaan yhä enemmän maksuilla, joita hyvin pienet tulot eivät kata. Verkko-oppimisen tai kuljetuspalvelujen saatavuus sekä opiskeluun tarvittavien kirjojen tai kirjastopalvelujen hankkiminen ei ole mahdollista, jos näitä kuluja ei oteta huomioon henkilökohtaisessa budjetissa, kun julkiset tietopalvelut eivät ole enää ilmaisia.

## Työn tekeminen kannattavaksi

Vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista käy ilmi jäsenvaltioiden kunnianhimo kehittää aktivointia koskevia strategioita Euroopan työllisyysstrategian suuntaviivojen mukaisesti. Strategiat ulotetaan yhä useammin koskemaan vähimmäistoimeentulojärjestelmien etuuksien saajia ja muiden sosiaaliavustusten saajia. Saksan äskettäinen Hartz IV -uudistus, jossa yhdistetään työttömyysetuus- ja sosiaaliavustusjärjestelmät työkykyisille, on hyvä esimerkki. Työttömyysetuuksia saavien aktivoinnista saatujen kokemusten perusteella monissa jäsenvaltioissa pyritään mahdollisimman hyvin estämään se, että sosiaaliavustukset vähentäisivät työnhakuhalukkuutta ja aktivointitoimiin osallistumista. Lisäksi yhä useammassa maassa luodaan tai parannetaan taloudellisia kannustimia, jotta sosiaalietuuksia voidaan myöntää työsaannin jälkeenkin. Työllistymisen esteiden ylittämisen tavoitteena on varmistaa, että työn vastaanottaminen vaikuttaa aina myönteisesti henkilökohtaisiin tuloihin.

Ruotsissa tämä tavoite on osa strategiaa, jolla pyritään saavuttamaan pitkäaikaisen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoite eli vähentämään sosiaaliavustuksista riippuvaisten määrä puoleen vuoteen 2004 mennessä työpaikkoja luovan talouskasvun ja aktivointitoimien avulla. Tavoite asetettiin jo vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa, mutta sen saavuttaminen näyttää nyt vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi entistä vaikeammalta.

Muutamissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Itävalta, Tanska, Saksa, Alankomaat) ilmoitetaan **tarkistuksista, jotka koskevat vähimmäistoimeentuloon ja muihin sosiaalietuuksiin liittyviä tukikelpoisuusehtoja**. Tavoitteena on rohkaista etuuksien saajia osallistumaan aktiivisiin työmarkkinapolitiikan ohjelmiin, tehostamaan työnhakuaan ja ottamaan vastaan työtä. Näiden toimien onnistuminen riippuu kuitenkin työmarkkinoiden tehokkuudesta.

Tanskassa vähennettiin hakijoiden rahallisia etuuksia sen jälkeen, kun he olivat saaneet niitä vähintään kuusi kuukautta. Julkiset etuudet, esimerkiksi asumistuki, päättyvät osittain tai kokonaan kuuden kuukauden kuluttua, jos etuuden hakijalla ei ole lisäksi palkkatuloja. Samaan aikaan taloudellista kannustinta työntekoon voimistettiin korvaamalla aiempaa pienempi osuus palkkatulosta rahallisin etuuksin. Alankomaissa poistetaan kunnalliset erityisavustukset alle 65-vuotiailta ja sosiaaliavustuksista riippuvaisille pitkäaikaistyöttömille tarjotaan aktivointipalveluja. Samanaikaisesti otetaan käyttöön uusi pysyvän vähimmäistoimeentulon korotus pitkäaikaista avustusta saaville, joiden paluu työmarkkinoille ei ole mahdollista. Tällä etuudella ei näin ollen ole vaikutusta köyhyysloukun kannalta. Saksassa Hartz IV-uudistuksen johdosta entisille sosiaaliavustuksen saajille tarjotaan aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimia ja heidät otetaan mukaan sosiaalivakuutusjärjestelmiin. Maassa on kuitenkin seurattava tiukemman tarveharkinnan ja alhaisempien tukitasojen mahdollisia vaikutuksia entisten pitkäaikaisen työttömyysetuuden saajien (Arbeitslos) tuloihin. Uusitut julkiset työnvälityspalvelut yhdessä paikallisviranomaisten kanssa ovat vastuussa siitä, että huolehditaan myös niistä, jotka menettävät oikeutensa etuuksiin uudistuksen vuoksi.

Ranska on käynnistänyt useita aktivointijärjestelmiä, joiden tavoitteena on antaa yksilöllistä tukea ja tarjota työmahdollisuuksia henkilöille, jotka ovat vieraantuneet työmarkkinoilta. Uudessa hajautetussa mallissa tehdään uudenlaisia tuettuja sopimuksia (revenu minimum d'activité, RMA, aktivointia tukeva vähimmäistulo), joiden tavoitteena on tarjota integroitumista tukevan vähimmäistulon (revenu minimum d'insertion, RMI) saajille mahdollisuus 18 kuukautta kestävään integroitumisjaksoon, joka käsittää osa-aikaista työtä ja yksilöllistä neuvontaa. Luxemburgissa yritysten harjoittelupaikkojen

jaossa ja yksilöllisissä integrointiohjelmissä (joista tulee pakollisia 25–45-vuotiaille) asetetaan etusijalle taatun vähimmäispalkan (revenu minimum garanti, RMG) uudet hakijat.

Yhä useammat jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan taloudellisia kannustimia **työn vastaanottamisen lisäämiseksi**. Toimenpiteistä mainittakoon (joidenkin) etuuksien säilyminen työn vastaanottamisen jälkeen, verouudistukset matalapalkkaisten veroasteen alentamiseksi ja vähimmäispalkan nostaminen. Muita keinoja tehdä työn vastaanottaminen houkuttelevammaksi on sosiaaliturvasääntöjen muokkaaminen niin, että ne kattavat epätyypillisen työn tekijät entistä paremmin.

Työssäkäyvien tukia on jo pitkään käytetty Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa, ja nyt ne ovat yhä suosituimpia muuallakin. Alankomaissa lisättiin työtätekevien vanhempien ja muiden työtätekevien verovähennysetuja, ja niitä aiotaan vielä lisätä sosiaaliturvan varassa elämisestä työelämään siirtymisen edistämiseksi. Belgiassa (*bonus crédit d'emploi*, vuodesta 2004 alkaen) ja Ranskassa (*prime pour l'emploi*, vuodesta 2001) otetaan käyttöön verovähennysjärjestelmiä, joiden tavoitteena on parantaa matalapalkkaisten nettotuloja. Molemmissa maissa parannetaan osa-aikatyötä tekevien asemaa. Lisäksi Belgiassa toimia on kohdistettu työtätekeviin yksinhuoltajiin verotoimenpitein työn vastaanottamisen ja köyhyydestä eroon pääsemisen edistämiseksi. Suomessa kokeillaan kolmen vuoden ajan sääntöä, jonka mukaan ainakin 20 prosenttia toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen tuloista jätetään ottamatta huomioon. Luxemburgissa nostetaan taatun vähimmäistulon järjestelmässä toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotulojen osuus 20 prosentista 30 prosenttiin.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on uudistettu verovähennysetujärjestelmää luomalla työtätekeville uusia etuuksia (Working Tax Credit, WTC ja Child Tax Credit, CTC). WTC:n avulla pienituloisissa kotitalouksissa asuvat aikuiset saavat taloudellista tukea ja apua lastenhoitokuluihin. CTC on tarveharkintaan perustuva tuki lapsiperheille, jossa yhdistetään kaikki entiset tulosidonnaiset lasten saamat tuet. Sekä CTC että WTC:n lastenhoitoon liittyvä osuus maksetaan nyt suoraan perheen *pääasialliselle huoltajalle*, joka on usein nainen. Järjestelmän odotetaan siirtävän varoja miehiltä naisille jopa 2 miljardia puntaa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa parannetaan myös vuokralaisten ja osa-aikatyötä tekevien (yleensä yksinhuoltajien ja vammaisten) tukia huhtikuusta 2004 alkaen. Irlannissa on otettu käyttöön perheen tulolisä (Family Income Supplement), jonka avulla lisätään pienituloisten työtätekevien toimeentulotukea ja annetaan lisävastuksia huollettaville lapsille. Vähävaraiset yksinhuoltajat saavat yhden vanhemman perheen avustusta (One Parent Family Payment) ja ovat nyt myös oikeutettuja huomattavaan ansiotulojen huomioon ottamiseen jättämiseen työn vastaanottamisen edistämiseksi.

Vähimmäispalkkojen nostaminen kasvattaa ansiotulojen ja sosiaalitulojen välistä eroa ja kannustaa ihmisiä työhön. Sillä on myös merkittävä tasaava vaikutus naisten tuloihin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa kansallista vähimmäispalkkaa (National Minimum Wage, NMW) pidetään (verovähennysetuuksien ohella) keinona, jolla turvataan työtätekevien vähimmäistoimeentulo, samalla kun palkat voivat kehittyä työmarkkinatilanteen mukaan. Vuosille 2003–2004 on suunniteltu vähimmäispalkkojen lisäkorotuksia, jotka olisivat noin kaksinkertaiset palkkojen nousuun verrattuna. Vähimmäispalkkojen ulottamista 16–17-vuotiaisiin nuoriin harkitaan. Itävalta on asettanut tavoitteeksi 1000 euron bruttokuukausipalkan kokopäiväisestä työstä. Tavoite pannaan täytäntöön työehtosopimusten avulla. Lisäksi Itävalta lupaa olla perimättä tuloveroa tämän tason alapuolella olevista tuloista. Saksassa on nostettu sosiaalimaksujen vapautuksen raja 400 euroon kuukaudessa niin sanotuista minitöistä (Mini-Jobs), ja 400–800 euron kuukausipalkasta työntekijät maksavat

sosiaalimaksuja asteittain. Vakuutettujen pienten töiden määrä on lisääntynyt huomattavasti uudistuksen jälkeen. Monet uudet vakuutetut ovat aikaisemmin työskennelleet harmaassa taloudessa. Koska peruseläkevakuutus kattaa nyt heidät, heidän köyhyysriskinsä yleensä pienenee.

## 5.2. Asuminen ja peruspalvelut

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan, että kunnollinen, hinnaltaan kotitalouden tuloihin nähden kohtuullinen asunto turvallisessa, dynaamisessa ympäristössä, joka tarjoaa riittävää sosiaalista tukea ja jossa lapsilla on suotuisat kasvuolosuhteet, on keskeinen tekijä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa.

Vaikka asianmukaisen asunnon puuttumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja taloudellisia haittoja ei olekaan vielä arvioitu Euroopan tasolla kuten sosiaalisen suojelun puuttumisen haittoja, nämä haitat näyttävät vaikuttavan erittäin kielteisesti maiden tai alueiden dynamiikkaan.

Joulukuussa 2001 hyväksytyssä ja Brysselin Laekenin Eurooppa-neuvostolle esitetystä yhteisessä raportissa sosiaalisesta osallisuudesta korostettiin, että asianmukaisten asuinolojen turvaaminen kaikille on kaikissa jäsenvaltioissa **yksi niistä kahdeksasta keskeisestä haasteesta**, joihin niiden köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen politiikan on vastattava. Raportissa todetaan, että ”mahdollisuus hyvälaatuiseen ja kohtuuhintaiseen asumiseen on perustarve ja -oikeus. Tähän **tarpeeseen vastaaminen on edelleen merkittävä haaste** useissa jäsenvaltioissa. Joissain maissa toinen oleellinen haaste on tarkoituksenmukaisten ja yhtenäisten ratkaisujen kehittäminen asunnottomuuden ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi.”

Koska yhteisiä indikaattoreita ei ole eikä kansallisia indikaattoreita ole esitetty Brysselin Laekenin Eurooppa-neuvoston pyynnöstä huolimatta, vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ovat asuinolojen turvaamisen osalta pikemminkin raportteja, joissa tuodaan esiin joitakin kansallisella tai alueellisella tasolla noudatettavien toimintalinjojen osa-alueita. Vaikka suurimmassa osassa jäsenvaltioita (Belgia, Tanska, Ranska, Suomi, Kreikka, Irlanti, Luxemburg, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta) korostetaan tyydyttämättömien tarpeiden kiireellisyyttä, tavoitteita osoitetun ongelman poistamiseksi kokonaan vuoteen 2005 tai 2010 tai sitä myöhempään ajankohtaan mennessä ei ole asetettu. Yksi poikkeus kuitenkin on: Englannissa hallitus takaa, että vuoteen 2010 mennessä kaikki sosiaaliasunnot ovat asianmukaisia. Vaikka esitetäänkin toimia, joilla voitaisiin helpottaa asuntopulaa tai ratkaista asuntojen heikkoon kuntoon tai terveyshaittoihin liittyviä ongelmia, toimia on useimmissa tapauksissa vaikea arvioida suhteessa Nizzan tavoitteeseen, eli **asianmukaisen ja terveellisen asunnon turvaamiseen kaikille**.

Tämä on erityisen suuri haaste joissakin jäsenvaltioissa, joissa pula pienituloisille tarjottavista kohtuuhintaisista asunnoista kasvaa voimakkaasti, kuten Belgiassa, Ranskassa, Luxemburgissa ja Irlannissa.

Joissakin jäsenvaltioissa, kuten Kreikassa, Portugalissa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ensimmäinen haaste vuoteen 2010 mennessä on löytää ratkaisu tilanteeseen, jossa vähävaraisen väestön asunnot ovat suureksi osaksi rappeutuneita tai jopa terveydelle haitallisia, sekä edistää näiden perheiden sosiaalista osallisuutta erityisesti asuntojärjestelyin. Myös Ranskassa asiaa pidetään erittäin tärkeällä sijalla seuraavan viiden vuoden aikana.

Muissa jäsenvaltioissa, kuten Ruotsissa, Suomessa, Tanskassa, Espanjassa ja Alankomaissa, suurin haaste on edelleen tiettyjen kohderyhmien, kuten nuorten, yksin asuvien, iäkkäiden, vammaisten, maahanmuuttajien, romanien, liikkuvan väestön ja asunnottomien, auttaminen kunkin ryhmän erityistarpeita vastaavan asunnon saannissa. Näissä jäsenvaltioissa kiinnitetään suurta huomiota myös naapuruston ja lähiympäristön parantamiseen.

### *Kuluttajien suojele*

Jäsenvaltioiden on ensi kädessä varmistettava, että kunnollista asuntoa koskevia standardeja noudatetaan ja että vuokralaisten ja asunnon omistajien oikeuksien ja velvollisuuksien välillä on oikeudenmukainen tasapaino.

Useimmissa jäsenvaltioissa (Saksa, Itävalta, Belgia, Ranska, Suomi, Espanja ja Ruotsi) erittäin suurena huolenaiheena on hyväksikäytön tai väärinkäytösten estäminen kiinteistömarkkinoilla ja sellaisten tilanteiden välttäminen, joissa sosiaalisia vaikeuksia (asumusero, työttömyys tai sairaus) kohdanneita vuokralaisia tai asunnonomistajia häädetään asunnoistaan. Muissa maissa vallitsevaa tilannetta ei kuitenkaan voida arvioida.

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitetään useita tähän ongelmaan liittyviä uusia aloitteita.

- Tuetaan vuokralaisia kaikissa häätömenettelyn vaiheissa: velvollisuus ottaa yhteyttä sosiaalitoimeen, sosiaaliselvityksen eritelmä, sosiaalityöntekijöiden kouluttaminen häätömenettelyyn liittyvissä asioissa, yhteydet ylivelkaantumiskomiteoihin, maksamattomien vuokrien maksaminen takaisinmaksukyvyttömiä puolesta (Ranska, Ruotsi, Saksa).
- Säädetään lailla velvollisuudesta yrittää päästä sovintoratkaisuun vuokran tarkistushakemuksiin, maksamattomien vuokrien perintään tai häätöhakemuksiin liittyvissä riidoissa. Kehitetään sosiaalisia sovittelupalveluja (Itävalta, Belgia, Ranska, Espanja).
- Kannustetaan omistaja- ja vuokralaisyhdistyksiä yhteistyöhön liiallisten vuokrankorotusten sekä häätömenettelyjen toimeenpanon estämiseksi (Suomi).
- Kehitetään erityisesti maahanmuuttajille suunnattuja asumisneuvonta- ja -tiedotuspalveluja (Itävalta, Ranska).
- Parannetaan heikossa asemassa olevien suojele puutteellisilta asuinolosuhteilta ja ”unikauppiailta” – omistajilta, jotka vuokraavat kalustettuja huoneita tai patjoja ahtaista huoneista tai terveydelle haitallisista rakennuksista (Ranska ja Belgia).

### *Mahdollisuus kohtuuhintaiseen, kunnolliseen asuntoon*

Kaikissa jäsenvaltioissa asuntomarkkinoiden puutteet edellyttävät julkisia tukitoimia, joilla pyritään torjumaan sosiaalisista ongelmista kärsivien henkilöiden tai perheiden syrjäytymistä tai tietyillä



maantieteellisillä alueilla esiintyvää syrjäytymistä. Vaikka näiden valtiontukien myöntäminen ei perustukaan syrjimättömyyteen, niillä on silti oikeutettu paikkansa julkisessa politiikassa<sup>10</sup>.

Jäsenvaltiot esittävät useita toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan ja laajentamaan pienituloisten kotitalouksien mahdollisuuksia saada kunnollinen, tarpeitaan vastaava asunto. Nämä toimet ovat pääasiassa sosiaalisia tulonsiirtoja pienituloisen väestön hyväksi, ja siten ne vähentävät merkittävästi köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä.

#### Sosiaaliasuntojen tukeminen:

- Mukautetaan julkisten tai yksityisten voittoa tavoittelemattomien elinten hallinnoimiin sosiaaliasuntoihin myönnettäviä asumistukia.
- Myönnetään julkisille tai voittoa tavoittelemattomille elimille sosiaaliasuntojen rakentamiseen uusia tukia, jotka kohdistetaan yhä voimakkaammin sellaisille maantieteellisille alueille, joilla on havaittu puutteita, yksin asuville tarkoitettuihin pieniin asuntoihin, joista on kova pula, sekä nuorille, ikääntyneille, vammaisille ja maahanmuuttajille tarkoitettuihin asuntoihin. (Itävalta, Saksa, Tanska, Espanja, Suomi, Ranska, Irlanti, Luxemburg, Ruotsi).
- Varataan tontteja tai velvoitetaan paikalliset viranomaiset uusien sosiaaliasuntojen rakentamiseen (Espanja, Ranska, Portugali).
- Korvataan paikallisille yhteisöille lisäkustannukset, jotka aiheutuvat palvelujen tarpeeseen ja erityispiirteisiin, kuten väestörakenteiden muutoksiin tai maahanmuuttajavirtaan, liittyvistä rakenteista (Suomi).
- Lisätään sosiaaliasuntojen myöntämisperusteiden läpinäkyvyyttä ottamalla yleisesti käyttöön yksi rekisteröintinumero (Ranska).
- Myydään sosiaaliasuntoja asuntojen haltijoille, jolloin voidaan tehdä uusia investointeja ja saadaan eri yhteiskuntaryhmät sekoittumaan paremmin toisiinsa (Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta)
- Muutetaan vuokralaisten tarveharkintaisia tulo rajoja ja sosiaaliasuntojen vuokrien vahvistamista koskevia sääntöjä (Tanska, Espanja, Ranska, Luxemburg).
- Tuki yksityisille, sosiaaliseen päämäärään tähtääville investoinneille:
  - Tuetaan investointeja ja katetaan mahdolliset vuokrariskit, joita aiheutuu yksityisille omistajille, jotka sitoutuvat vuokraamaan asunnon vähävaraisille henkilöille tietyksi ajaksi vuokrin, joiden enimmäismäärät on määritelty (Ranska, Luxemburg).

---

10 Kunhan tuet rajoittuvat ehdottoman välttämättömään (suhteellisuusperiaate) eivätkä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan siinä määrin, että se on yhteisön edun vastaista, ne ovat täysin perustamissopimusten perustavoitteiden ja yhteisön edun mukaisia. Komission päätös: State Aid N 209/2001 – Ireland – guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency.

- Toteutetaan verotuksellisia toimia, joilla vapaat asunnot saadaan uudelleen vuokrattaviksi (Ranska, Portugali).
- Vähävaraisille vuokralaisille tai asunnon hankkijoille myönnettävät julkiset tuet:
  - Kansallisena tavoitteena on pienentää nettovuokran osuutta vähävaraisten kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista sekä kaikkien asumiskustannusten jälkeen käytettävistä olevista nettotuloista (Alankomaat).
  - Myönnetään asumistukia tai veroetuja pienituloisille henkilöille tai tietyille kohderyhmille, kuten nuorille ja ikääntyneille (Saksa, Itävalta, Belgia, Tanska, Suomi, Ranska, Kreikka, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Ruotsi).
  - Perustetaan tukirahasto maksamattomia peruspalvelulaskuja varten ja sovelletaan varattomiin henkilöihin erityisiä sähkö- ja vesihinnastoja. (Belgia, Ranska)<sup>11</sup>.
- Julkiset saneeraus- tai purkuohjelmat ja uudelleen-asuttaminen
  - Ohjelmat, joilla saneerataan tai puretaan asuntoja, jotka eivät täytä kohtuullisuuden vähimmäisvaatimuksia (Belgia, Espanja, Ranska, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta)

*Tuki henkilöille ja perheille, jotka kohtaavat varoihin, vammaisuuteen, terveyteen tai sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä ongelmia.*

Kolmas perustelu jäsenvaltioiden toimille tällä alueella on asumista koskeva osa-alue, joka sisältyy toimintalinjoihin, jotka koskevat varojen puutteeseen, vammaisuuteen, terveyteen tai sosiaaliseen osallisuuteen liittyvistä ongelmista kärsivien henkilöiden ja perheiden sosiaalista suojelua.

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa pidetään erittäin tärkeänä asumista koskevien julkisten toimien kohdistamista heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin ja suurimmissa vaikeuksissa oleville alueille.

Tämän painopistealueen lisäksi on esitetty useita uusia aloitteita:

- toteutetaan yhteistyöohjelma sosiaaliasuntoja hallinnoivien elinten ja sosiaalitoimen sekä vammaisten, ikääntyneiden, maahanmuuttajien, pakolaisten, liikkuvan väestön, romanien ja asunnottomien sopeuttamisesta huolehtivien viranomaisten välillä (Suomi, Yhdistynyt kuningaskunta)
- kohdistetaan taajamien kehittämistoimet suurimmissa vaikeuksissa oleviin ryhmiin ja epäsuotuisiin alueisiin (Tanska)

---

11 Hiljattain annetuissa sähkö- ja kaasudirektiiveissä edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että heikossa asemassa olevien kuluttajien suojeleminen on asianmukaisesti järjestetty, esimerkiksi toimin, jotka estävät heidän energiatoimitustensa katkeamisen. Jäsenvaltiot voivat myös toteuttaa toimia suojellakseen syrjäisillä alueilla asuvia lopullisia asiakkaita. Tässä yhteydessä tällaisten toimien toteuttaminen edistää myös sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa.

- katetaan vammaisille tarkoitetuista asunnoista aiheutuvat lisäkustannukset (Itävalta, Ranska, Luxemburg)
- toteutetaan asumisneuvojaohjelma, jolla koordinoidaan paikallisia sosiaalisia aloitteita sekä tuetaan asukasverkostojen ja sosiaalisten ennaltaehkäisytoimien kehittämistä (Tanska, Suomi)
- kehitetään välityselimiä (julkisia virastoja, voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä ja osuuskuntia), jotka tarjoavat heikossa asemassa oleville tietoa vuokra-asunnoista ja vuokra-asuntojen välityspalvelua (Luxemburg, Belgia, Ranska).
- kehitetään ikääntyneiden, vammaisten ja asunnottomien tuettua asumista (sosiaali- tai terveysalan ammattihenkilön tuella) (Ranska, Tanska, Ruotsi, Saksa, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta).

### **MAKSUVAIKEUKSIIN JOUTUNEIDEN KAASUN- JA SÄHKÖNKULUTTAJIEN SOSIAALINEN JA TALOUDELLINEN TUKEMINEN (BELGIA)**

Velallisilla on lähes aina myös energianhankintaan liittyviä velkoja. Tällöin ollaan kuitenkin tekemisissä perustarpeiden kanssa. Liittovaltion hallitus teki aloitteen, jonka ansiosta julkiset sosiaaliapukeskukset (centres publics d'aide sociale) voivat lisätä toimiaan sekä ongelmien ennaltaehkäisemiseksi että niiden hoitamiseksi, antamalla (4. joulukuuta 2002) lain, jonka mukaan julkisten sosiaaliapukeskusten tehtävänä on antaa kaikkein vähävaraisimmille ohjausta ja sosiaaliavustusta energiatoimitusten osalta.

Laki vastaa tarpeeseen ennakoita sähkö- ja kaasumarkkinoiden vapautumisen seuraukset ja tarpeeseen kohdata ylivelkaantumiseen liittyvä avuntarve. Sähkön ja kaasun markkinoiden avautuessa Belgiassa on säädetty mahdollisuus perustaa rahasto, johon saadaan varoja energiansiirtoverosta ja jolla on tarkoitus rahoittaa tietyt julkisen palvelun velvoitteet osittain tai kokonaan. Lisäksi päätettiin periä kaasu- ja sähkösektorilta etukäteen varoja, jotka myönnetään julkisille sosiaaliapukeskuksille kyseisessä laissa tarkoitettujen tehtävien rahoittamiseksi.

Nämä tehtävät jakautuvat kahteen ryhmään. Toinen ryhmä kattaa maksuvaikeuksiin joutuneiden kaasun- ja sähkönkuluttajien ohjauksen ja sosiaalisen ja taloudellisen tukemisen. Siihen liittyvät takaisinmaksusuunnitelmien laatiminen ja niistä neuvottelemisen sekä mahdollisuus saada opastusta päivittäisessä varojen hoidossa. Toiseen ryhmään kuuluvat mahdollisuus taloudellisen tuen myöntämiseen laskujen selvittämiseksi siten, että kyseinen henkilö voi aloittaa alusta taloudellisesti terveeltä pohjalta, sekä energiaan liittyvän ennaltaehkäisevän sosiaalipolitiikan kehittäminen julkisissa sosiaaliapukeskuksissa.

### **5.3. Terveydenhuoltopalvelujen saatavuus**

Kaikissa jäsenvaltioissa pidetään tärkeänä, että kaikilla on todellinen mahdollisuus saada tarvitsemansa terveydenhuoltopalvelut.

Useimmissa maissa terveydenhuoltopalvelujen saatavuudessa näyttää kuitenkin olevan esteitä, joiden vaikutukset tuntuvat voimakkaimmin heikoimmassa asemassa olevissa väestöryhmissä. Tällaisia esteitä ovat

- pitkät odotusajat
- terveydenhuollon ja hoidon kustannuksista vähävaraisten potilaiden maksettavaksi jäävä liian suuri osuus

- hoitoon pääsyä haittaavat hallinnolliset, kulttuuriset tai maantieteelliset vaikeudet
- puutteelliset seulonta-, rokotus- ja valistustoimet.

Kun sosiaaliturvan kattamassa sairaanhoidossa pyritään yhä suurempaan kustannustehokkuuteen, tulevaisuudessa on pelättävissä, että pienituloisten mahdollisuudet saada hoitoa heikkenevät, ellei jäsenvaltio turvaa palvelujen saatavuutta. Vaikka kustannustehokkuusohjelman toteuttamisesta on ilmoitettu useassa jäsenvaltiossa, sitä ei kuitenkaan esitellä vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevilla kansallisilla toimintasuunnitelmissa.

Useiden jäsenvaltioiden sosiaalista osallisuutta koskevilla kansallisilla toimintasuunnitelmissa pyritään osoittamaan, että heikoimmassa asemassa olevissa yhteiskuntaryhmissä esiintyy runsaasti mielenterveysongelmia, tupakan, alkoholin ja huumeiden väärinkäyttöä/riippuvuutta, hengityselinsairauksia, liikalihavuutta, tapaturmien jälkitiloja, ennenaikaisia synnytyksiä tai alipainoisten lasten syntyvyyttä sekä lapsikuolleisuutta (Ranska, Irlanti, Saksa, Portugali, Belgia).

Eräillä jäsenvaltioilla (Alankomaat, Belgia, Ranska, Tanska) on kokonaisvaltainen lähestymistapa terveydenhuoltoalan sosioekonomisen eriarvoisuuden vähentämiseksi, ja toisissa tyydytään noudattamaan tiettyihin erityisongelmiin keskittyvää lähestymistapaa.

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevilla kansallisilla toimintasuunnitelmissa esitetyt toimet jakautuvat kolmeen pääryhmään.

#### *Terveyspalvelujen edullisuuden ja saatavuuden parantaminen*

Terveyspalvelujen ja sairaanhoidon tai kirurgisten toimenpiteiden saatavuutta voivat haitata taloudelliset, institutionaaliset, hallinnolliset, kulttuuriset ja maantieteelliset esteet.

Nämä esteet viivästyttävät heikossa asemassa olevien pääsyä hoitoon, mistä on usein seurauksena heidän terveydentilansa vakava heikentyminen sekä taloudellisten ja sosiaalisten haittojen lisääntyminen.

Viisi jäsenvaltiota (Suomi, Irlanti, Portugali, Alankomaat, Ruotsi) näyttää sitoutuneen määrätietoisesti lyhentämään jonoja yleis- ja erikoislääkärin vastaanotoille sekä lääketieteellisiin hoitoihin ja kirurgisiin toimenpiteisiin asettamalla lukumääräisiä ja ajallisia tavoitteita.

Kaksi muuta jäsenvaltiota (Ranska, Belgia) aikoo entistä voimakkaammin poistaa tai pienentää terveydenhuollon ja hoidon saantia haittaavia taloudellisia esteitä toteuttamalla seuraavat toimet:

- korotetaan kotitalouksien terveydenhuoltomenojen vuosittaista enimmäisrajaa ja turvataan maassa laittomasti oleskeleville oikeus terveydenhuoltoon (Belgia)
- maksetaan kiinteämääräinen avustus täydentävää sairausvakuutusta varten henkilöille, joiden varat ylittävät 10 prosentilla yleisen sairausvakuutuskorvauksen enimmäismäärän, ja pienituloisten terveydenhuolto ja hoito korvataan 100-prosenttisesti yleisestä sairausvakuutusjärjestelmästä (Ranska).

Eräät jäsenvaltiot ovat varautuneet parantamaan terveydenhuoltopalvelujensa saatavuutta erityisesti heikossa asemassa oleville väestöryhmille. Seuraavia uusia toimia on ehdotettu:

- järjestetään sairaaloihin terveydenhuolto- ja sosiaalialan ammattihenkilöistä koostuva päivystysyksikkö, joka ottaa vastaan varattomia, koulutetaan hoito- ja hallintohenkilökuntaa sekä sosiaalityöntekijöitä käsittelemään epävarmuuteen tai sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä kysymyksiä, järjestetään epävarmassa tilanteessa olevien hoidon jatkuvuus (Ranska)
- järjestetään yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa kadulla asuvia varten liikkuvia hoitoyksiköitä, jotka antavat myös psykiatrista hoitoa (Tanska)
- parannetaan perustason terveydenhuoltopalvelujen tarjonnan (perusterveydenhuoltoverkoston) järjestämistä erityisesti maaseutualueilla tai epäsuotuisilla kaupunkialueilla tai erityisryhmille, kuten asunnottomille tai maahanmuuttajille (Itävalta, Kreikka, Portugali, Belgia)
- parannetaan hätäpäivystyspalveluja (Portugali, Ranska).

#### *Palvelujen mukauttaminen heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien tarpeisiin*

Terveydenhuoltopalvelujen järjestämisen mukauttaminen heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien ensisijaisiin tarpeisiin on toinen keskeinen painopiste toimintalinjoissa, joiden tavoitteena on taata kaikille mahdollisuus saada terveydentilansa vaatima hoito myös riippuvuustapauksissa.

Joitakin näistä tarpeista korostetaan erityisen voimakkaasti, ja niiden osalta pyritään vahvistamaan olemassa olevia järjestelyjä, jotka liittyvät

- lapsille ja nuorille tarkoitettuihin terveydenhuoltopalveluihin (Saksa)
- vammaisuuteen ja iäkkäiden henkilöiden riippuvuuteen (Kreikka, Italia, Espanja, Alankomaat ja Ruotsi)
- mielenterveysongelmiin (Espanja, Ranska, Kreikka, Alankomaat, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta)
- alkoholismin tai huumeiden väärinkäytön hoitoon (Tanska, Ruotsi, Saksa)

*Seulonnan, sairauksien ennaltaehkäisyn sekä terveyttä koskevan tietoisuuden ja valistuksen kehittäminen kaikkien osalta kiinnittäen erityistä huomiota varattomiin henkilöihin ja ryhmiin.*

Vain harvat jäsenvaltiot esittävät tätä aihetta koskevia strategioita:

- Ranska aikoo uusia ennaltaehkäisyn ja terveydenhuollon saatavuutta koskevat alueelliset suunnitelmansa, jotka aktivoivat alan ammattihenkilöitä, kansalaisjärjestöjä ja instituutioita ja joiden perusteella käynnistetään useita toimia: tartuntariskien arviointi, riippuvuuden ennaltaehkäisy, lyijymyrkytyksen torjunta, vaikeuksissa olevien nuorten mielenterveysongelmien parempi huomioon ottaminen (Ranska). Ranska aikoo myös jatkaa ongelmallisia asuinalueita koskevaa

Ateliers santé ville -ohjelmaansa, jonka avulla voidaan yksilöidä yhdessä asukkaiden ja ammattilaisten kanssa ongelmallisten asuinalueiden erityistarpeet ja parantaa koordinoitua.

- Belgia ja Espanja sitoutuvat kehittämään alojen välisiä ennaltaehkäisy- ja valistusstrategioita riskiryhmien terveyden edistämiseksi.

Useissa jäsenvaltioissa korostetaan lasten ja raskaana olevien naisten terveyteen liittyviä toimia ja esitetään seuraavia toimenpiteitä, joiden vaikutukset heikossa asemassa oleviin yhteiskuntaryhmiin ovat merkittävät:

- pyritään pienentämään eri sosioekonomisten ryhmien välistä eroa alipainoisten lasten syntyvyydessä raskauden aikaisin terveystarkastustoimin (tietoa ravitsemuksesta, alkoholista ja tupakasta) ja rohkaistaan naisia käymään raskauden aikaisissa lääkärintarkastuksissa (Irlanti)
- kannustetaan rahallisesti pienten lasten ja heidän äitiensä säännöllisiä lääkärintarkastuksia (Itävalta, Ranska)
- kehitetään ennaltaehkäisevää kouluterveydenhuoltoa: seulonta, rokotukset, psyykkisten tai kielellisten häiriöiden havaitseminen (Ranska, Itävalta, Alankomaat)
- järjestetään kouluissa sukupuolivalistusta teiniraskauksien vähentämiseksi – tärkeä köyhyysriskitekijä (Tanska).

Alankomaat esittää jäsenvaltioista ainoana strategian, joka koskee alhaisella sosioekonomisella tasolla elävien ihmisten eliniänodotteen kehittymistä (53 :stä 56 :een vuoteen 2020 mennessä). Alankomaat esittää myös tavoitteekseen palkansaajien sairauspoissaolojen vähentämisen puoleen kehittämällä työterveyshuoltoa ja osa-aikavapaita sekä mukauttamalla työkuormitusta palkansaajan palatessa työhön.

#### **ALUEELLISET OHJELMAT ENNALTAEHKÄISYN JA HOIDON SAATAVUUDEN PARANTAMISEKSI (RANSKA)**

Alueellisilla ohjelmilla (PRAPS) pyritään vähentämään epävarmuudessa elävien eriarvoisuutta hoitoon ja ennaltaehkäisyn piiriin pääsyssä käyttämällä hyväksi alueellisen dynamiikan antamaa sysäystä. Ohjelmilla on onnistuttu aktivoimaan alan ammattilaiset, instituutit ja kansalaisjärjestöt kaikilla alueilla. Prosessin aikana on käynnistetty yli 1 500 tointa mitä erilaisemilla aloilla: vaikeuksissa olevien nuorten mielenterveys, epävarmassa tilanteessa olevien henkiset kärsimykset, riippuvuuksien ennaltaehkäisy, tartuntariskien vähentäminen, asuntojen terveyshaittojen tai lyijymyrkytyksen vastaiset toimet, väkivallan uhreiksi joutuneiden tyttöjen ja nuorten naisten majoittaminen ja asunnonsaanti. Näiden ohjelmien ansiosta yli 370 julkiseen sairaalaan on perustettu päivystyspalveluyksiköt (PASS), joiden tarkoituksena on parantaa varattomien mahdollisuuksia päästä terveydenhoidon piiriin: on perustettu hoito- ja sosiaalialan ammattihenkilöistä koostuvia yksiköitä, joiden tavoitteena on parantaa varattomien mahdollisuutta päästä terveydenhuollon, ennaltaehkäisyn ja seulonnan piiriin, vastata heidän ongelmiinsa ja tukea heitä tarvittavissa menettelyissä, joilla tunnustetaan heidän oikeutensa sosiaaliseen suojeluun. Näiden PASS-päivystysyksiköiden tehtävänä on aktivoida kaikki perustason vastaanotto- ja hoitomahdollisuudet sekä ennaltaehkäisyssä että sairauksien hoidossa, edistää kaikkein syrjäytyneimmille sopivia, mahdollisesti liikkuvia hoitopaikkoja, antaa hoito-, hallinto- ja sosiaalialan henkilökunnalle tietoa ja koulutusta epävarmuuteen liittyvissä kysymyksissä, etsiä sopivia tuki- ja hoivamuotoja henkilöille, jotka saavat sairaalasta päästyään raskasta hoitoa. 20 PASS-yksiköllä on lääketieteellistä, sosiaalista ja hallinnollista seuranta varten käytössään tietokoneohjelmisto paikallisten epidemiologisten selvitysten tekemiseksi.

#### 5.4. Koulutukseen pääsy

Kaikkien jäsenvaltioiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa kiinnitetään runsaasti huomiota mahdollisuuksiin päästä koulutukseen. Koulutus nähdään keskeisenä oikeutena ja välineenä, jolla voidaan ehkäistä sosiaalista syrjäytymistä, vähentää riskejä ja tukea paluuta kansalaisyhteiskunnan ja työelämän piiriin. Entistä paremmin myös tiedostetaan, että muodollinen koulutus ei ole yksittäinen ihmiselämän jakso, vaan se on nähtävä osana **elinikäistä oppimista**, johon sisältyy niin virallisissa kuin epävirallisissakin yhteyksissä tapahtuvaa oppimista. Oppiminen ulottuu varhaislapsuuden aikaisesta oppimisesta (hyvä vanhemmuus, julkinen lastenhoito ja alkeisopetus) ja esikoulusta korkeasteen koulutukseen, valmentavaan ammatilliseen koulutukseen ja aikuis- ja ammattikoulutukseen asti. Nämä kaikki oppimisen osa-alueet ovat tärkeitä. Peruskoulutuksen suorittaminen on ratkaisevassa asemassa tarjottaessa epäedullisista lähtökohdista oleville keinoja murtaa sukupolvelta toiselle periytyvä sosiaalisen syrjäytymisen ketju. Erityisen tärkeää sukupolvien välisen köyhyiden ketjun murtamisessa ja erityistarpeisten lasten saattamisessa ikätovereidensa tasalle ennen oppivelvollisuuden alkamista on erityishuomion kiinnittäminen varhaislapsuuden kasvatukseen ja vanhempien tukemiseen kohdistetuilla ja moniammatillisilla tukimuodoilla, joihin kuuluu perheeseen liittyvien taitojen opettelua. Elinikäinen oppiminen tarjoaa toisen mahdollisuuden erityisesti koulunkäyntinsä kesken jättäneille kaikissa ikäryhmissä.

Vaikka koulutusta käsitellään kansallisissa toimintasuunnitelmissa laajasti, niissä ei teroiteta lukijalle sen ensiarvoista merkitystä sosiaalisen syrjäytymisen torjumisessa eikä luoda kuvaa elinikäistä oppimista ja sosiaalista syrjäytymistä koskevasta kattavasta strategiasta. Tämä johtuu osittain toimintasuunnitelmien rakenteesta, jossa monet laajassa mielessä elinikäiseen koulutukseen liittyvät toimenpiteet ovat hajallaan eri osioissa. Joissakin toimintasuunnitelmissa myös tarkastellaan koulutusta ensisijaisesti työmarkkinoille pääsyn välineenä, eikä niissä tiedosteta riittävästi koulutuksen merkitystä sosiaalisen osallisuuden kannalta, etenkin tulevan osaamisyhteiskunnan ja aktiivisen kansalaisuuden valossa. Toimintasuunnitelmissa ei yleensä huomioida riittävästi oppimisessa edistymisen ja muiden ihmiselämään vaikuttavien tekijöiden, kuten terveyden, ympäristön, perheen ja yhteisön olosuhteiden välisiä yhteyksiä. Toimintasuunnitelmissa ei myöskään näy se painotus, jonka jäsenvaltiot antoivat osallistumiselle nuorisopolitiikkaa koskevan valkoisen kirjan seurantaraporteissaan vuonna 2002. Osallistumista edistävinä keinoina tässä yhteydessä mainittiin nuorten aktiivinen osallistuminen kaikilla yhteiskunnan tasoilla sekä avoimet ja sosiaalista osallisuutta tukevat elinikäisen oppimisen rakenteet. Jäsenvaltioissa on jo mittava hyvien käytäntöjen kokoelma, joka on peräisin yhteisön koulutusalan toimintaohjelmista (muun muassa Sokrates, Leonardo ja Nuoriso). Niissä korostetaan koulutuksen ja elinikäisen oppimisen voimaa sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa taistelussa. Niitä mainitaan kuitenkin harvoin jäsenvaltioiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

Näistä varauksista huolimatta voidaan jäsenvaltioiden kuvailemien toimien ja lähestymistapojen pohjalta ja Sokrateen kaltaisista ohjelmista saatujen kokemusten perusteella alkaa luoda puitteita, joilla varmistetaan elinikäisten yleissivistävien ja ammatillisten koulutusmahdollisuuksien tuki sosiaalista osallisuutta edistävän eurooppalaisen osaamisyhteiskunnan rakentamiselle. Seuraavat näkökohdat katsotaan tärkeiksi kattavan lähestymistavan varmistamiseksi:

- mahdollistetaan pääsy kaikentasoiseen yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen kaikille ikään, sukupuoleen, vammaan tai kulttuuriseen, uskonnolliseen, alueelliseen taikka kansalliseen taustaan katsomatta,

- tuetaan oppijan osallistumista ja huolehditaan hänen oikeuksistaan koko oppimisprosessin ajan,
- sisällytetään sosiaalisen osallisuuden edistäminen kaikkeen elinikäiseen oppimiseen,
- varmistetaan luku- ja kirjoitustaidon ja uusien osaamisyhteiskunnan vaatimien taitojen saatavuus kaikille,
- laajennetaan neuvontapalvelujen verkostoa, myös ohjaamaan oppilaiden siirtymistä yhdeltä koulutusasteelta toiselle, ja
- luodaan avoin oppimisympäristö yhteiskuntaan ja työelämään.

Eräät teemat toistuvat säännöllisesti sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

**Varhaisessa vaiheessa toteutettavien toimien lisääminen:** Varhaislapsuuden aikaisen oppimisen ratkaiseva merkitys on yleisesti tunnustettu. Kuitenkin vain harvalla jäsenvaltiolla on järjestelmällinen alle kouluikäisten lasten hoitoa ja opetusta koskeva toimintalinja, ja osa maista suhtautuu asiaan yksinomaan työssäkäyvien äitien ja perheiden tukimuotona eikä lainkaan keinona tarjota oppimismahdollisuuksia kaikille, etenkin epäsuotuisista oloista tuleville lapsille. On tarpeen varmistaa, että kaikissa jäsenvaltioissa saadaan käyttöön seulontajärjestelmä mahdollisten oppimisvaikeuksien tunnistamiseksi, jotta voidaan välttyä ongelmilta ja varmistaa varhainen puuttuminen asiaan varhaislapsuudessa. Tämä lähestymistapa edellyttää jatkuvaa ja järjestelmällistä yhteistyötä terveydenhuolto-, koulutus- ja sosiaalisektoreilta.

Omassa toimintasuunnitelmassaan Tanska korostaa varhaisiän oppimisen edistämistä keinona korvata lasten kotoaan saamia heikkoja lähtökohtia. Perustaitojen, kuten vuorovaikutuksen, kielellisten, numeeristen, sosiaalisten, kulttuuristen ja yhteiskunnallisten taitojen, vahvistaminen alkaa varhaislapsuudessa. Suunnitelmassa korostetaan lastentarhojen koordinoitujen toimien merkitystä. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa lasten varhaisiän aikaisten yhtenäisten paikallisten aloitteiden tärkeyttä Surestart-ohjelmassaan. Ruotsi on laajentanut esikoulupalvelujen tarjontaa, jotta suurempi osa työttömien ja maahanmuuttajaperheiden lapsista pääsee esikouluun. Saksa keskittyy laajentamaan 0–3-vuotiaiden hoitotarjontaa ja parantamaan pienten lasten hoidon ja opetuksen tasoa. Irlanti tähdentää varhaisopetukseen keskittyvää ohjelmaa (Early Start Programme).

#### **PÄIVÄHOIDON JA KOULUN ALALUOKKIEN YHDISTÄMINEN (ALANKOMAAT)**

Vuonna 2001 's-Hertogenboschin kunta ulkoisti päiväkotipalveluita viidelle kunnalliselle koululle. Lähes kaikki koulut (noin 93 prosenttia) osallistuiivat hankkeeseen Stichting Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch -järjestön välityksellä. Päiväkotien ja koulujen hallinnollisen yhteistyön tavoitteena on luoda lapsille yhtäjaksoinen kehityslinja ensimmäisestä elinvuodesta 12-vuotiaiksi katkaisematta (opetus)palveluiden jatkumoa.

Tätä varten kunta siirtää tulevana vuosina kaikki päiväkodit alemman perusasteen koulujen yhteyteen. Toukokuussa 2003 siirroista oli jo toteutunut 70 prosenttia. Esikoulun ja alkeisopetuksen opetusohjelmia koskevan lainsäädännön (VVE) mukaan on myös muodostettu päiväkotien ja alkeisopetuskoulujen yhteistyöklustereita toteuttamaan näitä ohjelmia epäsuotuisilla asuinalueilla, joiden 2–5-vuotiaat lapset (päiväkoti ja kaksi alkeisopetusluokkaa) ovat VVE-säännösten erityinen kohderyhmä. Säännösten tärkein tavoite on puuttua ajoissa sekä valtaväestöön että etnisiin vähemmistöihin kuuluvien lasten epäsuotuisiin oloihin ja oppimisvaikeuksiin sekä ehkäistä (kielellisiä) vaikeuksia kouluopetuksen 3. luokalla.



**Heikkojen oppimislähtökohtien torjuminen koulujärjestelmän avulla:** Yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille on suunnitelmissa yleinen teema, vaikka painotus vaihtelee nykyisen koulutuksen kattavuuden ja saatavuuden parantamisesta (Suomi, Ranska, Ruotsi) erityisryhmien, kuten maahanmuuttajalasten ja vammaisten lasten ja nuorten parempaan huomiointiin (Itävalta, Saksa, Tanska, Kreikka, Espanja, Italia). Jäsenvaltiot soveltavat monenlaisia lähestymistapoja:

- kiinnitetään erityistä huomiota siirtymiseen kouluasteelta toiselle, kuten lastentarhasta peruskouluun (Ranska) ja koulusta jatkokoulutukseen (Suomi),
- korostetaan oppilaiden tarkempaa seurantaa (Tanska), henkilökohtaisempien toimintaohjelmien kehittämistä vaikeuksissa olevien oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin (Espanja, Ruotsi) ja koulunsa keskeyttävien riskiryhmään kuuluvien yksilöllistä tukemista (Irlanti),
- lisätään toimia lasten luku- ja kirjoitustaidottomuuden torjumiseksi (Itävalta, Espanja, Ranska, Irlanti, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta). Esimerkiksi Ranska ehdottaa ensimmäisen luokan ryhmäkoon pienentämistä epäsuotuisien alueiden kouluissa lukemisen, kirjoittamisen ja tieto- ja viestintätekniisten taitojen opettamiseksi, lukihäiriön varhaista testaamista ja hoitoa sekä lukemisen opettamista tarvittaessa yläasteelle asti. Alankomaat kohdistaa lisävaroja erityisesti kielellisistä oppimisvaikeuksista kärsivien lasten kouluille. Irlannin varhaisiän lukutaitokampanjassa (Early Literacy Measure) kehitetään aktiivista mallia lukivaikeuksien ehkäisemiseksi. Ruotsissa pyritään parantamaan ylempään keskiasteen tavoitteiden saavuttamista vahvistamalla oppilaiden oikeutta tukiopeutukseen ja rahoittamalla luku- ja kirjoitustaidon ja matemaattisten perustaitojen kehitystä,
- vahvistetaan tukiopeutuspalveluita (Suomi, Ranska, Irlanti), opintojen ohjausta ja neuvontapalveluita (Tanska, Suomi, Ranska, Irlanti),
- parannetaan koulun ulkopuolisia tukimuotoja kehittämällä avunantoa kotitehtävissä (Tanska), iltapäivätoimintaa (Yhdistynyt kuningaskunta) ja iltapäivähoitoa,
- kehitetään sosiaalisen osallisuuden huomioimista opettajankoulutuksessa (Tanska, Kreikka, Portugali), ja vahvistetaan kodin ja koulun välisiä yhteyksiä ja edistetään vanhempien osallistumista (Tanska, Espanja, Italia, Irlanti),
- puututaan tarvike- ja osallistumiskuluihin, jotka rajoittavat joidenkin oppilaiden täysipainoista osallistumista koulun järjestämään toimintaan (Belgia, Espanja, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta),
- kehitetään paikallistasolla yhtenäisiä keinoja heikkojen oppimislähtökohtien torjumiseksi, kuten Education Action Zones -ohjelma (Yhdistynyt kuningaskunta) ja kouluolojen parantaminen maahanmuuttajien asuinalueilla (Ruotsi).
- Jäsenvaltioiden esittelemien toimien valikoimasta käy selväksi, että koulujen merkitys on muuttumassa ja että ne ovat ottamassa vastuulleen entistä laajempaa tukiroolia. Ne ovat muuttumassa monenlaisille tukimuodoille avoimiksi oppimisyhteisöiksi. Tämä tarkoittaa kaikkien tarpeellisten kumppanien mukaan ottamista koulujen työhön ja osallisuutta edistävää koulua koskevan vision luomista. Erilaisten toimien valikoima myös korostaa kasvavaa tarvetta eri hallinnon tasojen väliseen koordinaatioon. Tarvitaan johdonmukaisia suunnittelujärjestelmiä

tavoitteiden asettamiseksi, toteutuksen seuraamiseksi ja kehityksen mittaamiseksi erityisesti koulunkäynnin keskeytykseen liittyvissä asioissa, koska tämä ongelma koskettaa useita sektoreita.

**Koulunkäynnin keskeyttämisen torjuminen:** Monilla jäsenvaltioilla on erityistoimia koulunkäynnin keskeyttäviä varten. Suunnitelmissa painotetaan pitkälti ongelman ehkäisyä edellä kuvatuin keinoin, erityisesti parantamalla koululaitoksen ja sen toiminnan sosiaalista ja kulttuurien välistä ulottuvuutta sekä keskeyttämisvaarassa olevien yksilöllistä seuranta- ja tukemista. Suunnitelmissa korostetaan myös parempia yhteyksiä yleisen ja ammatillisen koulutuksen välillä (Ranska) sekä vahvistetaan oppimisen ja työllisyysohjelmien yhteyttä niitä varten, joilla ei ole edellytyksiä palata yleiseen koulutusjärjestelmään (Alankomaat). Alankomaat korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja eri tahojen aktivoimisen tarvetta, ja Belgia puolestaan yhtenäisten ratkaisujen kehittämistä. Irlanti puuttuu suoraan erillisellä ohjelmalla koulunsa keskeyttävien riskiryhmään. Irlanti soveltaa myös positiivista syrjintää sellaisten lasten ja nuorten hyväksi, jotka ovat vaarassa jättää koulunkäyntinsä kesken.

**Aikuiskoulutuksen saatavuuden parantaminen sekä luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen kohentaminen:** Aikuiskoulutuksen merkitys toisen tilaisuuden antajana koulussa heikosti menestyneille on suunnitelmissa usein toistuva teema (Tanska, Irlanti). Tässä yhteydessä tuodaan usein esiin erityisryhmien, kuten vammaisten, maahanmuuttajien ja naisten tarpeet. Esimerkiksi Ruotsi korostaa aikuiskoulutuksen (sekä yhteisötyön, ohjauksen ja yksilöllisten opintosuunnitelmien) ulottamista maahanmuuttajiin. Monien jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmissa korostetaan aikuisten luku- ja kirjoitustaidottomuuden vastaisen taistelun vahvistamista (Belgia, Saksa, Tanska, Ranska, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta). Arviot aikuisväestön luku- ja kirjoitustaidottomuuden yleisyydestä vaihtelevat huomattavasti ja luovat vaikutelman laajan eurooppalaisen aikuisten lukutaitokampanjan tarpeesta. Aikuisten luku- ja kirjoitustaidon sekä laskutaidon vaikeuksien arviointimenetelmistä tarvitaan kipeästi tutkimustietoa. Erityistä huomiota monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa saavat alue- ja paikallistason yhteistyö (Saksa, Ranska) ja maahanmuuttajien kieltenopetus (Tanska, Ranska, Alankomaat, Ruotsi). Kreikka on ainoa jäsenvaltio, joka kokeilee koulutuksen paikkaamista tarjoamalla lukemisen opetusta ja elinikäisen oppimisen tilaisuuksia asevelvollisille osana laajempaa sosiaalipolitiikkaa. Vaikka luku- ja kirjoitustaito sekä laskutaito mainitaan usein, osaamisyhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien taitojen, kuten tieto- ja viestintätekniikan taitojen, vuorovaikutus- ja kansalaistaitojen ja oppimaan oppimisen opetusta on harvoin taattu järjestelmällisesti paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla. Tämä tilanne koskee erityisesti niitä, jotka eivät enää kuulu työllisiin. Onkin olemassa tarve varmistaa, että aikuisten koulutusjärjestelmät tarjoavat laajan valikoiman yleissivistävää ja ammatillista koulutusta, joka vastaa oppivan yksilön usein elämänhallintaan liittyviin tarpeisiin.

Suomi korostaa, että ikääntyville tarjottavia elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia on tärkeää lisätä. Väestön ikääntymisestä huolimatta useimpien jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmissa ei kiinnitetä paljoakaan huomiota ikääntyvien koulutuspalveluiden kehittämiseen, vaikka jäsenvaltioilla on nyt käytettävissään entistä enemmän elinikäisen oppimisen hyviä käytäntöjä eri ikäryhmien tarpeisiin.

Hallitseva vaikutelma on, että kansallisissa toimintasuunnitelmissa kuvaillut oppimismahdollisuuksien takaamiseen liittyvät toimet keskittyvät etupäässä työelämään siirtymisen tukemiseen. Koska suurin osa syrjäytyneestä väestöstä ei ole työelämässä, elinikäistä oppimista olisi tarjottava myös yleishyödyllisten kansalaistaitojen ja sosiaalisten taitojen alueilla. Osaamisyhteiskunnan tuomista kaikkien työelämän ulkopuolella olevien ulottuville käsitellään suunnitelmissa harvoin. Asia koskee erityisesti naisia.

On yllättävää, että useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kiinnitetään vain vähän huomiota **korkea-asteen koulutuksen saatavuuteen**, vaikka elinikäisen oppimisen toimien tavoitteena on nimenomaan mahdollistaa erilaisten oppijoiden pääsy korkea-asteen koulutukseen sekä lisätä etnisten ja kulttuuristen vähemmistöjen edustusta yliopistoissa. Ruotsi kuitenkin nimeää yhdeksi päätavoitteekseen juuri korkea-asteen koulutuksen saatavuuden parantamisen sekä naisille että miehille etnisestä taustasta riippumatta. Yhdistynyt kuningaskunta kuvailee hanketta, jolla autetaan yksinhuoltajia hankkimaan jatkokoulutusta ja korkea-asteen koulutusta tukemalla ylimääräisissä lastenhoitokustannuksissa. Irlanti kuvailee useita ohjelmia, joiden tavoitteena on lisätä heikossa asemassa olevien ryhmien osallisuutta kolmannen asteen koulutukseen. Näitä ovat vammaisten opiskelijoiden rahasto (Special Fund for Students with Disabilities), opiskelijoiden avustusrahasto (Student Assistance Fund) ja kansallisen korkea-asteen koulutusta edistävän viraston (National Office for Access to Higher Education) perustaminen.

## 5.5. Kulttuuripalveluiden saatavuus

Kulttuuripalveluiden olisi oltava keskeisessä asemassa laadittaessa kattavia ja moniulotteisia köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvia ja ehkäiseviä ohjelmia. Osallistuminen kulttuuritapahtumiin on ihmisille ja yhteisöille oleellinen keino määrittää ja kehittää omaa identiteettiään, kertoa itsestään, esittäytyä toisille ja näin käydä symbolista vuoropuhelua. Se on ihmisten keino aktivoitua demokraattisen yhteiskunnan jäsenenä. Näin ollen kulttuuripalveluiden saatavuuden ja kulttuuritoimintaan osallistumisen edistäminen on yhtä olennainen ja pätevä näkökohta sosiaalista osallisuutta tukevan yhteiskunnan rakentamisessa kuin osallistumisen edistäminen talouden, työllisyyden ja sosiaalipalveluiden alallakin. Eräs kulttuuritoiminnan tärkeä ominaisuus suhteessa sosiaalipolitiikkaan on sen myönteinen lähtökohta: se ei näe ihmisiä ongelmana, vaan potentiaalisena ja todellisena voimavarana.

Kulttuurin itseisarvon lisäksi käytettävissä on nyt laaja kokemuspohja, joka osoittaa kulttuuritapahtumiin osallistumisen olevan myös keino auttaa ihmisiä ja yhteisöjä irrottautumaan syrjäytyneestä asemasta. Tutkimukset osoittavat, että aktiivinen osallistuminen kulttuuri- ja taidetoimintaan voi olla avaintekijä syrjäytyneiden ihmisten taitojen ja itseluottamuksen kohentamisessa. Tämä luo heille usein uusia mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan ja voi myös toimia tärkeänä väylänä, jolla tuetaan pitkään työttömänä olleiden uudelleen koulutusta ja paluuta työelämään. Yhtä merkittävä on kulttuuriohjelmien merkitys heikoimmassa asemassa olevien yhteisöjen ja alueiden elpymiselle. Ne paitsi rakentavat myönteistä yhteisöllistä identiteettiä ja sosiaalista pääomaa, myös toimivat ylläkkeenä talouskasvulle ja työllisyyden kasvulle.

Huolimatta kulttuurin keskeisestä merkityksestä sosiaalista osallisuutta koskevassa prosessissa, vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa jätetään yllättäen sosiaalista osallisuutta edistävän kulttuuritoiminnan kehittäminen toimintastrategian ulkopuolelle. Joidenkin jäsenvaltioiden (Tanska, Ranska, Kreikka, Irlanti, Luxemburg) toimintasuunnitelmissa kulttuuripalveluiden saatavuutta käsitellään enemmän kuin vuonna 2001. Monet jäsenvaltiot kiinnittävät aiheeseen kuitenkin yhä vähän tai ei lainkaan huomiota. Kun kulttuuripalveluiden saatavuus mainitaan, se koskee usein vain helpompaa pääsyä kulttuuri-instituutioihin, kuten museoihin ja kirjastoihin, mikä tärkeystään huolimatta muodostaa vain osan tarvittavista toimenpiteistä. Silloinkin kun jäsenvaltioissa on käynnissä mielenkiintoisia aloitteita, kuten teatterien, museoiden ja kirjastojen henkilökunnan koulutusta elinikäisen oppimisen välittäjiksi, toimintasuunnitelmissa ei mainita oppimismahdollisuuksien saatavuuden ja houkuttelevuuden lisäämistä, uudenlaisten kävijöiden

houkuttelua tai taustaltaan monikulttuuristen näyttelijöiden kouluttamista syrjäytyneiden parissa tapahtuvaan teatterityöhön. Toimintasuunnitelmissa ei myöskään edustavasti kerrota siitä tärkeästä ja mittavasta työstä, jota jäsenvaltioissa ruohonjuuritasolla tehdään, erityisesti paikallisten taidetapahtumien muodossa ja syrjäytyneiden ryhmien ja yhteisöjen houkuttelemiseksi kulttuuripalveluiden, kuten kirjastojen, museoiden ja teatterin pariin. Tämä on kenties osoitus siitä, että joissakin toimintasuunnitelmissa epäonnistutaan niiden tavoitteessa riittävästi hyödyntää jo olemassa olevaa käytännön kokemusta, kun merkittävää yhteistyötä jo tapahtuu talouden, sosiaalipalvelujen, työllisyyden ja kulttuurin alan toimijoiden välillä. Monissa tapauksissa puute näyttää johtuvan siitä, etteivät maiden kulttuuriministeriöt ja -virastot ole osallistuneet toimintasuunnitelmien laadintaan. Toisaalta puute saattaa myös olla osoitus siitä, etteivät monet kulttuuriministeriöt ja -virastot ole ymmärtäneet sosiaalista osallisuutta koskevien kysymysten merkityksellisyyttä omalle työlleen sekä siitä, että laajempia sosiaalisia ja kulttuurisia tavoitteita ei ole koordinoitu – toisin sanoen kyvyttömyydestä ottaa köyhyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevat asiat huomioon kulttuurin alalla. Laajemmin puute saattaa heijastaa vaikeutta ymmärtää sosiaalista syrjäytymistä moniulotteisena ilmiönä sekä sitä, että toimintasuunnitelmissa korostetaan usein liikaa työnsaannin merkitystä muiden tärkeiden ulottuvuuksien kustannuksella sen sijaan, että ulottuvuudet nähtäisiin toisiaan vahvistavina. Erityisen huolestuttavaa sosiaalista osallisuutta suoranaisesti tukevan monipuolisen paikallisen kulttuuritoiminnan näkymättömyys toimintalinjoissa on taloudellisen taantumien aikana. Tämän toiminnan merkitys sosiaalisen syrjäytymisen torjumisessa voi jäädä paljolti huomaamatta, minkä vuoksi se saattaa menettää esimerkiksi unionin rakennerahastoilta saatavaa taloudellista tukea. Rakennerahastot ovat tukeneet kulttuuritoimintaa merkittävästi.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan Tanska, Suomi, Kreikka, Irlanti ja Luxemburg mainitsevat ohjelmia, joilla lisätään kulttuuripalveluiden saatavuutta ja edistetään lasten osallistumista kulttuuritoimintaan. Tanska korostaa, että merkittävä osa kulttuuripalveluista, kuten kirjastot ja museot, ovat ilmaisia tai edullisia, ja näin ollen niiden olisi autettava sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyssä. Kulttuurielämään osallistumista edistääkseen hallitus on pyrkinyt tukemaan lasten kulttuuritoimintaa luomalla verkostoja merkittävien instituutioiden, kuten kulttuuriperinnön suojeluviraston, kirjastotoimen, elokuvainstituutin ja tanskalaisen taidejärjestön välille. Kreikka korostaa työ- ja sosiaaliturvaministeriön suunnitelmaa jakaa ilmaiseen sisäänpääsyyn oikeuttavia lippuja teatteriesityksiin, kesällä ulkoilmaelokuviin, konsertteihin ja muihin taidetapahtumiin sekä Epidauruksen ja muiden antiikin amfiteattereiden näytöksiin. Kreikka myös korostaa kirjastojen merkitystä erityisesti syrjäisillä maaseutualueilla. Suomi mainitsee myös peruskirjastopalveluiden maksuttomuuden sekä niiden merkityksen tiedon ja kulttuurin saatavuudelle. Irlanti tiedostaa toimintasuunnitelmassaan, että helpompi pääsy taide- ja kulttuurilaitoksiin ja lisääntyvä osallistuminen taide- ja kulttuuritapahtumiin vaikuttaa myönteisesti sosiaalisesti vähäosaisiin yksilöihin ja ryhmiin.

Ranska, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta antavat yksityiskohtaisempia tietoja saatavuutta parantavista aloitteista. Ruotsin vuosien 2003–2006 kulttuuriohjelma sisältää monenlaisia aloitteita, joiden tavoitteena on parantaa kulttuuripalveluiden saatavuutta. Yhdistynyt kuningaskunta nimeää kulttuuripalveluiden saatavuuden erityistavoitteeksi, johon aluehallinnot yhtyvät. Esimerkiksi Skotlanti on laatinut kansallisen kulttuuristrategian, jonka tavoitteena on lisätä aliedustettujen ryhmien, erityisesti lasten ja nuorten, osallistumista kulttuuri- ja urheilutoimintaan 5 prosentilla vuoteen 2006 mennessä. Englannin suunnitelmassa on yksilöity useita kiinnostavia aloitteita, kuten luova kumppanuus (Creative Partnerships), joiden tavoitteena on kehittää köyhien alueiden lasten luovuutta. Ranska ehdottaa useita innovatiivisia toimia kulttuuritoimintaan osallistumisen sekä kulttuurisektorin ja vähäosaisten välisen ymmärtämyksen lisäämiseksi. Se myös esittää verkostoa, jonka tehtävänä on torjua sosiaalista

syrjäytymistä kulttuurisektorilla. Belgia ja Portugali käsittelevät aihetta kaikkein perusteellisimmin ja korostavat kulttuuripalveluiden keskeistä merkitystä sosiaalista osallisuutta edistävänä tekijänä. Portugali korostaa koulutuksen ja kulttuurin välistä yhteyttä sekä mahdollisuutta henkilökohtaiseen kehitykseen ja peruskoulutuksen rakenteellisen eriarvoisuuden korjaamiseen. Belgia esittelee tilastotietoja kulttuuritoimintaan osallistuneista ja korostaa köyhyysvaarassa olevien vähäistä osallistumista. Myös Belgian toimintasuunnitelmassa kuvataan useita aloitteita, joilla pyritään ehkäisemään kulttuuripalveluiden puutteesta johtuvaa syrjäytymisriskiä ja tukemaan heikoimmassa asemassa oleville tarkoitettuja kulttuurialoitteita. Eräs kiinnostava hanke, jolla pyritään lisäämään kulttuuripalveluiden saatavuutta köyhimmille jakamalla heille kulttuurisekkejä, mainitaan esimerkkinä hyvistä käytännöistä.

### **KULTTUURIOHJELMA 2003-2006 (RUOTSI)**

Ruotsin kulttuuriministeriö esitteli vuosien 2003–2006 kulttuuriohjelman vuoden 2003 alussa. Jotta entistä useampi pääsee osalliseksi kulttuuripalveluista, useista valtion museoista poistettiin pääsymaksut. Ohjelman aikana jatketaan myös lasten, vammaisten ja työelämän ohjelmia sekä entistä useampia alueiden ohjelmia. Lisäksi kirjojen hintoja pohtiva hallituksen komitea seuraa ja arvioi vuoden 2005 loppuun asti kirjojen ja sanomalehtien arvonlisäveron alennuksen (25 prosentista 6 prosenttiin) vaikutuksia. Ammattitaiteilijoiden ja kulttuurityöntekijöiden kutsuminen kouluihin, työpaikoille ja epätavallisiin ympäristöihin on yksi tapa mahdollistaa kulttuurin saatavuus. Vuosina 2003–2006 kulttuuriministeriö tutkii yhdessä kulttuurialan työntekijöiden, taiteilijajärjestöjen ja työnantajien kanssa taiteilijoiden uusia rooleja yleisen kulttuurielämän ulkopuolella.

Yksi entistä tärkeämpi kulttuuripalveluiden saatavuuden ulottuvuus on sen merkitys sosiaalisen osallisuuden edistäjänä yhteisöissä, joissa maahanmuuttajien kasvava määrä johtaa etnisen ja kulttuurisen moninaisuuden kasvuun. Sosiaalisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden lisäämisessä ei ole kyse yhdenmukaistamisesta. Kulttuuri on arvokas moninaisuuden osa, ja yhteisöjen on sallittava monenlaisten kulttuurien kukoistus. Valtaväestön kulttuuripalveluiden saatavuuden parantaminen voi myös tukea ymmärtämistä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta, kunhan sen tavoitteena ei ole assimilaatio. Suomen kansallisessa toimintasuunnitelmassa tunnustetaan tarve tukea kulttuurista moninaisuutta maahanmuuttajaväestön osuuden kasvaessa. Toimien laajin tavoite on ehkäistä kulttuuristen konfliktien kärjistymistä ja tukea etnisten ryhmien sosiaalista osallistumista kulttuuritoimintaan. Hallitus suunnittelee myös maahanmuuttajaohjelmaa, jossa tavoitteena on edistää etnisiin ryhmiin kuuluvien lasten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia.

### **5.6. Oikeussuojan saatavuus**

Oikeussuojan saatavuus ja ongelmallisuus eräiden heikossa asemassa olevien ryhmien osalta tunnustetaan erittäin laajalti sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Suurin osa jäsenvaltioista (Belgia, Tanska, Ranska, Espanja, Irlanti, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) on käsitellyt suunnitelmiaan oikeussuojan saatavuuden edistämiseen tähtääviä toimia.

Aihe on varmasti tärkeämpi nyt kuin vuosien 2001–2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Oikeussuojaa koskevat toimet ovat osa Belgian sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman strategisia toimia, ja Alankomaissa on jopa asetettu erityistavoitteeksi sopivan oikeusapujärjestelmän luominen heikoimmassa asemassa oleville,

oikeuspalveluja tarvitseville henkilöille, jotta he voisivat käyttää oikeusapu- ja sovittelujärjestelmää hyväkseen samalla tavoin kuin paremmassa asemassa olevat.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan erityisesti

- pienituloisille annettavan ilmaisen oikeusavun kehittämistä ja laajentamista muuttamalla ilmaiseen oikeusapuun oikeuttavia tuloja koskevia ehtoja joustavammiksi
- laadukkaan tiedon saatavuutta, jonka myönnetään olevan perustavanlaatuinen edellytys riita-asioiden ratkaisemisen ja oikeuksien tehokkaan käytön kannalta, myös järjestämällä jo olemassa olevia palveluja koskevia tiedotuskampanjoita
- epävarmassa tilanteessa oleville ryhmille tarjottava sovittelu, jota käytetään myös hallintoviranomaisten ja yksityishenkilöiden välisten sekä muiden riita-asioiden ratkaisussa.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mainittuja ryhmiä ovat etniset vähemmistöt, maahanmuuttajat, turvapaikan hakijat, entiset vangit ja vuokra-asunnossa asuvat pienituloiset. Lisäksi oikeussuojaa tarvitaan ja sitä aiotaan tarjota perheväkivallan uhreille, lapsille, vammaisille, ihmiskaupan uhreille, transseksuaaleille, henkilöille, jotka asuvat yhdessä olematta naimisissa, sekä prostituoiduille.

**Espanja** aikoo esimerkiksi luoda sovittelujärjestelmän vammaisten tekemien kanteiden ja valitusten ratkaisemiseksi sekä toteuttaa oikeudellista puolustusta koskevia toimia. Espanja aikoo myös hyväksyä lain vammaisten omaisuuden suojelusta.

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mainitaan myös muita oikeuspalvelujen ja oikeussuojan saatavuuden parantamiseen tähtäviä toimia, kuten uhrien tukemisen parantaminen, poliisi- ja oikeusviranomaisten koulutus, turvapaikan hakijoille tarkoitettut neuvontakeskukset, alueellisten komiteoiden verkoston luominen syrjäytymisvaarassa oleville väestöryhmille kohdistettujen toimien kehittämiseksi, menettelyjen yksinkertaistaminen ja niiden ymmärrettävyyden parantaminen.

## **5.7. Mahdollisuus päästä osalliseksi urheilusta ja vapaa-ajan toiminnasta**

Kuten Nizzan julkilausumassa todetaan urheilun ja sen sosiaalisen merkityksen erityisluonteesta Euroopassa<sup>12</sup>, osallistuminen urheilu- ja vapaa-ajan toimintaan ja näiden palveluiden saatavuus ovat keskeisiä ehkäistäessä heikossa asemassa olevien ryhmien eristäytyneisyyttä ja lisättäessä osallistumista vapaaehtoistoimintaan. Nämä tekijät vaikuttavatkin myönteisesti sosiaalisesti epäsuotuisassa asemassa oleviin yksilöihin, ryhmiin ja alueisiin. Urheilu- ja virkistystoimintapalveluiden saatavuuden parantamista ei kuitenkaan käsitellä kattavasti sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

### *Urheilu*

---

12 Nizzan Eurooppa-neuvoston päätelmät, liite 4.

Ainoastaan **Yhdistynyt kuningaskunta** asettaa Skotlannille erityistavoitteen, jolla pyritään lisäämään aliedustettujen ryhmien, erityisesti lasten ja nuorten, osallistumista kulttuuri- ja urheilutoimintaan 5 prosentilla vuoteen 2006 mennessä.

Muissa toimintasuunnitelmissa toimenpiteillä pyritään erityisesti tarjoamaan ilmaisia ja kohtuuhintaisia osallistumismuotoja (**Tanska, Belgia, Kreikka, Ranska**). Muita toimenpiteitä ovat

**Irlannin** urheilupääomaohjelma (Sport Capital Programme) rahoittaa vuosittain vapaaehtois- ja yhteisöjärjestöjä auttaakseen niitä tarjoamaan urheilupalveluita, joilla lisättäisiin osallistumista ja parannettaisiin suoritusten tasoa. Etusijalla ovat sosiaalisesti epäsuotuisien alueiden järjestöt.

**Belgian** Flanderissa on käynnistetty kampanja urheilun tukemiseksi paikallistasolla. Kampanjassa on mukana 60 kuntaa, ja se on suunnattu erityisesti nuorille, joiden saatavilla on heikosti urheilupalveluita. Vuonna 2003 kehitettiin erityiskoulutusta alueiden urheiluohjaajille.

**Kreikka** tukee erityisryhmien osallistumista julkiseen urheilutoimintaan. Erityisesti painotetaan erityisohjelmien kehittämistä esimerkiksi työpaikoille, romanien leiriytymispaikoille, ulkomailta kotimaahan palanneiden kreikkalaisten asuinalueille, islamilaisille ja maahanmuuttajayhteisöille yhteistyössä yhteisön omien ryhmien kanssa. Lisäksi Kreikka panostaa vammaisten olympialaisiin.

**Ruotsissa** hallitus käynnisti selvitys- ja tiedotushankkeen urheiluun käytettyjen julkisten varojen hyödyntämisestä etnisille ryhmille ja vammaisille sekä resurssien jaosta naisten ja miesten sekä tyttöjen ja poikien kesken.

#### *Vapaa-ajan toiminta*

Aloitteilla pyritään ennen kaikkea järjestämään pienituloisille ja heikossa asemassa oleville sekä heidän lapsilleen ryhmä- ja perhelomia (**Belgia, Luxemburg**). Muita toimenpiteitä ovat

**Ranska** toteuttaa kulttuuriohjelmia vammaisille. Vammaisten matkailua tukeva tunnus helpottaa vammaisten pääsyä nähtävyyksiin ja apuvälineiden saatavuutta (tavoite on jakaa 500 tunnusta vuonna 2003). Tunnuksen tunnettuutta lisätään kansallisella tiedotuskampanjalla ja kiertävällä näyttelyllä.

**Kreikkalainen** työväen terveysjärjestö järjestää jäsenilleen kulttuuritapahtumia ja vapaa-ajan toimintaa (matkailukuponkeja, retkiä, teatterilippuja jne.).

**Irlannin** lasten ohjelma (National Play Policy) tarjoaa erityisesti epäsuotuisten asuin- ja maaseutualueiden lapsille leikkipaikkoja.

**Portugalin** ”rajattomuusohjelma” varmistaa syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten mahdollisuudet päästä osalliseksi kulttuuripalveluista sekä urheilu- ja virkistystoiminnasta. Maassa julkaistaan 450 pistekirjoituskirjaa vuosina 2003–2006 kirjallisuuden saatavuuden parantamiseksi näkövammaisten keskuudessa. Lisäksi Portugali lisää 10 prosentilla vammaisten ja heidän perheidensä osallistumista kulttuuri- ja urheilutoimintaan sekä vapaa-ajan toimintaan.

## 5.8. Liikennepalveluiden saatavuus

Vain muutama jäsenvaltio kiinnittää vuoden 2003 toimintasuunnitelmassaan huomiota liikennepalveluiden merkitykseen väestöryhmien sosiaaliseen syrjäytymiseen tai osallisuuteen vaikuttavana tekijänä. Yleensä jäsenvaltiot ovat kuitenkin laiminlyöneet sosiaalisen osallisuuden ja liikennepalveluiden yhteyttä koskevan johdonmukaisen tai strategisen lähestymistavan kehittämisen. Tämä heijastaa useimpien jäsenvaltioiden kyvyttömyyttä omaksua todella moniulotteinen lähestymistapa sekä ottaa köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevat kysymykset huomioon liikennepalvelujen tarjonnassa. Useimmat jäsenvaltiot eivät mainitse lainkaan liikennepalveluita suunnitelmissaan.

Niissä jäsenvaltioiden suunnitelmissa, joissa käsitellään liikennepalveluita (Belgia, Kreikka, Ranska, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta), annetaan kuva siitä, miten liikennepalveluihin liittyvät tekijät voivat kytkeytyä sosiaalisen syrjäytymisen ensisijaisiin syihin, mutta myös siitä, miten liikennepalveluiden ja sosiaalisten tavoitteiden myönteinen kytkentä voi edesauttaa sosiaalista osallisuutta. Liikennepalveluiden heikko saatavuus, johtuipa se kustannuksista tai tarjonnan puutteesta, voi lisätä sosiaalista syrjäytymistä

- rajoittamalla työttömien pääsyä työpaikoille ja/tai koulutukseen,
- rajoittamalla pääsyä keskeisiin palveluihin, kuten terveyspalveluihin, elinikäiseen oppimiseen, kulttuuri-, urheilu- ja virkistystoimintaan,
- rajoittamalla joidenkin ryhmien, kuten vanhusten, vammaisten ja pienten lasten äitien pääsyä palveluihin sekä heidän sosiaalisten kontaktiensa ylläpitoa,
- supistamalla sosiaalista pääomaa ja pakottamalla pienituloiset entistä paikallisempaan ja rajoittuneempaan elintapaan,
- kuluttamalla kohtuuttoman osuuden pienipalkkaisten tai sosiaaliturvan varassa elävien tuloista,
- rajoittamalla mahdollisuuksia joustavaan työaikaan sekä työelämän ja perheen yhteensovittamiseen,
- rajoittamalla epäsuotuisilla alueilla elävien maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan.

Liikenneinfrastruktuurin puute voi myös rajoittaa epäsuotuisien asuinalueiden mahdollisuuksia taloudelliseen ja sosiaaliseen elpymiseen ja edesauttaa syrjäisten maaseutualueiden taantumista. Köyhät yhteisöt joutuvat usein kantamaan kohtuuttoman osuuden liikenteen kustannuksista, sillä ne sijaitsevat usein lähellä suuria strategisia liikenneverkostoja, jotka voivat eristää ne ympäröivistä asuinalueista, aiheuttaa meluhaittaa ja ilmansaasteita sekä lisätä onnettomuuksien riskiä erityisesti lapsilla. Autonomistajien ja autottomien välisen kuilun kasvaessa EU-maissa liikkuvuuden rajoitukset lisäävät sosiaalista syrjäytymistä ja eriarvoisuutta edelleen, elleivät jäsenvaltiot toteuta toimia liikennepalveluiden yleisen saatavuuden parantamiseksi.

Kansallisissa toimintasuunnitelmissa nimetyt toimenpiteet voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: ensinnäkin niihin, joilla parannetaan palveluiden yleistä saatavuutta ja toiseksi niihin, jotka kohdistuvat erityisesti sosiaalisesti syrjäytyneisiin. Kreikka korostaa, että julkisten liikennepalveluiden laadun



parantaminen ja kohtuulliset hinnat hyödyttävät ennen kaikkea köyhyysvaarassa olevia ja että hyvät liikenneyhteydet ovat erityisen tärkeitä maaseudulla ja saaristossa sekä erityisesti heikossa asemassa oleville ryhmille. Ranska korostaa keskeisten palveluiden yleisen saatavuuden nimissä, että sen käyttämät alennusliput mahdollistavat julkisen liikenteen käytön alennetuin hinnoin vähäosaisille ryhmille. Ranska aikoo myös laajentaa vammaisten liikennepalveluihin keskittyvää ohjelmaansa.

Irlanti korostaa sitoumustaan sovittaa liikennepolitiikka yhteen muiden hallituksen politiikkojen, erityisesti tasapuolista aluekehitystä ja sosiaalista osallisuutta koskevien toimien kanssa. Paitsi että Irlanti korostaa investointeja liikenneinfrastruktuuriin taatakseen liikennepalvelut niin maaseudulla kuin kaupungeissakin, se myös kiinnittää erityistä huomiota maaseudun pienituloisten eristyneisyyden ja syrjäytymisen estämiseen laajentamalla toimenpiteitä maaseudun liikennealoitteiden pohjalta, jotka ovat olleet pysähdyksissä vuodesta 2001. Kuten Ranska, myös Irlanti on sitoutunut parantamaan vammaisten liikennepalveluita. Belgia korostaa, että liikennettä koskevien toimien on edistettävä kodin ja työn välisiä yhteyksiä ja poistettava näin työllistymisen esteitä. Yhdistynyt kuningaskunta mainitsee vastikään toteutetun liikennettä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevan selvityksen, jonka toteutti sosiaaliseen syrjäytymiseen erikoistunut yksikkö. Toimintasuunnitelmassaan se mainitsee vanhusten hankaluudet liikennepalveluiden käytössä sekä ilmaiset koulukuljetukset.

## 6. TAVOITE 2: SYRJÄYTYMISRISKIEN EHKÄISY

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

### 6.1. Tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistäminen

Osaamisyhteiskunnan sekä tieto- ja viestintäteknologian vaikutus sosiaaliseen osallisuuteen (**eInclusion**) on olennaisilta osiltaan tunnustettu tosiasia eri jäsenvaltioissa, kuten se oli jo vuoden 2001 kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

Lähtötilanne vaihtelee edelleen suuresti eri jäsenvaltioiden välillä, sillä joissakin niistä (esimerkiksi Pohjoismaissa ja Alankomaissa) tieto- ja viestintäteknologia on levinnyt paljon laajemmalle (esimerkiksi Internetin käyttö on levinnyt nimenomaan myös pienituloisten keskuuteen), ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia edistää sosiaalista osallisuutta käytetään paljon enemmän hyväksi. On kuitenkin mielenkiintoista todeta, että vuoteen 2001 verrattuna Internetin käyttö EU:ssa – mitattaessa käyttäjien määrää prosenttiosuutena kokonaisväestöstä<sup>13</sup> – on kasvanut 34,3 prosentista 43,5 prosenttiin. Tämä suuntaus näkyy kaikissa ikäryhmissä ja sosioekonomisissa ryhmissä, joskin eriasteisena. Internetin käyttö on lisääntynyt erityisesti naisten keskuudessa (noin 10,8 prosenttia) enemmän kuin miesten keskuudessa (noin 7,5 prosenttia), mikä osoittaa nykyisen sukupuolten välisen kuilun kaventumista.

---

13 Tämän osion tietolähde on Eurobarometri 59.2 – kevät 2003.

Lisäksi käyttö on kasvanut suhteellisesti enemmän työttömien ja itsenäisten ammatinharjoittajien (noin 14 prosenttia) kuin työssäkäyvien (noin 10–12 prosenttia) keskuudessa. Toisaalta Internetin käyttö kotona aikansa viettävien, erityisesti naisten, eläkeläisten ja maalla asuvien keskuudessa, on selvästi jäljessä muista ryhmistä. Tilanne vaihtelee luonnollisesti maittain ja alueittain. Tieto- ja viestintätekniikan käytön ja saatavuuden alueelliset erot ovat suuria koko unionin alueella.

Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat nyt Pohjoismaiden ja Alankomaiden rinnalla yli 50-prosenttisissa Internetin käyttöluvissa. Italia, Belgia, Itävalta ja Saksa ovat unionin keskiarvon tuntumassa, kun taas Irlanti, Espanja ja Ranska ovat keskiarvon alapuolella (noin 35 prosenttia), samoin Portugali ja Kreikka (noin 21 prosenttia). Vuosina 2001–2003 Internetin käytön kasvu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Luxemburgissa, Saksassa, Belgiassa ja Ranskassa on ollut unionin keskiarvoa suurempaa (+10–+12 prosenttia).

Koska tietotekniikan levinneisyys jäsenvaltioiden väestöryhmien keskuudessa on monitahoinen ja pitkälti markkinalähtöinen ilmiö, on vaikea verrata suoraan todellisia suuntauksia ja ilmiöitä ja esimerkiksi jäsenvaltioissa vuosina 2001–2003 toteutettuja toimenpiteitä keskenään. Keskimääräistä suurempi lisäys Internetin käytössä tiettyjen vähäosaisten ryhmien keskuudessa (naiset, työttömät) tai tietyissä maissa (Saksa, Belgia, Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta) heijastaa kuitenkin usein vuoden 2001 kansallisten toimintasuunnitelmien strategisia tavoitteita ja erilaisten eInclusion-ohjelmien toimia.

Jäsenvaltiot suunnittelevat jälleen tietotekniikan käyttöä ja saatavuutta koskevia vuosina 2003–2005 toteutettavia toimenpiteitä. Jotkut aloitteet kohdistetaan edelleen koko väestöön (tiedottamiseen, tietokoneen käytön opetukseen ja yleiseen saatavuuteen keskittyvät toimet). Suomi ja Ranska ottavat käyttöön uudenlaisen menettelyn, jonka aikana uuden tekniikan käyttöä tarkastellaan sisällön ja palveluiden, erityisesti kulttuurisisällön kautta. Näiden maiden kansallisten toimintasuunnitelmien tietoyhteiskuntaan osallistumista edistävät toimet keskittyvät digitaalisen ja perinteisen lukutaidon yhdistämiseen ja kulttuurisen syrjäytymisen estämiseen.

Toiset maat kohdentavat ohjelmansa erityisesti syrjäytymisvaarassa oleville ryhmille, kuten heikossa asemassa oleville nuorille (Luxemburg), pienituloisille/ työttömille/ eläkeläisille (Belgia, Irlanti) ja naisille. Kiinnostava ja sosiaalista pääomaa rakentava suuntaus on tietoteknisten laitteiden ja taitojen tarjoaminen lapsille ja vanhemmille esimerkiksi kouluissa, perheissä ja paikallisyhteisöissä (Belgia, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta). Monet jäsenvaltiot lisäävät myös julkisia käyttöpisteitä kirjastoissa, palvelukeskuksissa ja nettikahviloissa. Maiden valitseman yleisen tai ryhmäkohtaisen tietoyhteiskuntaa tukevan mallin ja saavutetun Internetin käyttöasteen välillä ei välttämättä ole yhteyttä.

Vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa käsitellään tietotekniikan mahdollisuuksia parantaa työmarkkinoille pääsyä. Näitä kysymyksiä on kuitenkin käsitelty jossain määrin myös jo vuoden 2002 työllisyyttä koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Tietotekniikkaa käytetään työnhakupalveluissa, perehdyttämisessä ja ammattikoulutuksessa; tietotekniikkataitojen tarjontaa suunnitellaan ja toteutetaan syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien ammatillisen ja yhteiskunnallisen integraation tukemiseksi useimmissa EU-maissa. Lisäksi uusia, uuden tekniikan tukemia avoimia ja joustavia oppimismuotoja (e-learning) käytetään yhä enemmän työntekijöiden ammatitaidon päivittämiseen, määräraikaisen työvoiman koulutukseen ja aikuiskoulutukseen.

Tietotekniikan sisällyttäminen koulujen opetusohjelmaan kaikilla koulutustasoilla ja Internet-yhteyksien tarjonta kaikille kouluille on jo tosiasia joissakin maissa ja tavoitteena monissa muissa. Julkisen koulutuksen tarjoama tietotekniikan saatavuus ja käyttötaito onkin jäsenvaltioiden mukaan yksi tärkeimmistä keinoista tukea uusien sukupolvien osallisuutta osaamisyhteiskuntaan. Tämän alueen toimia kuvataan useissa tapauksissa jo vuoden 2002 työllisyyttä koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa ja vain osittain vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa.

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet erityistä huomiota tietotekniikan ja siihen liittyvien palveluiden tarjontaan vammaisille. Tätä koskevat eurooppalaiset aloitteet<sup>14</sup> ovat edistäneet julkisten verkkopalveluiden esteettömyyttä korostavien WAI-ohjeiden (Web Accessibility Initiative) käyttöönottoa, ja monet jäsenvaltiot ovatkin kehittäneet lainsäädäntöään ohjeiston voimaan saattamiseksi. Näistä aloitteista on myös saanut alkunsa yhteinen eurooppalainen DfA-verkosto, EDeAN, joka tukee ”e-esteettömyyden” mallin kehittämistä.<sup>15</sup> Puheentunnistusohjelmien käyttö tietotekniikan laitteiden sopeuttamiseksi joidenkin vammaisryhmien tarpeisiin on tällä alueella innovatiivinen lähestymistapa (Tanska). Vammaisten integrointia työmarkkinoille tietoteknisten ratkaisujen avulla koskevat aloitteet ovat myös hyvä esimerkki (Itävalta), samoin ohjelmat, joiden tarkoitus on helpottaa vammaisten terveys- ja koulutuspalveluiden saatavuutta. Ruotsi korostaa vammaisten tehokasta televiestintää ja muihin palvelutarpeisiin vastaamista sekä tarvetta tarjota heille tuotteita ja palveluita, jotka edellyttävät laajakaistayhteyksiä.

Osaamisyhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet ovat loppujen lopuksi pitkälti kiinni sisällön ja palveluiden universaalista tarjonnasta; pääsy verkkoon on väline, ei tavoite itsessään. Vuosien 2003–2005 kansalliset toimintasuunnitelmat sisältävät varsin vähän tätä asiaa koskevia tietoja (tosin poikkeuksiakin on). Eri maissa on käynnistetty joitakin aloitteita, joiden tavoitteena on tarjota julkisia palveluita verkossa – näitä ovat sosiaalipalveluita sekä hallinnollista tietoa ja oikeusapua tarjoavat portaalit (Ranska, Saksa, Kreikka, Alankomaat); Kreikassa puolestaan on asetettu työryhmä pohtimaan verkossa tarjottavia terveyspalveluita. Ranskassa suunnitellaan paikallishallinnon sähköisiä ratkaisuja (e-government) koskevaa koulutukseen ja hyvien käytäntöjen vaihtoon soveltuvaa ohjelmaa. Erityistä huomiota tietotekniikan saatavuus ja käyttö paikallistasolla on saanut osakseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa. Kreikka edistää Internetin käyttöä maaseudulla tukemalla nuoria maanviljelijöitä tietokoneiden ja verkkoyhteyksien hankinnassa.

Naisten yhtäläinen osallistuminen osaamisyhteiskuntaan on aihe, johon monet kansalliset toimintasuunnitelmat puuttuvat erityisaloitteilla, kuten tarjoamalla tietotekniikkaopetusta ja ammatillista koulutusta, tukea verkostoille ja naisten yrittäjyydelle.

Kaiken kaikkiaan kyse näyttää olevan pikemminkin yksittäisistä aloitteista ja toimista kuin laajamittaisista strategioista. Vain muutamissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa annetaan tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistämiseksi (eInclusion) merkittävää strategista painoarvoa (Portugali, Kreikka, Espanja, Ruotsi), kun taas muissa suunnitelmissa keskitytään ensisijaisesti muihin tavoitteisiin. Tosin jäsenvaltioissa toteutetaan useita erityisryhmille tai -alueille suunnattuja ohjelmia ja

---

14 Erityisesti eEurope 2002 -toimintasuunnitelman toimintalinjassa, jonka tavoitteena on saada kaikki osallistumaan osaamisyhteiskuntaan.

15 EDeAN on luonut jokaiseen jäsenvaltioon kansallisen osaamisverkoston, ja Euroopassa verkostoon osallistuu yhteensä yli sata organisaatiota.

toimia, joita ei vain käsitellä sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa. Joissakin tapauksissa toimintasuunnitelmissa tyydytään viittaamaan muihin kansallisiin strategioihin tai asiakirjoihin. Tällöin ei voida vaihtaa hyviä käytäntöjä ja toimia koskevia tietoja.

#### NELJÄ TIETOYHTEISKUNTAAN OSALLISTUMISTA TUKEVAA TOIMENPIDETTÄ (KREIKKA)

1. **Naiset ja tietoyhteiskunta:** Kreikan tietoyhteiskunta-toimenpideohjelmalla on kaksinainen strategia. Se sisältää *yleisiä* toimenpiteitä tekniikan ja tietojenkäsittelytieteen osaamisen edistämiseksi (esimerkiksi koulutuksessa ja pienyrityksissä) sekä *erityisesti* naisille suunnattuja toimenpiteitä. Hankkeissa sovelletaan positiivisia syrjintäkiintiöitä naisten hyväksi (70/30). Ohjelmissa muun muassa valmennetaan osallistujia uusiin ammatteihin.
2. **Vammaisten tietoyhteiskuntaan osallistumisen edistämiseksi** perustettiin vuonna 2002 ”tietoyhteiskunnan yleisen esteettömyyden ja helppokäyttöisyyden” työryhmä laatimaan kehyksiä toimille. Työryhmä on ehdottanut seuraavia toimia: Eurozone-palveluiden tarjonta vammaisille, erityiset opetusvälineet, terveyspalvelujen tasavertaisen saatavuuden kehittäminen, vanhusten ja vammaisten terveystietojärjestelmien kehittäminen, koulutusohjelmien kehittäminen, viestintäpalveluiden tarjonta vammaisille ja osallistuminen kansallisen EDeANIin kuuluvan esteettömyysverkon luomiseen.
3. **Uuden tekniikan hyödyntäminen koulutuksessa:** Opetusministeriö koordinoi useita toimia tietotekniikan mahdollisuuksien hyödyntämiseksi jokapäiväisissä opetusprosesseissa. Aloite toimii kolmella tasolla: 1) välineiden kehittäminen, 2) sähköisen sisällön kehittäminen ja 3) opettajien täydennyskoulutus.
4. **Maaseudulla** tuetaan rahallisesti nuoria maanviljelijöitä tietokoneiden ja verkkoyhteyksien hankinnassa.

Vuosien 2003–2005 tietoyhteiskuntaan osallistumista koskevia indikaattoreita ovat laatineet Ranska, Kreikka, Espanja ja Portugali. Kaikkiaan tämä alue on nyt hieman paremmin kehittynyt kuin vuoden 2001 toimintasuunnitelmissa. Vielä ollaan kuitenkin kaukana siitä, että käytössä olisi indikaattoreita, jotka mahdollistaisivat edistyksen aidon seurannan kansallisella tasolla.

#### 6.2. Ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy ja torjuminen

Useimmissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa ylivelkaantumisen ennaltaehkäisyä ja hoitoa pidetään tärkeänä osana sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden vastaisia toimia. Joissakin suunnitelmissa korostetaan, että ylivelkaantumisen seuraukset yksilöille ja heidän perheilleen ovat vakavat ja vaikeuttavat osallistumista talous- ja yhteiskuntaelämään (Saksa). Ylivelkaantuminen rajoittaa liikkumisvapautta ja estää pääsyä pois köyhyydestä (Belgia) tai aiheuttaa jopa asunnon menetyksen, joka on usein syynä sosiaalisen syrjäytymisen äärimmäisen muodon – asunnottomuuden – kasvuun (Portugali). Ylivelkaantuminen haittaa merkittävästi työpaikan saantia erityisesti siitä syystä, että työnantajat eivät mielellään hoida palkasta tehtäviin pidätyksiin liittyviä oikeudellisia ja hallinnollisia menettelyjä, jotka tällaisissa tapauksissa ovat niiden vastuulla (Itävalta).

Joissakin jäsenvaltioissa kulutusluottojen määrä kasvoi 90-luvulla ennennäkemättömästi rahoitusjärjestelmän vapautumisen, korkojen laskun ja mainosmarkkinoiden kasvun vuoksi sekä siksi, että kuluttajia houkuteltiin usein vastuuntunnotomasti tavarain ja palvelujen välittömän saatavuuden helppoudella (Portugali).

Tärkeimmät syyt, jotka mainitaan ja jotka näyttävät aiheuttavan ylivelkaantuneisuuden erityisen voimakasta lisääntymistä joissakin jäsenvaltioissa joko ylivelkaantuneiden määrässä tai ylivelkaantumisen asteessa mitattuna, ovat työpaikan menetys tai epävarmuus (Suomi), perhettä

koskettavat tapahtumat, kuten asumusero tai avioero (Saksa), eräiden vähävaraisten perheiden vaikeudet välttää velkojen kasaantumista (Yhdistynyt kuningaskunta), erityisesti eräiden nuorten tietämättömyys uusien Internet- tai matkapuhelintekniikkaan perustuvien kulutustapojen vaaroista (Belgia).

Jäsenvaltioissa toteutetaan kahdenlaisia toimenpiteitä: ennaltaehkäiseviä tiedotus-, neuvonta- ja valistustoimia sekä toimia ylivelkaantumisen hoitamiseksi, kuten tarkkojen sääntöjen määrittely ulosmittausmenettelyille, takaisinmaksun helpottaminen ja velkojen mitätöinti.

### **Tiedotus, neuvonta ja valistus:**

- Luxemburg ja Belgia ilmoittavat järjestävänsä tiedotuskampanjoita ylivelkaantumisriskeistä.
- Portugali aikoo laajentaa kuluttajavalistusverkostoaan liittämällä siihen oppilaitokset ja toteuttamalla paikallisia koulutus- ja tiedotuspalveluja paikkakunnilla, joilla niitä ei vielä ole, ja Belgiassa Vallonian alue aikoo tukea 125 kuluttajakoulua.
- Ranska tutkii toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan kuluttajille puolueettomampaa ja lojaalimpaa tietoa etenkin mainonnan osalta.
- Belgia on 1. kesäkuuta 2003 alkaen täydentänyt luottojen takaisinmaksuhäiriöistä pitämäänsä tietokantaa myönnettyjen luottojen tietokannalla, ja Ranska puolestaan aikoo tehdä tällä alalla uudistuksia ja määrittellä jatkuville luotoille tarkat säännöt.
- Itävallassa, Saksassa, Belgiassa, Suomessa, Irlannissa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on tarkoitus vahvistaa velkaantuneiden asiantuntevaa neuvontaa, koulutusta ja ohjausta.
- Belgiassa (Vallonian alueella) on tarkoitus kokeilla joissakin muissa Euroopan unionin maissa käytössä olevan mallin (esimerkiksi Irlannin Credit Union) mukaisesti säästö- ja lainausosuuskuntia (*”Groupes Épargne Crédit”*), joiden paikalliset jäsenet voivat paremmin täyttää taloudelliset tarpeensa yhdistämällä varansa ja jakamalla yhteisesti riskit ja vastuut.

### **Ylivelkaantuneisuuden hoito**

- Saksassa on vuosien 2001–2003 sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman sitoumusten mukaisesti ollut vuodesta 2002 käytössä uusi lainsäädäntö, jolla uudistetaan henkilökohtaista vararikkooa koskeva menettely.
- Saksassa toteutetaan vuosien 2001–2003 sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman sitoumusten mukaisesti paremmin soveltuvia toimenpiteitä ulosmittausmenettelyn puitteiden määrittelemiseksi (ulosmitattavien varojen enimmäismäärä, hankitun omaisuuden realisointi). Myös Belgia ilmoittaa tällaisista aikeista samoin kuin laista, joka koskee velkojen perimistä sovintoteitse (kaikenlaisen elämää, kunniaa tai ihmisarvoa loukkaavan käytöksen kieltäminen).
- Ranskassa ja Belgiassa on ryhdytty parantamaan sellaisten rahastojen organisointia, joista myönnetään tukia erityisesti vuokratvelallisille.

- Henkilökohtaista vararikkoa koskeva menettely, jota Ranskassa kutsutaan nimellä ”rétablissement personnel” ja jonka avulla hyvässä uskossa toimivat henkilöt, joiden takaisinmaksukyvyttömyys näyttää riittävien varojen puutteen vuoksi pitkittyvän, voidaan vapauttaa veloistaan. Saksassa tätä menettelyä sovelletaan uudestaan, Ranskassa menettelystä säädetään täysin uusi laki, Belgiassa menettelyä pohditaan, ja Suomessa on valmisteilla uudistus, joka koskee myös velkojen uudelleenjärjestelyä ja ulosottomenettelyä.

#### VELKANEUVONTAA JA APUA TALOUDEN HALLINTAAN (IRLANTI)

Irlannin talous- ja rahankäytön neuvontapalvelu (Money Advice and Budgeting Service, MABS) on maanlaajuinen palvelu, jota rahoittaa sosiaali- ja perheasiain ministeriö. Palvelua hoitaa 52 paikallisjohtoista yhtiötä, joiden hallituksen jäsenet valitaan lakisääteiseltä ja vapaaehtoiselta sektorilta. MABS tarjoaa itsenäistä, maksutonta ja luottamuksellista palvelua ensisijaisesti pienituloisille perheille, jotka ovat velkaantuneet tai vaarassa velkaantua. Palvelussa painotetaan käytännön talouden hallintaa, jolla voidaan katkaista yksityisistä luotonantajista riippuvaisten velkaantumisen kierre ja tarjota heille vaihtoehtoisia edullisia luottoja paikallisista luotto-osuuskunnista (Credit Unions). Luotto-osuuskunnat ovat jäsentensä omistamia ja hallinnoimia rahoitusosuuskuntia. Osuuskunnan jäsenillä on jokin keskinäinen sidos, tavallisesti joko yhteinen asuinpaikka (yhteisösidos) tai työpaikka (ammattillinen sidos). MABS-palvelulla on erityinen sopimus näiden osuuskuntien kanssa, jonka perusteella asiakkaat voivat maksaa velkansa ja säästää pieniä summia. Palveluun sisältyy myös takausrahasto (Loan Guarantee Fund), joka tarjoaa kriisiluottoja vaihtoehtona yksityisille luotonantajille. Palvelun tavoitteena on auttaa ihmisiä ottamaan vastuu omista raha-asioistaan ja opettaa heille talouden hallintaa tulevaisuuden varalle. Palvelu auttaa budjetin laadinnassa ja yhteydenotoissa velkojiin takaisinmaksuaikataulun järjestämiseksi. Palvelu auttaa myös asiakasta maksimoimaan tulonsa, panemaan velkansa tärkeysjärjestykseen ja tarvittaessa ottamaan yhteyttä muihin tukipalveluihin. Palvelu tulee usein väliin estääkseen velkoja ottamasta haltuun perheen asuntoa tai keskeyttämästä sähkön- ja kaasunjakelua. MABS sopi äskettäin velkajärjestelyn kokeiluohjelmasta yhdessä Irlannin rahoitusalan liiton (Irish Bankers' Federation) kanssa ja muiden suurten velkojen tuella. Tämä kokeiluohjelma tarjoaa mahdollisuuden velkajärjestelyyn ilman oikeuskäsittelyä tapauksissa, joissa velallisella on useita kulutusluottoja, joiden maksu todennäköisesti osoittautuisi ylivoimaiseksi ja johtaisi oikeuskäsittelyyn. Ohjelmassa otetaan käyttöön Irlannin oloissa uusia keinoja, kuten määräaika velkojen takaisinmaksuohjelmalle, mahdollisuus koron jäädyttämiseen tai alentamiseen sekä velan osittaiseen anteeksiantoon velallisen suorittama velvoitteensa ohjelman mukaan. Velallisen ensisijainen yksityisasunto on suojattu pakkomyynniltä tai lunastukselta.

### 6.3. Asunnottomuuden ennaltaehkäisy ja torjuminen

Kodittomana, asunnottomana tai vailla vakituista asuntoa eläminen, millä sanoilla sitä eri jäsenvaltioissa kuvataankin, on todennäköisesti vakavin sosiaalisen syrjäytyneisyyden ja köyhyyden ilmenemismuoto Euroopassa. Asunnottomuus vaikuttaa erityisen voimakkaasti terveyteen, työpaikan saamiseen tai säilyttämiseen, lasten mahdollisuuksiin saada koulutusta sekä perhe-elämään.

Suomen suunnitelmassa määritellään asunnottomiksi seuraavat väestöryhmät: ulkona tai tilapäissuojissa yöpyvät; ihmiset, jotka asuvat hoitoloissa, koska heillä ei ole omaa kotia; eri tyyppisissä laitoksissa asuvat ihmiset, joilla ei ole omaa kotia; vapautuneet vangit, joilla ei ole kotia; tuttavien tai sukulaisten luona väliaikaisesti asuvat, joilla ei ole omaa kotia; perheet, jotka asuvat erikseen tai tilapäismajoituksessa oman kodin puuttuessa; naimattomille äideille tarkoitetuissa kodeissa asuvat kodittomat äidit; naimattomat parit, jotka odottavat lasta, mutta joilla ei ole yhteistä kotia. Tämän määritelmän, joka vaikuttaa kaikkein laajimmalta, näyttävät hyväksyneen useimmat ilmiötä tutkivat tahot sekä Euroopan asunnottomuuden seurantakeskus.

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista ilmenee, että asunnottomuuden taustalla voi olla monia syitä: ylivelkaantuminen, perheen hajoaminen, jota usein edeltää perheväkivalta, työttömyys, huumeiden väärinkäyttö, alkoholismi, vankilasta vapautuminen ja mielisairaus.

”Kadulla elävät eivät enää ole pelkästään niitä laitapuolen kulkijoita, kerjäläisiä ja kulkureita, joihin olemme tottuneet. Nyt esiin nousevassa uudessa asunnottomien sukupolvessa yhä suurempi osa on naisia ja nuoria, ja mukana on mielisairaita, huumeiden käyttäjiä, alkoholisteja, entisiä vankeja ja muita ihmisiä, jotka jostain rakenteellisesta tai henkilökohtaisesta syystä rikkovat voimassa olevia normeja ja instituutioita – sosiaalisten siteiden katkeaminen, sääntöjen ja rutiinien puuttuminen, syrjään jättäytyminen, työtottumusten katoaminen, älyllisen kapasiteetin taantuminen – ja ovat vailla minkäänlaista sosiaalista, psykologista tai taloudellista tukea.” Näin todetaan Portugalin sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa.

Koska selkeitä yhteisiä käsitteitä ei ole ja koska normaalien väestölaskentojen ulkopuolelle jäävän väestöosan laskeminen on vaikeaa, tarkkoja ja vertailukelpoisia lukuja on vaikea saada. Sekä eräiden jäsenvaltioiden (Belgia, Ranska, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta ja Suomi) että Eurostatin vuonna 2001 aloittama työ ei ole vielä johtanut siihen, että käytettävissä olisi yhdenmukaistettuja lukuja, ja Laekenin Eurooppa-neuvoston suosituksista huolimatta useat jäsenvaltiot eivät anna sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan kolmannen tason indikaattoreita tässä yhteydessä.

Lisäksi arviot perustuvat enemmänkin hallinnollisiin tietoihin (henkilöt, jotka käyttävät asunnottomille tarkoitettu tukipalveluja) kuin tyhjentyviin tietoihin. Joihinkin jäsenvaltioihin suurin joukoin tulevat ja maassa laittomasti ja ilman erityistä majoitusta oleskelevat turvapaikan hakijat tai maahanmuuttajat tekevät arvioinneista vieläkin vaikeampia.

Asunnottomuus on monitahoinen ongelma, joka vaatii yhtenäisiä ja kokonaisvaltaisia lähestymistapoja, sillä se koskettaa asumista, terveyttä (etenkin mielenterveyttä), työllisyyttä, koulutusta, oikeussuojaa ja sosiaalista suojelua.

Kaikki jäsenvaltiot esittelevät sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan toimia, joilla pyritään parantamaan asunnottomien ensisuoja ja tilapäistä majoitusta sekä lievittämään asunnottomien päivittäisiä vaikeuksia. Eräät jäsenvaltiot korostavat ennaltaehkäiseviä toimia (Saksa). Silti ainoastaan neljässä jäsenmaassa (Itävalta, Suomi, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta) on laadittu strategia asunnottomuuden poistamiseksi kokonaan, ja kolmessa jäsenvaltiossa (Ranska, Belgia, Portugali) on valmisteilla tällainen strategia.

Nämä strategiat, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua asunnottomuutta, perustuvat ensinnäkin sosiaalipäivystysjärjestelyjen parantamiseen, tilapäismajoituksen laajentamiseen, monialaisiin liikkuviin yksiköihin, jotka toimivat kadulla elävien parissa, julkisten viranomaisten, terveyden- ja mielenterveydenhuoltolaitosten, sosiaalimajoituksesta vastaavien laitosten ja sosiaaliasuntoja hallinnoivien elinten väliseen verkostotyöhön, yhteistyöhön kansalaisjärjestöjen kanssa, julkisen vallan takaamaan riittävään asuntotarjontaan sekä ammattihenkilöiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden jatkuvaan toimintaan sosiaalisen osallisuuden ja yhteiskuntaan sopeuttamisen tukemiseksi.



## SKOTLANNIN ASUNNOTTOMUUSSTRATEGIA (YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA)

Vuonna 1999 Skotlannin hallitus (Scottish Executive) perusti työryhmän torjumaan asunnottomuutta. Työryhmä antoi 59 asunnottomien oloja parantavaa suositusta. Nämä kaikki on hyväksytty ja lainsäädäntöön liittyvät suositukset on viety eteenpäin. Käytännössä tämä merkitsee, että kaikilla asunnottomilla on oikeus vakinaiseen majoitukseen vuoteen 2012 mennessä ja että tahallisesti asunnottomina pysytteleville annetaan tukea. Kaikkien paikallisviranomaisten on laadittava asunnottomuusstrategiat, joissa huomioidaan tarve varmistaa, että riskiryhmät saavat asianmukaista neuvontaa ja tukea. Kaikki Skotlannin paikallisviranomaiset toimittivat tällaiset strategiat maaliskuussa 2003, ja niitä tarkastellaan parhaillaan.

Skotlannin hallitus on myös osoittanut merkittäviä voimavaroja ongelman ratkaisemiseksi. Kuten paikallisviranomaiset, sekin on luvannut, ettei kenenkään tarvitse viettää öitä ulkona enää vuoden 2003 jälkeen. Ulkona yönsä viettävien tukemiseksi käynnistetty Rough Sleepers Initiative (RSI) on jo saavuttanut merkittävää edistystä ja saanut viiden vuoden aikana 36 miljoonaa puntaa rahoitusta. Sen 11 miljoonan punnan vuotuinen rahoitus maksetaan nyt suoraan valtion varoista Rate Support Grant -järjestelmän kautta. Näin paikallisviranomaiset voivat kohdistaa rahavirrat paikallisten erityistarpeiden mukaan. Lisäksi hankkeelle kohdistettiin 2 miljoonaa puntaa pääomarahoitusta vuosia 2002/03 ja 2003/04 varten. Yksi strategian keskeinen tekijä on Glasgow'n asunnottomien yömajajärjestelmän purkamiseksi kehitetty ohjelma. Tavoitteena on korvata yömajat tarkoitusta varten rakennetuilla palvelutaloilla ja tukipalveluilla. Rahoitus saadaan kaupungin RSI-ohjelmasta ja Skotlannin hallitukselta, joka varaa lisärahoitukseen 47 miljoonaa puntaa seuraavien kolmen vuoden aikana.

### 6.4. Perheiden yhteisvastuun säilyttäminen

Perheyksikön muuttuminen ja kehittyminen on havaittavissa kaikkialla Euroopassa. Esimerkiksi avioliittoja solmitaan entistä vähemmän ja entistä vanhempina, ja avioerot lisääntyvät. Vuonna 2001 solmittiin vain 5 avioliittoa 1000 asukasta kohti EU:n 15 jäsenvaltiossa, kun luku vuonna 1970 oli lähes 8. Lisäksi vuonna 1960 solmittujen avioliittojen arvioitu eroprosentti oli 15, kun vuonna 1980 solmittujen liittojen eroprosentti oli lähes kaksinkertainen eli 28 prosenttia. Myös kotitalouksien pieneneminen ja kaiken ikäisten yksin asuvien lisääntyminen jatkuu. Yksinhuoltajatalouksissa elävien lasten määrä on myös kasvanut huomattavasti, ja kaksi aikuista ja lapsia käsittävien kotitalouksien määrä pienentynyt. Vuonna 2000 yksinhuoltajatalouksissa asui 0–14-vuotiaista lapsista 10 prosenttia, kun vuonna 1990 osuus oli 6 prosenttia. Ylivoimainen enemmistö yksinhuoltajista on naisia.

Samalla yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset asettavat perheelle merkittäviä uusia vaatimuksia. Näitä muutoksia ovat koulutusaikojen piteneminen, työn ja kodin tasapainon hallinta, lisääntynyt työttömyys (myös nuorten keskuudessa), kasvava tarve huolehtia vanhuksista, pitkäaikaishoitoon osallistuminen ja asumiskustannukset. Nämä suuntaukset heijastavat perheasioiden kattavaa merkitystä jäsenvaltioissa. Lisäksi ne osoittavat, että paitsi että eri alueiden monenlaiset toimet esimerkiksi työllisyyden, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piirissä vaikuttavat perheiden kykyyn vastata niille asetettuihin vaatimuksiin, on myös tärkeää seurata, mikä näiden toimien nimenomainen vaikutus perheisiin on.

Huolimatta jäsenvaltioiden tilanteiden ja lähestymistapojen moninaisuudesta, niiden kohtaamissa haasteissa ja pohtimissa ratkaisuissa on yhtäläisyyksiä. Esimerkiksi useimmat jäsenvaltiot korostavat sitä, että perheen koko ja siis niin lasten kuin vanhempienkin lukumäärä vaikuttaa sosiaalisen syrjäytymisen todennäköisyyteen. Yleisesti näyttää siltä, että yksinhuoltajat ovat suhteellisesti suuremmissa syrjäytymisvaarassa, kuten ovat useimmissa jäsenvaltioissa myös vähintään kolmilapsiset perheet. Lisäksi suhteellisen heikon taloustilanteen aikana näiden ryhmien syrjäytymisvaara kasvaa.

Esimerkiksi Alankomaat ja Luxemburg ovat puuttuneet nimenomaan tähän asiaan korostamalla tasapuolisen kohtelun tärkeyttä vaikeina aikoina.

Kuten edellä on todettu, perheasioiden kirjo on laaja ja on selvää, että myös niiden korjaamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden on oltava moninaisia, niin perhepolitiikassa kuin myös laajemmin jäsenvaltioiden muilla politiikan aloilla. Perhepoliittisissa asioissa jäsenvaltioiden kesken vallitsee yhteisymmärrys siitä, että tavoitteena on tukea vanhempia, jotta he eivät joutuisi taloudelliseen ahdinkoon ja kykenisivät huolehtimaan lastensa hyvinvoinnista. Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön monenlaisia järjestelmiä tukeakseen perheiden asemaa. Järjestelmät vaihtelevat kaikille perheille kohdistetuista toimista, kuten vähimmäistoimeentulon takaamisesta, vanhempainlomiin ja -korvauksiin liittyvien sääntöjen tarkistuksesta ja joustavien tai osa-aikaisten työmallien lisäämisestä (kaikissa jäsenvaltioissa), sellaisiin järjestelmiin, jotka on suunnattu tietyille alaryhmille, kuten korotettu lapsilisä kaksosten vanhemmille (Irlanti), vielä useamman lapsen syntyessä samanaikaisesti (Itävalta) tai ensimmäisen lapsen syntyessä (esimerkiksi Suomi) taikka koulumaksujen alennus suurperheiden lapsille (Espanja). Lisäksi, koska työssäkäynti yleisesti mielletään sosiaalisen osallisuuden avaintekijäksi ja koska kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet lisäämään naisten työllisyyttä, kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tunnustetaan perheiden tarve hallita kodin ja työelämän välistä tasapainoa. Tätä aihetta käsitellään kahden pääotsikon alla: perheen ja työn tasapaino sekä vanhustenhoito.

Puhuttaessa *perheen perustamisesta* kaikki jäsenvaltiot korostavat, miten tärkeää on voida yhdistää työnteko tai opiskelu vanhemmuuteen. Lakisääteisten vanhempainlomien lisäksi yksi tärkeimmistä tekijöistä onkin lastenhoitopalvelujen saatavuus. Yksi Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 määritellyistä tavoitteista olikin, että jäsenvaltioiden olisi pyrittävä lastenhoitopalvelujen kysyntä huomioon ottaen ja lastenhoidon tarjontaa koskevien kansallisten malliensa mukaisesti tarjoamaan lastenhoitopalveluja vuoteen 2010 mennessä vähintään 90 prosentille kolmivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista ja vähintään 33 prosentille alle kolmivuotiaista lapsista. Jäsenvaltiot (erityisesti Välimeren alueen valtiot ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat korostaneet, että lastenhoidon saatavuus ei yksin riitä lisäämään äitien osallistumista työelämään; lastenhoidon on oltava myös kohtuuhintaista (erityisesti monilapsisille perheille ja yksinhuoltajille), saatavilla työaikoja vastaavina aikoina ja korkealaatuista.

Lastenhoidon hinta on osa yleistä keskustelua, jonka tarkoituksena on varmistaa, että työssäkäyvät tai opiskelevat vanhemmat eivät joudu taloudellisesti huonompaan asemaan valintansa tähden. Kuten odottaa sopii, kaikissa jäsenvaltioissa on tätä tärkeää asiaa koskevia verotukseen ja/tai rahallisiin avustuksiin liittyviä taloudellisia aloitteita. Esimerkiksi Skotlannissa on otettu käyttöön lastenhoitotuki yksinhuoltajien lapsille (Lone Parent Childcare Grant). Tuen kokonaismäärä on 24 miljoonaa puntaa (34 miljoonaa euroa) vuosina 2001–2004. Toimen tavoitteena on auttaa yksinhuoltajia hakeutumaan täydennyskoulutukseen ja korkea-asteen koulutukseen tukemalla opinnoista aiheutuvia ylimääräisiä lastenhoitokustannuksia ja hoitopalveluiden tarjontaa. Tämä rahoitus antaa yksinhuoltajille tilaisuuden opiskella, jotta he voivat parantaa asemaansa työmarkkinoilla ja näin tarjota turvatumman tulevaisuuden lapsilleen. Tämä aihe toistuu kaikissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Suuntaus sosiaaliavustuksen uudesta suuntaamisesta ylemmän ja kolmannen asteen elinikäisen oppimisen tukemiseen on Lissabonin strategian ja osaamisyhteiskuntaan osallistumista koskevan tavoitteen mukainen, kun elinikäiseen oppimiseen kohdistettu tuki ennen rajoittui usein perustaitoihin. Toinen esimerkki on Ruotsista, jossa lasten hoitopaikkoja on lisätty ja hoitomaksuille on asetettu yläraja.

Toinen kiinnostava näkökohta on valinnan vapaus. Esimerkiksi Tanskan paikallisviranomaiset ovat heinäkuusta 2002 alkaen voineet antaa vanhemmille taloudellista tukea, jotta vanhemmat voivat hoitaa määrätyn ajan lapsia kotona sen sijaan, että veisivät lapset päivähoidon. Kaikilla jäsenvaltioilla on käytäntöjä, joilla autetaan vanhempia halutessaan palaamaan työmarkkinoille kotihoitojakson jälkeen.

Laadukkaiden, riittävien, kohtuuhintaisten ja helposti saatavien palvelujen järjestäminen kaikille kansalaisille on yhä tärkeä haaste joissakin jäsenvaltioissa. Monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa painotetaan erityisesti terveydenhuolto- ja hoitopalveluiden saatavuuden parantamista etenkin vanhuksille ja mielenterveysongelmista kärsiville. Puhuttaessa *vanhustenhoidosta* jäsenvaltioiden menettely vaihtelee laitoshoidon määrän suhteen. Esimerkiksi Kreikka nimeää päätavoitteekseen sen, että vanhusten ja vammaisten on voitava pysyä tutussa fyysisessä ja sosiaalisessa ympäristössä, heidän perheensä yhtenäisyys on turvattava ja laitoshoidon käyttöä on vältettävä, samoin kuin sosiaaliseen syrjäytymiseen johtavia tilanteita. Jäsenvaltioiden kesken vallitsee kuitenkin yksimielisyys siitä, että kotihoitoonkin tarvitaan muodollinen järjestelmä, ei perheen merkityksen sivuuttamiseksi vaan sen tukemiseksi. Tätä varten useimmat jäsenvaltiot ovat nyt luoneet omaishoitovapaan ja/tai kotihoidon tuen järjestelmiä, jotka mahdollistavat vanhusten hoidon kotona ja joihin sisältyy avustuksia tai verotoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että omaishoitaja ei kärsi järjestelystä taloudellisesti. Esimerkiksi Itävallassa omaisiaan kotona hoitavat työntekijät on suojattu lomautukselta ja irtisanomiselta, ja työnantaja maksaa heidän sairausvakuutus- ja eläkevakuutusmaksunsa myös omaishoitajakson ajalta. Toinen esimerkki on Irlannista, jossa on otettu käyttöön omaishoidon tukijärjestelmä, joka takaa työpaikan säilymisen, sosiaaliturvaetuudet ja sosiaaliturvamaksujen jatkumisen 65 viikon ajan.

#### *Sukupolvelta toiselle siirtyvän köyhyyden murtaminen*

Sen tunnustaminen, miten paljolti köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen voi siirtyä sukupolvelta toiselle, ei ole uutta vuoden 2003 kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Suunnitelmissa kuitenkin tiedostetaan entistä paremmin, että köyhyydessä kasvavat ovat suuressa vaarassa tulla köyhien ja työttömien seuraavaksi sukupolveksi. Suunnitelmissa kiinnitetään enemmän huomiota tapoihin, joilla köyhyys siirtyy sukupolvelta toiselle, ja lasten köyhyyden erityispiirteisiin, joihin on puututtava kierteen katkaisemiseksi.

Useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa käsitellään tarvetta katkaista sukupolvelta toiselle jatkuva köyhyyden ketju, ja jäsenvaltiot esittelevät niissä uusia toimia ja vanhojen kehittämistä ongelmaan puuttumiseksi. Eri jäsenvaltioilla on erilaisia toimintalinjoja. Esimerkiksi Itävalta, Tanska, Suomi, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta pohtivat tarvetta tunnistaa lasten köyhyysriski varhaisessa iässä ja toimia asianmukaisesti. Sukupolvet ylittävän köyhyyden kierteen katkaisemiseksi esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa perustetaan lasten keskuksia epäsuotuisille alueille ja Ruotsissa asetetaan työryhmä arvioimaan niiden nuorten tilannetta, jotka elävät erityisen vaikeassa asemassa olevissa perheissä.

## **HANKE KODIN JA TALOUDELLISEN TUEN JÄRJESTÄMISEKSI VAIKEUKSISSA OLEVILLE PERHEILLE (CIGNON VUORISTOKYLÄ, VALLE BIFERNO, ITALIA)**

Hankkeen tavoitteena on avustaa eri syistä syrjäytymisvaaraan joutuneita perheitä, joilla on myös vaikeuksia lasten ja vanhempien välisten suhteiden hyvässä hallinnassa. Hankkeen ensisijaisiin tavoitteisiin kuuluu

- välttää lasten huostaanottoa ja palauttaa normaalit perhesuhteet
- parantaa ja palauttaa perheiden koulutusresursseja
- parantaa vanhempien kykyä hallita talouttaan ja huolehtia lapsistaan
- luoda verkosto perheen ja ympäröivän yhteisön välille
- tukea prosessia, joka tarjoaa todellisia ratkaisuja perheiden ongelmiin
- ehkäistä alaikäisten psyykkisiä ja sosiaalisia ongelmia tukemalla heidän persoonallisuutensa tasapainoista ja täysimittaista kehitystä.

Näihin tavoitteisiin pyritään yhdessä yhteiskunnan eri osapuolten kanssa rakentamalla solidaarisuusverkosto perheen ympärille. Perhettä tuetaan avustamalla lastenhoidossa lasten kolmen ensimmäisen elinkuukauden aikana, lasten kouluvaikeuksissa ja päivän kiireisimpinä aikoina. Taloudellinen tukirahasto, josta perheet voivat hakea taloudellista tukea, on myös suunnitteilla. Menettelyn uskotaan olevan toimiva vaihtoehto perheterapialle.

### **7. TAVOITE 3: HEIKOIMASSA ASEMASSA OLEVIEN AUTTAMINEN**

a) Edistetään sosiaalista osallisuutta sellaisten jatkuvassa köyhyysvaarassa olevien naisten ja miesten keskuudessa, jotka ovat vammaisia tai joilla on erityisvaikeuksia yhteiskuntaan sopeutumisessa, kuten esimerkiksi maahanmuuttajilla.

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

c) Kehitetään kokonaisvaltaisia toimia sosiaalisen syrjäytymisen leimaamien alueiden auttamiseksi.

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

#### **7.1. Edistetään niiden väestöryhmien sopeuttamista, joita uhkaa pitkäaikainen köyhyys**

*Vammaiset*

##### **Tärkeimmät suuntaukset ja haasteet**

Vaikka kaikki jäsenvaltiot tunnustavat sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan vammaisuuden köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen aiheuttajaksi, on huomattava, että vain osa niistä mainitsee vammaiset **erikseen** haasteista kertovassa osiossa. Vammaiset luetaan yleensä vähäosaisten (disadvantaged) ryhmään. On kuitenkin epäselvää,

koskevatko heikossa asemassa oleville (vulnerable) ryhmille tarkoitettut toimet myös vammaisia. Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin sisällyttäneet toimintasuunnitelmiansa 4. lukuun (strategiset toimenpiteet) merkittävän määrän toimenpiteitä vammaisille, mikä heijastanee niiden valmistautumista Euroopan vammaisten vuoteen 2003.

Esimerkkejä sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mainituista haasteista ovat

### **Tilastotiedot ja indikaattorit**

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa on tuotu esiin vain vähän tilastotietoja ja indikaattoreita. Niistä suurin osa koskee työllisyyttä ja terveydenhuoltopalveluita. Saksa sisällyttää myös tilastoja köyhyysastetta, vammaisuutta ja elämänlaatua koskevista tutkimuksista. Kreikan toimintasuunnitelma sisältää tilastoliitteen, joka perustuu vuonna 2002 toteutettuun vammaistutkimukseen. On huomattava, että vammaisuuden määritelmät ja perusteet vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen sen mukaan, miten ne ymmärtävät vammaisuuden ja lähestyvät kysymystä. Tämä muodostaa ongelman vertailukelpoisen tiedon keruulle. Siksi onkin erittäin tärkeää alkaa kehittää soveltuvia indikaattoreita ja vertailukelpoista tietoa vammaisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen poistamiseen tähtäävän toiminnan mittaamiseksi.

### **Tärkeimmät toimintalinjat**

- Jäsenvaltiot lähestyvät vammaisuutta yleensä kansalaisoikeuksien näkökulmasta: sen sijaan että vammaiset nähtäisiin etuisuuksien passiivisina vastaanottajina, jäsenvaltiot tunnustavat vammaisten vaatimukset yhtäläisistä oikeuksista oikeutetuiksi. Tämän asenteen mukaisesti jäsenvaltiot pyrkivät kehittämään toimia, joiden tavoitteena on vammaisten täysipainoinen osallistuminen talouselämään ja yhteiskuntaan. Tähän kuuluvat yhtäläiset mahdollisuudet, vaikutusmahdollisuuksien antaminen sekä aktiivinen kansalaisuus yhteiskunnassa.
- Jäsenvaltioissa vallitsee yleinen tahto kehittää toimia tuotteiden, palveluiden ja infrastruktuurin tarjonnan saatavuuden takaamiseksi kaikille ihmisryhmille, myös vammaisille, heidän sopeuttamiseksi yhteiskunta- ja talouselämään. Ongelmia on kuitenkin yhä, erityisesti mitä tulee fyysisiin, oikeudellisiin ja hallinnollisiin esteisiin, uuteen tekniikkaan ja asenteisiin. Näillä alueilla kaivataan vielä paljon lisätyötä.
- Monien vammaisten köyhyyden torjumiseksi kaikki jäsenvaltiot ovat nimenneet painopistealueeksi sosiaalisen osallisuuden edistämisen vammaisia työllistämällä. Huomiota saavat myös yritysten kanssa tehtävän yhteistyön merkitys ja yritysten sosiaalinen vastuu.
- Nykyaikaiset toimintalinjat suosivat itsenäistä asumista kotona pikemmin kuin laitoksissa. Jäsenvaltioissa on nyt yleisenä suuntauksena edistää kotona tapahtuvaa tai perheen antamaa jatkuvaa hoitoa ja kotiapua. Riittävän hyvä tai kallis hoitojärjestelmä kuitenkin johtaa usein tukitaakan siirtymiseen perheen harteille.

## Lainsäädäntö

Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27. marraskuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY on tärkeä askel syrjimättömyyspolitiikan kehittämisessä. Jotkut jäsenvaltiot ovat jo mukauttaneet tai ovat pian mukauttamassa oman syrjinnän vastaisen lainsäädäntönsä direktiivin mukaiseksi. Toiset ovat saattaneet tai aikovat saattaa kansallisen lainsäädäntönsä voimaan työelämää laajemmin sisällyttääkseen siihen erityisesti syrjinnän vastaisia toimia muillakin sektoreilla. Kreikka sisällytti vuonna 2002 uudistettuun perustuslakiinsa erityisen artiklan vammaisten oikeuksien turvaamiseksi.

**Lisäksi jäsenvaltiot hyväksyvät vammaisia koskevia toimintasuunnitelmia ja eri sektoreiden toimenpiteitä**, joissa painotetaan vammaisten työllisyyden parantamista. **Ruotsi** hyväksyi vuonna 2000 kansallisen toimintasuunnitelman, joka edellyttää vammaisten näkökulman huomiointia keskushallinnon virastoilta. **Portugali** aikoo esitellä vuonna 2005 kansallisen kuntoutussuunnitelman sekä vammaisjärjestöjä koskevan lain. **Espanja** hyväksyy uuden vammaisia koskevan toimintasuunnitelman, jonka tavoitteena on erityisesti edesauttaa perheensä kanssa kotona elävien vammaisten itsenäisyyttä.

Joissakin jäsenvaltioissa valmistellaan vammaisten tilannetta koskevia selvityksiä tukemaan keskipitkän aikavälin päätöksentekoa (Itävalta ja Saksa, vuonna 2004).

Jäsenvaltiot käyttävät ESR- ja EQUAL-rahoitusta yhdessä kansallisten resurssien kanssa edistääkseen vammaisten työllisyyttä, koulutusta ja uuden tekniikan saatavuutta. Itävalta osoitti 104 miljoonaa euroa vammaisten työllistämishjelmiin vuonna 2002. Rahoitusta kasvatetaan 36 miljoonalla eurolla vuosina 2003 ja 2004.

## Vammaisten ongelmien valtavirtaistaminen

Vammaisten sosiaalinen syrjäytyminen täysipainoisesta yhteiskuntaan osallistumisesta johtuu useista tekijöistä ja vaatii toimia monilla toiminta-alueilla.

Vaikka joissakin jäsenvaltioissa (erityisesti Pohjoismaissa) vammaisia koskevat toimintalinjat ovat selvästi kehittymässä kohti vammaisten ongelmien laajempaa valtavirtaistamista, yleensä tämä asia saa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa heikosti näkyvyyttä. Ruotsissa on tekeillä vammaispolitiikkaa koskeva kansallinen toimintasuunnitelma, jonka lähestymistapa on valtavirtaistava ja joka näin ollen kattaa kaikki sosiaaliset sektorit ja vaatii ennen kaikkea keskushallinnon virastoja ottamaan vammaisnäkökulman huomioon. **Haasteena onkin saada jäsenvaltiot tekemään enemmän tällä alueella, kuten vammaisten työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden edistämisestä<sup>16</sup> 15. heinäkuuta 2003 annetussa neuvoston päätöslauselmassa edellytetään.**

Vammaisnäkökulman valtavirtaistaminen ulottumaan kaikille toimien suunnittelusta vastaaville sektoreille vaatii vammaisten tarpeiden huomioimista yleisten toimintalinjojen laadinnassa. Tämä lähestymistapa edellyttää toimia varhaisessa vaiheessa yhteistyössä kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa sekä toimien kohderyhmien kanssa. Monissa maissa **erityisrakenteilla** pyritään

---

16 2003/C 175/01 EUVL C 175, 24.7.2003.

varmistamaan kansallisten toimien yhteneväisyys. Nämä suosivat usein kansalaisjärjestöjen osallistumista toimintaan. Nämä rakenteet keskittyvät kuitenkin usein juuri vammaisia tukeviin toimiin, joten niistä puuttuu valtavirtaistava elementti. Ruotsissa vammaispolitiikasta vastaava lapsi- ja perheasioiden ministeri johtaa vammaiskomiteaa, jossa ovat mukana kaikkien vammaisasioiden parissa työskentelevien ministeriöiden valtiosihteerit sekä vammaisjärjestöjen edustajia. Italia on perustanut uuden kansallisen vammaisasioiden komitean.

### **Katsaus vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien jälkeiseen kehitykseen**

Yleisesti jäsenvaltiot eivät ole kovin tarkoin määritelleet vammaisia koskevien asioiden tavoitteita. Lisäksi köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvät asiat ovat niin monitahoisia, ettei kaksi vuotta riitä osoittamaan, onko muutoksilla ollut toivottuja vaikutuksia. Näin ollen saavutettua kehitystä on vaikea arvioida. Ei ole saatavilla selkeää näyttöä ensimmäisissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa määriteltyjen tavoitteiden ja toimien konkreettisista vaikutuksista. Yleisesti vammaisuutta koskevista asioista on olemassa vähän indikaattoreita ja tilastotietoja. Näin ollen on tarpeen laatia konkreettisempia tavoitteita, joihin suorituksia voidaan verrata, sekä arvioida kansallisia toimia järjestelmällisemmin.

- Toimintalinjojen kehittäminen ja palveluiden tuottaminen vammaisten sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi ja erityisesti vammaisten integroimiseksi työelämään saavat kasvavaa huomiota useimmissa jäsenvaltioissa. Yleiskuva työllistämistoimien tuloksista vaikuttaa sekavalta.
- Useimpien jäsenvaltioiden työttömyyden vastaisia toimia on muokattu kohti yksilöllisempiä työttömien tarpeita vastaavia malleja. Jotkut maat ovat asettaneet tavoitteita vammaisten osallistumiselle työelämään: Saksassa vaikeavammaisten työttömyys väheni noin 24 prosenttia (tavoite oli 25 prosenttia). Irlanti asetti tavoitteeksi vähentää heikossa asemassa olevien ryhmien työttömyyttä lähemmäs kansallista keskitasoa vuoteen 2007 mennessä.
- Uudenlaisen vammaisten työllistymistä ja toimeentuloa koskevan lainsäädännön käyttöönotto (Luxemburg).
- Jotkut jäsenvaltiot muokkaavat vammaisten sosiaaliturvaetuuksia ja sosiaalista suojelua erityisesti vammaisten työllistymisen helpottamiseksi. Belgiassa otetaan käyttöön uusi laskutapa, jossa sairauspäivärahat luetaan osaksi tulokertymää.
- Vammaisten lasten koulutus tavallisissa oppilaitoksissa on parantunut useimmissa jäsenvaltioissa. Irlannissa heikossa asemassa olevien ryhmien korkea-asteen koulutusta tukevia ohjelmia on laajennettu, ja ne sisältävät vammaisten opiskelijoiden erityisrahaston (Special Fund for Students with Disabilities).
- Itsenäistä asumista tukevia toimintamalleja on kehitetty monissa jäsenvaltioissa. Niissä puututaan ongelmiin, jotka koskevat perhettä, oikeutta ja mahdollisuuksia elää kuten muut kansalaiset, jne. Itävalta on kehittänyt vammaisten palveluita ja parantanut pitkäaikaishoitoa tarvitsevien tilannetta: omaisiaan hoitavien perheenjäsenten, yleensä

naisten, taakkaa on kevennetty, mikä lisää heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Pitkäaikaishoitoa tarvitsevien palveluita koskevat tavoitteet, jotka määritellään osavaltioiden vuoteen 2010 mennessä toteutettavissa suunnitelmissa, on jo osittain saavutettu.

**Päätelmät:** Vaikka työllistyminen onkin vammaisten sosiaalisen osallisuuden keskeinen tekijä, yhä enemmän tiedostetaan myös, että sosiaalinen syrjäytyminen on ongelmana laajempi kuin pelkkä työttömyys. Täytyy muistaa, että kaikki jäsenvaltiot eivät ole riittävästi pohtineet vammaisuuden vaikutuksia keskeisillä osa-alueilla, joita ovat esimerkiksi koulutus, tietoyhteiskunta, hoitopalvelut, asuminen, liikenne sekä kulttuuri- ja urheilupalveluiden saatavuus.

### **Tavoitteet**

Vuosien 2001–2003 kansallisten toimintasuunnitelmien strategioiden mukaisesti kaikki jäsenvaltiot ehdottavat useita toimenpiteitä vammaisten sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi erityisesti työllistettävyyden alueella. Toisinaan kokonaistavoitteet (objectives) ovat hyvin epämääräisiä ja epäjohtonmukaisia.

Vain osa jäsenvaltioista on asettanut erityistavoitteita (targets), ja nämä eivät usein ole kovin kunnianhimoisia, katso luku 5.

Suunnitelmissa mainitaan harvoin selkeää rahoitusta toimenpiteiden tueksi. Jotkut jäsenvaltiot raportoivat määrärahoista työllistämistoimille, jotka ovat pitkälti Euroopan sosiaalirahaston ja EQUAL-aloitteen rahoittamia.



#### CLEARING: APUA KOULUSTA TYÖELÄMÄÄN SIIRTYVILLE ERITYISRYHMIEN NUORILLE (ITÄVALTA)

Monilla erityisryhmiin kuuluvilla nuorilla koulun päätyminen synnyttää uhan yhteiskunnan tuen katkeamisesta. Oppivelvollisuuskoulun jälkeen osa näistä nuorista muuttaa laitoksiin, ja monet jäävät kotiin perheidensä luokse ilman toivoa tuesta tai työpaikasta. Koulunsa päättävillä vammaisille lapsille ei ollut tähän asti olemassa kattavaa turvaverkkoa tai tukijärjestelmää.

Itävallassa kehitettiin uusi Clearing-palvelu, joka toimii koulun ja työelämän välittäjänä. Clearing-palvelut pohtivat viimeisenä kouluvuotena yhdessä asianosaisten kanssa parhaita yksilöllisiä ratkaisuja nuoren integroimiseksi työelämään. Palveluun sisältyy profiilin laatiminen nuoren kiinnostuksen kohteista ja soveltuvuudesta, nuoren vahvuksien ja kehitysalueiden analysointi, mahdollisen jatkokoulutuksen tarpeen selvittäminen, työllisyysnäköymien selvittäminen nuoren soveltuvuusprofiilin ja kiinnostuksen kohteiden perusteella ja toimet näiden pohjalta sekä ura/kehityssuunnitelman laatiminen. Tarkoitus ei ole ulkopuolelta käsin poistaa nuorten ja heidän vanhempiansa ongelmia, vaan tarjota heille tukea, joka auttaa heitä ratkaisemaan ongelmat mahdollisimman itsenäisesti. Periaatteena on siis auttaa ihmisiä auttamaan itseään. Tärkeä menestystekijä on nuorten, vanhempien ja opettajien aktiivinen osallisuus. Nuorten tarpeet, mahdollisuudet ja kiinnostuksen kohteet muodostavat toiminnan perustan.

Clearing-ohjelmalla on myös tärkeä tehtävä olemassa olevien tukivelvoitteiden koordinoijana. Usein asianosaiset itse ovat heikosti perillä tukimuodoista. Yhteistyökumppaneita hankkeessa ovat maakunnan koulutusviranomaiset, julkiset työnvälityspalvelut, luokanopettajat, vanhemmat, vammaispalvelut sekä liittovaltion sosiaalitoimi, joka koordinoi toimintaa. Palveluprosessi toteutettiin menestyksekkäästi 1450 nuoren kohdalla vuonna 2002. Palvelua jatketaan ja laajennetaan, sillä hankkeen aikana onnistuttiin järjestämään monille vammaisille nuorille oppisopimuskoulutuspaikka, työsopimus, työllistämistöitä tai jatkokoulutusta.

#### *Maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt (myös romanit ja liikkuva väestö)*

Sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien ensimmäinen kierros vuonna 2001 osoitti, että maahanmuuttajien sopeutumiseen on tarpeen puuttua entistä kattavammin ja yhtenäisemmin strategisin toimin. Sosiaalisen osallisuuden prosessin toista kierrosta varten (Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto joulukuussa 2002) uusituissa yhteisissä tavoitteissa lisättiin huomiota etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien<sup>17</sup> tilanteeseen, ja jäsenvaltiot sopivat korostavansa entistä selkeämmin maahanmuuton synnyttämää köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen uhkaa.

Kuten edellisissäkin kansallisissa toimintasuunnitelmissa, useimmat jäsenvaltiot nimeävät edelleen selkeästi etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat erityisessä syrjäytymisvaarassa oleviksi ryhmiksi. Esimerkiksi Saksassa maahanmuuttajien työttömyysaste on kaksinkertainen verrattuna valtaväestön työttömyysasteeseen, ja maahanmuuttajien kotitaloudet ovat yli kaksinkertaisella todennäköisyydellä pienituloisia. Tanskassa maahanmuuttajien toiminta-, työllisyys- ja koulutusasteet ovat alhaisempia kuin valtaväestön, erityisesti ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajilla ja naispuolisilla maahanmuuttajilla. Ranskassa vierasperäisten kotitalouksien köyhyysaste on selvästi kansallista

---

17 Etnisillä vähemmistöillä tarkoitetaan yleensä saman maan kansalaisia, jotka poikkeavat valtaväestöstä etniseltä alkuperältään. Näitä voivat olla myös entisten siirtomaiden kansalaiset. Toisaalta etnisillä vähemmistöillä voidaan tarkoittaa myös maahanmuuttajaryhmiä, joiden etninen alkuperä erottuu valtaväestöstä.

keskitasoa korkeampi. Suomessa maahanmuuttajien köyhyysriski on nelinkertainen ja työttömyysriski kolminkertainen koko väestöön verrattuna.

Useimmat jäsenvaltiot esittelevät kuitenkin edelleen maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä koskevia kysymyksiä hyvin yleisellä tasolla korostaen terveydenhuoltopalveluiden, asumisen ja työllisyyden erityistä merkitystä. Monissa tapauksissa maahanmuuttajien ja etnisten ryhmien riskeihin viitataan vain lyhyesti yrittämättäkään analysoida heidän tilannettaan tai sosiaaliseen syrjäytymiseen ja köyhyyteen johtavia tekijöitä. Vain harvat jäsenvaltiot yrittävät nimetä myönteisiä tai kielteisiä suuntauksia näiden ryhmien elin- ja työoloissa. On valitettavaa, että vain harvoissa toimintasuunnitelmissa osoitetaan selkeästi, että maahanmuuttajien tilanne on parantunut sen jälkeen, kun ensimmäiset kansalliset toimintasuunnitelmat toimitettiin vuonna 2001.

Vain vähemmistö jäsenvaltioista (Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi, Suomi, Belgia, Irlanti, Ranska) yhdistää syrjintää ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevat asiat suoraan toisiinsa. Ruotsi esimerkiksi liittää heikossa asemassa olevia ryhmiä koskevan työnsä selkeästi ihmisoikeuksien ja syrjinnän vastaisen työn yhteyteen ja luo yksityiskohtaisen katsauksen Ruotsin oikeusasiamiehen työhön. Vain harvat jäsenvaltiot mainitsevat syrjinnän vastaisen työn ja lainsäädäntötoimien yhteyden. Rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän estämistä koskeva neuvoston direktiivi<sup>18</sup>, joka oli määrä panna täytäntöön kansallisissa lainsäädännöissä vuonna 2003, mainitaan vain muutamissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa, esimerkiksi Ruotsin, Tanskan, Italian ja Irlannin suunnitelmissa.

Monissa tapauksissa korostetaan tarvetta maahanmuuttajien sopeutumiseen erityisesti koulutuksen ja tukitoimenpiteiden avulla. Esimerkiksi Itävallassa ja Italiassa päähuomio on maahanmuuttajien kielenopetuksen järjestämisessä. Lisäksi Itävalta tukee taloudellisesti useita hankkeita, jotka toisaalta tarjoavat sosiaalista ja oikeudellista neuvontaa kohderyhmille ja toisaalta helpottavat sopeutumista. Vaikka nämä aloitteet ovat tärkeitä erityisesti sopeutumisen alkuvaiheessa, tarvitaan edelleen myös toimenpiteitä, joilla puututaan valtaväestön mahdollisesti syrjivään käytökseen, asenteisiin ja käytäntöihin, jotka voivat estää maahanmuuttajia saamasta työtä, koulutusta tai palveluita riippumatta kielitaidon tasosta. Lisäksi vain harvoissa toimintasuunnitelmissa todetaan suoraan ulkomaalaisten ja maahanmuuttajien panos uuden kotimaansa taloudelliseen menestykseen ja kulttuuriseen monimuotoisuuteen.

---

18 Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

## **KULTTUURIEN VÄLINEN SOSIAALINEN SOVITTELUPALVELU (SEMSI) - MADRIDIN KAUPUNGINVALTUUSTO**

Madridin kaupunginvaltuuston SEMSI-hanke (El Servicio de Mediación Social Intercultural) on julkinen palvelu, jonka tavoitteena on lisätä kulttuurien välistä kanssakäymistä ja työstää uusia sosiaalisten suhteiden malleja kulttuurisen monimuotoisuuden pohjalta. Se auttaa maahanmuuttajaväestöä hyödyntämään julkisia palveluita, rohkaisee heitä sosiaaliseen osallistumiseen ja antaa kaupungin käyttöön hyödyllistä tietoa tämän ryhmän elinoloista, tarpeista ja ongelmista. Hanke on kehitetty yhteistyössä Madridin yliopiston kanssa, joka tarjoaa palvelun kehittämiseen ja koordinointiin tarvittavan henkilöstön (sovittelijat). Työ toteutetaan yhteistyössä kaupunginvaltuuston sosiaalipalveluiden kanssa.

SEMSI-hanke sai alkunsa tarpeesta puuttua maahanmuuttajaväestön ongelmiin ja vaatimuksiin. Kyse ei ollut ainoastaan heidän julkisten palveluiden käytössä kohtaamiensa vaikeuksien voittamisesta, vaan samalla pyrittiin saamaan uutta tietoa väestöryhmän ongelmista ja tarpeista, jotta voitaisiin saavuttaa täysi sopeutuminen yhteiskuntaan. Erityisesti haluttiin rohkaista maahanmuuttajien osallistumista yhteisön toimintaan. Haluttiin tarjota tietoa maahanmuuttajien käytössä olevista yhteiskunnallisista palveluista: sosiaali-, koulutus-, terveys- ja nuorisopalveluista, naisille suunnatuista palveluista, vapaa-ajan toiminnasta, sosiaalisesta kanssakäymisestä; tehdä yhteistyötä kunnan sosiaalipalveluiden ammattilaisten kanssa esittelemällä kulttuurien välistä näkökulmaa; ja luoda yhteisöön kulttuurisen monimuotoisuuden ilmaisulle suotuisa ilmapiiri.

SEMSI-hanke toimii yhteistyössä muun muassa useiden kansalaisjärjestöjen kanssa, jotka tarjoavat ratkaisuja maahanmuuttajien oikeusasioita, työnhakua ja asumista koskeviin ongelmiin, joita maahanmuuttajat kohtaavat Madridiin saavuttuaan. Se myös tukee kulttuurien rinnakkaineloa edistävää toimintaa.

### **Tilastotiedon ja indikaattorien puute**

Kuten viimeisimmässä yhteisessä työllisyysraportissa korostettiin, heikossa asemassa olevia ryhmiä ja erityisesti maahanmuuttajia ja etnisiä ryhmiä koskevan tilastotiedon puute on edelleen vakava ongelma. Maahanmuuttajataustaisesta väestöstä tarvittaisiin vertailukelpoista tietoa ja yhteisiä indikaattoreita. Ainoastaan harvat jäsenvaltiot (esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta, Belgia, Alankomaat, Espanja ja Ranska) esittelevät tilastotietoa tai indikaattoreita ja pyrkivät näin luomaan totuudenmukaisen käsityksen maansa tilanteesta ja tarpeista. Yhdistyneellä kuningaskunnalla on edelleen kehittyneimmät tilastot ja indikaattorit, jotka koskevat esimerkiksi eri etnisten ryhmien prosentuaalista osuutta pienituloisista talouksista ja koulutustasoa.

Edistystä on kuitenkin havaittavissa. Esimerkiksi Saksassa jokin aika sitten tehdyssä tutkimuksessa köyhyydestä, maahanmuuttajista ja terveysoloista todettiin, että aihetta on tutkittu vähän ja että tiedot asiasta ovat puutteellisia. Tilanteen korjaamiseksi liittohallituksen teettämä tuleva lasten ja nuorten kansallinen terveys selvitys sisältää osion, joka mittaa maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten terveysoloja. Näiden tietojen pitäisi olla käytettävissä vuonna 2006.

### **Tavoitteet**

Vaikka jäsenvaltiot tiedostavat maahanmuuttajien erityisen syrjäytymisriskin, vallalla on edelleen kapea-alainen sopeuttava menettely, joka kattaa lähinnä vain kielenopetusta ja muita koulutustoimia. Vain harvat jäsenvaltiot nimeävät selkeitä ja yksilöityjä tavoitteita maahanmuuttajien tukemiseksi. Esimerkkejä ovat

- Alankomaat on asettanut konkreettiseksi tavoitteeksi lisätä ansiotyössä käyvien osuutta etnisten vähemmistöjen keskuudessa 0,75 prosentilla vuodessa vuoteen 2005 asti.

- Irlannin toimintasuunnitelma sisältää joukon konkreettisia tavoitteita, jotka koskevat liikkuvaa väestöä. Näitä ovat muun muassa liikkuvan väestön ja valtaväestön välisen eliniänodotteen eron supistaminen vähintään 10 prosentilla vuoteen 2007 mennessä, sekä kolmannen asteen koulutukseen osallistuvien vähäosaisten aikuisopiskelijoiden (myös liikkuvan väestön ja pakolaisten keskuudessa) määrän kaksinkertaistaminen vuoteen 2006 mennessä.
- Kreikka on asettanut tavoitteeksi saada kaikki maan romaniperheet muuttamaan pois teltoista ja tilapäisistä asumuksista heille tarjottaviin elementtirakenteisiin pysyviin koteihin vuoden 2005 loppuun mennessä.
- Ruotsin toimintasuunnitelmassa korostetaan maan lähestymistavan yhtenäistävää luonnetta. Kaikki tavoitteet koskevat yhtäläisesti naisia ja miehiä etnisestä taustasta riippumatta.
- Tanska on asettanut varsin yleisluonteiseksi tavoitteeksi sopeuttaa eri etniset ryhmät yhteiskuntaan, jotta he voivat osallistua työmarkkinoille ja yhteiskuntaan tasaväkisesti muun väestön kanssa.

Erityistoimien sijaan monet jäsenvaltiot pyrkivät saavuttamaan heikossa asemassa olevat ryhmät yleisten aloitteidensa avulla. Huomiota kiinnitetään yleisesti työllistettävyyden parantamiseen, asuntojen saatavuuteen, elinikäiseen oppimiseen jne.

Kansalliset toimintaohjelmat maahanmuuttajien sopeuttamiseksi koostuvat yleensä kolmesta päätekiästä: kielenopetus, sopeutusvalmennuskurssit ja ammatillinen työmarkkinakoulutus. Ohjelmat ovat joissakin jäsenvaltioissa pakollisia maahanmuuttajille, ja ne ovat luonteeltaan joko yleisiä tai henkilökohtaisesti räätälöityjä. Tosin niissäkin toimintasuunnitelmissa, joissa korostetaan tällaisia erityistoimia, ei usein ilmaista, miten nämä toimet rahoitetaan.

Työllistettävyyttä koskevia erityistoimia ovat

- Yhdistyneessä kuningaskunnassa turvapaikanhakijoiden tukipalvelu (National Asylum Support Service) tarjoaa rahoitusta paikallisviranomaisille pakolaisten kielenopetuksen ja laajempien työllistämistoimien tukemiseksi.
- Ruotsissa paikallisviranomaiset yhdessä integraatioviraston (Integrationsverket) kanssa järjestävät sopeutusohjelmia, kielenopetusta ja uusille maahanmuuttajille apua työnhakuun.
- Tanskassa on käynnistetty neuvontapalveluita auttamaan etnisten vähemmistöjen pakkoavioliittoon joutuvia nuoria naisia, jotka menettävät yhteyden omaan sukuunsa ja tukiverkostoonsa. Naisille tarjotaan käytännön tukea ja neuvontaa koulutukseen tai työelämään hakeutumiseen. Vuonna 2002 Tanskan hallitus myös käynnisti ”kaupunkialueet kaikille” -ohjelman, johon kuuluu viisi nelivuotista hanketta, joiden tavoitteena on saada uudet pakolaiset ja maahanmuuttajat asuntopalveluiden piiriin.
- Belgian liittohallitus tukee yritysten ja joidenkin valtionhallinnon alueiden monimuotoisuusohjelmia.
- Saksassa Nordrhein-Westfalenin osavaltio on käynnistänyt maahanmuuttajien tietokampanjan. Kampanja on ollut käynnissä kesäkuusta 2002 lähtien ja sen tavoitteena on parantaa maahanmuuttajanuorten koulutus- ja työtilannetta. Berliinissä on käynnistetty

toinen hanke, Berlin – City of Diversity, jossa valmennetaan koulu- ja terveydenhuoltoviranomaisia kohtaamaan erilaisuutta ja kohtelevaan asiakkaita syrjimättömästi.

- Kreikassa on suunniteltu maahanmuuttajille kohdistettava toimintaohjelma, jonka budjetti vuosina 2003–2006 on 260 miljoonaa euroa. Ohjelma sisältää maahanmuuttajille tietoa, neuvonta- ja tukipalveluita, työmarkkinoille integroitumista edistäviä tukitoimia, kulttuurisen sopeuttamisen toimia, terveydenhuoltopalveluiden ja ennaltaehkäisevän hoidon tarjonnan lisäämistä eräille maahanmuuttajaryhmille sekä pakolaisten vastaanottoa ja tilapäismajoitusta helpottavien tukirakenteiden luomista.
- Ranskassa jokaiselle maahan saapuvalla ulkomaalaisella laaditaan oma vastaanotto- ja sopeuttamissopimus, joka sisältää kielenopetusta ja kansalaistaitojen opetusta.
- Alankomaissa tarjotaan sopeutusohjelmia sekä vasta maahan saapuneille että maassa pitempään oleskelleille maahanmuuttajille.
- Luxemburgissa käynnistetään kansalaisvalmennusohjelmia ja tiedotuskampanja ennen seuraavia paikallisvaaleja helpottamaan maahanmuuttajien osallistumista yhteiskunnalliseen ja poliittiseen elämään.

Joissakin tapauksissa uusia toimenpiteitä on seurattava tarkoin niiden vaikutusten arvioimiseksi. Esimerkiksi Tanskan kansallisessa toimintasuunnitelmassa pyritään kytkemään uusi maahanmuuttajatalouksien raha-avustus erilaisiin koulutusta ja ammattitaidon hyödyntämistä tukeviin aloitteisiin. Uusi maahanmuuttaja ja paikallisviranomaiset veloitetaan laatimaan sitova sopimus ja viranomaiset veloitetaan kehittämään työllisyyden parantamiseen tähtäävää integrointiohjelmaa. Jos henkilö ei pidä kiinni suunnitelman ehdoista, sosiaalietuuksia supistetaan. Nähtäväksi kuitenkin jää, johtaako järjestelmä entistä useamman integroitumiseen työmarkkinoille.

## BERLIN – CITY OF DIVERSITY

(johdanto julkishallinnon työntekijöiden syrjimättömyyskoulutukseen)

Berlin – City of Diversity -hankkeen tavoitteena on tarjota koulutoimen ja terveydenhuoltopalveluiden virkamiehille monimuotoisuus- ja syrjimättömyyskoulutusta yhtäläisen kohtelun edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi. Tavoite ei koske pelkästään maahanmuuttajia vaan kaikkia vähemmistöjä. Tarkoitus on saavuttaa asennemuutos virkamiesten suhtautumisessa asiakaskuntaan ja virkamieskuntaan kuuluviin vähemmistöjen edustajiin.

Unionin syrjinnän vastainen toimintaohjelma tukee julkishallinnon syrjinnän vastaista koulutushanketta (Introduction of Anti-Discrimination Training Measures to Public Administration). Hanketta toteutetaan kolmessa Euroopan kaupungissa: Berliinissä, Pohjois-Irlannin Bangorissa ja Espanjan Alteaissa. Berliinissä hankkeen nimi on Berlin – City of Diversity. Hankkeen kehitti Euroopan juutalainen tiedotuskeskus (Centre européen juif d'information, CEJI) yhteistyössä Pohjois-Irlannin etnisten vähemmistöjen neuvoston (Northern Ireland Council for Ethnic Minorities, NICEM) kanssa.

Berliinissä hankkeessa on mukana integrointi- ja maahanmuuttoasiamies, julkishallinnon edustajia sekä useita kansalaisjärjestöjä. Paikallistasolla hanketta koordinoivat Berliinin valtuuston integrointi- ja maahanmuuttoasiamiehen toimisto yhdessä Eine Welt der Vielfalt -järjestön kanssa.

Syyskuusta 2002 elokuuhun 2004 koulutetaan monimuotoisuus- ja syrjimättömyysvalmentajia. He järjestävät kahdeksan kurssia oppimansa välittämiseksi edelleen. Tutkimusta valmistellaan tarpeiden syväanalyysillä, johon kuuluu yleistä tutkimusta ja tiedonkeruuta yksittäisten haastattelujen pohjalta, kyselytutkimus ja useita kohderyhmiä. Seuraavassa vaiheessa (tammikuusta 2005 kesäkuuhun 2005) arvioidaan edellisen vaiheen toimet. Tavoitteena on sisällyttää hankkeen tulokset hallinnonuudistukseen. Näin tulokset saadaan tehokkaaseen käyttöön ja virkamieskunnan sisäistämiksi.

Hankkeessa kehitetään koulutusohjelmia koulutoimen ja terveydenhuoltosektorin viranhaltijoille, puututaan epätasa-arvoisen kohtelun eri muotoihin ja torjutaan monenlaista syrjintää. Koulutuksessa on määrä korostaa kulttuurisen ja etnisen monimuotoisuuden tärkeyttä toimien suunnittelussa, työkäytännöissä, työhönotossa ja parempien yhteisösuhteiden tukemisessa. Rinnakkaistavoitteena on tuottaa koulutuskäsikirja, jota paikallisviranomaiset koko Euroopan alueella voisivat käyttää kehittääkseen omia paikallisiin oloihin ja tarpeisiin räätälöityjä ohjelmiaan.

### **Romanit ja liikkuva väestö**

Irlannin ja Kreikan edellä mainittujen hankkeiden lisäksi useissa muissakin sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Kreikka, Espanja, Suomi, Irlanti, Portugali) esitellään erityistoimenpiteitä romanien ja liikkuvan väestön sosiaalisen osallisuuden tukemiseksi. Pääpaino on yhtäläisessä kohtelussa ja yhtäläisten mahdollisuuksien luomisessa. Joissakin tapauksissa kerrotaan kuitenkin hyvin niukalti yksityiskohtia toimenpiteiden käytännön toteutuksesta. Yhdessäkään kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei mainita jäsenvaltioissa elävien romanimaahanmuuttajien tilannetta koskevia toimenpiteitä.

Kreikassa jatketaan maan romaniväestön sosiaalisen osallisuuden tukemiseksi luodun ohjelman (Integrated Action Programme for the Social Inclusion of Greek Gypsies) täytäntöönpanoa. Ohjelma toimii kahdella akselilla: siinä luodaan infrastruktuuria romaniväestön asunto-ongelmien ratkaisemiseksi ja tarjotaan koulutus-, työllisyys-, kulttuuri-, urheilu-, terveydenhuolto- ja

sosiaalipalveluita. Ohjelma mainitaan jo Kreikan vuoden 2001 kansallisessa toimintasuunnitelmassa, mutta uusi suunnitelma ei sisällä tietoja toimien vaikutusten arvioinnista.

Espanjassa tavoitteena on parantaa syrjäytymisvaarassa elävän romaniväestön elintasoja varmistamalla heidän pääsyä sosiaaliturvajärjestelmän piiriin. Lisäksi Espanja aikoo kehittää sosiaalisia avustushjelmia, joihin sisältyy koulutukseen ja työllistymiseen, asumiseen ja ympäristöön, terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin liittyviä toimia.

Irlannissa helmikuussa 2002 käynnistetyn liikkuvan väestön tukiohjelman (Traveller Health – A National Strategy 2002–2005) toteutus jatkuu. Maassa on perustettu tutkimusryhmä kehittämään liikkuvan väestön tarpeiden arviointia ja terveydentilan tutkimusta, jonka on määrä alkaa vuoden 2004 alkupuolella. Liikkuvan väestön koulutukseen sovelletaan uutta strategiaa, joka keskittyy erityisesti torjumaan koulunkäynnin keskeyttämistä. Liikkuvan väestön koulutuksen neuvottelukunta neuvoo opetusministeriä tähän liittyvissä toimenpiteissä.

### **Uusia toimenpiteitä**

Pieni joukko jäsenvaltioita näyttää käyttävän vuosien 2003–2005 kansallisia toimintasuunnitelmia tilaisuutena toteuttaa uusia toimenpiteitä heikossa asemassa olevien ryhmien tukemiseksi.

Esimerkkejä näistä ovat

- Saksassa parlamentin käsittelyssä olevassa maahanmuuttajalaissa luodaan uusi oikeudellinen perusta sopeuttamisaloitteille. Liittovaltion lainsäädännössä asetetaan vähimmäisvaatimukset osavaltioiden palveluille. Liittovaltiotasolle ollaan perustamassa maahanmuutto- ja pakolaisvirastoa koordinoimaan sopeuttamistoimia. Lain säännösten mukaan uusien, pitkäaikaista oleskelua suunnittelevien maahanmuuttajien on osallistuttava sopeutusvalmennuskursseille välittömästi maahan saavuttuaan (kielenopetuksen perus- ja jatkotaso, perehdyttäminen yhteiskuntaan).
- Suomessa on säädetty laki maahanmuuttajan erityistuesta pysyvän toimeentulotuen tarjoamiseksi eläkeikäisille paluumuuttajille ja muille samankaltaisessa asemassa oleville maahanmuuttajille. Erityistuki on Kansaneläkelaitoksen myöntämä harkinnanvarainen sosiaaliturvaetus. Vuonna 2003 erityistukea saa arviolta 3700 henkilöä. Uusi lainsäädäntö astuu voimaan 1. lokakuuta 2003, ja sen arvioidut kustannukset ovat noin 20 miljoonaa euroa vuodessa.
- Ruotsissa hallitus on kutsunut työnantajaliiton (Svenskt Näringsliv) yhteistyöhön suunnittelemaan toimia työmarkkinoilta syrjäytyneiden maahanmuuttajien auttamiseksi. Työryhmä arvioi viranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää yritysmaailman pyrkimyksiä maahanmuuttajien integroimiseksi työmarkkinoille ja ehdottaa toimia tämän alueen yhteistyön helpottamiseksi. Työryhmä luovuttaa mietintönsä 30 joulukuuta 2003 mennessä. Ruotsi on myös laatinut rasismin vastaisen toimintasuunnitelman.
- Irlannin hallitus julkaisee kansallisen rasisminvastaisen toimintasuunnitelman vuoden 2003 loppuun mennessä, ja toimia toteutetaan vuodesta 2004 alkaen. Lisäksi terveydenhuoltosektori tekee yhteistyötä tasa-arvoviraston kanssa sisällyttääkseen tasa-arvonäkökohdan terveydenhuoltopalveluihin yhdeksällä vuoden 2000 tasa-arvolain (Equal Status Act) nimeämällä osa-alueella (sukupuoli, siviilisääty, perheasema, seksuaalinen suuntautuminen, uskonto, ikä,

vammaisuus, rotu ja kuuluminen liikkuvaan väestöön). Erityistä huomiota kiinnitetään tasa-arvon varmistamisjärjestelmän käyttöön (equality proofing).

## Päätelmät

Maahanmuuttajiin kohdistetut sosiaalista osallisuutta edistävät toimenpiteet liittyvät kaikkiin kansallisissa toimintasuunnitelmissa käsiteltyihin aiheisiin. Vaikka kaikki jäsenvaltiot ovatkin tunnustaneet maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen alttiuden köyhyydelle ja sosiaaliselle syrjäytymiselle, vain harvat jäsenvaltioista ovat asettaneet erityis- ja kokonaistavoitteita.

Jäsenvaltiot kiinnittävät vain vähän huomiota siihen, miten helpotetaan maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen mahdollisuuksia käyttää voimavaroja, oikeuksia, tavaroita ja palveluita, ja erityisesti päästä sosiaaliturvajärjestelmän, asianmukaisen asumisen, terveydenhuollon ja koulutuksen piiriin. Tämä on erityisen yllättävää, kun otetaan huomioon, että jo Tampereen Eurooppa-neuvosto lokakuussa 1999 vaati tarmokkaampaa sopeuttamispoliittikkaa, jonka avulla olisi pyrittävä tarjoamaan laillisesti maassa oleskeleville kolmannen maan kansalaisille EU-maiden kansalaisten oikeuksia ja velvoitteita vastaavat oikeudet ja velvoitteet. Näin ollen Euroopan unionin perusoikeuskirjan todennäköinen sisällyttäminen EU:n uuteen perustuslakiin on keskeinen näkökohta, sillä useimmat määräyksistä koskevat kaikkia kansallisuudesta riippumatta.

Tulevaisuudessa suurempi keskittyminen oikeuksiin näyttää olevan keskeinen edellytys toimenpiteille, sillä se luo perustan, johon kaikkien tulevien sopeuttamistoimien on perustuttava.

Yksityiskohtaisten tietojen ja indikaattorien, saati yhteisten indikaattorien, puute estää näiden heikossa asemassa olevien ryhmien tilanteen perusteellista arviointia. Suunniteltuja ja toteutettavia toimenpiteitä on seurattava tarkoin niiden vaikutusten arvioimiseksi.

Köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen erityistilanne edellyttää lisää toimenpiteitä ja analysointia, jos tarkoitus on nostaa näiden ryhmien osallistuminen työmarkkinoille samalle tasolle valtaväestön kanssa ja tukea heidän osallistumistaan yhteiskunta- ja kulttuurielämään sekä ja poliittiseen elämään.

### *Muita pitkäaikaisen köyhyyden uhkaamia ryhmiä*

#### Huumeriippuvaiset

Huumeongelmaisten mahdollisuudet yhtäläiseen sosiaaliseen osallistumiseen ovat suhteellisesti huonommat kuin muiden kansalaisten. Huume- tai alkoholi-ongelmat ilmenevät usein asunnottomuutena, työttömyytenä ja alhaisena koulutustasona. Lisäksi laittomista huumeista riippuvaiset joutuvat usein rikoslain rangaistusseuraamusten kautta syrjäytyneiksi. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa korostetaan, miten tärkeää on toteuttaa ja vahvistaa soveltuvia toimenpiteitä ja ohjelmia koulutuksen ja työkokemuksen puutteiden korjaamiseksi, jotta yhteiskuntaan palaaminen voi onnistua.

Pääasialliset toimenpiteet koskevat entisten huumeriippuvaisten kuntoutusohjelmia, joiden tavoitteena on parantaa tämän ryhmän yhteiskunnallisia mahdollisuuksia erityisesti palata työelämään, kuten **Saksan** toimintasuunnitelmassa. **Italia** toteuttaa useita toimenpiteitä ehkäistäkseen huumeiden väärinkäyttöä ja edesauttaakseen huumeriippuvaisten paluuta yhteiskuntaan ja työelämään: neuvontaa,



valtion ja alueiden toimien suunnittelua ja koordinoitua, eri toimijoiden toteuttamien toimenpiteiden koordinoitua ja toimia vankiloissa olevien huumeriippuvaisten hyväksi.

Tärkeä näkökohta ovat myös huumeongelman ehkäisemiseksi toteutettavat toimet. **Suomessa** käynnistettiin vuonna 2001 uusi opettajankoulutuksen kehitysohjelma, jonka tavoitteena on parantaa oppilaiden ongelmien ja huumeidenkäytön oireiden tunnistamista. Pedagogisten opintojen ydinsisältönä ovat opetustyön eettinen ja sosiaalinen perusta, ihmissuhde-, yhteistyö- ja vuorovaikutustaidot, oppimisprosessien ymmärtäminen ja oppimisvaikeuksien ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy.

Joissakin jäsenvaltioissa riippuvuuden ehkäisyohjelmia tuetaan aktiivisella ja integroivalla kaupunkisuunnittelulla kaupunkien sosiaalisten ja taloudellisten ongelma-alueiden tilanteen ratkaisemiseksi ja vakauttamiseksi. **Saksassa** Soziale Stadt -ohjelma pyrkii tukemaan ongelmallisia kaupunginosia yhtenäisesti (asumisen, talouden, työllisyyden ja sosiaalipolitiikan keinoin). **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** ja erityisesti Englannissa huumeiden ja lähiöiden ongelmien välisiin yhteyksiin puututaan sisäministeriön ja asuinalueiden uudistamisyksikön (Neighbourhood Renewal Unit) välisellä läheisellä yhteistyöllä. Myös **Irlanti** on toteuttanut toimia torjuakseen epäsuotuisille alueille keskittyvää huumeiden väärinkäyttöä.

Useissa jäsenvaltioissa (**Irlanti, Italia, Itävalta, Suomi, Ruotsi**) on ryhdytty vahvistamaan monialaista yhteistyötä kaikkien huumeongelmia käsittelevien viranomaisten välille. Maissa on perustettu huumeepoliittisia toimikuntia seuraamaan huumeohjelmien täytäntöönpanoa ja luomaan yhtenäistä strategiaa huumeisiin liittyvien ongelmien ratkaisuun. Joillakin jäsenvaltioilla (**Kreikka, Irlanti, Italia, Portugali, Ruotsi**) on kansalliset toimintasuunnitelmat ja strategiaohjelmat, joiden on määrä yhdistää huumeisiin liittyvien asioiden eri näkökohtia, kuten ehkäisyä, torjuntaa, hoitoa, kuntoutusta ja tutkimusta.

Tarve jatkotutkimukseen sekä tietojen keruun ja analysoinnin kehittämiseen on tiedostettu, ja tutkimushankkeet (joista osassa tarkastellaan erityisryhmien tarpeita) ovat tärkeä osa kansallisia huumeisiin liittyviä toimia esimerkiksi **Irlannissa** ja **Ruotsissa**. **Belgia** suunnittelee kansallisen huume- ja huumeriippuvuustutkimuslaitoksen perustamista koordinoimaan tiedon keruuta ja analysointia sekä tutkimaan nykyisten toimien vaikutuksia.

## HUUMERIIPPUVAISTEN AUTTAMINEN TAKAISIN TYÖELÄMÄÄN

Berliinin RESTART-ohjelmassa seitsemän yhteistyötahoa on yhdistänyt voimansa luodakseen EQUAL-yhteisöaloitteen mukaisen kehityshankkeen. Tarkoitus on käyttää kunkin tahon erityisosaamista työelämään integroitumista ja henkilökohtaista kehitystä tukevan verkoston rakentamiseksi sekä syrjinnän ja epätasa-arvoisen kohtelun torjumiseksi työelämässä.

Hanketta tukevat monen alan strategiset kumppanit talouselämän, yhteiskunnallisten tahojen ja hallinnon piiristä. Mukana on hallintoa edustavia huume- ja riippuvuusasioiden sekä vammaispolitiikan asiantuntijoita. Yksi hankkeen strategisista kumppaneista on Berliinin riippuvuusverkosto (Berlin Addiction Network), joka tekee työtä myös edistääkseen huumeriippuvaisten paluuta työelämään ja ammattitaitoa. Riippuvuusverkostoa hankkeessa edustaa BOA e.V. -järjestö, joka on tarjonnut lääkehoitoa saaville huumeriippuvaisille neuvontaa sekä koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia tietokonealalta ja uuden tekniikan parista.

RESTART-hankkeen alahankkeessa BOA-järjestö pyrkii mahdollistamaan 30 lääkekorvaushoitoa saavan naisen siirtymisen työelämään yksilöllisen tuen ja ammatillisen koulutuksen turvin. Ohjelmassa on tarkoitus saavuttaa pysyviä rakenteellisia muutoksia, jotka mahdollistavat kohderyhmän mahdollisimman onnistuneen sopeutumisen työelämään. Tähän pyritään toisiinsa kytketyillä, tehokkailla ja yhtenäisillä toimenpiteillä, joissa mukana ovat ammatilliseen integrointiin erikoistuneet tahot sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

### Vangit ja entiset vangit

Rikoksia tekevät usein epäsuotuisissa oloissa kasvaneet ihmiset, ja entiset vangit saattavat vapautua yhteiskuntaan vailla työn ja asunnon löytämiseen tarvittavia taitoja ja voimavaroja. Monilla vankilasta vapautuvilla on suuria vaikeuksia sopeutua yhteiskuntaan, mikä johtaa herkästi rikosten uusintaan. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kiinnitetään erityistä huomiota tehokkaisiin keinoihin, joilla tuetaan vankien yhteiskuntaan sopeutumista ja näin vähennetään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiä. Vaihtoehtoisten rangaistusmuotojen luominen tai vahvistaminen mainitaan myös usein.

Suunnitelmissa kiinnitetään usein erityistä huomiota rikosten uusimisen ehkäisyyn tai vähentämiseen (**Itävalta, Belgia, Irlanti, Suomi, Ruotsi**). **Irlannissa** rikoksenuusintaprosentti on erittäin korkea (noin 70 prosenttia). **Ruotsissa** on käynnistetty kolmivuotinen kokeiluhanke, joka sisältää tehostetun valmennuksen vapautuville vangeille ja mahdollisuuden suorittaa pitkän vankeusrangaistuksen viimeiset kuukaudet kotona elektronisesti valvottuna. **Suomen** ”Yhteistyössä rikoksettomaan elämään” on valtion, kuntien ja aluehallinnon tukema yhteistyöhanke, jonka tavoitteena on ohjata rikoksen tekijöitä rikoksettomaan elämään ja kehittää alueellisia yhteistoimintamalleja.

Vankien sopeuttamisessa yhteiskuntaan ensisijaisena päämääränä on varmistaa työllistyminen vankeustuomion suorittamisen jälkeen. **Itävallan** toimintasuunnitelmassa mainitaan avustaminen työpaikan hankinnassa päästämällä vangit töihin vankilan ulkopuolelle vankeusrangaistuksen loppupuolella, jotta he voisivat jatkaa samassa työpaikassa vapauduttuaan. Myös **Espanja** suunnittelee ohjelmaa mahdollistaakseen vankien pääsyn työmarkkinoille. **Kreikka** toteuttaa ohjelmia, joilla tuetaan uusien työpaikkojen ja yritysten perustamista vankilasta vapautuville ja nuorille rikoksentekeijöille tai sosiaalisesti uhatussa asemassa oleville nuorille. **Italiassa** vuonna 2000 annetulla

asetuksella säädellään rangaistuslaitosten käytäntöjä ja harkitaan vankilatyöpaikkoja uudelleen. Tavoitteena on luoda työpaikkoja vangeille, entisille vangeille ja vaihtoehtoista rangaistusta suorittaville rikoksentekeijöille.

**Itävalta** ja **Ranska** suunnittelevat erityisiä koulutusohjelmia vangeille. Ranskassa painotetaan luku- ja kirjoitustaidottomuuden poistamista. Koulutuksen tarjoaminen on keskeinen elementti myös **Irlannin** strategiassa, jonka avulla vangit voivat hankkia käytännön taitoja, jotka auttavat heitä vapautumisen jälkeen työpaikan saannissa ja yhteiskuntaan sopeutumisessa. Irlanti painottaa myös vankien huumeriippuvuuden hoitoa. Myös **Italia** on toteuttanut toimenpiteitä, joilla autetaan vankeja ja vaihtoehtoisia rangaistuksia suorittavia sopeutumaan työelämään ja ammattikoulutukseen.

Vankilasta vapautumisen jälkeisen sopeutumisen tukemisessa ja rikosten uusimisriskin ehkäisyssä otetaan huomioon myös tavoite vähentää vankien lasten ahdinkoa. **Belgian** kansallisessa toimintasuunnitelmassa kerrotaan ranskankielisen alueen aloitteesta laatia oikeudelliset kehykset, joiden mukaan tuomitut vanhemmat voisivat säilyttää yhteyden lapsiinsa. **Espanja** puolestaan käynnistää erityisohjelman lasten huoltajina toimiville naisvangeille. Espanjan toimintasuunnitelmassa pohditaan myös vankien saattamista julkisen terveydenhuoltojärjestelmän piiriin.

#### Muut ryhmät

Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa käsitellään myös muiden kuin edellä mainittujen ryhmien tilannetta koskevia toimenpiteitä, joskin satunnaisemmin. Toimet keskittyvät erityisesti kroonisista sairauksista, etenkin mielenterveysongelmista, kärsivien sekä prostituoitujen, ihmiskaupan uhrien ja sosiaalisessa ahdingossa olevien ongelmiin. Näitä toimia ei yleensä toteuteta laajempien toimien yhteydessä vaan kokeiluhankkeina, joskus paikallis- ja aluetasolla. Niissä on mukana vapaaehtoisjärjestöjä, jotka tarjoavat kohderyhmille räätälöityjä palveluita, ehkäisytoimia ja neuvontaa.

### 7.2. Lasten sosiaalisen syrjäytymisen poistaminen

Lasten köyhyys on vakava huolenaihe monissa jäsenvaltioissa. Sen torjumiseksi ja lievittämiseksi toteutettavia toimenpiteitä käsitellään näin ollen usein vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Monessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa (Saksa, Irlanti, Italia, Luxemburg, Portugali, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta) lasten köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen nimetään yhdeksi painopistealueeksi. Jäsenvaltiot korostavat toistuvasti, että pitkäaikaisen kehityksen aikaansaamiseksi köyhyyden poistamisessa on tärkeää katkaista köyhyyden periytyminen sukupolvelta toiselle. Tämä merkitsee voimakasta keskittymistä lasten sosiaaliseen osallisuuteen ja tarvittaessa kodin heikkojen lähtökohtien vaikutusten torjumista.

Jotkut jäsenvaltiot korostavat lasten oikeuksia YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valossa sekä lasten oikeutta kasvaa henkisesti ja fyysisesti turvallisessa ympäristössä. Esimerkiksi Ruotsi korostaa, että YK:n yleissopimus olisi otettava huomioon kaikissa toimissa ja että lasten paras on aina otettava huomioon heitä koskevassa päätöksenteossa ja heihin vaikuttavissa toimenpiteissä. Ruotsin kansanedustuslaitos hyväksyi äskettäin yleissopimuksen noudattamista vahvistavia säännöksiä. Itävalta sisällyttää YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen perustuslakiinsa ja laatii vuoteen 2004 mennessä lapsia ja nuoria koskevan kansallisen toimintasuunnitelman. Lasten oikeuksia käsitellään myös Kreikan kansallisessa toimintasuunnitelmassa, jossa kerrotaan suunnitelmasta nimittää maahan lasten oikeusasiamies. Myös Irlanti aikoo nimittää lasten oikeusasiamiehen sen lisäksi, että se on perustanut

kansallisen lasten asioiden viraston (National Children's Office), jonka tavoitteena on lisätä lasten huomioimista hallituksen työssä, myös sosiaalista osallisuutta koskevissa kysymyksissä. Ranskan kansallisessa toimintasuunnitelmassa korostetaan lasten oikeusasiamiehen merkitystä lasten oikeuksien puolustajana ja edistäjänä erityisesti lastensuojelukysymyksissä. Monet jäsenvaltiot eivät kuitenkaan mainitse lainkaan lasten ja nuorten oikeuksiin perustuvaa ohjelmaa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että lasten ja nuorten palvelut pohjautuvat lähtökohtaisesti aikuisten käsitykseen lasten ja nuorten tarpeista pikemmin kuin lasten ja nuorten oikeuksiin saada tiettyjä yhdessä sovittuja palveluita. Jäsenmaiden välillä esiintyy runsaasti vaihtelua sellaisten peruspalveluiden kuin terveydenhuollon ja koulutuksen alalla sekä myös laajemmin esimerkiksi suojaikärajoissa ja syrjäytyneiden ryhmien kohtelussa. Lasten oikeuksia vähemmän painottavat maat keskittyvät tavallisesti lasten ja nuorten asemaan tulevaisuuden työvoimana pikemmin kuin heidän nykytilanteensa parantamiseen.

Lasten ja nuorten oikeuksien puutteellinen huomioiminen monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon lasten ja nuorten hyvin rajalliset vaikutusmahdollisuudet osallistua suunnitelmien laadintaan. Tämä selittää myös osaltaan, miksi käytössä on hyvin vähän indikaattoreita, jotka kuvailisivat sitä, miten lapset ja nuoret itse kokevat köyhyyden ja syrjäytyneisyyden. Ne maat, joissa lasten köyhyys on otettu yhdeksi pääindikaattoriksi, käyttävät yleensä 60 prosentin mediaanitulorajaa, eivät laajempipohjaisia köyhyysindikaattoreita. Tosin Irlanti soveltaa pitkäaikaista köyhyyttä koskevaa indikaattoria, joka mittaa sekä tuloja että köyhyyttä. On hätkähdyttävää, että vaikka monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tehdään muissa asioissa enemmän kuin Laekenin indikaattorit edellyttävät, näin ei toimita lapsia ja nuoria koskevissa kysymyksissä. Tämä on yksi tulevaisuuden kehitysalueista<sup>19</sup>. Irlannilla on tässä asiassa rohkaisevaa kerrottavaa: se suunnittelee kansallisen lapsia koskevan pitkittäistutkimuksen käynnistämistä.

Sosiaalista osallisuutta koskevista kansallisista toimintasuunnitelmista käy selvästi ilmi, että maiden kesken vallitsee yhteisymmärrys siitä, että lasten köyhyyden torjuminen ja lievittäminen vaatii toimia monilla toiminta-alueilla. Näin ollen ei olekaan yllättävää, että aihetta käsitellään toimintasuunnitelmien useissa luvuissa. Tärkeistä toimenpiteistä kerrotaan työllisyyttä, lastenhoitoa, sosiaalista suojelua, koulutusta, terveydenhuoltoa ja perheasioita koskevissa luvuissa.

#### **LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN (SUOMI)**

Turun strategia keskittyy lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Strategiaa toteutetaan verkostomallin avulla. Verkostoa johtaa ja seuraa lasten ja nuorten hyvinvoinnin johtoryhmä, joka käsittää kaikkien sosiaalipalveluiden asiantuntijoita ja kaupunkisuunnittelun asiantuntijan. Indikaattorit ja seurantamenettely on kehitetty yhteistyössä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Stakesin kanssa. Indikaattoreiden tukena on kolmen vuoden välein laadittava ”lapsibudjetti”, jonka avulla arvioidaan eri viranomaisten lasten ja nuorten hyväksi käyttämiä kustannuksia jälkikäteen. Indikaattorien ja määrärahojen seurantahankkeiden (lapsibudjetin) lisäksi kehitteillä on lasten näkökulmasta tehtävä ympäristövaikutusten arviointimalli, jonka tavoitteena on varmistaa, että lasten näkemykset otetaan huomioon maankäyttö- ja kaupunkisuunnittelussa.

19 Huomattakoon tässä yhteydessä, että komission erityisryhmä, joka kehittää parhaillaan indikaattoreita yhteisön kestävä kehityksen strategiaa varten jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla, tarkastelee erityisesti myös köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen siirtymistä sukupolvelta toiselle, lasten tilannetta ja lasten pitkäaikaista altistumista köyhyys- ja syrjäytymisriskille.

Suunnitelmissa on lasten köyhyyteen kolme yleistä lähestymistapaa: ensinnäkin yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittäminen, toiseksi varhaisten toimien varmistaminen ja kolmanneksi lasten tukeminen aina kuin se on mahdollista perheen ja yhteisön parissa. Yhdistynyt kuningaskunta sijoittaa lasten köyhyyden torjumisen strategiansa polttopisteeseen ja pyrkii saavuttamaan tavoitteensa määrätietoisesti kaikilla viranomaistasoilla lisäresursseja säästämättä. Maa on asettanut kunnianhimoiseksi tavoitteekseen lasten köyhyyden vähentämisen puoleen vuoteen 2010 mennessä ja poistamisen vuoteen 2020 mennessä ja painottaa erityisesti kumppanuutta, virastojen yhteistyötä ja varhaisia toimia. Sure Start -ohjelma on tärkeä aloite heikoimmassa asemassa olevien alle nelivuotiaiden lasten tarpeisiin vastaamiseksi. Ohjelmaan kuuluu lasten keskusten verkosto hädänalaisimmilla alueilla. Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistavalle on tunnusomaista myös rakenteiden luominen alhaalta ylöspäin paikallisten tarpeiden mukaan, sekä vanhempien ja lasten osallistuminen palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen. Tämä toteutuu muun muassa lasten säätiössä (Children's Fund), joka työskentelee sellaisten 5–13-vuotiaiden lasten parissa, jotka näyttävät olevan syrjäytymisvaarassa. Ruotsi korostaa, että kaikille lapsille tarkoitetut järjestelyt eli suurta enemmistöä hyödyttävät laajapohjaiset ratkaisut ovat erityisen suureksi hyödyksi syrjäytymisvaarassa oleville lapsille. Ruotsi on äskettäin vahvistanut syrjäytymisvaarassa olevien lasten suojelutoimia ja perustanut työryhmän selvittämään heikossa asemassa olevissa perheissä elävien nuorten asemaa. Tavoitteena on tunnistaa lisätoimenpiteitä vaativia alueita. Lasten pahoinpitelyn ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi ehdotetaan toimenpiteitä, joilla vahvistetaan poliisin, koulujen, esikoulujen, terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden välistä yhteistyötä. Saksa keskittyy muokkaamaan yhteiskuntaa lapsi- ja perheystävällisemmäksi, ja sen vähäosaisten alueiden lasten ja nuorten kehitysmahdollisuuksia koskevassa ohjelmassa korostetaan muun muassa nuorisotyön, koulujen, työvoimahallinnon, kaupunkisuunnittelun sekä sosiaali-, terveys- ja kulttuuripolitiikan edustajien välisen yhteistyön merkitystä. Suomi korostaa varhaisia toimia sekä yhteispalveluiden ja moniammatillisen yhteistyön kehittämistä. Suomen tarkoituksena on muun muassa vahvistaa ja laajentaa varhaisia toimia yhteistyössä sosiaalitoimen, terveydenhuollon, poliisin, opetusviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa ja kiinnittää erityistä huomiota mielenterveysongelmaisiin lapsiin. Portugali korostaa monia painopistealueita, joita ovat muun muassa varhaiset toimet ja tuki perheille, ja lisäksi maa toteuttaa parhaillaan 39 kunnan alueella paikallistason suunnitelmia vähäosaisten lasten ja nuorten suojelemiseksi. Kreikka korostaa palveluiden, kuten koulutuksen, terveydenhuollon ja kulttuuripalveluiden, saatavuuden merkitystä lasten kehitykselle sekä toimeentulotukea. Espanja aikoo laatia kansallisen lasten ja nuorten strategian vaikeuksissa ja sosiaalisten riskien alaisuudessa eläville lapsille ja nuorille. Se aikoo myös kehittää alaikäisiin kohdistuvien riskien ehkäisy- ja väliintulo-ohjelman yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.

## SUUNNITELMA LAPSITYÖVOIMAN HYVÄKSİKÄYTÖN LOPETTAMISEKSI (PORTUGALI)

Suunnitelma lapsityövoiman hyväksikäytön lopettamiseksi (Projecto para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil, PEETI) syntyi Portugalissa vuonna 1998 kehitettäessä aktiivisia sosiaalipolitiikkoja, jotka perustuvat yksittäisten kansalaisten (alaikäisten ja heidän perheidensä) ja koko yhteiskunnan sitouttamiseen ja vastuullistamiseen lapsityövoiman hyväksikäytön torjumiseksi.

PEETI-suunnitelman **tavoitteet** ovat seuraavat: (i) tunnistaa sellaisten lasten tilanne, jotka ovat joutuneet tai ovat vaarassa joutua lapsityövoiman hyväksikäytön uhreiksi jätettyään koulunsa kesken sekä seurata ja luonnehtia sitä; (ii) taata, että suunnitelman perusteella ilmoitettuihin tapauksiin reagoidaan toteuttamalla hankkeita osana yksilöllistä yleissivistävää ja ammatillista koulutusta koskevaa suunnitelmaa (PIEF), turvautumalla joustaviin ja eriyettyihin strategioihin ja jatkamalla myös koululomaohjelmaa; (iii) toteuttaa lapsityön pahimpien muotojen vastaisia toimia (ILO:n yleissopimus 182 ja suositus 190, jotka Portugali on ratifioinut); (iv) edistää lapsityövoiman hyväksikäytön uhreiksi joutuneiden lasten ja nuorten sopeutumista yhteiskuntaan ja osallistumista koulutukseen.

Suunnitelman **kohderyhmänä** ovat alaikäiset, jotka ovat jättäneet koulunsa kesken ennen pakollisen oppivelvollisuuden suorittamista, jotka ovat vaarassa joutua liian varhain mukaan työmarkkinoille, joita on käytetty hyväksi lapsityövoimana tai jotka ovat joutuneet pahimpien hyväksikäytön muotojen uhreiksi. Jotta asetetut tavoitteet saavutettaisiin, PEETI-suunnitelmassa toteutetaan **järjestelmällisesti** seuraavat toimet: lapsityötapausten ja koulun lopettamistausten ilmoittaminen, syiden selvittäminen ja ohjaus, yhtenäinen ohjelma ja yksilölliset yleissivistävää ja ammatillista koulutusta koskevat suunnitelmat, lomaohjelma/-hankkeet, koulutusapurahojen myöntäminen, tukitoiminta tapauksissa, joihin liittyy pahimpia hyväksikäyttömuotoja. Suunnitelman toteuttamisesta vastaa viisi alueellista PIEF-suunnitelmien koordinointielintä, joissa on mukana PEETIn, IEF:n, DRE:n (Direcção Regional de Educação) ja ISSS:n (Instituto de Solidariedade e Segurança Social) edustajia. Kullakin viidellä alueella toimii alueellinen PEETI-koordinaattori.

Monet jäsenvaltiot painottavat tarvetta kohdistaa toimet erityisessä vaarassa oleviin lapsiin, jotka saavat kotoa heikot lähtökohdat selviytyäkseen. Tanska on perustamassa ministeritoimikuntaa koordinoimaan näitä toimia. Tanska korostaa erityisesti lasten taitojen vahvistamista varhaisten toimien ja erilaisten tukimuotojen avulla. Tanskassa painotetaan myös tarvetta tunnistaa joidenkin lasten, kuten alaikäisten pakolaisten, mielenterveys- tai huumeongelmaisissa perheissä elävien lasten, seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joutuneiden lasten sekä vammaisten lasten erityisongelmat. Suomi tähdentää sijaiskotihoidon laadun ja määrän kehittämisen tärkeyttä sekä erityisryhmien sopeuttamista tavallisiin kouluihin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa Walesin aluehallinto on perustanut lasten ja nuorten tukisäätiön (Children and Youth Support Fund), joka tekee yhteistyötä kaikkien paikallisviranomaisten kanssa ja pyrkii tarjoamaan kohdistettua tukea, joka parantaisi epäsuotuisista oloista olevien lasten ja nuorten mahdollisuuksia. Italia korostaa sijaisperhe- ja adoptiojärjestelmän kehittämistä ja suunnittelee vuosien 2002–2004 lapsia koskevan suunnitelman aikana toteutettaviksi erilaisia sijaiskotihoidon muotoja. Irlanti on perustamassa erilaisia yhteisökohtaisia palveluita sellaisten lasten auttamiseksi, joilla on erityistarpeita.

### 7.3. Kattava toiminta syrjäytymisen leimaamien alueiden hyväksi

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alueelliseen ulottuvuuteen kiinnitetään vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa runsaasti huomiota, etenkin toimissa, joilla pyritään hyödyntämään köyhien alueiden vahvuuksia ja mahdollisuuksia.

Edellisissä toimintasuunnitelmissa esiin tuodut suuret haasteet ovat säilyneet ennallaan:

#### *Alueellisen eriarvoisuuden torjuminen*

Eräät jäsenvaltiot korostavat alueellisen eriarvoisuuden poistamista, mutta vain erittäin harvat niistä yksilöivät ne suunnitelmiansa keskeiseksi alueeksi.

Kreikka esimerkiksi korostaa tarvetta poistaa maaseutu- ja kaupunkiväestön välinen elintasoero erityisenä painopisteenä. Suunnitelmaan sisältyy sekä taajamien yhtenäisiä kehittämistoimia että maaseudun kehittämistoimia.

#### *Maaseutualueiden heikko asema*

Maaseutualueiden kohtaamia lukuisia haasteita ovat muun muassa väestökato, sosiaalisen infrastruktuurien ja palvelujen puute, jatkuvan maatalouden rakennemuutoksen aiheuttamat paineet ja ympäristöasiat. Eräitä maaseutualueita kohtaavat uudemmat haasteet, kuten väestön virtaaminen asutusryhmistä, jotka ovat syntyneet pienempien keskuksien kasvaessa yhteen.

**Kreikka** on ainoa maa, joka on valinnut maaseutualueita koskevat toimet keskeiseksi strategiaksi. Kreikan suunnitelmassa maaseutualueiden köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvään ongelmaan vastataan laajalla toimien kirjolla. Maaseudun yhtenäisellä kehittämisellä pyritään erityisesti poistamaan maaseutu- ja kaupunkiväestön välinen elintasoero. Kokonaislähestymistapa perustuu kolmeen ulottuvuuteen: taloudellinen kehitys laadullisen kehittämisen kautta kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti ja ympäristöä kunnioittaen, eläkkeet ja sosiaalisten palvelujen, erityisesti terveydenhuolto- ja hoitopalvelujen saatavuus.

**Irlannin** suunnitelmassa esitellään epäsuotuisille maaseutualueille kohdistettu investointiohjelma: CLÁR (Ceantair Laga Árd-Riachtanais), joka käynnistettiin lokakuussa 2001. Keskeisinä tavoitteina on kehittää liikennepalveluja sekä parantaa maaseutualueilla asuvien työllistyvyyttä ja terveydenhuolto-, koulutus- ja asuntopalvelujen saatavuutta.

**Itävallan** kansallisessa toimintasuunnitelmassa määritellään sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantamisen keskeisenä tavoitteena tasapainoinen aluekehityspolitiikka ja kuvaillaan useita toimia, joita toteutetaan köyhyyden ja sosiaalisen eriarvoisuuden torjumiseksi maaseutualueilla.

**Portugalin** kansallisessa toimintasuunnitelmassa tuodaan erityisesti esiin syrjäisten maaseutualueiden ja rannikon välisten erojen korostuminen, joka johtuu taloudellisesta kehityksestä ja on johtanut sisämaan maaseutualueiden autioitumiseen. Siksi maassa käynnistetään osallisuutta ja kehittämistä koskeva ohjelma, jolla torjutaan muun muassa näivettyneiden maaseutualueiden eristäytymistä, autioitumista ja syrjäytymistä.

**Ranskassa** maaseutualueiden parantamista koskevalla lakiesityksellä tuetaan perheille ja iäkkäille tarjottavien palvelujen kehittämistä ja terveystalouden alueellistamista.

**Espanjassa** aiotaan edistää maaseutualueiden asuinoloja parantavia yhtenäisiä suunnitelmia. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitaan myös kansalaisjärjestöjen ohjelmien rahoituksen tukeminen heikossa asemassa olevilla maaseutualueilla.

**Yhdistyneessä kuningaskunnassa** on asetettu erityistavoitteeksi vähentää vuoteen 2006 mennessä tuottavuuseroa vähiten tuottavien maaseutualueiden ja kansallista keskitasoa edustavien maaseutualueiden välillä sekä parantaa maaseutuväestön mahdollisuutta saada palveluja.

#### *Köyhien alueiden auttamiseksi toteutetut toimet*

**Saksassa** todellista aktiivista, osallisuutta edistävää kaupunkipolitiikkaa on vahvistettu vuodesta 1999 Die soziale Stadt -ohjelmalla, jonka tavoitteena on edistää erityisen kipeästi kehittämistä kaipaavia asuinalueita käyttämällä yhtenäistä lähestymistapaa (asunto-, talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka).

**Alankomaissa** on asetettu vuodesta 2005 lähtien epäsuotuisia asuinalueita koskeva erityistavoite, jonka mukaan 30 kaupungille tarjotaan apua yhtenäisten paikallisten lähestymistapojen laadinnassa, jotta näiden asuinalueiden ongelmallinen tilanne saataisiin käännettyksi päinvastaiseksi.

**Espanjan** suunnitelmalla pyritään edistämään köyhiä asuinalueita ja heikossa asemassa olevia alueita koskevia yhtenäisiä suunnitelmia sekä tukemaan kansalaisjärjestöjen yhtenäisiä ohjelmia, joita kehitetään heikossa asemassa olevia kaupunkialueita varten.

**Ranskassa** kiinnitetään erityistä huomiota 751 taantuneen kaupunkialueen (ZUS – zones urbaines sensibles) talouden elinvoiman palauttamiseen. Toinen suunnitelman keskeinen osa on kaupunkien ja kaupunkialueiden saneerauksen ohjausta ja ohjelmointia koskeva tuore laki. Merentakaisia alueita varten ei näytä olevan suunnitteilla erityistoimia.

**Tanskassa** jatketaan aloitteita, jotka on käynnistetty kaupunki- ja asuinalueilla, joilla esiintyy runsaasti sosiaalisia vaikeuksia. Ensimmäisen arvioinnin perusteella voidaan todeta, että näiden alueiden fyysinen, taloudellinen ja sosiaalinen taantuminen on vähentynyt. Tuleva toiminta kohdistetaan yhä enemmän ensisijaisille alueille ja riskiryhmille.

**Portugalissa** edellä mainitulla osallisuutta ja kehittämistä koskevalla ohjelmalla edistetään syrjäytyneiden ja taantuneiden kaupunkialueiden osallisuutta. Suunnitteilla on myös Lissabonin kaupungin yhteisöjen organisointi- ja kehittämishanke, jonka seurannasta vastaavat pysyvät seurantakeskukset.

**Yhdistyneessä kuningaskunnassa** tammikuussa 2001 käynnistetyssä asuinalueiden uudistamista koskevassa kansallisessa strategiassa (National Strategy for Neighbourhood Renewal) yleiset ohjelmat suunnitetaan yhä enemmän epäsuotuisimpien alueiden erityistarpeiden täyttämiseen. Strategian pitkän aikavälin tavoitteena on poistaa eriarvoisuus ja maantieteellisistä oloista johtuvat haitat 10–20 vuodessa. Pääpaino on kaikkien käytettävissä olevien toimintalinjojen eikä pelkästään paikallisten aloitteiden yhtenäistämässä.



**PAIKALLISET KEHITTÄMISSOPIMUKSET ERIYTYMISEN TORJUMISEKSI SUURIMMISSA KAUPUNGEISSA  
(RUOTSI)**

Ruotsin eduskunta hyväksyi uuden kansallisen suurkaupunkipolitiikan vuonna 1998. Samalla otettiin käyttöön paikalliset kehittämissopimukset uuden politiikan toteuttamisvälineinä. Alueella esiintyvän eriytyminen poistaminen edellyttää laajapohjaisia toimia pitkällä aikavälillä. Se edellyttää myös asukkaiden, liike-elämän, vapaaehtoisjärjestöjen, edunvalvontajärjestöjen, paikallisten viranomaisten, keskusvirastojen, viestintävälineiden ja muiden tahojen osallistumista, omistautumista asialle ja järjestelmällistä yhteistyötä. Jos yhteistyöltä toivotaan pitkäkestoisia vaikutuksia, kehittämistoimilla on oltava myös rakenteellisia vaikutuksia, eli niiden on saatava aikaan muutoksia kyseisten tahojen normaalissa toiminnassa. Toisin sanoen myönteinen kehitys edellyttää strategiaa, joka käsittää paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason.

Suurkaupunkipolitiikan tärkeä tehtävä on muotoilla ja viimeistellä paikallisia kehittämissuunnitelmia strategisina yhteistyövälineinä. Sopimukset ovat osa tavoitehakuista oppimis- ja parantamisprosessia, joka edistää sekä yksilöiden että paikallisten viranomaisten vastuulla olevien alueiden kehitysmahdollisuuksia. Kehittämistoimien vaikutusten on hyödytettävä alueen asukkaita tai aluetta itseään. Sen vuoksi joihinkin tehtäviin voidaan palkata ulkopuolisia henkilöitä tai järjestöjä, kunhan he tai ne tuottavat tulosta alueella. Koska paikallisväestön vaihtuvuus on niin suuri, yksilöiden hyväksi toteutettujen toimien vaikutusten seuranta ja mittaaminen ovat osoittautuneet vaikeiksi. Sekä yksilöiden että alueiden kehityksen seurannan parantamiseen tähtäävää työtä – myös indikaattoreita koskevaa työtä – tehdään parhaillaan. Paikallinen kehittämissuunnitelma koostuu itse sopimustekstistä ja useista liitteistä. Sopimustekstissä määritellään paikallisen viranomaisen ja keskushallinnon velvollisuudet, osapuolten tavoitteet ja vastuussa olevat arvioijat. Liitteisiin sisältyvät toimintasuunnitelmat, yhteistyösopimukset, tulevia kysymyksiä koskeva liite, arviointiohjelmat jne. Nykyisin nämä toimintasuunnitelmat edustavat periaatteessa alueiden kehittämisohjelmia ja sisältävät kuvauksen nykytilanteesta, analyysistä, strategian ja valikoiman toimenpiteitä. Sopimuksessa esitetään jatkuva tavoiteketju. Siihen sisältyvät eduskunnan asettamat horisontaaliset kansalliset tavoitteet ja paikallisen viranomaisen yhteistyössä muiden tahojen kanssa asettamat paikalliset tulostavoitteet. Arviointi suoritetaan sekä kansallisella että paikallisella tasolla.

## 8. TAVOITE 4: KAIKKIEN ASIANOSAISTEN AKTIVOIMINEN

a) Edistetään kansallisen käytännön mukaisesti sitä, että **syрjäytyneet osallistuvat ja ilmaisevat mielipiteensä** erityisesti omasta tilanteestaan ja heitä koskevista toimista.

b) Otetaan **syрjäytymisen torjunta osaksi yleistä toimintaa**, erityisesti

– ottamalla **kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason** viranomaiset mukaan toimintaan, jokaisen oman toimivalta-alueen mukaisesti

– kehittämällä soveltuvia **yhteistyömenettelyjä ja -rakenteita**

– mukauttamalla hallinto- ja sosiaalipalveluja syрjäytyneiden **tarpeiden mukaisiksi** ja varmistamalla, että vastaanottava henkilöstö tiedostaa nämä tarpeet.

c) **Edistetään vuoropuhelua ja kumppanuutta** kaikkien asianosaisten, sekä julkisten että yksityisten elinten välillä, esimerkiksi

– ottamalla **työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt ja sosiaalipalvelujen tarjoajat** mukaan syрjäytymisen eri muotojen torjuntaan, jokaisen oman toimivalta-alueen mukaisesti

– kannustamalla **kaikkia kansalaisia** omaksumaan sosiaalinen vastuu sosiaalisen syрjäytymisen torjunnasta ja sitoutumaan siihen aktiivisesti

– suosimalla sosiaalista vastuunottoa **liike-elämässä**.

Merkillepantavaa vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa verrattuna vuoden 2001 suunnitelmiin on se, miten selkeästi ja laajasti monet jäsenvaltiot ovat liittäneet sosiaalisen osallisuuden osaksi nykyistä kansallista päätöksentekoaan sekä lisänneet ja tehostaneet toimiaan kaikkien asianosaisten aktivoimiseksi sekä köyhyyden ja syрjäytymisen torjumiseen tähtäävien toimien koordinoinnin parantamiseksi. Tämä ilmenee toimintasuunnitelmien laadintaan liittyvien järjestelyjen lisäksi pitkäaikaisissa järjestelyissä, joita on toteutettu sosiaalista osallisuutta koskevan EU:n prosessin tavoitteiden ja arvojen sisällyttämiseksi kansalliseen päätöksentekoon. Joissakin tapauksissa tarvitaan kuitenkin vielä runsaasti lisätoimia, ennen kuin köyhyyden ja sosiaalisen syрjäytymisen ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa on päästy riittävään yhtenäisyyteen. Useissa jäsenvaltioissa nykyisiä järjestelyjä ei pidetty aivan riittävinä. Yhteistyötä eri toimijoiden kanssa ja heidän kuulemistaan on kehitettävä. Tätä edellyttävät sekä nykyisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpano ja seuranta että seuraavien suunnitelmien laadinta. Ilahduttavaa on, että esimerkkejä hyvistä käytännöistä syntyy EU:ssa jatkuvasti lisää, joten niistä saa tukea kansallisten järjestelmien kehittämiseen.

### 8.1. Syрjäytyneiden osallistumisen edistäminen

Syрjäytyneiden aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon on tarpeen, jotta heidän kokemuksensa ja tietonsa toimien vaikutuksista saadaan mukaan kehittämisprosessiin, jolloin saadaan paremmin kohdennettuja ja tarkoituksenmukaisempia toimintalinjoja. Haasteena on kehittää rakenteellisia keinoja tämän varmistamiseksi. Vuoden 2003 kansallisia toimintasuunnitelmia laatiessaan useimmat valtiot olivat laajentaneet syрjäytyneiden osallistumista, ja monet valtiot ovat lisänneet toimia syрjäytyneitä

edustavien ryhmien kuulemiseksi. Jotkut valtiot (erityisesti Kreikka, Alankomaat ja Portugali) olisivat voineet täsmentää enemmän kansallisen toimintasuunnitelman laadinnassa soveltamaansa kuulemismenettelyä. Italian kansallisessa toimintasuunnitelmassa kuulemismenettelyn soveltamisen laajuudesta tai tavasta ei anneta juurikaan tietoja.

Yleisin tapa saada syrjäytyneiden ääni kuuluviin oli järjestää heille erityisiä kuulemistilaisuuksia tai valitsemalla kansalaisjärjestöjen edustajia ohjausryhmien jäseniksi. Jälkimmäinen näyttää onnistuvan selvästi parhaiten silloin, kun kyse on köyhien asialla toimivista verkostoituneista kansalaisjärjestöistä, jotka ovat kansallisten viranomaisten tunnustamia tai joiden toimintaa kansalliset viranomaiset tukevat taloudellisesti. Useimmissa tapauksissa, joissa edistystä oli tapahtunut, toimintamallia on tarkoitus ryhtyä soveltamaan myös suunnitelman täytäntöönpanossa ja seurannassa. Muutamat valtiot olivat varsin kekseliäästi pyrkineet edistämään kaikkein syrjäytyneimpien osallistumista päätöksentekoon. Belgiassa on tehty kiinnostava kysely syrjäytyneiden osallistumisesta, Saksassa suunnitellaan tutkimusta äärimmäisessä köyhydessä elävistä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on perustettu osallisuutta edistävä työryhmä pohtimaan keinoja lisätä syrjäytyneiden osallistumista kansallisen toimintasuunnitelman laadintaan. Alankomaissa sosiaalietuuksien saajille tarkoitettuja yhteistyöelimiä perustaneiden kuntien määrä on kaksinkertaistunut. Kehittymättömin osa-alue useimmissa jäsenvaltioissa on lasten ja nuorten kuuleminen. Suunnitelmissa on hyvin vähän tietoa lasten tai nuorten kuulemisesta kansallisten toimintasuunnitelmien laadinnan yhteydessä tai yhteistyöstä lasten ja nuorten asioita käsittelevien nykyisten rakenteiden, kuten koulujen, nuorisoparlamenttien ja nuorisoneuvostojen kanssa. Tämä on yllättävää, kun otetaan huomioon monissa suunnitelmissa mainitut pyrkimykset erityisesti lasten köyhyden poistamiseen.

Suunnitelmissa pidetään yleensä entistä tärkeämpänä syrjäytyneiden osallistumista köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuviin toimiin paikallisella tasolla. Osallistuminen on tärkeää, sillä se edesauttaa osallistujan henkistä kehitystä ja lisää hänen vaikutusmahdollisuuksiaan vahvistamalla itseluottamusta, poistamalla sosiaalista eristyneisyyttä sekä luomalla uusia yhteyksiä ja verkostoja. Espanjassa keskitytään edistämään syrjäytyneiden osallistumista julkisen hallinnon foorumeihin. Ruotsissa painotetaan osallistuvaa paikallisdemokratiaa ja käyttäjänäkökulmaa. Irlannissa tuetaan paikallisyhteisöjen hankkeita ja paikallisia foorumeja sekä toteutetaan kattavaa kuulemisprosessia yhteisöhankeiden ja paikallisten kehittämisohjelmien yhdenmukaisuuden lisäämiseksi. Yhteisöjen kehityshankkeet ovat avainasemassa myös EU:n toteuttamassa ohjelmassa, jonka tavoitteena on rauhan ja sovinnon aikaansaaminen Irlannissa ja Pohjois-Irlannissa. Vastaavanlaisia esimerkkejä osallistumisen edistämisestä on myös Belgian, Suomen, Luxemburgin ja Saksan kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

## FLANDERIN ALUEEN ASETUS KÖYHYEDEN TORJUMISESTA (BELGIA)

Ensimmäiset flaamilaiset köyhien yhdistykset syntyivät 1980-luvulla, jolloin sekä liittovaltion että flaamilaisen alueen politiikka avasivat niille osallistumismahdollisuuden ja jolloin ne hakivat toiminnalleen rakenteellista tunnustusta. Osallistuminen toimintalinjojen laatimiseen ja arviointiin eri tasoilla osoitti, että rahallinen ja ammatillinen tuki oli tarpeen. Ranskassa oli tuolloin valmisteilla laaja-alainen köyhyyttä koskeva laki, ja tämä esimerkki antoi sysäyksen siihen, että hakemus johti vuonna 1993 ajatukseen köyhyyttä koskevan asetuksen antamisesta.

Vuonna 1993 asiasta tuolloin vastaava ministeri hyväksyi ensi kertaa asetuksen, joka koskee suuren köyhyyden torjumiseksi myönnettäviä avustuksia. Avustusta myönnettiin viidelle yhdistykselle, joiden piti täyttää useita ehtoja. Kun avustusta uusittiin seuraavana vuonna, yhdistyksille asetettiin yksi lisäehto: niiden piti laatia ehdotuksia tulevaisuuden köyhyyttä koskeviksi asetukseksi. Yhdistysten ja hallinnon edustajista koostuva ohjausryhmä kokoontui tässä tarkoituksessa viisi kertaa. Tämä johti vuonna 1996 siihen, että köyhyyden vastaisten toimintalinjojen koordinoinnista vastaavalle ministerille ja pääministerille lähetettiin kirjelmä, joka koski sellaisten yhdistysten hyväksymistä ja tukemista, joissa ”köyhät ottavat puheenvuoron.” Kirjelmässä muotoiltiin ne kuusi kriteeriä, jotka vielä nykyisinkin ovat asetuksessa.

Köyhyyden torjuntapolitiikka hyväksyttiin lopulta 21. maaliskuuta 2003. Asetuksella valvotaan Flanderin alueen hallituksen toteuttamien köyhyyden vastaisten toimien liittymistä rakenteellisiin toimenpiteisiin siten, että laaditaan toimintasuunnitelma köyhyyden torjumiseksi, luodaan pysyvää yhteistoimintaa, tuetaan rahallisesti ja sisällöllisesti ”yhdistyksiä, joissa köyhät ottavat puheenvuoron” ja jotka täyttävät kuusi kriteeriä – eli saavat köyhät kokoontumaan yhteen, antavat puheenvuoron köyhille, tekevät työtä köyhien tasa-arvon puolesta, työstävät sosiaalisia rakenteita, järjestävät vuoropuhelua ja koulutustoimintaa sekä jatkavat köyhien etsintää - tuetaan näiden yhdistysten flaamilaista verkostoa, jonka tehtävänä on tukea ja koordinoita yhdistysten toimintaa, koulutetaan ja osallistetaan asiantuntijoita köyhien todellisuuteen.

Vuodeksi 2003 asetuksen täytäntöönpanoon on varattu 1 170 000 euron talousarvio. Vuosina 2004, 2005 ja 2006 määrää korotetaan vuosittain 406 000 eurolla.

On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, onko kehitystä tapahtunut verrattuna edellisiin sosiaaliseen osallisuutta koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiin. Useimmissa tapauksissa aktivoitumisen ei havaittu suoranaisesti vaikuttaneen toimenpiteiden suunnitteluun tai toteutukseen. Vaikutuksia on melko vaikea arvioida, mutta niiden oletetaan olevan melko vähäisiä, harvoja erikoistapauksia lukuun ottamatta.

### 8.2. Syrjäytymisen torjunnan valtavirtaistaminen

#### Kansallinen taso

Suomen ja Ruotsin kaltaisissa jäsenvaltioissa, joissa osallisuutta tukevan yhteiskunnan edistäminen ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ennaltaehkäisy on jo olennainen osa päätöksentekoprosesseja, tavoitteena on ollut olemassa olevien toimintamallien kehittäminen. Muut jäsenvaltiot ovat puolestaan kehittäneet merkittävästi hallinnollisia järjestelyjään sisällyttääkseen köyhyyden ja sosiaalisen osallisuuden kansalliseen päätöksentekoon. Esimerkkejä näistä ovat

- ministerikomiteat, jotka koordinoivat ja edistävät köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa (Itävalta, Belgia, Ranska, Suomi, Espanja, Irlanti, Luxemburg, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta)
- ylemmistä virkamiehistä koostuvat koordinointi- tai ohjauskomiteat (Irlanti, Saksa), joiden työtä tukevat virastot (Belgia, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta), ja jotka vastaavat päivittäisestä koordinoinnista ja syrjäytymisen torjunnan edistämisestä
- järjestelmät, joilla varmistetaan, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta otetaan huomioon kansallisen päätöksentekoprosessin suunnittelu- ja tarkistusvaiheissa. Esimerkkejä tällaisista ovat Irlannin kehittämä Poverty Proofing -tarkistusjärjestelmä ja Yhdistyneen kuningaskunnan Targeting Social Need -järjestelmä.
- Ministeriöiden väliset muistiot, joissa sovitaan yhteisistä erityistoimista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi (Italia).

#### HALLINNOLLISET JÄRJESTELYT JA TARKISTUSJÄRJESTELMÄT (IRLANTI)

Irlanti on perustanut lukuisia hallinnollisia elimiä sisällyttääkseen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan kansalliseen päätöksentekoon ja varmistaakseen, että ministeriöt ja virastot omaksuvat asiassa yhtenäisen ja koordinoitun lähestymistavan. Uusia elimiä ovat *Cabinet Committee on Social Inclusion, Drugs and Rural Development* puheenjohtajanaan pääministeri Taoiseach, *Senior Officials Group on Social Inclusion, Social Inclusion Consultative Group* ja *Social Inclusion Units* tärkeimmissä ministeriöissä. *Office for Social Inclusion (OSI)* kantaa yleisen vastuun kansallisten toimintasuunnitelmien ja sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien laadinnan ja täytäntöönpanon koordinoinnista ja raportoi hallitukselle vuosittain toimintasuunnitelmien etenemisestä. OSI:n työtä tukee *Combat Poverty Agency*, lakisääteinen julkinen asiantuntijaelin, jonka tehtäviin kuuluu hallituksen neuvonantajana toimiminen sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy ja torjunta tutkimuksen, toimintalinjojen analysoinnin, innovatiivisten köyhyyden vastaisten toimien kehittämisen ja syrjäytymiseen liittyvien asioiden tiedostamista lisäävien toimien avulla.

Keskushallinnossa sosiaalista osallisuutta edistetään *Poverty Proofing* -tarkistusjärjestelmällä. Vuonna 1998 käyttöön otettu järjestelmä edellyttää, että toimenpiteiden ja ohjelmien vaikutukset köyhyydessä eläviin arvioidaan sekä suunnittelu- että tarkistusvaiheessa, jolloin vaikutuksia voidaan pohtia perusteellisesti ja tarvittaessa voidaan toteuttaa korjaavia toimenpiteitä. Järjestelmä on vastikään arvioitu, ja OSI:n tehtäväksi on annettu puuttua havaittuihin heikkouksiin tehokkuuden parantamiseksi ja asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa asianomaisissa ministeriöissä. Koordinointia muiden tarkistusjärjestelmien kanssa pyritään lisäämään. OSI aikoo yhteistyössä tasa-arvo- ja lakiuudistusministeriön ja tasa-arvoviranomaisen kanssa kehittää uuden toimintamallin, joka sisältää köyhyyden torjuntaa ja sukupuolten välisen ja laajemman tasa-arvon edistämistä tukevan tarkistusjärjestelmän. Mallia kokeillaan ja työ viedään päätökseen vielä tämän kansallisen toimintasuunnitelman voimassaoloaikana. Köyhyyden torjuntaan tähtäävää tarkistusjärjestelmää on tarkoitus laajentaa paikallisviranomaisiin ja muihin valtion virastoihin.

Vaikka monissa jäsenvaltioissa on saavutettu edistystä ja kansalliset toimintasuunnitelmat on liitetty entistä kiinteämmäksi osaksi kansallista päätöksentekoprosessia, suunnitelmista ei vielä käy selkeästi ilmi, että kansalliset toimintasuunnitelmat vaikuttaisivat suoraan kansalliseen talousarvioprosessiin ja siten yleiseen resurssien jakoon. Ei vaikuta myöskään siltä, että sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi varattuja resursseja olisi merkittävästi lisätty, tosin jossakin määrin on havaittavissa, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan kiinnitetään jo enemmän huomiota. Suomi on selvästi ottanut

kansallisen toimintasuunnitelmansa osaksi uuden hallituksensa ohjelmaa ja korostaa, että toimenpiteet sisällytetään sekä vuoden 2003 talousarvioon että hallituksen päättämään vuosien 2004–2007 talousarvioon. Irlanti ottaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan huomioon vuotuisen talousarvionsa tarkistusohjelman avulla, mutta toimenpiteen vaikutuksista ei ole selkeitä tietoja. Koska taloustilanteesta ei ole yleisesti kattavaa kokonaiskuvaa, on mahdotonta tietää, onko määrärahojen kasvu joillakin toiminta-alueilla merkinnyt resurssien vähentämistä joltakin toiselta alueelta. Espanjan suunnitelma on poikkeus, sillä sen liitteenä on taulukko, josta ilmenevät vuosien 2001–2003 kansallisen toimintasuunnitelman osuus kansallisen talousarvion määrärahoista, yksityiskohtaiset tiedot suunnitelman keskeisistä osa-alueista ja määrärahojen vuotuinen prosentuaalinen kasvu. Lisäksi liitteessä on arvio vuosien 2003–2004 määrärahoista. Taulukosta voi havaita määrärahojen kasvun tietyillä toiminta-alueilla, joten sen avulla on helppo seurata kehityksen suuntaa. Ensimmäisiin kansallisiin toimintasuunnitelmiin verrattuna yhä useammat jäsenvaltiot pyrkivät osoittamaan kohdentavansa resursseja tiettyihin toimenpiteisiin. Monet kansalliset toimintasuunnitelmat sisältävät taulukoita tai liitteitä, joissa luetellaan suunnitelmaan kohdennettuja varoja, mutta määrärahojen jakautumista eri toimenpiteiden kesken ei ole yleensä eritelty eikä tiedoista aina ilmene selvästi, onko kyse uudesta rahoituksesta vai lisärahoituksesta. Yleensä niissä suunnitelmissa, joissa tavoitteet ja kehityskohteet on esitetty selvästi, myös toimenpiteisiin kohdistetut määrärahat on tuotu esiin selkeästi (Suomi, Irlanti, Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta). On selvää, että kansallisista toimintasuunnitelmista olisi enemmän hyötyä, jos niissä olisi tulevaisuudessa enemmän jäseneltyä tietoa eri ajanjaksoilla käytetyistä määrärahoista ja resurssien jakautumisesta eri toiminta-alueiden kesken. Tämä auttaisi selvittämään, onko resurssien jaossa tapahtunut ajan mittaan muuttuneiden tarpeiden ja vaatimusten mukaisia muutoksia ja ovatko sosiaalisen osallisuuden kannalta keskeisille toiminta-alueille kohdennetut määrärahat kasvaneet vai vähentyneet.

### **Hajauttaminen alueelliselle tasolle**

Useista kansallisista toimintasuunnitelmista ilmenee tarve sisällyttää sosiaalisen osallisuuden suunnitelmaan kansallisen tason lisäksi hallintojärjestelmän muutkin tasot. Erityisen merkittävää on alueellisen tason korostuminen maissa, joissa on vahva aluehallinto. Esimerkkejä tästä ovat seuraavat:

- Itävalta on perustanut koordinoitukomitean valvomaan osavaltioiden toimintaa. Osavaltioiden toiminta ja suunnitelmat näkyvät laajasti kansallisessa toimintasuunnitelmassa.
- Belgia on selostanut seikkaperäisesti monimutkaista liittovaltion rakennettaan ja alueiden tekemää ryhmätyötä mittareiden ja toimien kehittämiseksi. Suunnitelmasta ilmenee, miten alueelliset suunnitelmat ja toimet, esimerkiksi ”le Plan d’Action flamand de lutte contre la pauvreté”, liittyvät kansalliseen suunnitelmaan. Useimmilla alueilla on omat toimintasuunnitelmansa, jotka sisältyvät kansalliseen toimintasuunnitelmaan. Vaarana on kuitenkin, että todellisen strategisen lähestymistavan noudattamisen sijaan tyydytään pelkkään raportointiin.
- Espanja osoittaa saavuttaneensa merkittävää edistystä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan strategian laajentamisessa alue- ja paikallisviranomaisiin, joilla on suurin toimivalta. Tähän mennessä on hyväksytty 13 alueellista suunnitelmaa, ja loput neljä hyväksyttäneen piakkoin. Myös pääkaupungit ja muut tärkeimmät kaupungit ovat esittäneet suunnitelmansa tai aikovat ryhtyä panemaan suunnitelmiaan täytäntöön. Lisäksi alueparlamenttien arvioidaan osallistuvan toimintaan entistä aktiivisemmin.

- Saksan liittohallitus on laajentanut sosiaalista osallisuutta koskevaan toimintasuunnitelmaan liittyvää vuoropuhelua osavaltioihin sekä kaupunkeihin ja paikallisviranomaisiin. Osavaltioiden kiinteämpi liittäminen hankkeeseen parantaisi kansallista toimintasuunnitelmaa.
- Italia on korostanut suunnitelmassaan vastuun hajauttamista alueellisille ja paikallisille viranomaisille, joista useimpien edellytykset ottaa huomioon hajautetun järjestelmän ja eri sidosryhmien tarpeet sekä alakohtaiset ja kumppanuuteen perustuvat näkökohdat ovat parantuneet. Toiminta vaatii kuitenkin tiukkaa koordinoitua, seuranta- ja arviointia, etteivät eri alueiden toimintalinjat ja toimet joudu keskenään epätasapainoon.
- Yhdistyneessä kuningaskunnassa kehitetään uusia strategisia lähestymistapoja. Kehittäjinä ovat Pohjois-Irlannin (New Targeting Social Need ja Promoting Social Inclusion Initiative), Skotlannin (Closing the Opportunity Gap) ja Walesin (Child Poverty Task Group) aluehallinnot. Yhteisön osallistuminen oli tärkeä kysymys laadintavaiheessa, mutta sitä on vielä kehitettävä.

Hajauttaminen asettaa paikallis- ja aluehallinnon henkilöstön osaamiselle uusia haasteita. Paikallispolitiikkaan osallistuvien henkilöiden, paikallisten päättäjien ja kunnallisten virkamiesten odotetaan olevan perillä sosiaalisen osallisuuden uusimmista tuulista, mikä edellyttää elinikäistä oppimista. Tätä ei ole aina otettu huomioon strategioita laadittaessa.

## **Paikallinen taso**

Köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvien toimien ja niiden koordinoitua laajentaminen paikallistasolle todetaan yleisesti tarpeelliseksi. Monien jäsenvaltioiden suunnitelmissa kerrotaankin paikallisille viranomaisille ja kaupungeille siirretystä vastuusta.

Esimerkiksi Ruotsi korostaa kuntien merkitystä ja tarvetta laaja-alaiseen yhteistyöhön paikallisia toimintasuunnitelmia täytäntöönpannaessa. Irlanti mainitsee kehittäneensä paikallishallintoon oppimisverkoston köyhyyden torjumiseksi (Local Government Anti-Poverty Learning Network), ja Yhdistynyt kuningaskunta tähdentää paikallisviranomaisten merkitystä Englannin ja Walesin yhteisöstrategioiden laadinnassa. Ranskassa uuden perustuslain mukainen hajauttaminen johtaa tiiviiseen yhteistyöhön valtion, paikallisviranomaisten, eri alojen asiantuntijoiden ja kansalaisten välillä kehitettäessä ja arvioitaessa uusia tapoja torjua taloudellista turvattomuutta ja sosiaalista syrjäytymistä. Tulevaisuudessa asianomainen ministeriö vastaa yksinään vähimmäistoimeentulon turvaavasta sopeuttamisohjelmasta sekä kaikkien asianosaisten aktivoinnista. Tanskassa paikallisviranomaiset ovat hyvin edustettuina sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa edistävissä elimissä. Kreikka puolestaan tähdentää tarvetta verkostoitumiseen ja yhteistyöhön kaikilla tasoilla. Kreikka tuo esiin aluehallinnon merkityksen palveluiden lähentämisessä ja kokonaisnäkömyksen saamiseksi palveluiden tarjontaan, sekä tämän tason yhteistyöelinten, muun muassa kansalaisjärjestöjen, perustamisen sosiaalipoliittisiin tarkoituksiin. Saksan mukaan ongelmat olisi käsiteltävä mahdollisimman lähellä ongelman syntypaikkaa, toisin sanoen paikallisesti. Liittovaltiorakenne ja liittovaltion tuki paikallishallinnolle merkitsevät, että köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjutaan alue- ja paikallishallinnossa eri strategioin. Paikallisviranomaiset osallistuvat myös aktiivisesti kansallisen toimintasuunnitelman laadintaan pysyvien neuvonantajien välityksellä. Liittohallitus aikoo tiivistää vuoropuheluaan asianosaisten kanssa. Suomessa itsenäisillä kunnilla ja kunnanvaltuustoilla on erittäin merkittävä asema sosiaalisen syrjinnän torjunnassa. Luxemburg puolestaan painottaa paikallisviranomaisten merkitystä kansallisen toimintasuunnitelman kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Portugalin sosiaalinen verkosto

(Rede Social) pyrkii torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä perustamalla kumppanuuksia, joissa paikallisviranomaiset ovat merkittävässä asemassa, paikallisen sosiaalisen kehityksen edistämiseksi ja osallistuvan strategisen suunnittelun sisällyttämiseksi suunnitteluprosessiin. Irlanti korostaa kaupunkien ja kuntien kehittämislautakuntien merkitystä paikallisten sosiaalista osallisuutta edistävien toimien koordinoinnissa ja kertoo paikallisviranomaisten aikeista kehittää paikallisia sosiaalista osallisuutta koskevia strategioita tukemaan kansallisia toimia.

Paikallis- ja aluehallitusten taloudelliset edellytykset hoitaa velvollisuutensa saattavat vaihdella paljonkin, etenkin kun ero köyhimpien ja vauraimpien alueiden välillä on kaksinkertaistunut kymmenen viime vuoden aikana.

### *Euroopan sosiaalirahasto ja EQUAL-yhteisöaloite*

Euroopan sosiaalirahasto on Euroopan unionin tärkein rahoituksen lähde strategisen työllisyyspolitiikan tavoitteiden muuntamiseksi käytännön toimiksi. Rahasto pyrkii ehkäisemään työttömyyttä auttaakseen Euroopan työvoimaa ja yrityksiä selviämään uusista haasteista ja estääkseen sen, etteivät ihmiset menetä kosketustaan työmarkkinoihin.

### **EQUAL-aloitteen ja sosiaalisen osallisuuden toiminta-alueen osuus Euroopan sosiaalirahaston (ESR) määrärahoista**

Jäsenvaltio	ESR yht. (milj. euroa) ilman EQUAL-ohjelmaa	ESR:n tukemat sos. osall. hankkeet (% kok.määrästä)	EQUAL (milj. euroa)
B	1 007	12 %	74
DK	430	22 %	30
D	11 108	21 %	514
EL	4 241	17 %	104
ES	11 402	9 %	515
F	6 506	26 %	320
IRL	1 057	22 %	34
I	7 836	5 %	394
L	39	35 %	4
NL	1 826	36 %	208
A	631	50 %	102
P	4 370	16 %	114
FIN	802	11 %	72
S	996	15 %	86
UK	7 100	25 %	399

*Huom:* Taulukossa on esitetty nykyiset komission tiedossa olevat tiedot. Niitä on pidettävä vain suuntaa-antavina, koska eri toimintalinjojen päällekkäisyyttä ei voida täysin välttää. Toisessa jäsenvaltiossa tietyt toimenpiteet voidaan luokitella sosiaalisen osallisuuden piiriin, kun taas toisessa niiden katsotaan liittyvän lähemmin esimerkiksi työllistämisen toimintalinjoihin. Tämän vuoksi eri maiden taloudellisia panoksia sosiaalisen osallisuuden edistämiseen on vertailtava varoen.

Kaikki jäsenvaltiot viittaavat Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osuuteen sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien toteuttamisessa. Espanjan, Tanskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan suunnitelmissa on liitteet, joista ilmenevät EU:n rakennerahastojen ja EQUAL-yhteisöaloitteen osuudet. Sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa



toimintasuunnitelmissa esitettyjen haasteiden ja ensisijaisten tavoitteiden sekä rakennerahastoista osoitettujen määrärahojen välillä ei kuitenkaan useissa jäsenvaltiossa ole havaittavissa kovinkaan vahvaa strategista yhteyttä. Useimmissa tapauksissa jää epäselväksi, millaisin hallinnollisin järjestelyin toimintasuunnitelmien prosessit yhdistetään rakennerahastojen määrärahojen jakoon ja valvontaan. Epäselvää on myös, miten sosiaalista osallisuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa esitetyt ensisijaiset tavoitteet otetaan huomioon rahoituksen väliarvioinnissa. Yhtenäistämisen varaa on siis selvästi. Kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitetyt ensisijaiset tavoitteet on tärkeä ottaa huomioon myös keskusteltaessa rakennerahastojen tulevaisuudesta vuoden 2006 jälkeen. Näissä tavoitteissa on sitouduttava pyrkimään kohti Lissabonissa asetettua tavoitetta vähentää ratkaisevasti köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä.

Espanjan kansallisessa toimintasuunnitelmassa analysoidaan ESR:stä vuosina 2000–2006 saatavaa rahoitusta ja Euroopan osallisuutta koskevaa strategiaa. Espanja esittää myös yksityiskohtaisia tietoja kansallisen toimintasuunnitelman vaatimasta, ohjelmakauden 2003–2004 rahoituksesta pääkohteittain. Ruotsin suunnitelmassa selostetaan niin ikään ESR:n rahoituksen merkitystä. Yksi ESR:n tavoitteen 3 mukaisen Growing Power -ohjelman osa-alueista on integraatio ja moninaisuus. Ohjelmakaudella 2000–2006 tähän ohjelmaan kohdennetaan EU:n varoja yhteensä 130 miljoonaa Ruotsin kruunua.

EQUAL-yhteisöaloitteen ohjelmassa tutkitaan ja edistetään uusia keinoja syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseksi työmarkkinoilla. ESR:n osittain rahoittamassa ohjelmassa noudatetaan tiettyjä pääperiaatteita, joita ovat ylikansallinen yhteistyö, innovaatiot, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja kumppanuus. Tavoitteena on tuottaa tietoa nykyisten toimintalinjojen ja käytäntöjen kehittämiseen. Euroopan työllisyysstrategian pohjalta kehitetyn ohjelman keskeisimpiä osa-alueita on pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden tarpeisiin vastaaminen.

Useat jäsenvaltiot (Espanja, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta, Irlanti, Saksa, Kreikka, Suomi, Tanska, Belgia, Ruotsi, Luxemburg) mainitsevat sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan EQUAL-ohjelman kautta rahoitusta saaneita hankkeitaan. Irlantiin on perustettu 21 EQUAL-aloitteen mukaista kehitystyötä tekevää kumppanuutta. Kumppanuudet on perustettu syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseksi työmarkkinoilla. Itävallassa vastaavanlaisia kumppanuuksia on perustettu yhteensä 58. Niistä kolme keskittyy erityisesti turvapaikanhakijoihin. Huomattava osa ESR:n rahoituksesta kohdistetaan vammaisten sopeutumista edistäviin toimiin.

### **Hallinnollisten ja paikallisten palvelujen mukauttaminen**

Koordinoinnin ja palvelujen hajauttamisen ohella monet jäsenvaltiot korostavat palveluiden mukauttamista, jotta ne olisivat paremmin saatavilla, jotta ne edistäisivät paremmin osallisuutta ja jotta niitä olisi helpompi käyttää. Ranskassa esimerkiksi ryhdytään kehittämään sosiaalipalvelujen käyttäjien vastaanoton laatua ja keskitettyjä palvelupisteitä ja suunnittelemaan yleisten palvelukeskusten perustamista epäsuotuisille alueille. Tanska mainitsee asiantuntevat ja neuvoa-antavat neuvostonsa, joiden toiminnassa on mukana sosiaalipalveluja käyttäviä henkilöitä, mutta huomauttaa samalla, että käyttäjien osallistumista pitäisi vielä lisätä. Belgian kansallisessa toimintasuunnitelmassa korostetaan konkreettisten toimien toteuttamista sosiaalietuuksien maksamisen nopeuttamiseksi ja oikeuksista tiedottamisen parantamiseksi. Suunnitteilla on myös automaattinen eläke, johon henkilö saa oikeuden saavutettuaan tietyn lakisääteisen iän (ns. Kafkan malli). Espanjassa puolestaan kehitetään ns. yhden luukun toimintamallia sovellettavaksi silloin, kun sama henkilö on oikeutettu useaan tuloista riippuvaan sosiaalietuuteen. Irlanti jatkaa hallintonsa ja sosiaalipalvelujensa mukauttamista sosiaalisesta

syrjäytymisestä kärsivien ihmisten tarpeisiin määrittelemällä tarjottaville palveluille vähimmäisvaatimukset ja niiden tarjonnalle suuntaviivat. Kreikka puuttuu käyttäjien kokemaan sosiaalipalveluiden pirstaleisuuteen ehdottamalla eri palveluiden verkostoitumista.

Monissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa mainitaan ongelmana, etteivät kaikki sosiaalietuuksiin oikeutetut hae avustuksia. Alankomaissa ilmiö on yleinen etenkin itsenäisten ammatinharjoittajien, etnisten vähemmistöjen ja vanhusten keskuudessa. Esimerkiksi Saksassa jotkut vanhukset eivät hae hakemusperusteisia sosiaalietuuksia (sosiaaliavustuksia), koska häpeävät tai pelkäävät sitä, että heidän lapsensa joutuisivat maksamaan heidän elatuksensa. Kiinteämääräinen vanhuksille maksettava vähimmäisavustus saattaisi madaltaa kynnystä ja helpottaa tuen vastaanottamista. Lisäksi alle 844 euroa kuukaudessa eläkettä saaville lähetetään ilmoitus oikeudesta sosiaalietuuteen.

Tämä kehityssuuntaus asettaa haasteita myös palveluiden tarjonnalle, joka on riippuvainen alueellisen tai kansallisen hallinnon ja Euroopan unionin välisistä tulonsiirroista. Paikallistasolla varat voitaisiin käyttää sosiaalisen osallisuuden edistämiseen nykyisissä laitoksissa, esimerkiksi elinikäiseen oppimiseen tai asuntojen rakentamiseen, sen sijaan että perustettaisiin erityislaitoksia tai toteutettaisiin kustannustehokkaita toimenpiteitä, jotka vain erottavat syrjäytyneet muusta väestöstä ja aiheuttavat heille uusia ongelmia.

#### **OIKEUSSUOJAA SOSIAALISESTI HEIKOSSA ASEMASSA OLEVILLE – HANKE KÄYTTÄJIEN TAVOITTAMISEKSI, KÖÖPENHAMINAN KAUPUNKI (TANSKA)**

Hankkeen tavoitteena on kehittää menetelmiä, joilla varmistetaan, että sosiaalisesti heikossa asemassa olevien oikeussuojaa Tanskassa kehitetään ja että kehitys johtaa käytännön toimiin. Hanke alkoi neljällä kokeilulla, jotka toteutettiin Tanskan neljässä suurimmassa paikallishallintoyksikössä (Kööpenhamina, Odense, Aarhus ja Aalborg). Kööpenhaminan kaupunki osallistui hankkeeseen käyttäjien tavoittamiseen tähtäävällä projektillaan, jossa pyritään luomaan yhteyksiä niihin ihmisiin, jotka eivät pyydä apua eivätkä halua ryhtyä julkisten palveluiden käyttäjiksi. Joissakin tapauksissa sosiaalilainsäädännön tarjoamien etuuksien hyödyntäminen edellyttää, että käyttäjä pystyy kuvailemaan tarpeitaan ja odotuksiaan sosiaaliviranomaisille. Jotkut sosiaalisesti heikoimmassa asemassa olevat ja pahiten syrjäytyneet ihmiset eivät siihen aina pysty, joten hankkeessa kiinnitetään päähuomio juuri heihin. Hankkeen kunnianhimoisena tavoitteena on kehittää uusia menetelmiä, joiden avulla voidaan varmistaa, että tukipalveluita tarjotaan sosiaalisesti heikoimmassa asemassa oleville ja syrjäytyneille samoin ehdoin kuin muillekin käyttäjille.

Hankkeessa yhdistetään kadulla tehtävä auttamistyö paikallisten tukikeskusten palveluun ja pyritään saamaan käyttäjien kanssa aikaan vuoropuhelua, jonka tuloksena he pystyvät hyödyntämään palvelukeskuksen tarjoamaa tukea. Ongelmanratkaisun ydin on siinä, että auttaminen tapahtuu paikallisesti katutasolla eli juuri siellä, missä avun tarvitsija on. Tällöin voidaan hyödyntää havaintoa, jonka mukaan ihmiset ovat omassa tutussa ympäristössään yleensä avoimempia, vastaanottavaisempia ja valmiimpia keskustelemaan omista tarpeistaan. Seuraavaksi hankkeessa edetään katutason työhön. Hanketta vetävät paikalliskeskusten työntekijät, joille on annettu resurssit kadulla tapahtuvan avustustoiminnan toteuttamiseen. Hanke toimii yhteistyössä asunnottomien majoitustoiminnan, päihdehuollon, mielenterveyspalveluiden tarjoajien ja terveydenhuollon kanssa. Hankkeesta on jo laadittu väliraportti, ja lopullinen arviointi valmistuu syyskuussa 2003. Tähänastiset kokemukset osoittavat katutyön onnistuneen luomaan hyvät yhteydet kohderyhmään. Yhteydenotot ovat jo alkaneet johtaa toivottuun kehityssuuntaan, ja sekä projektityöntekijät että käyttäjät ovat olleet kokemuksiinsa tyytyväisiä.

## Seuranta ja arviointi

Jotta varmistettaisiin, että kansalliset toimintasuunnitelmat todella otetaan huomioon päätöksenteossa, niiden täytäntöönpanoa on säännöllisesti seurattava ja arvioitava. Syrjäytyneiden ottaminen mukaan tavoitteiden ja toiminnan yleiseen seurantaan ja arviointiin edistää heidän kansalaisoikeuksiensa aktiivista hyödyntämistä ja itsekunnioitustaan sekä parantaa toimia laadullisesti, kun kehitykseen saadaan myös yksityisen kansalaisen näkökulma. Järjestelmällisestä seurannasta tai vuoden 2003 suunnitelmien arvioinnista on saatu vain hajanaisia tietoja. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin maininneet asiaa koskevista säännöksistä.

Belgiassa ”SPP Intégration sociale” laatii väliraportin edistymisestään. Ranskassa sosiaalista syrjäytymistä torjuva ministeriöiden välinen komitea tekee selvitystä kansallisen toimintasuunnitelman seurantaan ja arviointiin tarvittavista menetelmistä. Saksakin on tutkinut seuranta- ja arviointimahdollisuuksia. Uutta kansallista toimintasuunnitelmaa laatiessaan Suomi toteutti kattavan arvioinnin ensimmäisen suunnitelmansa tehokkuudesta, vahvuuksista, puutteista ja heikkouksista. Työhön osallistui useita toimijoita ja tutkimuslaitoksia. Tulokset on esitetty yksityiskohtaisesti kansallisessa toimintasuunnitelmassa, ja niistä voidaan havaita, miten suuri merkitys tehokkaalla seurannalla ja arvioinnilla on. Irlannin OSI:n (Office for Social Inclusion) on jätettävä edistymisestään vuosittain raportti maan hallitukselle. Espanjassa toimintasuunnitelman seuranta ja arviointia hoitaa ministeriöiden välinen sosiaalista osallisuutta edistävä komitea. Lisäksi talous- ja sosiaalineuvosto laatii raportin kansallisen toimintasuunnitelman vaikutuksista. Kunnallistason seurannasta ja arvioinnista huolehtii Espanjan kuntien ja maakuntien liiton (FEMPL) sosiaalipalveluiden komitea. Tanskassa tehtävään kaavaillaan sosiaalisesti heikossa asemassa olevien tukemiseksi perustettua neuvostoa. Seurantaprosessi edellyttää tehokasta tiedonhankintaa ja analysointia, ja monet jäsenvaltiot ovatkin jo alkaneet kehittää tiedonkeruuta. Irlannissa hanketta varten on laadittu erityinen strategia ja mukaan on otettu lukuisia eri tahoja. Portugalissa kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta ja arvioinnista vastaa ministeriöiden välisen toimikunnan lisäksi kansalaisfoorumi. Luxemburgissa koordinoiva ja neuvoa-antava asiantuntijaryhmä kokoontui neljästi arvioimaan vuosien 2001–2003 suunnitelmaa sekä laatimaan seuraavaa.

### 8.3. Vuoropuhelun ja kumppanuuden edistäminen

#### Vuoropuhelun vahvistaminen kansallisella tasolla

On rohkaisevaa, että useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttavat parhaillaan huomattavia toimenpiteitä järjestelmällisen ja jatkuvan vuoropuhelun varmistamiseksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi työskentelevien toimijoiden välillä. Kansallisella tasolla perustetaan nimitäin toimikuntia tai neuvoa-antavia komiteoita, joissa eri toimijat ovat mukana.

Esimerkkejä näistä maista ovat Itävalta (Bundesplattform für soziale Eingliederung), Belgia (La Commission d’Accompagnement du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Precarité et l’Exclusion sociale), Tanska (Rådet for Socialt Udsatte), Suomi (EU-asioiden komitean sosiaaliasiain jaosto 25), Ranska (Conseil national des politiques de lutte contre les exclusions), Saksa (Ständiger Beratenkreis), Kreikka (The Commission for Social Protection), Irlanti (Social Inclusion Forum, National Economic and Social Council, National Economic and Social Forum ja Social Inclusion Consultative Group), Luxemburg (Groupe de Concertation et Coordination), Ruotsi (Delegation för brukarinflytande i sociala utvecklingsfrågor).

Italiassa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen tutkintakomissio tekee tutkimuksia sekä laatii arviointeja ja toimintalinjoja koskevia ehdotuksia. Vaikka Alankomaat ei raportoikaan hallinnollisista järjestelyistään, on rohkaisevaa, että siellä eri sidosryhmien osallistuminen on aktiivista ja että sidosryhmät toimivat läheisessä yhteistyössä jollain kansallisessa suunnitelmassa mainittujen viiden strategisen tavoitteen alueella. Ranska suunnittelee vuodeksi 2004 kansallista kokousta sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi toimiville tahoille ja seminaaria EU-valtioiden ministereille ja tärkeimmille eurooppalaisille sosiaalialan verkostoille. Vahvistaakseen palveluiden käyttäjien mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan kansallisen toimintasuunnitelman toteuttamisen yhteydessä Ruotsi on perustanut terveys- ja sosiaaliministeriön alaisuuteen käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia sosiaalista kehitystä koskevissa asioissa käsittelevän komitean, jossa sosiaalista syrjäytymistä torjuva verkosto sekä Ruotsin paikallisviranomaisten järjestön ja sosiaaliviraston edustajat ovat keskeisessä asemassa. Komitean on määrä toimia julkisen sektorin ja käyttäjien vapaaehtoisjärjestöjen välisenä kuulemiselimenä, jonka tarkoituksena on kaikkien asianosaisten aktivoiminen taloudellisen ja sosiaalisen syrjäytymisvaaran torjumisessa.

### **Kumppanuuden edistäminen paikallisella tasolla**

Toimintasuunnitelmissa korostetaan yhä useammin, että on pyrittävä varmistamaan, että yhtenäinen lähestymistapa kansallisella tasolla toteutetaan käytännössä yhtenäisenä, moniulotteisena toimintana. Erityisesti korostetaan eri toimijoiden tietojen ja voimavarojen yhdistämistä, jotta niiden toiminnasta tulee yhdenmukaista ja toisiaan tukevaa. Tällaista verkostojen välistä yhteistyötä korostetaan ja keskinäisten suhteiden luomiseen kannustetaan huomattavasti seuraavien maiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa: Itävalta (kehityskumppanuudet), Tanska (sosiaalineuvosto), Suomi (paikalliset kumppanuudet), Saksa (esimerkiksi sosiaalisesti epäsuotuisilla alueilla asuvien nuorten kehittyminen ja mahdollisuudet), Irlanti (alueellista kehittämistä ja sosiaalista osallisuutta koskevan ohjelman tukema aluekohtainen kumppanuus), Ruotsi (esimerkiksi terveys- ja sosiaalialan paikallisviranomaisten ja maakäräjien yhteiset komiteat ja suurkaupunkien viranomaisten kanssa tehdyt aluekehityssopimukset) ja Yhdistynyt kuningaskunta (paikalliset strategiset kumppanuudet).

Jotkut näistä aloitteista (muun muassa Itävallan ja Suomen aloitteet) perustuvat EU:n rahoitukseen ja ohjelmiin, kuten alueelliseen työllisyyssovitukseen, Euroopan sosiaalirahastoon ja EQUAL-ohjelmaan.

## SOSIAALISTA VERKOSTOA KOSKEVA OHJELMA (PORTUGALI)

Sosiaalista verkostoa koskevan ohjelman tavoitteena on toteuttaa tehokkaita ja dynaamisia kumppanuuksia, joissa yhdistyvät eri toimijoiden (julkisten ja voittoa tavoittelemattomien yksityisten tahojen) sosiaaliset tukitoimet. Kumppanuuksien perustana on keskinäinen tasa-arvo ja yksimielisyys köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan tavoitteista siten, että turvataan sellainen sosiaalinen kehitys, jolla päästään pitemmälle kuin yksittäisillä toimilla.

Ohjelmalla edistetään yhtenäistä, osallistavaa ja systeemistä suunnittelua ja vahvistetaan synergioita, osaamista ja voimavaroja paikallisella tasolla (paikallinen tilanteen määrittely, tietojärjestelmät ja sosiaaliset kehittämissuunnitelmat).

Sen avulla voidaan turvata kaikkien sosiaalisten toimien ja tukimuotojen parempi tehokkuus kunnissa.

Ohjelma käynnistettiin vuoden 2000 alussa 41 kokeilukunnassa, joilla oli jo jonkin verran kokemusta kumppanuustyöskentelystä, nimittäin köyhyyden vastaisten toimien toteuttamisesta paikallistasolla ja vähimmäistoimeentulon takaamisesta. Näin hahmottuivat ensimmäiset yhtymäkohdat sosiaalisen osallisuuden valtavirtaistamiseen. Vuonna 2003 jo 176 kunnalla oli käytössään sosiaalinen verkosto, ja suunniteltujen toimien toteuttamisessa oltiin edetty eri vaiheisiin (vuonna 2001 sosiaalista verkostoa koskevaan ohjelmaan oli liittynyt 31 kuntaa, vuonna 2002 mukaan oli tullut 45 uutta kuntaa ja vuonna 2003 vielä 60). Toimissa on aktiivisesti mukana keskimäärin 50–60 kumppania paikallista hanketta kohti.

Ohjelman päätavoitteena on saada sosiaalitoimen yhteistoiminnallisella suunnittelulla aikaan sellainen kehitys, jossa ovat aktiivisina toimijoina mukana kussakin kunnassa köyhyydessä elävät ja/tai sosiaalisesti syrjäytyneet henkilöt ja ryhmät, jotta heidän elämänlaatunsa paranisi ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus näin toteutuisi. Toiminnalta odotetaan erityyppisiä tuloksia: kumppanuudet (ja niiden sisäiset ohjesäännöt), jotka verkostoituvat ja yhdistyvät vähitellen sitä mukaa kuin toteutetaan yhteisiä, yhteen nivoutuvia ja yhteisymmärryksen perustuvia sosiaalisen tilanteen määrittelyjä (jotka on aina tarpeen vaatiessa päivitettävä), tietojärjestelmiä, sosiaalisia kehittämissuunnitelmia ja täytäntöönpanokelpoisia toimintasuunnitelmia, jotta saadaan aikaan sellainen kehitys, jossa ovat mukana ongelmien ratkaisu ja tarpeiden täyttäminen erityisesti tilanteissa, joihin liittyy köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä.

## Kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunta

Kansalaisjärjestöjen tärkeä rooli köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa tunnustetaan laajalti, ja monet jäsenvaltiot korostavat perinteisiä kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöjen toimintaa tukevia toimiaan ja toimintalinjojaan. Kuten sanottu, vuoropuheluun ja kumppanuuksiin osallistuu yhä useammin ammattilaisten lisäksi myös syrjäytyneitä edustavia sidosryhmiä ja kansalaisjärjestöjä sekä erikoistutkijoita. Monet maat korostavat erityisesti kansalaisjärjestöjen verkostojen merkitystä toimintalinjoista käytävän keskustelun edistämiseksi. Espanja tähdentää sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa strategisessa asemassa olevien kansalaisjärjestöjen tukemista ja toteaa pyrkivänsä rahoittamaan ohjelmia, joiden tarkoituksena on edistää sellaisia kansalaisjärjestöverkostoja, joissa pyritään estämään sosiaalista syrjäytymistä ja vaihtamaan tietoja hyvistä käytännöistä. Se tukee vastaisuudessa sosiaalialan organisaatioiden valtakunnallisen verkoston ja itsenäisten alueellisten verkostojen luomista yhteistyössä Euroopan köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen verkoston EAPN:n kanssa. Yhdistynyt kuningaskunta kertoo raportissaan alueellisten köyhyyden vastaisten verkostojen (Poverty Alliance in Scotland ja Anti-Poverty Network Cymru) ja joidenkin kansallisten organisaatioiden roolista toimintalinjojen kehittämisessä. Suomi korostaa Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ja Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen verkoston EAPN-Finin roolia, koska niiden tuomat näkemykset toimintalinjoista käytävään keskusteluun perustuvat niiden käytännön työtä tekevien jäsenten kokemuksiin. Irlanti pitää tärkeänä, että syrjäytyneiden ja köyhyydessä elävien

ihmisten ääni tulee kuulluksi kansallisessa ja paikallisessa päätöksenteossa, mikä näkyy sen kymmenelle köyhyyden vastaiselle verkostolle antamassa rahoituksessa. Näihin verkostoihin kuuluu paljon erilaisia köyhyyden vastaisia tahoja, ja ne edustavat kattavasti köyhyysvaarassa olevia. Saksa korostaa kansalaisjärjestöjen (hyväntekeväisyysjärjestöjen, oma-apuyhdistysten, kansallisen köyhyyskonferenssin jne.) sekä muiden toimijoiden (ammattiyhdistysten, kirkkojen, osavaltioiden ja paikallisten viranomaisten) osallistumista säännölliseen kuulemis- ja keskusteluprosessiin, jota on edelleen kehitetty ja vakiinnutettu. Ruotsi painottaa suunnitelmansa laadinnassa sosiaalista syrjäytymistä torjuvan verkoston jatkuvaa kuulemistä. Joissain maissa (esimerkiksi Kreikka, Suomi, Saksa ja Ruotsi) korostetaan kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen osallistumista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevien toimenpiteiden kehittämiseen sekä sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman laadintaan.

Suomi kertoo hieman enemmän kansalaisjärjestöjen merkittävästä roolista toteamalla, että kansalaisjärjestöt tekevät huomattavan osan suomalaisen palvelu- ja tukijärjestelmän tehtävistä, sekä esittää arvioita niiden määrästä, joita köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen koskevat. Se tähdentää myös kansalaisjärjestöjen merkitystä ihmisten oikeuksien ja etujen valvojina ja niihin vaikuttavina tahoina. Suomi myös painottaa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien osuutta. Kansallisissa toimintasuunnitelmissa on kuitenkin yleisesti ottaen kerrottu vain vähän siitä, miten suurista rahamääristä on kyse, millaista toiminta tarkalleen ottaen on sekä kuinka paljon syrjäytyneitä ja muita ihmisiä kansalaisjärjestöt sekä osuus- ja yhteisötalous tavoittavat. Tulevissa toimintasuunnitelmissa nämä asiat on otettava huomioon, jotta voidaan arvioida, miltä osin kansalaisjärjestöjen toiminta kattaa tarpeen hyvin ja millä alueilla toimintaa on vielä kehitettävä.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että huomattavasta kehityksestä huolimatta todellista asianomaisten kuulemistä, johon varataan riittävästi aikaa ja resursseja, on vielä edistettävä ja sen toteutuminen varmistettava. Olennaista on ratkaista, miten voidaan syventää eri toimijoiden osallistumista toimintaan ja muodostaa tasa-arvoisempia ja jatkuvampia kumppanuuksia.

### **Työmarkkinaosapuolet**

Työmarkkinaosapuolet ovat mukana suurimmassa osassa kansallisten toimintasuunnitelmien laatimiseen liittyvistä kuulemisprosesseista. Monissa maissa (esimerkiksi Belgia, Suomi, Saksa, Irlanti, Luxemburg, Portugali, Espanja ja Ruotsi) ne osallistuvat toimintaan yleensä muodostamalla erilaisia ryhmiä ja komiteoita. Muissa maissa niillä ei ole tarkoin määriteltyä roolia. Itävalta korostaa työmarkkinaosapuolten osallistumista EQUAL-ohjelman aikana muodostettuihin kehityskumppanuuksiin.

Yleisesti ottaen on vaikeaa arvioida, missä määrin tällainen osallistuminen todella on tehokasta ja missä määrin se kattaa alueet, jotka eivät perinteisesti kuulu työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun.

### **Yleinen tietoisuus**

Useat jäsenmaat korostavat tarvetta lisätä yleistä tietoisuutta köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä sekä kansallisista toimintasuunnitelmista, ja ne ehdottavat mielenkiintoisia toimenpiteitä asian korjaamiseksi. Useimmat jäsenmaat eivät kuitenkaan esitä mitään tarkkoja keinoja tietoisuuden lisäämiseksi.

Belgiassa on aloitettu erilaisia vuoropuheluita sekä laadittu julkaisuja, minkä lisäksi kahdesti vuodessa ilmestyy kaikkien saatavilla oleva raportti. Ranska suunnittelee tiedotuskampanjaa, jossa käytetään apuna sekä tiedotusvälineitä että muita keinoja ja jolla pyritään muuttamaan ihmisten suhtautumista sosiaaliseen syrjäytymiseen ja kertomaan syrjäytymisen torjunnasta. Ruotsin vuoden 2003 suunnitelma painottuu pääasiassa lisäämään ihmisten tietoisuutta sosiaalista osallisuutta koskevasta prosessista, koska kaikki tahot eivät vielä tunne sitä riittävästi. Ruotsi esittää myös, että onnistuneista horisontaalisista strategioista syrjäytymisen estämiseksi tiedotettaisiin kaikille paikallisviranomaisille. Espanja yksilöi useita erilaisia toimenpiteitä (kansallisen toimintasuunnitelman jakaminen, asian saaman julkisuuden lisääminen, tapahtumat, kampanjat ja keskustelutilaisuudet, mielipidetiedustelut, tiedottaminen kouluissa), joiden avulla voidaan lisätä tietoisuutta sosiaalista osallisuutta koskevien toimien tarpeesta ja keskustella niistä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuoden 2003 kansallisen toimintasuunnitelman profiilia on huomattavasti nostettu tuottamalla ja julkaisemalla teksti sekä englannin että kymrin kielellä. Myös monet muut maat (Saksa, Tanska, Irlanti, Alankomaat) ovat julkaisseet kansallisen toimintasuunnitelmansa. Yhdistyneessä kansakunnassa sosiaalisen syrjäytymisen yksikön tekemät tutkimukset ovat saatavilla koko maassa. Irlannissa yksi köyhyyden vastaisen asiantuntijaelimen keskeisiä tehtäviä on lisätä ihmisten tietoisuutta köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä sekä niiden torjumiseksi tarvittavista toimista.

Monet maat (Espanja, Irlanti) kannustavat kansallisissa toimintasuunnitelmissaan keskustelua sosiaalista syrjäytymistä koskevista toimintalinjoista jäsenvaltioiden parlamenteissa yhtenä keinona lisätä tietoisuutta. Parlamenttien osallistuminen prosessiin on kuitenkin vähäistä.

### **Sosiaalinen vastuu liike-elämässä**

Joissakin kansallisissa toimintasuunnitelmissa (Tanska, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Ruotsi) mainitaan yritysten sosiaalisen vastuun edistäminen. Esimerkiksi Ruotsissa hallitus käynnisti vuonna 2002 maailmanlaajuisesta vastuuta koskevan kumppanuushankkeen (Globalt Ansvar), jonka yleistavoitteena on parantaa köyhien ihmisten asuinoloja ja varmistaa ihmisoikeuksien toteutuminen. Yritysten sosiaalinen vastuu on myös yksi Ruotsin EQUAL-ohjelman ensisijaisista tavoitteista. Irlannissa on käytössä Foundation for Investing in Communities -järjestön alaisuudessa toimiva ohjelma yritysten sosiaalisen vastuun edistämiseksi. Tanskassa on käytössä useita tapoja edistää yritysten sosiaalista vastuuta, kuten palkintoja erityisiä työoloja tarvitsevia henkilöitä palkanneille yrityksille sekä sosiaalisen vastuun itsearviointiväline eli sosiaalinen indeksi.

## **9. TASA-ARVON VALTAVIRTAISTAMINEN**

Tasa-arvon valtavirtaistaminen koskee toimintalinjojen (uudelleen)laadintaa, tarkistusta, kehittämistä ja arviointia siten, että naisten ja miesten tasa-arvo sisällytetään tavanomaisen päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin. Tehtävä on haastava, ja monet jäsenvaltiot osoittavat kiinnittävänsä asiaan entistä enemmän huomiota. Erittäin harvat jäsenvaltiot ottavat naisten ja miesten tasa-arvon kauttaaltaan johdonmukaisesti huomioon kansallisessa toimintasuunnitelmassaan, ja toiset ovat vasta kehittelemässä sopivia menetelmiä ja osaamistaan.

Tasa-arvonäkökulma osoittaa sosiaalisen ja taloudellisen eriarvoisuuden liittymäkohdat sukupuolten väliseen eriarvoisuuteen ja edistää näin yleisstrategiaa kahdella tavalla eli

- tehostamalla köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi laadittujen toimintalinjojen vaikutuksia ja
- edistämällä pienituloisten naisten ja miesten tasa-arvoa.

Useimmissa sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tasa-arvoasiat mainitaan keinona torjua köyhyyttä. Tasa-arvokysymyksiä ei kuitenkaan useimmissa suunnitelmissa aseteta etusijalle. Ruotsi, Irlanti, Itävalta, Luxemburg, Tanska ja Portugali ilmoittavat vaihtelevassa määrin kehittävänsä kansallisia toimintasuunnitelmiaan lisäämällä köyhyyden vastaisia ja tasa-arvoa edistäviä toimia. Ruotsissa ”toimenpiteiden lähtökohtana ovat molempien sukupuolten tarpeet, velvollisuudet, oikeudet, roolit, ensisijaiset tavoitteet ja mahdollisuudet, mikä auttaa parantamaan toimenpiteiden laatua ja tehoa”.

#### *Tasa-arvon valtavirtaistamisessa suuria eroja eri jäsenvaltioiden välillä*

Syyskuussa 2002 sosiaalisen suojelun komitea määritteli seuraavanlaiset kehykset tasa-arvon sisällyttämiselle kansallisiin toimintasuunnitelmiin:

- Luodaan otollinen ympäristö lainsäädännön, poliittisten sitoumusten ja selkeiden tavoitteiden avulla.
- Hankitaan valmiuksia kouluttautumalla ja hankkimalla asiantuntemusta prosessin kaikissa vaiheissa.
- Kehitetään tarvittavat hallintorakenteet muistaen, että ratkaisevaa on toimintatapojen, suunnittelun ja täytäntöönpanon uudistaminen.

*Mitä tulee otolliseen ympäristöön, lainsäädäntöä on otettu käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka poliittisen tahdon ilmauksia esitetään enemmän kuin edellisissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa, niitä ei muunneta järjestelmällisesti selkeiksi tavoitteiksi. Kuten edellä mainittiin, monissa suunnitelmissa tasa-arvoasiat mainitaan keinona tavoitella muita ensisijaisia tavoitteita kuten ehkäistä lasten köyhyyttä tai perhekriisejä, jolloin sukupuolten välinen tasa-arvo uhkaa jäädä toissijaiseksi. Vain hyvin harvat jäsenvaltiot huomauttavat, että naisten ja miesten tasa-arvo on myös oma tavoitteensa, johon pyritään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan taisteltaessa.*

*Valmiuksien hankinnasta voidaan mainita lupaavia esimerkkejä, jotka liittyvät tasa-arvokoulutukseen ja alan asiantuntemuksen hyödyntämiseen. Luxemburgissa ministeriöiden välisen komitean jäsenille on järjestetty tasa-arvokoulutusta. Itävalta hyödynsi alueellisen työllisyysopimusohjelmansa asiantuntijoita tasa-arvokysymysten analysoinnissa. Saksaan perustettiin osaamiskeskus tasa-arvon valtavirtaistamisen edistämiseksi koulutuksen ja tutkimuksen avulla. Kreikassa on laadittu uudet ohjeet tasa-arvon valtavirtaistamisen edistämisen arviointiin toimenpideohjelmissa.*

*Hallintorakenteissa on havaittavissa kolme päälinjaa, jotka joissakin jäsenvaltioissa myös limittyvät. Linjat ovat:*

- Otetaan käyttöön uudet toimintatavat ja sisällytetään tasa-arvoasioista huolehtiminen köyhyyden torjunnasta vastaavien ministeriöiden ydintoimintaan. Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa kaikki viranomaiset ovat velvollisia ottamaan huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon ja edistämään sitä.



- Tasa-arvosta ja köyhyydestä vastaavien ministeriöiden välillä sovitaan kumppanuudesta, jolloin tasa-arvoa ajava elin voi osallistua aktiivisesti kansallisen toimintasuunnitelman laadinnan päävaiheisiin. Näin toimitaan Irlannissa, Luxemburgissa ja Tanskassa.
- Ryhdytään soveltamaan kuulemisprosessia tasa-arvosta ja köyhyyden torjunnasta vastaavien ministeriöiden välillä, jotka laativat omat toimintasuunnitelmansa. Portugali ja Espanja ovat valinneet tämän vaihtoehdon. Vaarana on, että toiminta rajoittuu pelkän toimenpideluettelon laadinnaksi. Aktiivisesti toteutettuna tämä vaihtoehto tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden nivoa yhteen tasa-arvon edistämiseksi ja köyhyyden torjumiseksi kehitettävät toimintalinjat.

Jotkut jäsenvaltiot ilmoittavat tasa-arvon valtavirtaistamiseksi suunnitelluista uusista hallintorakenteista, mutta nykyisissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa niitä ei vielä käytetä. Esimerkiksi Ranska suunnittelee kansallista tasa-arvoneuvostoa ja sukupuolten välisen tasa-arvon peruskirjaa ja Belgiaan perustetaan vuonna 2003 naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia edistävä instituutti.

Muiden jäsenvaltioiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa ei mainita tasa-arvoasioiden huomioon ottamiseksi kehitetyistä rakenteista, minkä vuoksi niiden sitoutumista kehitysprosessiin on vaikea arvioida.

Edellä mainitun kehyksen toteutumistapa vaikuttaa siihen, miten johdonmukaisesti tasa-arvonäkökulma nivoutuu kansallisten toimintasuunnitelmien kaikkiin vaiheisiin, kuten yhteisissä tavoitteissa on edellytetty.

*Enemmän tilastoja mutta ei riittävästi naisten ja miesten tasa-arvon analysointia eikä arviointia*

Sukupuolittain eriteltyt tilastot selventävät naisten ja miesten tasa-arvoisuutta kahdella tavalla:

- osoittamalla naisten ja miesten välillä olevia eroja, joita olisi sitten analysoitava nykyisten toimintalinjojen kannalta
- tukemalla köyhyyden torjuntaan tähtäävien toimintalinjojen ja toimenpiteiden seuranta, jotta voidaan varmistaa, että naiset hyötyvät niistä yhtä paljon kuin miehet ja etteivät ne kasvata sukupuolten välistä kuilua vaan että ne pikemminkin edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Yhdeksän jäsenvaltiota esittelee aiempaa enemmän sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastotietoja. Kuuden jäsenvaltion (Kreikka, Ranska, Irlanti, Portugali, Alankomaat ja Luxemburg) tiedoissa sukupuolijakaumia esitellään satunnaisesti, vaikka useimmissa näistä maista tietoja olisi saatavilla. Ranska ja Luxemburg aikovat kehittää tilastointia kansallisten tilastolaitostensa kanssa.

Seuraavassa vaiheessa tilastoja olisi hyödynnettävä aktiivisesti naisten ja miesten tasa-arvon analysoinnissa. Ruotsi ja Itävalta hyödyntävät naisten ja miesten tasa-arvosta keräämiään tietoja kansallisten toimintasuunnitelmiansa useassa luvussa. Belgian, Tanskan, Saksan, Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan esittelemät tilastot tarjoavat enemmän mahdollisuuksia tasa-arvon analysointiin kuin mitä on tehty. Irlannin, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden analyysit rajoittuvat vielä pääosin työmarkkinoihin. Saksa menee askelta pidemmälle ja selvittää Internetin käyttöä. Tanskassa puolestaan kiinnitetään nyt huomiota heikoimmassa asemassa olevien ryhmien

naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Tällä alueella tilastotiedot ovat vielä puutteellisia ja uusia selvityksiä suunnitellaan.

Kansallisissa toimintasuunnitelmissa olevien tilastojen ja tunnistettujen haasteiden välillä on usein epäjohtamukaisuutta. Yhteiset indikaattorit (ks. liite) osoittavat, että naisten ja miesten köyhyysriskien välillä on eroja, jotka vaihtelevat iän, kotitaloustyyppin ja koulutuksen mukaan. Erot edellyttävät perusteellisempaa tasa-arvon analysointia, jossa otetaan huomioon myös muita tekijöitä kuten työelämän ulkopuolella oleminen, työllisyystilanne, terveydentila, lastenhoito sekä vammaisille, vakavasti sairaille ja kotona asuville vanhuksille suunnattujen hoitopalveluiden jatkuvasti kasvava tarve.

Tasa-arvoanalyysin jälkeen on vuorossa toimintalinjojen ja toimenpiteiden tasa-arvonäkökohtien arviointi. Arvioinnit tehostavat tasa-arvon valtavirtaistamista ja antavat mahdollisuuden toimintalinjojen perusteelliseen mukauttamiseen. Riittämätön arviointi johtaa usein vain marginaalisiin muutoksiin. Vain kolme jäsenvaltiota laajentaa tasa-arvonäkökohtien arviointiaan. Ruotsissa ja Tanskassa arviointi on paikallisviranomaisille lakisääteinen velvoite. Irlanti on ottanut käyttöön 130-vaiheisen tasa-arvoarviointin osana kansallista kehittämissuunnitelmaansa.

*Määrällisiä tavoitteita eri sukupuolille ei juurikaan määritelty*

Vain hyvin harvoilla jäsenvaltioilla on sukupuolen mukaan eriteltyjä määrällisiä tavoitteita Euroopan työllisyysstrategiassa asetettujen tavoitteiden lisäksi. Ruotsin useimmat tavoitteet eritellään sukupuolen mukaan. Saksassa on sukupuolen mukaan eritelty tavoitteet tietotekniikan koulutukselle ja Internetin käytölle. Itävalta aikoo kaventaa sukupuolten välisiä eroja vähimmäiseläkkeissä. Kreikalla on välillinen naisten ja miesten tasa-arvoon liittyvä tavoite, joka koskee lastenhoitopalveluiden saatavuutta ja joka on kunnianhimoisempi kuin Barcelonan Eurooppa-neuvoston asettama. Luxemburg suunnittelee Luxemburgin kansallisen kielen opetusta naispuolisille maahanmuuttajille samassa suhteessa kuin heidän osuutensa on kaikista maahanmuuttajista. Yhdistynyt kuningaskunta asettaa yksinhuoltajia ja teiniraskauksia koskevat määrälliset tavoitteet.

Heikoimmassa asemassa oleville ryhmille, jotka monet jäsenvaltiot ilmoittavat kansallisissa toimintasuunnitelmissaan ensisijaisiksi kohteiksi tasa-arvoasioissa, ei aseteta juuri minkäänlaisia määrällisiä tavoitteita.

*Tasa-arvon valtavirtaistaminen yhteisten tavoitteiden mukaisesti rajoittuu yhä työllisyyteen ja heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin kohdistuviin erityistoimiin*

Naisten ja miesten tasa-arvon sisällyttäminen toimintalinjoihin tarkoittaa yhtäläisen kohtelun nivomista osaksi tukipolitiikkaa. Sen jälkeen voidaan toteuttaa erityistoimia mahdollisten jäljelle jäävien sukupuoleen liittyvien epäkohtien ehkäisemiseksi tai korvaamiseksi. Näiden mukautusten kestävyyttä on analysoitava huolellisesti. Kun talousarviota supistetaan, erityistoimet usein lakkautetaan.

Tasa-arvon valtavirtaistuminen on kehittyneintä työllisyyden alalla, jossa sitä on edistänyt Euroopan työllisyysstrategia. Sama oli havaittavissa edellisistäkin kansallisista toimintasuunnitelmista. Tällä kertaa hieman enemmän huomiota kohdistetaan pienituloisten naisten vaikeuksiin. Yksinhuoltajien vaikeudet ovat useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa yhä yhtä suuri huolenaihe kuin edellisissäkin suunnitelmissa.

Erityistoimia kehitetään työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi kiinnittämällä entistä enemmän huomiota lastenhoitopalveluiden parantamiseen ja niiden kohtuulliseen hintaan. (Katso työllisyyttä koskeva luku). Tällä alueella on erityinen vaara, että toimenpiteet ovat ristiriidassa keskenään, jos tasa-arvoarviointia ei ole tehty tai se on puutteellinen. Jossakin määrin kehitys on taantunut vuoden 2001 kansallisiin toimintasuunnitelmiin verrattuna, esimerkiksi Portugalin työssäkäyvien isien oikeudet työn ja perheen yhteensovittamiseen ovat heikentyneet.

Liian vähän huomiota on kiinnitetty sukupuolten välisiin eroihin mahdollisuuksissa käyttää tuloja tai muita voimavaroja sekä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Työllisyyden, työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen sekä eläkejärjestelmien kehittämiseksi toteutetuista toimenpiteistä ei yleensä laadita kattavaa tasa-arvoasioiden arviointia. Arviointi olisi hyvä keino parantaa ikääntyvien naisten tilannetta ja pienentää heidän köyhyysriskiään.

Useimmissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tasa-arvon valtavirtaistaminen on muilla kuin työllisyyden alalla varsin heikkoa. Siinä määrin kuin sukupuolten välistä tasa-arvoa yleensä käsitellään, kyse on lähinnä erityistoimista, jotka liittyvät heikossa asemassa olevien naisten (joskus miesten) tukemiseen.

Erityistoimet sisältävät aloitteita, jotka liittyvät sukupuolten välisissä suhteissa esiintyviin ongelmiin sinänsä, kuten perheväkivaltaan (kaikissa muissa maissa paitsi Belgiassa ja Alankomaissa), naiskauppaan ja prostituutioon (Suomi, Ranska, Kreikka, Tanska) sekä teiniraskauksiin (vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Toimenpiteet kohdistuvat etupäässä uhreihin, eivätkä kovinkaan usein tekijöihin tai ennaltaehkäisyyn.

Itävallassa, Saksassa, Tanskassa ja Ranskassa tasa-arvoa käsitellään vammaisia koskevien asioiden yhteydessä. Aikaisempaa enemmän huomiota kiinnitetään maahanmuuttajiin ja naispuolisiin maahanmuuttajiin Itävallassa, Kreikassa, Ranskassa, Tanskassa ja Luxemburgissa (katso luku 4.4.1). Alankomaissa riskiryhmiksi määritellään yleisesti yksin asuvat ikääntyvät naiset, etnisiä vähemmistöjä edustavat (ikäntyvät) naiset ja yksinhuoltajat. Tästä huolimatta sosiaalinen osallisuus ja tasa-arvonäkökohdat eivät juurikaan näy Alankomaiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa tai esitetyissä toimintalinjoissa.

#### *Tasa-arvoasioiden käsittely yhteistyössä asianomaisten toimijoiden kanssa vähäistä*

Jäsenvaltioita kehoitettiin tasa-arvoa valtavirtaistaessaan aktivoimaan kaikki asianosaiset. Ainoastaan Espanja ja Irlanti ilmoittavat selvästi, että ne kuulevat asiassa tasa-arvoelimiä. Irlanti on kehittänyt monimutkaisen hallintorakenteen, joka käsittää tasa-arvoviranomaiset ja kansalliset naisjärjestöt, joita kuullaan tasa-arvoasioissa. On todennäköistä, että tasa-arvoasioista vastaavia ministeriöitä tai muita tasa-arvoelimiä kuullaan myös joissakin muissa jäsenvaltioissa, joissa tällainen menettely on normaali käytäntö. Kansalaisjärjestöjen osallistuminen tasa-arvoasioiden käsittelyyn on hyvin marginaalista (siitä mainitsevat ainoastaan Irlanti ja Espanja). Irlannissa asianosaisia toimijoita näyttää osallistuvan tasa-arvon edistämiseksi toteutettavien toimenpideohjelmien kaikkiin vaiheisiin – niin laadintaan, täytäntöönpanoon, seurantaan kuin arviointiin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivien miesten ja naisten osallistumista edistettiin järjestämällä tasa-arvoa käsitteleviä kuulemistilaisuuksia. Tilaisuuksien aiheita olivat muun muassa tarveharkintaiset etuudet, lastenhoito, hoitotyö, matalapalkkaiset alat, epävarmat ja epäviralliset työsuhteet sekä kotona työskentelevät työntekijät.

## 10. INDIKAATTORIEN KÄYTTÖ

### Tausta

Indikaattorit ovat tärkeä osa avointa koordinoitimenetelmää, sillä niiden avulla voidaan seurata edistymistä yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa ja määritellä tulevia haasteita. Indikaattorien merkitystä korostettiin jo Lissabonissa, kun neuvosto kehotti komissiota raportoimaan vuosittain edistyksestä kohti EU:n strategisia tavoitteita. Nizzan Eurooppa-neuvosto kehotti jäsenvaltioita ja komissiota kehittämään yhteisesti sovittuja indikaattoreita, jotta voidaan seurata, miten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevat tavoitteet saavutetaan. Tukholman Eurooppa-neuvosto vahvisti tämän suosituksen maaliskuussa 2001 ja antoi neuvostolle tehtäväksi parantaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimien seuranta ja sopia sen vuoksi sosiaalista syrjäytymistä koskevista indikaattoreista vuoden 2001 loppuun mennessä. Sosiaalisen suojelun komitea, tarkemmin sanottuna sen indikaattoreita käsittelevä tekninen työryhmä, joka perustettiin helmikuussa 2001, sai tehtäväkseen kehittää nämä indikaattorit.

Joulukuussa 2001 Laekenin Eurooppa-neuvosto vahvisti ensimmäiset sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä koskevat 18 indikaattoria. Indikaattorit jakautuvat 10 ensisijaiseen ja 8 toissijaiseen indikaattoriin. Ensisijaiset indikaattorit kattavat laaja-alaisimpia ja merkittävimpiä tekijöitä, joiden katsotaan johtavan sosiaaliseen syrjäytymiseen, ja toissijaiset indikaattorit tukevat ensisijaisia indikaattoreita ja kuvailevat ongelman muita ulottuvuuksia.

Määritellessään indikaattorien valinnassa käytettäviä metodologisia periaatteita sosiaalisen suojelun komitea painotti ensinnäkin, että EU:n indikaattorijoukon olisi kuvattava tasapuolisesti eri ulottuvuuksia, ja sitä olisi siksi käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena. Mitä tulee itse indikaattorien luonteeseen, tärkein periaate on, että yhteisten indikaattoreiden on mitattava toimista saatuja sosiaalisia tuloksia, ei niinkään keinoja, joilla niihin päästään. Toimia mittaavasta indikaattorista ei nimittäin ole juurikaan hyötyä, jos ei tiedetä, saavutetaanko tavoitteet kyseisten toimien avulla. Lisäksi on avoimen koordinoitimenetelmän perusluonteen mukaista, että jäsenvaltiot sopivat yhdessä indikaattoreista, joilla toimintaa arvioidaan, mutta voivat itse valita toimet, joilla tavoitteet saavutetaan. Kaksi muuta tärkeää metodologista periaatetta ovat, että indikaattorien on reagoitava herkästi poliittisiin toimenpiteisiin ja että indikaattoreilla on oltava selkeä ja hyväksytty normatiivinen tulkinta. Tämä tarkoittaa, että indikaattorien on oltava muodoltaan sellaisia, että ne voidaan liittää toimiin, ja että ollaan yhtä mieltä siitä, että tiettyyn suuntaan tapahtunut muutos kuvaa sosiaalisten tulosten paranemista tai huononemista. Muut metodologiset periaatteet ovat ilmeisempiä, esimerkiksi sellaisia, että indikaattorien on oltava vakaita ja tilastollisesti valideja, mitattavissa riittävän vertailukelpoisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa sekä ajankohtaisia ja tarkistettavissa.

Edellä kuvailtujen metodologisten periaatteiden perusteella indikaattoreita käsittelevä tekninen työryhmä jatkoi viime vuonna työtään Laekenissa vahvistettujen alkuperäisten indikaattorien nuotoilemiseksi ja vakiinnuttamiseksi. Työryhmä korosti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota lapsiin indikaattoreita analysoitaessa ja tämän takia tarvetta eriyttää Laekenin indikaattorit ikäryhmien mukaan aina, kun tämä on oleellista ja mielekästä (eikä vaaranna tilastollista luotettavuutta). Lisäksi komitea määritteli uudelleen työttömien kotitalouksissa eläviä koskevan indikaattorin ja kehitti uuden työssäkäyviä köyhiä koskevan indikaattorin. Luettelo sosiaalisen suojelun komitean heinäkuussa 2003 hyväksymistä yhteisistä indikaattoreista on tilastoliitteessä.

## **Yhteisten indikaattorien käyttö kansallisissa toimintasuunnitelmissa**

Jäsenvaltioita pyydettiin hyödyntämään yhteisiä indikaattoreita kansallisissa toimintasuunnitelmissaan. Lisäksi niitä kehoitettiin käyttämään kansallisella tasolla määriteltyjä kolmannen tason indikaattoreita, jotta ne voivat tuoda esiin sellaisten tiettyjen alueiden erityispiirteitä, joita yhteiset indikaattorit eivät koske riittävästi, sekä jotta on helpompi tulkita ensi- ja toissijaisia indikaattoreita. Koska sosiaalisen suojelun komitea ei ole vielä kyennyt tekemään ehdotusta asumista koskevasta yhteisestä indikaattorista, sovittiin, että tämä tärkeä ulottuvuus olisi otettava huomioon kansallisissa toimintasuunnitelmissa kolmannen tason indikaattorien avulla. Niillä voidaan kuvata asianmukaisesti asuinoloihin, asumiskustannuksiin sekä asunnottomuuteen ja epävarmoihin asuinoloihin liittyviä tekijöitä.

Kaikissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa hyödynnetään yhteisiä indikaattoreita. Niitä käytetään useilla eri tavoilla ja vaihtelevassa määrin. Monet jäsenvaltiot (Belgia, Kreikka, Espanja, Italia, Luxemburg, Portugali ja Suomi) käyttävät köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevassa laajassa analyysissä sekä yhteisiä indikaattoreita että niitä tukevia tai kansallisen tilanteen kannalta olennaisia seikkoja korostavia kansallisia indikaattoreita. Analyysia ei kuitenkaan juurikaan ole sisällytetty kansallisen toimintasuunnitelman pääelementtiin eli köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevaan toimintastrategiaan. Tosin Kreikka, Espanja ja Portugali asettavat köyhyysriskiä koskevia määrällisiä kokonaistavoitteita, ja lisäksi Kreikka käyttää indikaattoreita tärkeimpien haasteidensa määrittelemiseksi sekä asettaa vanhuksia ja lapsia koskevia määrällisiä erityistavoitteita. Indikaattoreita ei kuitenkaan käytetä toimien seurantaan tai suunnitteluun eikä suunnitelmissa aseteta suunnitelmakauden aikaisia välitavoitteita.

Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta taas käyttävät yhteisiä indikaattoreita suuressa määrin yhdessä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevien omien kansallisten strategioidensa kansallisten määritelmien kanssa. Nämä maat asettavat myös kattavimmat tavoitteet useille yhteisten tavoitteiden kattamille toiminta-aloille. Tavoitteiden asettelu perustuu kuitenkin pääasiassa kansallisiin indikaattoreihin ja perinteisiin, jotka liittyvät kansalliseen politiikkaan ja seurantaan sosiaalisen osallisuuden alalla. Myös Ranskan kansallisessa toimintasuunnitelmassa käytetään paljon indikaattoreita. Suunnitelmassa esitellään seurannassa käytettävä kattava indikaattorien järjestelmä, jossa on niin yhteisiä ja kansallisia indikaattoreita kuin tuloksia ja toimia koskevia indikaattoreitakin.

Itävalta, Tanska, Saksa ja Alankomaat hyödyntävät yhteisiä indikaattoreita vain rajallisesti useista eri syistä. Tanskan kansallinen toimintasuunnitelma keskittyy pääasiassa kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin, joita Laekenin indikaattorit eivät kata ollenkaan tai kattavat vain osittain. Itävallan ja Saksan kansallisissa toimintasuunnitelmissa indikaattoreita pidetään vain perustana analyysille. Alankomaiden kansallisessa toimintasuunnitelmassa taas Laekenin indikaattoreita käytetään vain vertailtaessa Alankomaita muihin EU-maihin. Strategiaansa kehittäessään Alankomaat käyttää runsaasti kansallisia, pääasiassa toimia koskevia indikaattoreita. Jopa köyhyysriski lasketaan kansallisen vähimmäistoimeentulon mukaan (köyhyysraja on 101 % vähimmäistoimeentulosta).

Indikaattoreita käytetään Alankomaiden kansallisessa toimintasuunnitelmassa niin, että yhteisten indikaattorien ja poliittisten toimenpiteiden välillä ei ole selvää yhteyttä. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa viitataan esimerkiksi siihen, että suhdannevaihtelut vaikuttavat tuloksiin. Tähän päätöksentekijät eivät voi vaikuttaa. Lisäksi Alankomaiden kansallisessa toimintasuunnitelmassa käytetään toimia koskevia, pääasiassa laadullisia indikaattoreita aloilla, joilla keskushallinnon vaikutus

on pieni. Nämä syyt olla käyttämättä yhteisiä indikaattoreita ovat vain jossain määrin perusteltuja. Toiminnan arviointiin liittyy myös työllisyysstrategian alalla samankaltaisia ongelmia kuin sosiaalisen osallisuuden alalla. Työllisyyden ja työvoiman kasvu riippuu nimittäin myös hyvin paljon talouden ja väestön kehityksestä. Alalla käytetään kuitenkin vakiintuneemmin tulosindikaattoreita (ja -tavoitteita), joiden teoreettinen perusta on vankka. Tämän ansiosta indikaattorien käyttöä päätöksenteon apuna ei kyseenalaisteta yhtä usein, ja tilastolliset valmiudet ovat alalla vakaammat.

On todettava, että ratkaistavana on vielä tärkeitä käytännön kysymyksiä, ennen kuin yhteisiä indikaattoreita voidaan käyttää täysipainoisesti hyväksi toimien vaikutuksien arvioinnissa. Tärkeitä kysymyksiä ovat käytettävien tietojen luotettavuus ja ajankohtaisuus. Monet köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevat indikaattorit perustuvat Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) tietoihin. Se on yhdenmukaistettu tuloja ja elinoloja koskeva kysely. Tämän tietolähteen käyttö yhteisten indikaattoreiden yhteydessä hyväksyttiin Laekenin Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001. Uusia EU-SILC-tilastoja aletaan piakkoin käyttää tuloja ja asuinoloja koskevien tietojen lähteenä EU:ssa ECHP:n sijaan. Uusien tilastojen käyttämisen odotetaan korjaavan tehokkaasti ECHP:ssä havaittuja puutteita, koska tilastollisten valmiuksien kehittämiseen on investoitu huomattavasti. Esimerkiksi ensinnäkin on tärkeää, että köyhyysriskien laskennassa otetaan tulevaisuudessa huomioon omistusasunnossa asuvien laskennallinen vuokra. Toiseksi on parannettava eri bruttotulokomponentteja koskevia tietoja, jotta voidaan laskea köyhyysriski ennen sosiaalisia tulonsiirtoja bruttomääräisenä pikemminkin kuin nettomääräisenä. Tietojen ajankohtaisuuden parantaminen on tässä yhteydessä mainittavista kysymyksistä viimeinen muttei vähämerkityksisin.

### **Kolmannen tason indikaattoreiden tai kansallisten indikaattorien käyttö**

Kansallisissa toimintasuunnitelmissa käytetään useita kolmannen tason indikaattoreita.

Jotkut jäsenvaltiot ovat käyttäneet yhteisten indikaattorien määritelmien lisäksi *eri määritelmiä ja/tai tietolähteitä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen* nykyisen tason mittaamiseen ja kuvailemiseen. Esimerkiksi Ranska, Saksa, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta käyttävät kansallisia tietolähteitä tuloköyhyysriskiä koskevien indikaattorien laskemiseen, koska niistä saa ajankohtaisempaa tietoa. Suunnitelmissa esitellään myös näiden eri lähteiden ja määritelmien käytön herkkyyksianalyysi. Kreikka ja Italia määrittelevät suhteellisen köyhyysriskin sekä tulojen (Laekenin määritelmä) että kulutuksen mukaan. Maat perustelevat kulutuksen käyttämistä perusteena sillä, että kulutustottumukset ovat todennäköisemmin pysyvämpiä ja liittyvät kiinteämmin kotitalouksien todelliseen elintasoon. Lisäksi itsenäisten ammatinharjoittajien suuri osuus ja asunnon omistamisen yleisyys, myös köyhien kotitalouksien keskuudessa, ovat näissä maissa kulutukseen perustuvien mittarien käyttöä puoltavia tekijöitä. Kulutustietojen käytöstä köyhyysriskin mittaamisessa on kuitenkin keskusteltu paljon EU:ssa, ja lopulta ajatus hylättiin sekä teoreettisin että käytännöllisin perustein. Kulutus kuvailee valintoja eikä käytettävissä olevia mahdollisuuksia eikä näin kuvaile kotitaloudelle kertyviä voimavaroja. Kotitalouksien kulutusta koskevat tutkimukset eivät myöskään ole täysin yhtenäistettyjä.

Jotkut maat viittaavat myös absoluuttista köyhyyttä koskeviin kansallisiin indikaattoreihin (Italia), elinoloja koskeviin, muihin kuin rahassa mitattaviin indikaattoreihin (Belgia, Italia, Ranska) ja henkilön omaa käsitystä köyhyydestään tai puutteestaan koskeviin mittareihin (Belgia, Italia). Irlanti käyttää pitkäaikaista köyhyyttä koskevaa mittaria, jolla mitataan suhteellista tulotasoa ja köyhyyttä. Mittarin uskotaan antavan tarkemman kuvan siitä väestöryhmästä, joka varojen puutteen vuoksi kärsii yleisempää köyhyyttä pelkän tuloköyhyyden lisäksi. Näistä indikaattoreista saadaan selvästi

käyttökelpoista täydentävää tietoa suhteellisesta köyhyysriskistä. Irlanti vertailee erityisesti eri ajanjaksojen pitkäaikaisen köyhyysriskin ja suhteellisen köyhyysriskin kehitystä jälkimmäisen mittarin toisinaan suhdanteista riippuvan luonteen korostamiseksi (katso myös luku 1, kuvio 7).

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen *alueellista valtioiden sisäistä* ulottuvuutta kuvaillaan joissain suunnitelmissa (Belgia, Kreikka, Ranska, Italia) eriyttämällä yhteiset indikaattorit alueittain. Kreikan suunnitelmassa käytetään mielenkiintoista lähestymistapaa, jonka avulla tuodaan esiin köyhyydessä ja sosiaalisessa syrjäytymisessä maaseutu- ja kaupunkialueiden välillä olevia eroja.

Useimmat jäsenvaltiot käyttävät *toimia koskevia indikaattoreita*, jotka on helpompi sisällyttää toimintastrategian kehittämiseen. Esimerkkejä näistä indikaattoreista ovat sellaisten työttömien tai pitkäaikaistyöttömien määrä, joita tuetaan jollain työmarkkinapoliittisella toimenpiteellä, käytettävissä olevien sosiaaliasuntojen määrä ja vähimmäistoimeentulotukien suuruus. Itse asiassa panos- ja vaikutusindikaattorien välinen ero ei ole aina selvä, ja joitakin indikaattoreita voidaan paremminkin kutsua ”välilliseksi suoriteindikaattoreiksi”. Nämä indikaattorit kuvailevat toisaalta köyhyysvaarassa olevien hyväksi toteutettuja toimia ja toisaalta sosiaalipoliittikkaa ja taloutta. Etuuksien varassa elämistä koskevat indikaattorit – joita kansallisissa toimintasuunnitelmissa käytetään myös laajalti – ovat esimerkkejä tällaisista indikaattoreista. Jopa Laekenin indikaattoria, joka koskee pelkän oppivelvollisuuskoulun suorittaneita, voidaan pitää pikemminkin välillisenä tulosindikaattorina kuin varsinaisena vaikutusindikaattorina.

Terveystieteiden ja asumisen aloilla on myös käytetty muutamia mielenkiintoisia indikaattoreita. Asumiseen liittyvistä asioista useissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa kuvaillaan asianmukaisia asuinoloja, asumiskustannuksia ja asunnottomuutta. Terveystieteiden alalta monet jäsenvaltiot esittelevät tietoja eliniänodotteesta sosioekonomisen aseman mukaan eriteltynä (kattavan ammattiluokituksen avulla). Belgian ja Ranskan kansallisissa toimintasuunnitelmissa esitellään useita indikaattoreita, jotka koskevat terveydenhuollon tuloksia ja terveyspalvelujen saatavuutta sosioekonomisen aseman mukaan eriteltynä. Ne perustuvat erityiseen terveyspalvelukseen, jota olisi tarkasteltava tarkkaan sen selvittämiseksi, voitaisiinko selvitys toteuttaa myös muissa maissa.

## **Tulevaisuudennäkymät EU:ssa**

Toisen kierroksen sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa jäsenvaltioiden odotettiin käyttävän ensimmäistä kertaa EU:n yhteisesti sovittuja indikaattoreita sekä sosiaalisen tilanteensa analyysiin että asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa saavutetun edistyksen seurantaan. Indikaattorien todellista käyttöä kansallisissa toimintasuunnitelmissa koskeva arviointi tarjoaa sosiaalisen suojelun komitealle, etenkin indikaattoreita käsittelevälle tekniselle työryhmälle, oivan tilaisuuden hyödyntää indikaattoreista saatuja kokemuksia sosiaalista osallisuutta koskevassa tulevassa työssään.

Vaikka voidaan todeta, että indikaattorit vastaavat yleisesti ottaen hyvin edellä kuvailtuja odotuksia, on selvää, että EU:n indikaattoreita käytetään yleensä enemmän köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevan tilanteen analyysin kansainväliseen vertailuun kuin toimien seurantaan.

Tähän on ilmeisenä syynä yhteisten indikaattoreiden ja poliittisten toimenpiteiden välisen selkeän yhteyden puuttuminen, ja tämän puutteen korjaamiseksi käytetään kansallisia tai toimiin liittyviä kolmannen tason indikaattoreita. On kuitenkin selvää, että nykyisiä indikaattoreita on parannettava, ja ennen kaikkea niiden laskemiseen tarvittavia tilastollisia valmiuksia on kehitettävä.

Kun tarkastellaan nykyistä yhteisten indikaattorien joukkoa kokonaisuudessaan, sosiaalisen syrjäytymisen käsite näyttää liittyvän tulojen puutteeseen, tulonjaon epätasaisuuteen, työttömyyteen ja riittämättömään koulutustasoon. On selvää, että nämä ovat sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden keskeisiä ulottuvuuksia, mutta muita toiminta-alueita – kuten terveys, elinolot ja asuminen – ei käsitellä vielä riittävästi, ja niihin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota. Lisäksi olisi tärkeää saada parempi käsitys jäsenvaltioiden eri alueiden köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä. Kaiken kaikkiaan useat tekijät – tietojen ja hallinnollisten tekijöiden erilaisuus EU:n alueella – vaikeuttavat kuitenkin näillä toiminta-alueilla sellaisten yhteisten indikaattoreiden määrittelyä, joita voitaisiin käyttää kaikissa 15 jäsenvaltiossa.

Tärkein konkreettinen haaste liittyy siis edellä kuvaillun mukaisesti tilastollisiin valmiuksiin. On selvää, että tilastotiedoissa on suuria puutteita sekä yhteisön tasolla että jäsenvaltioissa. Tämä koskee etenkin heikossa asemassa olevia ryhmiä koskevia tietoja. Monista kansallisista toimintasuunnitelmista puuttuvat määrälliset perustiedot sellaisista ryhmistä, joita ei ole tavanomaisissa kotitaloustutkimuksissa yksilöity, kuten alkoholin väärinkäyttäjistä, huumeriippuvuudesta kärsivistä, asunnottomista, etnisistä vähemmistöistä jne.

Euroopan tasolla on ensisijaisen tärkeää parantaa nykyisiä eurooppalaisia tietokantoja. Erityisen tärkeää on, että uusista EU-SILC-tilastoista saadaan ajankohtaista ja luotettavaa tilastotietoa ja että kaikkia kansalliset tilastointilaitokset käyttävät järjestelmää aktiivisesti toimista vastaavien tahojen (ja käyttäjien) tuella. Lisäksi on varmistettava joustava siirtyminen ECHP:n käytöstä EU-SILC:n käyttöön niin hyvin kuin mahdollista.

## **11. ESIMERKKEJÄ HYVISTÄ KÄYTÄNNÖISTÄ**

Esimerkkien levittäminen hyvistä tai parhaista käytännöistä on keskeisessä asemassa sosiaalista osallisuutta koskevassa avoimessa koordinoitimenetelmässä. Se antaa mahdollisuuden jäsenvaltioiden väliseen keskinäiseen oppimisprosessiin, joka perustuu järjestelmälliseen kokemusten vaihtoon uusista tai perusteellisesti uudistetuista toimintalinjoista tai institutionaalisista järjestelyistä. Kun esimerkkien lisäksi esitellään suoritettujen arviointien tulokset sekä tulosten saavuttamiseksi käytettyjä keinoja koskevat tiedot, pitäisi olla helpompaa valmistella uudistuksia tai toteuttaa erityisen tehokkaina pidettynä malleja, jotka perustuvat moniulotteisiin yhdennettyihin lähestymistapoihin ja kaikkien toimijoiden aktivoimiseen.

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa tulevat esiin ne alueet, joissa jäsenvaltiot näyttävät viime vuosina ponnistelleen eniten kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla uudistaakseen toimintalinjojensa täytäntöönpanotapoja tai sisältöä.

Suurissa vaikeuksissa olevien työhön paluuseen tai työn aloittamiseen kohdistetut tukitoimet ovat niiden alueiden kärjessä, joilla on esitelty uusia kokemuksia hyvistä käytännöistä. Kokemuksia on kuvailtu 13, ja ne koskevat vammaisia, työelämästä erityisesti sairauden vuoksi pitkään poissa olleita, pitkäaikaistyöttömiä, sosiaaliavustusten saajia ja nuoria.

Useat jäsenvaltiot korostavat myös erityisesti kokemuksia, jotka koskevat kaikkien toimijoiden ja julkisten viranomaisten paikallista aktivointia sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi. Tapauksia, joissa kuvaillaan tämän aktivoinnin järjestämistä, esitellään kymmenen.



Myös lasten suojelua ja perheiden syrjäytymisvaaran ehkäisemistä koskevia hyviä käytäntöjä esitellään erityisen runsaasti. Uusia kokeiluja tai toimia esitellään seitsemän.

Myöskään muista riippuvaisten vanhusten kotihoitoa ei ole unohdettu. Ohjelmia esitellään kolme.

Asunnottomien vastaanottoa, ohjausta, majoitusta tai uudelleen asuttamista koskevia esimerkkejä esitellään neljä.

Ylivelkaantumisen ehkäisyä ja hoitoa esitellään hyvänä käytäntönä kolmessa sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa.

Maahanmuuttajien sopeuttamista koskevat järjestelyt ovat kahden esittelyn aiheena.

Neljän ohjelman esittelyssä on aiheena oikeussuojan ja julkishallinnon palvelujen saatavuuden parantaminen.

Kolmessa esitellyssä järjestelyssä tuodaan esiin kansalaisjärjestöjen ja syrjäytyneiden ja köyhyydessä elävien kanssa käytävän vuoropuhelun ja kumppanuuden vahvistaminen.

Muista hyvistä käytännöistä on tehty ainoastaan yksi esittely. Käytännöt koskevat kulttuuritoimintaan osallistumista, koulutusta ja sosiaalitutkimusta, elintarviketukea, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, huumeiden käyttäjien tukemista ja leirintäalueiden muuttamista.

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>1. TYÖLLISYYS</b>			
<b>Itävalta</b>	'Clearing'	Apua koulusta työelämään siirtyville nuorille, joilla on erityistarpeita. Kattava turvaverkko tai tukijärjestelmä koulunsa päättäneille vammaisille.	Vammaiset, lapset, koulutus
	Työmarkkinoille integroituminen	Työmarkkinoille integroitumista tukevat toimenpiteet sosiaaliavustusten saajille. Sosiaaliavustuksen tavoitteena olevan vähimmäistoimeentulon turvaamisen ohella sellaisia avustuksen saajia, jotka ovat kykeneviä ja halukkaita tekemään työtä, autetaan auttamaan itseään integroitumaan uudelleen työmarkkinoille	
<b>Tanska</b>	Nuorten integrointi työmarkkinoille	Sosiaalisesti heikossa asemassa olevien nuorten integrointi työmarkkinoille – Brondbyn paikallisviranomaisen nuorisoyksikkö. Hankkeeseen osallistuu yhdeksän paikallisviranomaista. Hankkeella pyritään saamaan nuoret käteisetuusjärjestelmän piiristä koulutukseen tai työelämään joko työssä tapahtuvan harjoittelun tai työskentelyn avulla. Nuorten tukena on paikallisviranomaisen nimeämä tukihenkilö, joka on joko vapaaehtoinen työntekijä tai ammattihenkilö, joka tukee nuorta työpaikan ulkopuoliseen elämään liittyvissä asioissa, sekä ohjaaja, joka varmistaa työpaikalla, että nuori sopeutuu työyhteisöön.	Lapset ja nuoret
<b>Ranska</b>	Työllistämistoimet suurissa vaikeuksissa oleville	Suurissa vaikeuksissa oleville tarkoitetuilla työllistämistoimilla pyritään saamaan nämä henkilöt takaisin työelämään edistämällä työllisyyttä ja toteuttamalla henkilökohtaisia tukiohjelmia, jotka on mukautettu kyseisen henkilön tilannetta ja tarpeita vastaavaksi.	
<b>Saksa</b>	50 000 työpaikkaa vaikea-vammaisille	Lailla säädetty tavoite, jonka mukaan vaikeavammaisten työttömien työnhakijoiden määrää vähennetään 25 prosenttia lokakuun 1999 ja lokakuun 2002 välisenä aikana. Tavoitteena on vahvistaa erikoistuneita sopeuttamispalveluja ja työllisyyttä koskevia vaihtoja. Lisäksi tavoitteena on lisätä vaikeavammaisille työttömille tarjottavaa ammatillista koulutusta ja yksilöllistä ohjausta. Uutta toimenpidettä esiin tuova mainoskampanja, joka käsittää telemarkkinoinnin/hotline-puhelinpalvelun, esitteitä, tapahtumia, messuja ja Internetin käytön.	Vammaiset
	Mahdollisuus 2000 -hanke	Tavoitteena on pätevoittää työttömiä sosiaaliavustusten saajia, joilla on pitkäaikaisia, vakavia terveydellisiä rajoitteita, vakavasti horjuva mielenterveys ja/tai heikko itsetunto ja joita ei voida integroida työmarkkinoille tavanomaisin välinein.	Mielen-terveys-ongelmat
	Liittotasavallan työvoimahallinto – FAIR (Förderung des Arbeitsmarktes mit Innovativen Regional-projekten)	FAIR-erityisohjelma on toteutettu tavoitteena parantaa pitkäaikaistyöttömien työnsaantia. Ohjelman yhteydessä on palkattu lisätyövoimaa, jonka tehtäviin kuuluu pelkästään pitkäaikaistyöttömien parempi integrointi ja ohjaus sekä työpaikkojen löytäminen heille. Pitkäaikaistyöttömille annetaan ohjausta kaikissa hankkeeseen osallistuvissa toimistoissa järjestelmällisen ohjelman mukaisesti.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>Irlanti</b>	Strategia työttömyyden ennaltaehkäisemiseksi	Ennaltaehkäisevällä työllisyysstrategialla (Employment Action Plan, EAP) pyritään vähentämään työttömyyttä ja estämään pitkäaikaistyöttömyyteen ajautumista tukemalla työttömiä aktiivisesti ja auttamalla heitä palaamaan työelämään. Osallistujat kutsutaan haastatteluun, jossa arvioidaan heidän senhetkiset taitonsa, jotta heille voidaan laatia henkilökohtainen suunnitelma, joka mahdollisesti johtaa välittömästi työnsaantiin, uudelleen koulutukseen tai yleissivistävään koulutukseen. Ennaltaehkäisevä strategia käynnistettiin syyskuussa 1998, ja se koski kaikkia alle 25-vuotiaita, jotka olivat olleet kuusi kuukautta aktiivisina työnhakijoina ja jotka ohjattiin haastatteluun. Ajan mittaan prosessia on vähitellen laajennettu koskemaan myös muita ryhmiä, jotka ovat ylittäneet tietyt työttömyyden kestolle määritellyt kynnykset.	
<b>Luxemburg</b>	Arviointikeskukset	Arviointikeskukset sellaisia työttömiä varten, jotka kykenevät lisäämään työllistettävyyttään. Näin autetaan työkykyisiä löytämään työpaikka, hankkimaan itse omat varansa, löytämään oman arvontuntonsa ja pääsemään pois mahdollisesti köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen johtavasta tilanteesta.	
<b>Alankomaat</b>	Sosiaalisen aktivoimisen kokeilut (1996–2001)	Sosiaali- ja työllisyysministeriö järjesti mahdollisuuden (yleisiä etuuksia koskevaan) lakikokeiluun, jonka tavoitteena on edistää etuuksiin oikeutettujen ja työmarkkinoista pahoin vieraantuneiden integroitumista uudelleen työmarkkinoille sekä ehkäistä heidän sosiaalista syrjäytymistään.	
<b>Espanja</b>	Yhtenäinen työllisyysohjelma nuorten saamiseksi mukaan työmarkkinoille	Ohjelma koulutuksen järjestämiseksi ja työelämään pääsyn helpottamiseksi edistämällä innovatiivisia toimia sellaisten nuorten työllistämiseksi, joilla on vakavia vaikeuksia työpaikan saannissa sekä suuri sosiaalisen syrjäytymisen vaara. Ohjelmalla annetaan tietoa ja laaditaan henkilökohtaiset suunnitelmat, jotka koskevat työelämään integroitumista, ohjausta ja tukea lakisäateistä tai ammatillista koulutusta varten.	Sosiaali-sesti heikossa asemassa olevat
<b>Ruotsi</b>	Stockholm Matchning	Stockholm Matchning -hankkeen tarkoituksena on kehittää menetelmiä, jotka auttavat sosiaaliavustusten varassa eläviä löytämään työpaikan avoimilta työmarkkinoilta voidakseen huolehtia itse toimeentulostaan. Sosiaalitoimen ja liike-elämän on määrä kehittää yhteistyössä menetelmiä, joilla sosiaaliavustusta saavat värvätään työmarkkinoille. Hankkeen pääasiallisena kohderyhmänä ovat sosiaalivirkailijat, työmarkkinoiden ja liike-elämän edustajat sekä opinto- ja ammatinvalinnanohjaajat. Toissijaisen kohderyhmän muodostavat pitkäaikaistyöttömät, joilla ei ole mitään yhteyksiä tavallisiin työllistämispalveluihin ja jotka saavat toimeentulotukea.	
	DELTA - taloudellinen yhteistyö Hisingenissä	DELTA-hanke käynnistettiin vuonna 1997 sen selvittämiseksi, olisiko yhteistyö tehokkaampi tapa auttaa ihmisiä, jotka ovat olleet pitkään sairaina tai työttöminä. Sosiaalivakuutuskassa, perustason terveydenhuoltojärjestelmä ja sosiaalitoimi tekevät yhteistyötä DELTA-hankkeen, läänin työlautakunnan, psykiatristen sairaaloiden ja aikuiskoulutusjärjestelmän kanssa 26 aiheeseen liittyvässä hankkeessa Hisingenissä.	Sidosryhmien aktivointi, heikoimassa

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
			asemassa olevien koulutus
	Malmön työ- ja kehityskeskukset	Malmön työ- ja kehityskeskukset ovat yhteistyöhanke, joka kuuluu Malmön kaupungin, työvoimapalvelujen ja sosiaalivakuutuslaitoksen väliseen suurkaupunkiohjelmaan. Pää tavoitteena on, että pitkäaikaistyöttömät löytävät työtä tai alkavat opiskella vuoden kuluessa. Etusijalla ovat ne, joilla on ulkomainen tausta, sekä nuoret työttömät, jotka kaipaavat lisämotivoitinta ja ohjausta.	
<b>2. VÄHIMMÄISTOIMEENTULO JA SOSIAALINEN TURVAVERKKO</b>			
<b>Belgia</b>	Vähimmäistoimeentulojärjestelmien soveltavuuden parantaminen	Tavoitteena on edistää kaikkien mahdollisuuksia päästä osalliseksi voimavaroista ja nykyaikaistaa eri vähimmäistoimeentulotukia koskevan lainsäädännön hallinnollista, oikeudellista ja taloudellista sisältöä.	
<b>Espanja</b>	Kunnanhallitusten perussosiaaliturvaetuksia koskeva suunnitelma	Sosiaalipalveluja koskeva monivuotinen ohjelma. Ohjelmaa on hiljattain vahvistettu ja viety eteenpäin julkisen sosiaalipalvelujärjestelmän perusverkoston hallinnollisten, taloudellisten ja poliittisten perustusten pohjalta.	
<b>3. TERVEYDENHUOLTO</b>			
<b>Itävalta</b>	Pitkäaikaishoidon järjestäminen	Yhtenäistetyn kansallisen hoitotuen käyttöönoton ohella osavaltiot veloitettiin määrittelemään edellytykset ja laatimaan kehityssuunnitelmia vammaisille ja vanhuksille tarkoitetun pitkäaikaishoidon järjestämiseksi (avohoidossa, puoliavohoidossa ja laitoshoidossa oleville tarkoitetut palvelut). Tavoitteena oli myös saada aikaan strateginen lähestymistapa pitkäaikaishoittoon kyseisessä maakunnassa.	
<b>Belgia</b>	Terveyspalvelujen tekeminen kohtuuhintaisemmiksi	Tavoitteena on parantaa pääsyä terveydenhuollon piiriin ja ehkäistä vakavista terveysongelmista johtuva syrjäytymisriski enimmäiskulujen korvaamisesta koskevalla hallinnollisella järjestelmällä.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>Tanska</b>	Horsensin paikallisviranomaisen hanke, joka koskee sosiaalista eriarvoisuutta terveyden alalla.	Suunnitelmalla pyritään parantamaan heikossa asemassa olevien terveyttä ja katkaisemaan sukupolvelta toiselle siirtyvän perinnön kielteiset vaikutukset. Toiminnassa keskitytään heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin, ja toiminnalla on ennalta ehkäisevä ja terveyttä edistävä tavoite. Hankkeelle on asetettu useita alatavoitteita, kuten ehkäistä sosiaalista eriarvoisuutta terveydenhuollossa ja parantaa lasten ja nuorten terveyttä.	
<b>Ranska</b>	Alueellinen terveydenhuolto- ja ennaltaehkäisy-ohjelma PRAPS	Alueelliset ohjelmat, joilla aktivoidaan terveydenhuollon ammattilaiset ja instituutit, paikalliset päättäjät sekä sosiaaliset, ennaltaehkäisevät ja riippuvuutta torjuvat ohjelmat, joilla pyritään tavoittamaan paremmin heikoimmassa asemassa olevat ja täyttämään heidän erityistarpeensa. Näiden ohjelmien yhteydessä yli 370 julkiseen sairaalaan on perustettu terveydenhuoltoneuvontapisteet (PASS), 45 kaupunkikeskusta (ASV, atelier santé ville), ja toimintaa esimerkiksi riippuvuuden ennaltaehkäisemiseksi ja epäterveellisten asuinolojen torjumiseksi on kehitetty.	
<b>4. ASUMINEN</b>			
<b>Ranska</b>	Sosiaalipäivystys-ohjelma (Veille sociale)	Ohjelman tehtävänä on antaa tietoa ja ohjausta sekä tarjota asuntoja kaikille vaikeuksissa oleville (yksinhuoltajaaideille, perheille ja nuorille, jotka ovat vieraantuneet perheestään, sekä yhä enemmän turvapaikan hakijoille).	
<b>Belgia</b>	Tuki niille, joilla on vaikeuksia maksaa sähkö- ja kaasulaskuja	Ihmisille kerääntyvien velkojen joukossa on usein energialaskuihin liittyviä velkoja. Liittovaltion hallituksen tekemän aloitteen perusteella julkiset sosiaalipukeskukset voivat lisätä toimiaan sekä velkojen ennaltaehkäisyssä että hoidossa. Ennaltaehkäisevän toiminnan tavoitteena on luoda edellytykset sosiaalisen ja taloudellisen tuen antamiselle maksuvaikeuksiin joutuneille. Velkojen hoitamiseksi toteutettavia toimia on mahdollisuus myöntää taloudellista tukea laskujen selvittämiseksi siten, että velallinen voisi aloittaa alusta taloudellisesti terveeltä pohjalta.	
<b>Tanska</b>	Asumisneuvoja-ohjelma	Tavoitteena on tehdä ennaltaehkäisevää yhteistyötä, luoda verkostoja ja helpottaa yhteydenottoa paikallisiin viranomaisiin sekä osallistua paikallisten aloitteiden koordinointiin sosiaaliasuntotoiminnan parantamiseksi asianomaisilla asuntoalueilla.	Sidosryhmien aktivointi
<b>5. KOULUTUS</b>			
<b>Alankomaat</b>	Päiväkotien ja koulujen välinen hallinnollinen yhteistyö Hertogenboschissa	Päiväkotien ja koulujen (viisi koulua) hallinnollisen yhteistyön tavoitteena on luoda lapsille yhtäjaksoinen kehityslinja ensimmäisestä elinvuodesta 12-vuotiaiksi katkaisematta (opetus)palveluiden jatkumoa.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>6. TIETOTEKNIikka OSALLISUUDEN EDISTÄJÄNÄ</b>			
<b>Kreikka</b>	Kansalaisten palvelukeskukset	Kansalaisten palvelukeskukset (KEP) ovat sijaintipaikkakuntansa (alueiden, prefektuurien, kaupunkien, kuntien) paikallishallintoon kiinteästi kuuluvia yksiköitä, ja niiden tehtävänä on tarjota yleisölle hallinnollista tietoa ja ratkaista ongelmia tai hoitaa liikeasioita, joita yleisöllä saattaa olla viranomaisten kanssa. Sisäministeriö on perustanut web-sivuston <a href="http://www.kep.gov.gr">www.kep.gov.gr</a> edistämään KEP:n kautta tapahtuvaa tiedon tarjoamista sekä tarjoamaan suoraa tietoa kansalaisille, joilla on mahdollisuus käyttää Internetiä. Sivustolla on tietoa lähinnä hallinnollisista menettelyistä ja liiketoimista, jotka voidaan hoitaa KEP-palvelukeskuksissa.	
<b>7. KULTTUURI, LIIKUNTA, VAPAA-AIKA</b>			
<b>Belgia</b>	Article 27 -hanke	Kulttuuriin osallistumista koskeva malli, jota hallinnoi erityinen kulttuurialan toimijoiden perustama kansalaisjärjestö. Tavoitteena on parantaa vähösaisten mahdollisuuksia osallistua kulttuuritoimintaan erittäin pienillä sisäänpääsymaksuilla. Hanketta tukevat useat ranskaa puhuvat belgialaiset yhteisöt ja alueet sekä 433 sosiaali- ja kulttuurialan instituution muodostama kumppanuus.	
<b>Ranska</b>	Ville-Vie-Vacances -ohjelma	Tämän aloitteen avulla järjestetään erilaisia urheilu- ja kulttuuritapahtumia sekä työelämään osallistumiseen liittyvää toimintaa joka vuosi noin 800 000 nuorelle, jotka eivät lähde lomanviettoon. Tyttöjen osallistumisaste on kasvanut merkittävästi sen ansiosta, että heille tarkoitettua toimintaa on suunnattu uudestaan heidän omasta toivomuksestaan.	
<b>Ruotsi</b>	Kulttuuriohjelman asialista	Vuosien 2003-2006 kulttuuriohjelman asialista.	
<b>8. VELKAANTUNEISUUS</b>			
<b>Irlanti</b>	Talous- ja rahankäytön neuvontapalvelu	Irlannin talous- ja rahankäytön neuvontapalvelu (Money Advice and Budgeting Service, MABS) on maanlaajuinen palvelu, jota rahoittaa sosiaali- ja perheasiain ministeriö. MABS tarjoaa itsenäistä, maksutonta ja luottamuksellista palvelua ensisijaisesti pienituloisille perheille, jotka ovat velkaantuneet tai vaarassa velkaantua.	Heikoim- massa asemassa olevien tukeminen
<b>Alankomaat</b>	Yhtenäinen tuki velkaantuneille (Arnhem ja Dordrecht)	Mallin mukaisen yhtenäisen velkatuen lähtökohtana on, että rekisteröinti suoritetaan ottaen huomioon kaikki näkökulmat (taloudellis-tekninen ja psykososiaalinen tausta), että kummankin näkökohdan osalta on tarjolla käyttökelpoisia tukiohjelmia, jotka toteutetaan joko samanaikaisesti tai jälkeinpäin, että on käytettävissä virkamies, joka valvoo ja koordinoi ohjelmia (tapauskohtaiset ratkaisut), ja että varainhoidon valvonta tai muunlainen valvonta aloitetaan mahdollisimman varhain. Yhtenäiseen velkatukeen kuuluu yleensä myös ennaltaehkäisy-, rekisteröinti- ja tukiohjelmien (psykososiaalinen apu, varainhoidon valvonta ja rahankäytön hallinta) muodostama ketju, yhteydet lakisääteiseen kanavaan (yksityishenkilöiden velkojen takaisinmaksua koskeva laki), edistymisen seuranta/valvonta ja jälkihoito tai hoito tukiohjelman keskeyttäneille.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>9. ASUNNOTTOMUUS</b>			
<b>Itävalta</b>	Asunnottomuutta koskeva strategia	Vuoteen 2006 mennessä kaikille aikaisemmin Wienissä asunnottomina olleille perheille ja yksin eläville on tarjottava oma vuokramajoitus muualta kuin asunnottomille tarkoitetuista asuntoloista. Asunnottomat majoitetaan valvottuihin tiloihin ainoastaan väliaikaisesti, enintään kahden vuoden ajaksi. Valvotun majoituksen päätyttyä asunnottomille järjestetään oma asunto. Vanhuksille on suunnitteilla Wieniin erityisiä asutokomplekseja, joissa ikääntyvät voivat asua aikarajoituksitta.	
<b>Tanska</b>	Asunnottomien määrän vähentäminen	Tanskan hallituksen ja paikallisviranomaisten välillä kesäkuussa 2002 tehty sopimus. Tärkeimmät toimintalinjat ovat: asumisen tukeminen, hätämajoituksen tarjoaminen, vaihtoehtoiset kriisipäivystysosastot, vaihtoehtoiset hoitokodit.	
<b>Ranska</b>	Asunnottomuuteen liittyvät toimintalinjat	Kokonaisvaltaisen ja yhtenäisen lähestymistavan edistäminen kaikkein syrjäytyneimpien osalta. Koko kriisipalvelukentän nykyaikaistaminen, muokkaaminen ja koordinointi. Syrjäytyneimpien parempi suojeleminen, todellisen avun tarjoaminen, ennaltaehkäisyä ja takaisin yhteiskuntaelämään integroitumista tukeva politiikka. Palvelujen ja sosiaalisen tuen tarjoaminen asunnottomille julkisten viranomaisten ja solidaarisuusjärjestöjen yhteistyönä: vuorokauden ympäri päivystävä kriisipuhelinpalvelu, liikkuvat kriisiyksiköt, päivähoitokeskukset, hätämajoitus, sosiaaliasunnot, väliaikaiset asunnot, majoitus- ja sopeuttamiskeskukset, koko sosiaalisen kriisipäivystyskentän yhteinen uusi standardoitu tiedotusjärjestelmä.	
<b>Ruotsi</b>	Innovaatiiviset menetelmät, joilla parannetaan asunnottomille tarjottavaa tukea	Tukholman kaupunki on vuodesta 1999 tarjonnut taatun yömajapaikan osana asunnottomien tukemiseen tähtäävää pitkän aikavälin toimintaansa. Tavoitteena on taata kaikille asuntolasta ennen keskiyötä yösiijaa pyytävälle asunnottomille majoitus yöksi, edellyttäen että he eivät käyttäydy uhkaavasti.	
<b>Yhdistynyt kuningaskunta</b>	Rough Sleepers Unit (Englanti)	Huhtikuussa 1999 perustetun Rough Sleepers Unit -yksikön (RSU) vastuulla oli huolehtia tavoitteen saavuttamisesta, jonka mukaan Englannissa yönsä ulkona viettävien määrää tuli vähentää niin lähelle nolaa kuin mahdollista ja vähintään kaksi kolmasosaa vuoteen 2002 mennessä.	
<b>10. ALUEELLINEN ULOTTUVUUS</b>			
<b>Saksa</b>	Sosiaalinen kaupunki (Die Soziale Stadt)	Eri alojen toimenpiteitä, jotka liittyvät esimerkiksi asumiseen, talouteen, työllisyyteen, kansalaisten aktivointiin ja sosiaalipolitiikkaan, epäsuotuisilla alueilla, joilla on erityisiä kehittämistarpeita. Toimet on koottu yhteen aktiiviseen ja integroitua tukevaan kehityspolitiikkaan, joka käsittää yhtenäisiä monivuotisia ohjelmia.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>Kreikka</b>	Paikallinen kehittämis- ja sosiaalipolitiikka: Arkhanesin kunta	Kattavalla kehityssuunnitelmalla, joka perustuu kunnallisen viranomaisen, Herakleion Development Corporation-yrityksen ja muiden alueella toimivien tahojen kanssa, pyrittiin eriyttämään paikallista talouselämää ja luomaan uusia pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Tämän tuloksena kyseisellä maaseutualueella on tapahtunut merkittävää kasvua kymmenen viime vuoden aikana, ja työllisyys on lisääntynyt huomattavasti. Samanaikaisesti kunta on pannut täytäntöön kattavan yhdenmisen sosiaalitoimien ohjelman, jonka tarkoituksena on lopettaa sosiaalinen syrjäytyminen ja parantaa paikallisväestön elämänlaatua.	
<b>Espanja</b>	Yhdenmisiä sosiaalista integrointia koskeva hanke (Aldea Moret)	Hankkeella pyritään parantamaan kyseisen alueen asukkaiden elintasoja monialaisesta näkökulmasta. Mukana hankkeessa ovat olleet kaikki alueella toimivat sosiaaliluonteiset instituutiot. Tavoitteena on ollut tekniset ja aineelliset voimavarat kokoavan tiiviin yksikön luominen ja asukkaiden osallistuminen toimintaan. Hankkeella on pyritty optimoimaan elinolot ja turvaamaan yhtäläiset mahdollisuudet päästä sosiaalisen suojelun järjestelmien piiriin.	
<b>Ruotsi</b>	Paikalliset kehittämissopimukset eriytymisen torjumiseksi suurimmissa kaupungeissa	Alueella esiintyvän eriytymisen poistaminen edellyttää laajapohjaisia toimia pitkällä aikavälillä. Se edellyttää myös asukkaiden, liike-elämän, vapaaehtoisjärjestöjen, edunvalvontajärjestöjen, paikallisten viranomaisten, keskusvirastojen, viestintävälineiden ja muiden tahojen osallistumista, omistautumista asialle ja järjestelmällistä yhteistyötä. Jos yhteistyöltä toivotaan pitkäkestoisia vaikutuksia, kehittämistoimilla on oltava myös rakenteellisia vaikutuksia, eli niiden on saatava aikaan muutoksia kyseisten tahojen normaalissa toiminnassa. Toisin sanoen myönteinen kehitys edellyttää strategiaa, joka käsittää paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason.	Sidosryhmien aktivointi
<b>Yhdistynyt kuningaskunta</b>	Kansallinen strategia asuinalueiden uudistamiseksi (Englanti)	Pitkän aikavälin tavoitteet ovat: vähentää työttömyyttä ja rikollisuutta ja parantaa terveyttä, osaamista, asuinoloja ja fyysistä ympäristöä kaikkein köyhimmillä alueilla sekä kaventaa köyhimpien alueiden ja maan muiden alueiden välistä kuilua. Strategiassa korostetaan kaikkien hallituksen valtavirtapolitiikkojen käyttöä asuinalueiden uudistamiseksi ja paikallisten julkisten palvelujen parantamiseksi sen sijaan, että turvaututtaisiin ainoastaan paikallisiin aluekohtaisiin aloitteisiin.	
<b>11. PERHEITÄ JA LAPSIA KOSKEVA YHTEISVASTUULLISUUS</b>			
<b>Itävalta</b>	Lastenhoitotuki	Vanhempainlomaetuusjärjestelmän korvaava lastenhoitotuki luo uuden universaalin perhe-etuuden sekä laajentaa etuuden kattamaan kotiäidit tai koti-isät, opiskelijat, osa-aikatyöntekijät jne.	



<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>Suomi</b>	Turun malli lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi	Turun strategia keskittyy lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Strategiaa noudatetaan verkostomallin kautta, jota johtaa ja seuraa lasten ja nuorten hyvinvoinnin johtoryhmä, jossa on mukana kaikkien palveluja tarjoavien viranomaisten asiantuntijoita ja kaupunkisuunnittelun asiantuntija. Indikaattorit ja seurantamenettely on kehitetty yhteistyössä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Stakesin kanssa. Indikaattoreiden tukena on kolmen vuoden välein laadittava ”lapsibudjetti”, jonka avulla arvioidaan eri viranomaisten lasten ja nuorten hyväksi käyttämiä kustannuksia jälkikäteen.	
	HARAVA	Harava on lastensuojelujärjestöjen ja julkisen sektorin yhteishanke, jota koordinoivat Lastensuojelun Keskusliitto ja Suomen Kuntaliitto. Hankkeen tarkoituksena on konkreettisten kokeilujen avulla kehittää lapsille ja nuorille suunnattuja psykososiaalisia palveluja koskevia yhteistyö- ja palvelumalleja. Hankkeella edistetään kansalaisjärjestöjen, julkissektorin ja yksityisten palveluntarjoajien välistä yhteistyötä sekä monialaista yhteistyötä sosiaali-, terveydenhuolto- ja koulutusalan viranomaisten välillä.	
<b>Irlanti</b>	Teinivanhempien tukemista koskeva aloite	Teinivanhempien tukemista koskeva aloite: kokeiluohjelma, jota on toteutettu asteittain vuodesta 1999 osana kansallista strategiaa, joka koskee lastenhoitoon kohdistuvia investointeja. Ohjelmasta tarjotaan seuraavanlaista tukea: tuetaan vanhemmuutta, annetaan tietoa eri aiheista, kuten toimeentulotuesta, terveyspalveluista ja yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta sekä annetaan mahdollisuus ryhmätukeen ja yksilölliseen tukeen.	
<b>Italia</b>	Hanke asunnon järjestämiseksi ja rahallisen avun antamiseksi vaikeuksissa oleville perheille	Tämän Campobasson maakunnassa toteutettavan hankkeen tarkoituksena on avustaa <i>perheitä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä yhteiskunnasta</i> ja joiden on syystä tai toisesta vaikeaa pitää yllä rauhallista perheympäristöä sekä hoitaa asianmukaisesti vanhempien ja lasten välisiä suhteita, luomalla heidän ympärilleen solidaarisuusverkosto ja toteuttamalla sosiaalisia toimia sijais- ja laitoshoidon tarpeen vähentämiseksi.	
<b>Yhdistynyt kuningaskunta</b>	Yksinhuoltajien lastenhoitotuki (Skotlanti)	Kyseessä on innovatiivinen tukipaketti, josta voidaan vuosina 2001–2004 myöntää 24 miljoonaa puntaa tukia, joilla autetaan yksinhuoltajia hankkimaan jatko- ja korkeakoulutusta tukemalla heitä ylimääräisissä lastenhoitokustannuksissa ja järjestämällä lastenhoitoa.	Heikoimmassa asemassa olevien auttaminen

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>12. HEIKOIMMASSA ASEMASSA OLEVIA AUTTAMINEN</b>			
<b>12.1. MAAHANMUUTTAJAT</b>			
<b>Ranska</b>	Uusien maahanmuuttajien sopeuttaminen	Tavoitteena on luoda todellinen julkinen palvelu ulkomaalaisille, jotka asettuvat laillisesti maahan pitkäksi aikaa ja viedä eteenpäin sopeuttamispolitiikkaa sekä torjua kaikkia suvaitsemattomuuden muotoja. Ministeriöiden välinen toimintasuunnitelma ulkomaalaisten sopeuttamiseksi: kansainvälisen maahanmuuttoviraston johtama avustusfoorumi; neuvonta ja tuki uusille tulokkaille sekä sopeuttamissopimukset; palveluetoimet (kielikurssit, ammatinvalinnanohjaus, yhteydenotto julkiseen työvoimaviranomaiseen, tiedotus).	
<b>Saksa</b>	Syrjinnän vastaista koulutusta koskevat toimet Berliinin julkishallinnossa	Berlin – City of Diversity -hankkeen tavoitteena on tarjota koulutoimen ja terveydenhuoltopalveluiden virkamiehille monimuotoisuus- ja syrjimättömyyskoulutusta yhtäläisen kohtelun edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi. Tavoite ei koske pelkästään maahanmuuttajia vaan kaikkia vähemmistöjä. Tarkoitus on saavuttaa asennemuutos virkamiesten suhtautumisessa asiakaskuntaan ja virkamieskuntaan kuuluviin vähemmistöjen edustajiin.	
<b>Espanja</b>	Kulttuurien välinen sosiaalinen sovittelupalvelu (SEMSI)	Julkinen palvelu, jolla pyritään edistämään kanssakäymistä monikulttuurisissa tilanteissa ja työstämään uusia sosiaalisten suhteiden malleja kulttuurisen monimuotoisuuden ja monikulttuuristen ympäristöjen rikkauden pohjalta.	
<b>12.2. VANHUKSET</b>			
<b>Kreikka</b>	Palveluihin investoiminen: kotiapuohjelma	Tavoitteet ovat seuraavat: Varmistaa, että iäkkäät ja vammaiset voisivat asua tutussa fyysisessä ja sosiaalisessa ympäristössä, että heidän perheensä yhteenkuuluvuus säilyisi, että laitoshoidon turvautumista olisi vältettävä samoin kuin sosiaalista syrjäytymistäkin, että heille olisi taattava ihmisarvoinen ja terveellinen elämä ja että heidän elämänlaatuaan olisi parannettava. Jokaisessa ohjelman yhteydessä palvelua tarjoavassa yksikössä on mukana sosiaalityöntekijä, joka vastaa ohjelman koordinoimisesta, yksi tai kaksi sairaanhoitajaa ja yhdestä kolmeen kotiapuohjelmasta tai hoivatyöntekijää. Työssä noudatetaan tiimityöskentelyn ja yhteisösuunnittelun periaatteista.	
<b>Italia</b>	Iäkkäitä koskeva ohjelma	<i>Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna</i> käynnisti iäkkäille suunnatun hankkeensa kolme vuotta sitten. Hankkeeseen kuuluu laaja kotihoito-ohjelma sellaisille Bolognan ja Ravennan maakunnissa asuville vanhuksille, jotka eivät tule toimeen yksin. Hankkeen tavoitteena on antaa vanhusten jäädä asumaan omaan kotiinsa ja toisaalta ottaa heidän omaistensa harteilta jatkuvan hoidon ja hoivan taakka, jolloin he voivat olla läheistensä kanssa.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>12.3. HUUMEIDEN VÄÄRINKÄYTTÄJÄT</b>			
<b>Tanska</b>	Huumeiden väärinkäyttö	Tavoitteena on vähentää huumeiden väärinkäytön aloittavien määrää ja rajoittaa nykyisten väärinkäyttäjien huumeiden käyttöä. Tavoitteena on myös parantaa pääsyä asianmukaiseen hoitoon (hoito, tuki, koulutus, asumisjärjestelyt ja työllisyys). Väärinkäyttäjää koskeva sosiaalinen hoitotakuu, joka tuli voimaan 1.1.2003, velvoittaa alueelliset viranomaiset tarjoamaan sosiaalista hoitoa 14 päivän kuluessa. Ministerivaliokunta valmistelee strategiaa huumeiden väärinkäytön vastaisten toimien tehostamiseksi.	
<b>Ruotsi</b>	Huumeiden-torjuntatoimet suurimmissa kaupungeissa	Tarkoituksena on löytää yhteistyössä sopiva tasapaino ennaltaehkäisy- ja hoitotoimien sekä huumeiden tarjonnan rajoittamiseen liittyvien toimien välillä. Hanke toteutetaan neljällä painopistealueella: koulut; riskiympäristöt, kuten ravintolat ja huvittelupaikat; sekä riskinuorille tarjottava tuki; uudet järjestelyt nuorten väärinkäyttäjien tukemiseksi ja hoitamiseksi; pitkäaikaikäiskäyttäjille tarjottava hoito ja tuki.	
<b>12.4. MUUT HEIKOSSA ASEMASSA OLEVAT RYHMÄT</b>			
<b>Tanska</b>	Naisiin kohdistuva väkivalta	Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen tuomalla väkivalta päivänvaloon, ennaltaehkäisemällä väkivaltaa, järjestämällä palveluja sekä uhreille että väkivaltaan syyllistyneille ja tekemällä palvelut näkyviksi.	
<b>Portugali</b>	Köyhyyden vastainen ohjelma (PCLP)	Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten paikallisten moniulotteisten hankkeiden stimulointi, koordinointi, seuranta ja arviointi. Näitä perustavanlaatuisia toimia on tarkoitus edistää tiettyjen köyhyydelle ja sosiaaliselle syrjäytymiselle erityisen alttiiden ryhmien syrjäytymistilanteen muuttamiseksi.	
<b>13. OIKEUKSIEN SAANTI JA JULKISHALLINTO</b>			
<b>Tanska</b>	Sosiaalisesti heikossa asemassa olevien oikeussuoja	Kööpenhaminan kaupungissa toteutettava oikeussuojaa koskeva hanke, jolla pyritään tavoittamaan käyttäjät ja luomaan yhteyksiä niihin ihmisiin, jotka eivät pyydä apua eivätkä halua ryhtyä julkisten palveluiden käyttäjiksi.	Oikeus-suoja
<b>Ranska</b>	Oikeuksien saanti ja julkishallinnon toimet	Tavoitteena on parantaa heikossa asemassa oleville tarjottavia palveluita toteuttamalla erilaisia toimia, kuten: yksinkertaistetaan hakemusten hallinnollista kieltä yhteistyössä käyttäjien kanssa, kehitetään monipuolisia vastaanottopalveluja palveluntarvitsijoille, perustetaan sosiaalipalvelujen Internet-portaali, jonka avulla ammattihenkilöt voivat antaa monipuolista käytännön tietoa oikeuksista heti ensimmäisen yhteydenoton aikana (jaettu tietoverkko, simulointiohjelmat, joilla voidaan arvioida mahdollinen oikeus etuuksiin), määritellään laatuvaatimukset sosiaalialan järjestöjen vastaanottopalvelulle (toimistojen tilasuunnitelma, luottamuksellisuus, henkilöstön koulutus), aikarajat, joiden kuluessa kyselyihin on vastattava.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>Yhdistynyt kuningaskunta</b>	Yhteisön oikeuspalvelu (Englanti ja Wales)	Yhteisön oikeuspalvelu eli Community Legal Service (CLS) -ohjelma keskittyy sentyyppisiin oikeudellisiin ongelmiin, jotka vaikuttavat eniten ihmisten elämään. Tällaisia ongelmia ovat asumiseen, velkoihin, työllisyyteen, hyvinvointietuuksiin, yhteisön hoivapalveluihin, syrjintään, maahanmuuttoon, mielenterveyteen ja kuluttajariitoihin liittyvät ongelmat. CLC-palvelu toimii kehyksenä paikallisille oikeus- ja neuvontapalveluyksiköille, jotka tunnetaan CLS-kumppanuuksina (CLSP). Nämä tuovat yhteen paikalliset rahoittajat (kuten paikalliset viranomaiset, oikeuspalvelutoimikunta eli Legal Services Commission jne.) sekä paikalliset palveluntarjoajat (kansalaisten neuvontatoimistot, lakikeskukset, yksityiset asianajajat jne.).	Oikeus-suoja, työllisyys, maahanmuuttajat
<b>14. VUOROPUHELUN JA KUMPPANUUDEN EDISTÄMINEN</b>			
<b>Belgia</b>	Vuoropuhelun ja kumppanuuden edistäminen	Flaamilainen köyhyyttä koskeva asetus: vuoropuhelun ja kumppanuuden edistäminen kaikkien toimijoiden, julkisten viranomaisten, sosiaalitoimen, syrjäytyneiden ja kaikkien kansalaisten välillä. Tarkoituksena on tehdä työtä kaikkien asianomaisten toimijoiden kanssa toteutettaessa heitä koskevia toimia.	
	Köyhyyttä koskeva vuosiraportti (Bryssel)	Brysselissä terveyden ja sosiaaliasioiden seurantakeskus raportoi vuosittain ja antaa teknistä apua alueellisen hallituksen aloitteille. Brysselin parlamentin asetuksessa (8. kesäkuuta 2000) säädetään, että raporteista on järjestettävä pyöreän pöydän keskustelu, johon osallistuu parlamentin, julkisten sosiaaliapukeskusten (CPAS), kuntien ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Brysselin parlamentti on antanut näiden keskustelujen perusteella useita päätöslauselmia.	
<b>Suomi</b>	Kansalaisten hyvinvointiverkko (HYVE)	HYVE on alueellista hyvinvointia edistävä malli, jossa yksi tai useampi paikallinen viranomainen tekee yhteistyötä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton, sen alueellisten yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Työ perustuu alueen sosiaaliseen tilanteeseen, tarpeisiin, ongelmiin ja haasteisiin. Tavoitteena on tuottaa hyvinvointipalveluja ja tukea yhteistyöllä, jossa julkissektorin ammattihenkilöiden työ yhdistyy kolmannen sektorin ja kansalaisjärjestöjen työhön. Tämä toteutetaan kehittämällä verkostomalleja, jotka torjuvat uhkia ja riskejä ja lisäksi uudistavat aktiivisesti palvelukonsepteja ja hyvinvointipalvelujen rakenteita.	
	Sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevä yhteistyömalli, Jyväskylä	Jyväskylän mallissa sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyn perusstrategiana on paikallisten voimien järjesteleminen ja yhteishankkeiden käynnistäminen. Hankkeessa ovat mukana kaupungin sosiaali- ja terveysviranomaiset sekä muut viranomaiset, työvoimatoimisto, Kansaneläkelaitos, yliopisto, tekninen ammattioppilaitos ja järjestöt. Yhteishankkeilla on kullakin oma kohderyhmänsä (esim. pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajat, mielenterveysongelmaiset).	Maahanmuuttajat, terveys, työllisyys

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
	Itä-Helsingin paikallinen toimintamalli sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi, Mellunkylä	Alueen ongelmia ovat korkea pitkäaikaistyöttömyys, maahanmuuttajien suuri määrä sekä alhainen tulo- ja koulutustaso. Malli perustuu kaupungin omiin peruspalveluihin. Koska sosiaalinen syrjäytyminen on läheisesti sidoksissa elinolojen erilaisten puutteiden kasautumiseen, mallin lähestymistapa on laaja-alainen: kaikkia elämän eri osa-alueita arkipäivän huolenaiheista asuinympäristöön ja kulttuuriin pidetään tärkeinä.	Maahanmuuttajat, työllisyys, koulutus
<b>Irlanti</b>	Paikallishallinnon oppimisverkosto köyhyyden torjumiseksi	Paikallisviranomaisten välinen verkosto, jonka on perustanut Combat Poverty Agency (CPA), valtion elin, jolla on lakisääteinen tehtävä torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä tarjoamalla neuvontaa hallinnolle, tekemällä tutkimustyötä ja kehittämällä innovatiivisia lähestymistapoja köyhyyden torjuntaan. Verkon tarkoitus on edistää ja helpottaa käytännön muutoksia paikallisviranomaisten keskuudessa, jotta niiden on helpompaa edistää sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden vastaisia toimia. Verkon jäsenille tarjottavia palveluja ovat: köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevat tilaustutkimukset, paikallisen viranomaisen henkilökunnalle ja jäsenille tarkoitetut säännölliset tiedotteet, joissa tuodaan esiin hyviä käytäntöjä ja uusia aloitteita, kuukausittaiset verkkotiedotteet tiedon ja ajatusten vaihtoa varten, säännölliset neljännesvuositapaamiset, joissa vaihdetaan tietoa ja parannetaan osaamista, koulutusta siihen, miten köyhyyden vastaiset toimet kohdistetaan ja toteutetaan tehokkaasti, uusien hankkeiden arvioinnin tukeminen, yhteisöjen palvelemiseen, osallistumisen ja kuulemisen liittyvä ohjaus, yhteisöjen kehittämiseen myönnettävä tuki ja voimavarat sekä tuet, joilla kehitetään yhteisöjen ja paikallisviranomaisten välisiä yhteisiä aloitteita.	Alueellinen ulottuvuus
<b>Italia</b>	Palvelu- ja suunnittelukeskus sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi (Potenzan maakuntahallinto)	Instituutioiden välinen toimi, jolla pyritään tunnistamaan sopivimmat aloitteet Potenzialin maakunnan taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien käsittelemiseksi ottamalla mukaan kaikki asianomaiset tahot. Tilastotietoihin perustuva järjestelmä, jonka avulla voidaan tuoda esiin kaupungin sosiaaliset kriisit ja seurata kehitystä sekä perustaa sosiaalista osallisuutta edistävä suunnittelu- ja palvelukeskus.	

<i>Jäsenvaltio</i>	<i>Toimenpiteen nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>	<i>Aihe-alueet</i>
<b>Portugali</b>	Sosiaalista verkostoa koskeva ohjelma köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi	Kaikkien asianosaisten sidosryhmien ja julkisten viranomaisten paikallinen aktivointi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi Tavoitteena on toteuttaa paikallisella tasolla suunnitelmia, jotka koskevat sosiaalisen tilanteen määrittelyyn perustuvia osallistumista edistäviä prosesseja yhdessä julkisten elinten ja yhdistysten kanssa, jotta löydettäisiin sopivimmat ratkaisut tarjota peruspalveluja ja -välineitä ja parantaa laajaa tietoisuutta.	
<b>Ruotsi</b>	Pilottihanke, jossa nivotaan järjestelmällisesti yhteen sosiaalitoimi, korkea-asteen koulutus ja tutkimus	Hankkeen tarkoituksena on integroida paikallisten sosiaalipalvelujen tarjonta sosiaalityöhön, sosiaalihuollon ohjelmiin ja sosiaalitieteen tutkimukseen. Tavoitteena on kehittää uusia yhteistyöjärjestelyjä tutkimustoiminnan, koulutuksen ja kenttätöiden välille yhden tai useamman paikallisviranomaisen alueella tehtävän konkreettisen sosiaalityön pohjalta.	Koulutus, terveys

## **OSA II – JÄSENVALTIOT**

## BELGIA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Vuodesta 2001 jatkunut vaikea taloudellinen tilanne on lisännyt pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyttä, mikä on saanut Belgian hallituksen panemaan täytäntöön aktiivisen hyvinvointivaltio-ohjelman näiden vaikutusten korjaamiseksi. Tästä huolimatta Belgia on yhdistänyt sosiaaliturvan parantamisen aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin. Vuonna 2001 Belgian väestöstä 13 prosenttia uhkasi köyhyys, kun EU:ssa luku on keskimäärin 15 prosenttia. Ilman tulonsiirtoja luku olisi 38 prosenttia. Uusi liittohallitus aloitti toimintansa hiljattain, ja ajan tasalle saatettu kansallinen toimintasuunnitelma on määrä julkaista huhtikuussa 2004.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Vuoden 2001 kansallisen toimintasuunnitelman 300 toimesta kaksi kolmasosaa on toteutettu tai niitä valmistellaan, vaikkakin määrällinen arviointi on vaikeaa. Parannetut indikaattorit on otettu käyttöön, ja ne helpottavat strategisten painopistealojen määrittelyä tulevaisuudessa. Siirtyminen etuuksista työhön on pyritty tekemään houkuttelevammaksi merkittävillä toimilla, joihin kuuluvat heikossa asemassa oleville ryhmille kohdenetut toimenpiteet. Terveystaloudellisuudessa on edistytty hoitopalveluihin liittyvillä innovaatioilla. Pienituloisten asuntotilanne sen sijaan vaikeutuu edelleen, ja tulokset tällä alalla ovat epävarmoja. Koulutuksen painopistealojen rahoituksen parantamiseksi on toteutettu toimia, mutta taloudelliset tekijät ovat edelleen monille este, eikä elinikäistä oppimista ole kehitetty riittävästi. Syrjinnän torjumiseen on panostettu, ja tasa-arvokysymyksiä valvovat uudet virastot.

**Strateginen lähestymistapa:** Belgian lähestymistapa perustuu vuoden 1995 köyhyyttä koskevassa yleiskertomuksessa esitettyihin kymmeneen perusoikeuteen sekä Nizzan tavoitteisiin ja parannettuihin indikaattoreihin. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei ole paljonkaan merkkejä kansallisella tasolla toteutetusta strategisesta suunnittelusta, mutta näyttää siltä, että alueet ovat käyttäneet kyseistä menetelmää. Yhtenäinen seurantajärjestelmä saattaa helpottaa kansallisen toimintasuunnitelman toimien vaikutusten arviointia. Suunnitelmasta on vaikea löytää keskeisiä erityistavoitteita ja määrällisiä yleistavoitteita, mutta niitä on luvattu asettaa ajan tasalle saatetussa toimintasuunnitelmassa, joka on määrä julkaista huhtikuussa 2004. Hallintojärjestelmä kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua varten on Belgiassa pitkälle kehittynyt, ja sitä voitaisiin hyödyntää tehokkaammin kansallista toimintasuunnitelmaa ajatellen. Toimintasuunnitelmasta käy kuitenkin ilmi uudenlainen ajattelutapa ja valmius ottaa käsiteltäväksi uusia politiikan aloja, ja siinä on todella edistytty vuoden 2001 suunnitelmaan verrattuna.

**Tärkeimmät toimet:** Vaikka useissa toimenpiteissä jatketaan ”aktiivisen hyvinvointivaltion periaatteen mukaista strategiaa”, joissakin toimenpiteissä on kyse myös oikeussuojan saatavuudesta, mahdollisuuksista osallistua kulttuuritoimintaan, epätyypillisten perheiden oikeuksista ja yrityksistä ratkaista kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ongelmia. Tasa-arvoa koskevia näkökohtia käsitellään pikemminkin hajanaisten toimenpiteiden kuin strategisen lähestymistavan avulla, mutta indikaattoreista saadaan paljon uutta tietoa strategisen lähestymistavan kehittämiseksi. Maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä käsitellään jonkin verran. Myös köyhien ylivelkaantumiseen puututaan määrätietoisilla toimilla.

**Tulevaisuuden haasteet:** Pitkäaikaistyöttömyys on melko yleistä, ja työttömät kotitaloudet ovat edelleen keskeinen huolenaihe. Asumiseen liittyvät kysymykset edellyttävät pikaisesti lisää innovatiivisia toimia. Toimien vaikutusten ja tavoitteiden asettamisen seurantajärjestelmää voitaisiin tehostaa. Sosiaalista syrjäytymistä koskevan moniulotteisen, yhtenäisen lähestymistavan kehittäminen on aloitettu, ja sen perusteella on nyt edettävä esimerkiksi hyödyntämällä tehokkaammin Belgian vakaata hallintojärjestelmää sosiaalista osallisuutta tukevan politiikan suunnittelussa.



## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Belgiassa on vallinnut taloudellinen taantuma vuodesta 2000 alkaen, ja vuonna 2002 sen BKT kasvoi ainoastaan 0,7 prosenttia. Vaikka taloudellisen toiminnan ennustetaankin hieman elpyvän, sen vaikutukset työmarkkinoihin tuntuvat vasta myöhemmin. Työttömyys lisääntyi vuonna 2001 ja 2002, ja sen ennustetaan nousevan tänä vuonna edelleen 7,8 prosenttiin. Etenkin naisten ja yhä suuremmissa määrin myös ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on Belgiassa edelleen EU:n keskiarvon alapuolella. Työllisyysaste on poikkeuksellisen alhainen 55–64-vuotiailla: 26,3 prosenttia verrattuna EU:n keskiarvoon, joka on 37,8 prosenttia (vuonna 2000). Syyskuussa 2003 julkaistujen kansallisten tietojen (RVA-ONEM) mukaan vuodesta 1995 alkaen huomattavasti vähentynyt pitkäaikaistyöttömyys on jälleen kasvussa erityisesti naisten ja nuorten osalta. Laajasta aktivointia koskevasta strategiasta huolimatta työttömissä kotitalouksissa elävien määrä on Belgiassa EU:n korkein, 16,5 prosenttia. Belgian köyhyysriski (13 prosenttia) on jonkin verran alhaisempi kuin EU:n keskiarvo (15 prosenttia). Tilanne ei ole yhdenmukainen kaikissa väestöryhmissä, sillä vuonna 2001 yli 65-vuotiaiden köyhyysriski oli 26 prosenttia. Heidän tilanteensa näytti siis huonommalta kuin EU:ssa keskimäärin (19 prosenttia), ja naisten tilanne oli yleensä huonompi kuin miesten. Yksinhuoltajakotitalouksien ja yksin asuvien nuorten aikuisten tilanne oli muita huonompi, sillä heidän köyhyysriskinsä on 25 prosenttia. Työttömien kokonaisköyhyysriski on 32 prosenttia.

Belgiassa on pitkälle kehittynyt sosiaaliturvajärjestelmä, ja yhtäältä köyhyiden torjuminen ja toisaalta työttömyysloukkujen poistaminen on ollut yksi keskeisistä poliittisista kysymyksistä. Vaikka reaalmääräiset sosiaalimenot ovat kasvaneet 2,75 prosenttia vuosina 1999–2000, niiden prosenttiosuus BKT:sta laskee EU:ssa tapahtuvan kehityksen mukaisesti (vuoden 1999 27,4 prosentista 26,7 prosenttiin vuonna 2000 ja hieman alle EU:n 27,3 prosentin keskiarvon). Ilman tulonsiirtoja Belgian köyhyysriski olisi kuitenkin 40 prosenttia. Koska varhaiseläkkeelle jääminen on Belgiassa yleistä ja talouskasvu tällä hetkellä heikkoa, laadukkaan sosiaaliturvan tarjoaminen ikääntyvälle väestölle on yhä suurempi haaste.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Hallintoviranomaiset perustivat 300 toimenpiteelle tarkoitetun yksityiskohtaisen valvontajärjestelmän, mutta aikatauluongelmien takia sen ajan tasalla pitäminen on osoittautunut hankalaksi. Belgian parannetut indikaattorit ovat nyt käytössä, ja niistä on hyötyä pitkän aikavälin suuntausten arvioinnissa, mutta edellistä kansallista toimintasuunnitelmaa ei vielä voida arvioida määrällisesti.

Tärkeä osa edellistä kansallista toimintasuunnitelmaa olivat huomattavat toimet työttömyysloukkujen torjumiseksi samalla kun vähimmäistuloa nostettiin lisääntyvän köyhyiden lievittämiseksi. Etuudet ovat yhä suuremmissa määrin yhteydessä aktivointiin, mikä aiheuttaa toisinaan ristiriitoja, ja kohdennettuja verotoimenpiteitä sekä verotuksen tukitoimenpiteitä on toteutettu työn houkuttelevuuden lisäämiseksi. Vuosina 1999–2002 taattua vähimmäistoimeentuloa saavien määrä laski 13,4 prosenttia, kun taas aktivointitoimiin osallistuvien etuuksien saajien määrä nousi 57 prosenttia. Tämä oli huomattava saavutus heikossa taloudellisessa tilanteessa. Belgialle on myönnetty Euroopan sosiaalirahastosta 69,1 miljoonaa euroa aktivointitoimiin vuosiksi 2000–2006.

Belgian terveydenhuolto- ja sairausvakuutusjärjestelmä on korkealaatuinen, vaikkakaan ei vielä täysin tasa-arvoinen. Edellisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassa ehdotettiin tilanteen ratkaisemiseksi muun muassa terveydenhoitokulujen enimmäiskorvausjärjestelmää, jossa ylimääräisten kustannusten korvaamiseen käytetään kaikkein kehittyneimpiä sähköisiä

viranomaispalveluita. Tämä järjestelmä on nyt toiminnassa. Koulutustoimia, joissa keskitytään vähentämään koulunkäynnin keskeyttäneiden määrää ja helpottamaan siirtymistä työelämään, sekä muutamia edellisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitettyjä järkeviä aloitteita on toteutettu. Vanhemmille koulunkäynnistä aiheutuvien kustannusten vähentämisessä on edistytty vain hieman. Vaikka mahdollisuus kunnolliseen ja kohtuuhintaiseen asumiseen onkin selkeä ongelma, johon on puututtava, kansallisen toimintasuunnitelman tavoitteet eivät olleet kovin korkeat, eikä tuloksista ole selvyyttä.

On käynyt ilmi, ettei maahanmuuttajien työttömyys voi johtua pelkästään vähäisestä koulutuksesta, ja työvoimaviranomaiset toteuttavat toimia torjuakseen työnantajien harjoittamaa syrjintää. Belgia on toteuttanut koulutukseen liittyviä ensisijaisia toimenpiteitä, joissa otetaan erityisesti huomioon maahanmuuttajien lapset, ja lisäksi on laadittu uusi laaja syrjinnän vastainen laki. Kysymys turvapaikanhakijoista sekä ilman asianmukaisia papereita maassa oleskelevien tilanteesta on edelleen hyvin kiistanalainen. Koska sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivien tehokas kuuleminen on aikaa vievä prosessi, se ei ollut mahdollista tiukan aikataulun vuoksi, ja näin ollen ensimmäistä kansallista toimintasuunnitelmaa pidettiin ylhäältä päin ohjattuna menettelynä. Edellisestä toimintasuunnitelmasta lähtien on tehty terveyttä koskevaa osallistuvaa arviointitutkimusta ja perustettu työryhmiä, jotka käsittelevät indikaattoreita ja yhteistyössä sidosryhmien kanssa toteutettavia toimintasuunnitelman toimia. On tärkeää ottaa niiden työ huomioon vuoden 2001 kansallisen toimintasuunnitelman seurannassa, joka on määrä toteuttaa huhtikuussa 2004.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Liittovaltiojärjestelmä on otettu huomioon esittelemällä kaikki aloitteet aluekohtaisesti kautta koko toimintasuunnitelman. Valitettavasti tämä johtaa siihen, että toimintasuunnitelmassa pikemminkin raportoidaan tilanteesta sen sijaan, että siinä todella hyödynnettäisiin strategista lähestymistapaa. Siltä osin kuin toimintasuunnitelmassa on selkeä kokonaisstrategia, köyhyyden torjunnassa käytetään oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa (joka on peräisin Belgian vuonna 1995 laatimasta köyhyyttä koskevasta yleiskertomuksesta), johon kaikki toimijat osallistuvat avoimesti. Silmiinpistävin ero ensimmäisen ja toisen kansallisen toimintasuunnitelman välillä on epäilemättä suunnitelman soveltamisalan laajentaminen lähes kaikille yhteiskunnallisen elämän aloille, vaikka työllisyys on edelleenkin hallitsevassa asemassa. Merkittäviä uusia aloja ovat muun muassa oikeuspalvelut, kulttuuri, urheilu ja vapaa-aika sekä perhepolitiikka. Uuden kansallisen toimintasuunnitelman luonnos on osaltaan antanut mahdollisuuden tarkastella perusteellisesti ensisijaisia ryhmiä, joita ovat esimerkiksi asunnottomat, huostaan otetut lapset, ihmiskaupan uhrin, lukutaidottomat ja muut hyvin heikossa asemassa olevat ryhmät.

Erityistavoitteita on vaikeampi hahmottaa, sillä niitä ei ole käsitelty asiakirjassa järjestelmällisesti, vaan ne esitellään erillisessä asiakirjassa, joka ei vielä ole saatavilla. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitaan joitakin satunnaisia lukuja, jotka koskevat talousarviovaikutuksia ja yhteyksiä sosiaalirahastoon, mutta yksityiskohtaisempia tietoja on suunnitelman mukaan saatavissa seurantajärjestelmästä. Kansallisesta toimintasuunnitelmasta ilmenee, että indikaattoreiden alalla on tehty merkittävää työtä moniulotteisen näkemyksen aikaansaamiseksi. Tilastoliitteessä esitetään mielenkiintoisia tietoja, joissa yhdistyvät elinolosuhteet ja köyhyysriskit.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Kokonaismallissa esitellään lukuisia toimenpiteitä, ja kaikki alueet mainitaan käytettyjen otsakkeiden alla. Useilla toimenpiteillä, muun muassa tukemalla osuus- ja yhteisötaloutta, halutaan lisätä osallistumista työmarkkinoille, ja monilla niistä tuetaan jo käynnissä olevaa toimintaa, kuten työllisyysprosessiin kuuluvia toimia. Useiden kohderyhmien etuuksien nettomäärää luvataan korottaa sekä etuuksien maksamista nopeuttaa ja menettelyjä selkeyttää niin sanotun Kafka-suunnitelman mukaisesti.

Hiljattain valittu hallitus on kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen käyttää oikeuskeinoja, ja se on sitoutunut useisiin tavoitteisiin, jotka koskevat oikeuskeinojen saatavuutta ja nopeutta sekä nuorten asemaa oikeudenkäynneissä ja uhrien oikeuksia. Oikeuksiin perustuvan yleisen lähestymistavan mukaisesti tavoitteena on käsitellä erityisesti lasten ja heikossa asemassa olevien ryhmien mahdollisuutta osallistua kulttuuritoimintaan. Perhepolitiikkaa käsittelevässä luvussa kannetaan huolta epätyypillisten kotitalouksien oikeuksista. Syrjäytyneisiin perheisiin kuuluvien lasten huostaanottojen välttämiseksi on otettu käyttöön näitä perheitä koskeva strategisempi lähestymistapa, jonka vaikutusten seuranta on tärkeää. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa käsitellään erikseen myös luku- ja kirjoitustaidottomuutta, elinikäistä oppimista työmarkkinoille siirtymistä helpottavana tekijänä sekä uusia mielenkiintoisia toimenpiteitä, jotka liittyvät tietoyhteiskuntaan osallistumiseen. Suunnitelmassa esitellään joitakin toimia huonon koulumenestyksen ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjumiseksi sekä erityisopetusta vaativien oppilaiden integroimiseksi normaaliin kouluopetukseen. Terveystieteidenhuollossa laajennetaan terveydenhoitokulujen enimmäiskorvausjärjestelmää.

Kansallisen toimintasuunnitelman mukaan sosiaalinen asuntotuotanto on paljon kysyntää vähäisempää, ja tarvitaan pikaisia toimia, jotta löydetään innovatiivisia ja tehokkaita keinoja ongelman ratkaisemiseksi yksityisen sektorin avulla. Myös leirintäalueilla elävien ihmisten ongelmien ratkaisemiseksi on ryhdytty toimiin. Muita erityistoimenpiteitä ovat muun muassa perussähkön toimituksen varmistaminen Flanderissa, kun taas liittovaltiolla on energiakustannusten aiheuttamien velkojen käsittelyyn erikoistunut yksikkö. Ylivelkaantumista pyritään vähentämään velvoittamalla rahoituslaitokset seuraamaan asiakkaiden muita luottoja. Tämä osoittaa, että hallintoviranomaiset ovat päättäneet määrätietoisesti puuttua tähän ongelmaan.

#### 5. Tasa-arvonäkökulma

Edellisessä toimintasuunnitelmassa nimettiin kohderyhmäksi yksinhuoltajat, joista valtaosa on naisia. Sen jälkeen hallitus on tehostanut järjestelmää turvatakseen elatusmaksujen maksamisen. Äitien osallistuminen työelämään riippuu osittain kohtuuhintaisista ja laadukkaista lastenhoitopalveluista, ja vaikka niiden tarjonta onkin lisääntynyt, kysyntä ylittää yhä reilusti tarjonnan. Tasa-arvonäkökohtiin liittyviä indikaattoreita käsitellään laajasti, ja niistä pitäisi olla hyötyä suunniteltaessa myöhemmin strategisempaa lähestymistapaa tasa-arvon ja sosiaalisen osallisuuden päällekkäisyyden varalta, sillä indikaattoreita ei käytetä tässä yhteydessä kyseiseen tarkoitukseen. Useilla aloilla on lukuisia naisille suunnattuja erityistoimia, jotka liittyvät esimerkiksi luku- ja kirjoitustaitoon sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ja parhaillaan panostetaan myös lastenhoitopaikkojen lisäämiseen. Lisäksi on perustettu tasa-arvoinstituutti.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Välitön haaste on aktiiviseen hyvinvointivaltioon liittyvien lupauksen täyttäminen: työllisyyden ja sosiaaliturvan parantaminen. Syyskuussa 2003 pidetyssä kansallisessa työllisyyskonferenssissa tuotiin esiin työvoimakustannusten vähentämisen ja sosiaaliturvan rahoituksen tasapainon säilyttämisen väliset jännitteet. Työllisyyttä pidetään edelleen keskeisenä tekijänä sosiaalisen osallisuuden kannalta, mutta kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei esitellä strategisia ratkaisuja uusien suuntausten varalta tai aseteta uusia määrällisiä tavoitteita. Vaikka käytössä onkin perusteellinen seurantajärjestelmä, tuloksia ei vielä ole saatu.

Kunnollisesta, kohtuuhintaisesta asumisesta on tulossa vaikea ongelma Belgian pienituloisille kotitalouksille. On huolehdittava siitä, ettei energiamarkkinoiden vapauttaminen entisestään pahenna huonoista asuinoloista kärsivien vaikeaa tilannetta. Yli 65-vuotiaiden belgialaisten tulot ovat pienemmät kuin EU:ssa keskimäärin, kun taas kaikki muut ikäryhmät tulevat paremmin toimeen. Väestön ikääntyessä tämän tilanteen merkitys on otettava huomioon. Vaikka suurin osa väestöstä kuuluukin nykyisen terveydenhuoltojärjestelmän piiriin, terveystilanne on kaikkea muuta kuin tasapuolinen. Sen lisäksi, että elinikäisen oppimisen edut ovat yhteydessä työmarkkinoihin, osallistuminen siihen on Belgiassa erittäin epätasaista, mikä on huolestuttavaa tulevaisuuden kannalta.

Köyhydentorjuntakeskus (Service de lutte contre la pauvreté) tarjoaa vakaat hallinnolliset puitteet sosiaalista osallisuutta tukevan politiikan suunnittelulle, johon osallistuu useita sidosryhmiä sekä ministeriöiden välinen konferenssi ja useita työryhmiä. Niillä oli kuitenkin ainoastaan vähän mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan kansallisen toimintasuunnitelman laatimiseen, eikä yksikään niistä osallistunut tasa-arvokysymyksiä koskevaan toimintaan. Kaikki asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että toiminnassa on päästy alkuun, mutta paljon on vielä tehtävä, ennen kuin ne voivat todella osallistua toimintasuunnitelman laatimisprosessiin. Näin ollen todellisen moniulotteisen sosiaalista osallisuutta tukevan lähestymistavan kehittämisessä on päästy alkuun, ja viranomaiset ovat selkeästi omaksuneet uudenlaisen ajattelutavan. Haasteellisinta onkin nyt parantaa näiden aloitteiden perusteella sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien politiikan alojen keskinäistä vuorovaikutusta.

## TANSKA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Tanskan sosiaalijärjestelmä perustuu universaalisuusperiaatteeseen. Kaikille asukkaille taataan perusoikeudet, jos he kohtaavat sosiaaliongelmia, kuten työttömyyttä tai sairautta tai joutuvat huolenpidosta riippuvaiseksi. Vaikka kansallinen lainsäädäntö ohjaakin sosiaalipolitiikkaa, paikalliset veroviranomaiset kuitenkin toteuttavat suuren osan sosiaalisista toimista. Niinpä kunnat, jotka maksavat etuudet omista määrärahoistaan – valtion osallistuessa rahoitukseen osittain – kehittävät ja sopivat asiakkaan kanssa henkilökohtaisen sosiaalisen suunnitelman ja päättävät, kuinka paljon määrärahoja varataan kansallisten hallintorakenteiden täytäntöönpanoon ja hallinnolliseen tukeen. Tanskan malli perustuu laajalti kumppanuusperiaatteeseen, joka tarkoittaa työmarkkinoiden, paikallisviranomaisten ja muiden asianomaisten organisaatioiden ja tuensaajaorganisaatioiden osallistumista. Tanska kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa rahallisen köyhyyden riski on vähäisin ja tulonjako EU:n tasaisimpia. Väestön eliniänodotetta koskevat tiedot kuitenkin huonontavat Tanskan asemaa. Eliniänodotteen pidentyminen oli Tanskassa vuosina 1960–2000 EU:n 15 jäsenvaltiosta vähäisintä.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Ensimmäisen kansallisen toimintasuunnitelman yleistavoitteena oli paremmin osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittäminen. Joustavien työjärjestelyjen ja suojatyöpaikkojen kehittäminen, eläkejärjestelmän ennakkouudistus ja työkyvyn määrittelymenetelmän käyttöönotto ovat tärkeimpiä saavutuksia näillä aloilla. Paikallisten koordinoitukomiteoiden odotetaan olevan keskeisessä asemassa täytäntöönpanossa. Olisi kuitenkin ollut hyödyllistä, jos toiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan olisi sisällytetty laajempi kokonaisarvio ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisesta.

**Strateginen lähestymistapa:** Toisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa kiinnitetään enemmän huomiota epäedullisimmassa asemassa oleviin ryhmiin kuin vuoden 2001 ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa. Toiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan verrattuna ensimmäisessä suunnitelmassa käytettiin laajempaa lähestymistapaa ja kiinnitettiin enemmän huomiota niihin myönteisiin vaikutuksiin, joita aktiivisella sosiaalipolitiikalla ja avoimilla työmarkkinoilla saattaisi olla sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen. Toisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa linjaa muutetaan siten, että tavoitteena on kohdistaa toiminta tarkemmin niihin, jotka ovat jo sosiaalisesti syrjäytyneitä. Suunnitelman tärkeimpänä tavoitteena on keskittyä kaikkein vähävaraisimpiin, mukauttaa toimia yksilöllisiin tarpeisiin, lisätä käyttäjien osallistumista, tehostaa vapaaehtoistyötä ja keskittää paikallisviranomaisten toiminta näiden ryhmien auttamiseen.

**Tärkeimmät toimet:** Pakolaisille ja maahanmuuttajille tarkoitettujen toimien kehittämiseksi on tehty useita aloitteita. Uusien maahanmuuttajien ja paikallisviranomaisten on tehtävä sitova keskinäinen sopimus, ja viranomaiset velvoitetaan kehittämään työllisyyden parantamiseen tähtäävää integrointiohjelmaa. Työn vastaanottamisen kannattavuutta on lisätty myös tiukentamalla huomattavasti käteisavustusten myöntämiseen liittyviä määräyksiä. Maahanmuuttajaperheille ensimmäisen seitsemän vuoden Tanskassa oleskelun aikana myönnettäviä sosiaalietuuksia on laskettu valtion opintotuen tasolle. Näiden toimenpiteiden vaikutusta on seurattava tarkoin.

**Tulevaisuuden haasteet:** Tanskan tavoitteena on lisätä etnisten vähemmistöjen paljon keskimääräistä vähäisempää työllisyyttä ja työmarkkinoille osallistumista. Etuuksien taso ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa ihmisten toimeentulo perustuu julkiseen tukeen. Tulevaisuuden tärkein haaste on kehittää etnisille vähemmistöille suunnattujen toimien selkeyttämiseen tarkoitettuja työmarkkinavälineitä siten, että tuetaan kohdennettuja aloitteita ja kannustimia.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Vuonna 2002 reaalin BKT:n kasvu oli 2,1 prosenttia, ja sen odotetaan kasvavan 0,8 prosenttia vuonna 2003. Tanskan työllisyysaste on edelleen huomattavasti EU:n tavoitteita korkeampi myös naisten ja ikääntyvien työntekijöiden osalta. Vuonna 2002 työllisyys kuitenkin laski 0,6 prosenttia. Vuonna 2003 työllisyyden odotetaan laskevan edelleen noin 0,6 prosenttia. Vaikka pitkäaikaistyöttömien määrä lisääntyi viime vuoden aikana, se on pysynyt lähes ennallaan vuoteen 2001 verrattuna. Lisäksi määrä on 1990-luvulla ja vuoteen 2001 asti vähentynyt huomattavasti, ja on nyt EU:n alhaisimpia. ESSPROS-tietojen perusteella Tanska käyttää 28,8 prosenttia BKT:staan sosiaalimenoihin, kun EU:n 15 jäsenvaltiossa keskiarvo on 27,3 prosenttia (vuoden 2000 tiedot). Tanskan sosiaalimenot henkeä kohden ostovoimapariteetin (PPS) laskettuna ovat 7 754 PPS, mikä on enemmän kuin kaikissa muissa jäsenvaltioissa.

Vuonna 2001 tehdyn EY:n kotitaloustutkimuksen (ECHP) mukaan 11 prosenttia tanskalaisista tulee toimeen alle 60 prosentilla mediaanitulosta. Tanskassa pitkäaikaisen köyhyyden riski on EU:n alhaisimpia: 5 prosenttia. Tämä osoittaa, että Tanskassa tulonjako on EU:n tasaisimpia. Alemmissä tuloluokissa on eniten maahanmuuttajia ja pitkäaikaistyöttömiä. Tähän suuntaukseen saattaa vaikuttaa aiemmin mainittu maahanmuuttajaperheille myönnettävän käteisavustuksen vähentäminen, kun otetaan huomioon vähennyksen työllisyysvaikutukset. Muuta kuin tanskalaista etnistä alkuperää olevien työllisyysaste pysytteli Tanskassa vuonna 2002 noin 45 prosentissa, kun keskimääräinen työllisyysaste oli 53 prosenttia. Luvut ovat pysyneet tällä tasolla viime vuosikymmenen ajan.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Kansallisessa toimintasuunnitelmassa kiinnitetään huomiota joihinkin ensimmäisen toimintasuunnitelman tavoitteiden täytäntöönpanossa saavutettuihin tuloksiin. Paremmiin osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämisen yhteydessä on saavutettu huomattavaa edistystä perustamalla vuodesta 2000 alkaen lähes 12 000 uutta, joustavia työjärjestelyjä hyödyntävää työpaikkaa ja suojatyöpaikkaa, joiden määrää on lisääntynyt vuoden 2000 arvosta 13 100 vuoden 2002 arvoon 24 800. Julkisten elinten ja yksityisyriyten kumppanuuksiin perustuvat yhteiset toimet ovat lisänneet sellaisten henkilöiden työllistämismahdollisuuksia, joita muutoin uhkasi syrjäytyminen työmarkkinoilta ja sen myötä sosiaalinen syrjäytyminen. Tätä toimintalinjaa tuettiin myös vuonna 2001 sovitulla eläkejärjestelmän ennakkouudistuksella. Uudistuksen yhteydessä otettiin tammikuusta 2003 alkaen käyttöön työkyvyn määrittelyä koskeva menetelmä. Uudessa menetelmässä korostetaan henkilön rajoitusten sijasta hänen todellista työkykyään. Henkilön työkyvystä tehty tarkempi yhteinen arvio antaa mahdollisuuden keskustella avoimemmin ja suoremmin hänen voimavaroistaan ja mahdollisuuksistaan työmarkkinoilla. Lisäksi on käynnistetty kansallinen ohjelma, jonka tavoitteena on muuttaa sosiaalityöntekijöiden lähestymistapaa, jota he käyttävät arvioidessaan henkilön sosiaalisia mahdollisuuksia ja työllistämismahdollisuuksia. Alustavat selvitykset osoittavat, että menetelmällä saavutetaan hyviä tuloksia. Uudistuksen vaikutukset, esimerkiksi mahdolliset vaikutukset joihinkin varhaiseläkkeen saajiin, selviävät vasta myöhemmin.

Myös paikallisten koordinaatorkomiteoiden merkitys avoimempien työmarkkinoiden kehittämisessä on lisääntynyt. Siitä lähtien kun komiteat tehtiin pakollisiksi vuonna 1999, ne ovat yhä korostuneemmin olleet mukana keskustelemassa ja sopimassa paikallisista aloitteista, joiden tavoitteena on lisätä vaikeasti työllistettävien tai huonosti työelämässä

pysyvien henkilöiden työllistymismahdollisuuksia. Koordinointikomiteat muodostuvat työmarkkinaosapuolten, vammaisjärjestöjen, lääkäreiden ammattiyhdistyksen, työvoimaviranomaisten, kunnan ja muiden paikallisten sosiaalialan toimijoiden edustajista. Niiden tehtävänä on keskustella paikallisista toimenpiteistä, jotka on suunnattu sellaisille henkilöille, joiden työkyky on rajoittunut siten, että se estää heidän työllistymisensä tai haittaa työmarkkinoilla pysymistä. Vaikka komiteoilla on käytettävissään jonkin verran määrärahoja aloitteidensa tukemiseen, mikä on vahvistanut niiden asemaa, ne eivät korvaa julkista vastuuta. Niiden tehtävä on täydentävä, ja tavoitteena on parantaa yhteistyötä asianosaisten työmarkkinatoimijoiden kanssa.

Tietyillä aloitteilla pyritään tehostamaan epäedullisimmassa asemassa oleville ryhmille, kuten mielenterveysongelmista kärsiville, huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjille ja asunnottomille, suunnattuja toimia. Näihin aloitteisiin kuuluu esimerkiksi mielenterveysongelmista kärsivien asumismahdollisuuksien laajentaminen ja huumeiden väärinkäyttäjien hoitoon pääsyn takaaminen julkisin varoin.

Kansallisen toimintasuunnitelman liitteessä korostetaan ESR:n merkitystä, ja siinä annetaan esimerkkejä ESR:sta saadun tuen avulla toteutetuista hankkeista. Varojen kohdentamisesta ei kuitenkaan esitetä tarkempia tietoja.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Uuden kansallisen toimintasuunnitelman painopisteen muuttaminen käy ilmi yhteistä vastuuta käsittelevästä toimintasuunnitelmasta, jonka tavoitteena on koordinoita toimia kohdistamalla ne epäedullisimmassa asemassa oleviin ryhmiin (huumeiden väärinkäyttäjät, alkoholin väärinkäyttäjien perheet, mielenterveysongelmista kärsivät, asunnottomat ja prostituoidut). Pyrittäessä torjumaan ongelmien siirtyminen sukupolvelta toiselle on käytettävä yksilöllisempää lähestymistapaa, joka on suunnattu kaikkein suurimmassa vaarassa oleviin, sekä korostettava perheen vastuuta ja julkisten elinten tehtävää. Julkisten elinten on laadittava selkeät ennusteet, jotka perustuvat kaikkia lapsia koskeviin mitattavissa oleviin saavutettuihin taitoihin, alkaen päiväkotii-ikäisten lasten tanskankielen taidon arvioinnista. On korostettava varhaista ja kohdennettua ongelmiin puuttumista, lasten varhaisen oppimisen tehostamista, esiopetuksesta kouluopetukseen siirtymistä haittaavien esteiden vähentämistä ja sosiaalisten taitojen kehittämistä sekä painotettava enemmän muodollista pätevyyttä, jotta voidaan murtaa ongelmien siirtymisen sukupolvelta toiselle aiheuttama noidankehä. Näiden lasten leimautumisvaaraa on kuitenkin seurattava tarkoin.

### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Heinäkuussa 2002 otettiin käyttöön niin sanottu ”odotusjakso”, jotta lisättäisiin kolmansista maista tulevien maahanmuuttajien kannustimia työn vastaanottamiseen. Tästä lähin ainoastaan ne, jotka ovat eläneet edeltävästä 8 vuodesta 7 vuotta Tanskassa, ovat oikeutettuja täysimääräiseen sosiaaliavustukseen. Jos tämä ehto ei täyty, he saavat pienempää tukea. Tämä toimi on yhdistetty useisiin aloitteisiin, joilla tuetaan maahanmuuttajien koulutusta ja heidän ammattitaitonsa hyödyntämistä. Näin ollen kuntien tehtävä on laatia kullekin henkilölle yksilöllinen toimintasuunnitelma, jotta heidät voidaan ohjata heille parhaiten soveltuvaan työhön tai yleissivistävään taikka ammatilliseen koulutukseen. Jos henkilö ei noudata suunnitelmaa, rangaistuksena voi olla sosiaaliavustuksen lakkauttaminen. On epäilty, etteivät seitsemän vuoden ajan uutta alhaisempaa tukea saavat perheet pystyisi löytämään tarvittavia keinoja asianmukaisen sopeutumisen varmistamiseksi. Tärkeimmäksi syrjäytymisvaaraa ehkäiseväksi aloitteeksi ehdotetaan sukupolvelta toiselle siirtyvien ongelmien torjumista. Peruskoulutusta pidetään

tässä suhteessa tärkeänä, ja jälleen korostetaan tavoitteiden lisäämistä ja järjestelmällisempää valmiuksien kehittämistä. Nämä toimet yhdistetään oppilaiden yksilöllisempään huomiointiin, ja niitä tuetaan testeillä ja tavoitteilla, jotta voidaan kiinnittää enemmän huomiota niihin, joilla on erityisongelmia ja jotka saattavat tarvita erityisiä tukitoimenpiteitä. Toimintamallissa annetaan paljon ohjeita pakolaisten ja maahanmuuttajien sopeuttamista silmällä pitäen ja korostetaan läheisen suhteen muodostamista yksittäiseen perheeseen sekä tiiviistä vuoropuhelua sen kanssa. On myös varmistettava, että oppilas ja perhe hyväksyvät avoimen yhteiskunnan perusarvot ja noudattavat niitä. On haastavaa, että suunnitelman varsinaisesta täytäntöönpanosta vastaavat suurelta osin paikalliset sosiaalityöntekijät, opettajat, lastentarhanopettajat ja muut toimijat, joiden on muutettava lähestymistapansa painopistettä. Merkittävä kysymys on, miten tällaiset yksilölliset lähestymistavat on mahdollista ottaa käyttöön, kun samalla vähennetään muita sosiaalikuluja paikallisen talousarvion pitämiseksi tasapainoisena. Painopistettä on suunnattu uudelleen heikoimmassa asemassa olevien ryhmien auttamiseen. Toimissa keskitytään takaamaan heikoimmassa asemassa oleville ryhmille mielekäs elämä, ottamaan huomioon niiden tarpeet ja toiveet sekä kunnioittamaan ryhmiä ja lisäämään niiden mahdollisuuksia osallistua ja antaa oma panoksensa yhteisön toimintaan. Tanskassa on arviolta 14 000 huumeiden väärinkäyttäjää, noin 22 000 mielenterveysongelmista kärsivää, noin 8 500 asunnottomia ja 5 000–7 000 prostituotia. Tavoitteena on kohdistaa toimet suoraan näihin ryhmiin. Muita tavoitteita ovat toimien mukauttaminen paremmin yksilöllisiin tarpeisiin, käyttäjien osallistumisen lisääminen ja oikeussuojan parantaminen. Vuosiksi 2002–2005 on varattu huomattavasti määrärahoja uusien toimien kehittämiseen. Näihin toimiin kuuluvat huumeiden väärinkäyttäjille tarjottavat uudet hoidot, alkoholin väärinkäyttäjille tarjottavat laajemmat hoitomahdollisuudet sekä mielenterveysongelmista kärsiville tarjottavien tukimuotojen laajentaminen ja niiden laadun parantaminen. Paikallisviranomaisten tavoitteena on tarjota 300 asunnottomalle väliaikainen asumismahdollisuus siihen asti, kunnes riittävä määrä pysyviä asuntoja saadaan käyttöön. Välittömän hoidon tarpeessa oleville huumeiden ja alkoholin väärinkäyttäjille on lisäksi suunnitteilla 75-paikkainen vaihtoehtoinen hoitolaitos.

Talvella 2002–2003 julkaistiin valkoinen kirja Tanskassa asuvista, sosiaalisesti heikossa asemassa olevista inuiiteista. Toimia tämän ryhmän tukemiseksi ollaan ottamassa käyttöön.

Sosiaalisesti epäedullisessa asemassa olevia ihmisiä käsittelevän neuvoston perustaminen huhtikuussa 2002 merkitsi uutta kehitysvaihetta, joka tukee yhteistä vastuuta koskevan suunnitelman tavoitteita. Sosiaalisesti epäedullisessa asemassa olevia ihmisiä käsittelevä neuvosto (Rådet for Socialt Udsatte) on riippumaton elin, jonka tehtävä on seurata Tanskassa tapahtuvaa kehitystä ja hallituksen politiikan vaikutusta. Neuvosto toimii neuvonantajana sosiaalisesti syrjäytyneitä ihmisiä koskevassa päätöksenteossa. Paikallisten koordinoitukomiteoiden aseman vähittäinen vahvistuminen on merkinnyt myös sitä, että keskustelua sosiaalista osallisuutta edistävästä työmarkkinoista käydään nyt paikallisella tasolla, jossa aloitteiden onnistuminen on todennäköisintä. Tanskalla on myös pitkät perinteet vapaaehtoisjärjestöjen ja julkisen sektorin välisessä sosiaaliasioihin liittyvässä yhteistyössä. Muita vapaaehtoisia sosiaalityötä tukevia aloitteita on tehty muun muassa tekemällä sopimus vapaaehtoissektorin ja viranomaisten välistä yhteistyötä koskevasta peruskirjasta.



## 5. Tasa-arvonäkökulma

Hallituksen yleistavoitteena on kohdistaa aloitteet uudelleenintegroitua koskeviin toimiin sen mukaan, millaisia muotoja eri sukupuolten syrjäytyminen saa. Asunnottomuus on esimerkiksi enemmän miesten kuin naisten ongelma. Muita sukupuoleen perustuvia aloitteita ovat muun muassa tuen lisääminen väkivallan uhreiksi joutuneille naisille sekä uusi toimintasuunnitelma ihmiskaupan torjumiseksi ja sen uhrien auttamiseksi.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että tavoite työllisyyden huomattavasta lisäämisestä vuoteen 2010 mennessä on tärkeää saavuttaa, jotta voidaan varmistaa kestävä julkinen talous väestön ikääntyessä. Hallitus on ilmoittanut perustavansa hyvinvointikomitean (Velfærdskommission), jonka on määrä esittää ehdotuksia tärkeistä sosiaalietuuksista ja sosiaalipolitiikkaa koskevista uudistuksista marraskuuhun 2005 mennessä.

Kunnat ja maakunnat vastaavat enimmäkseen hallituksen tavoitteiden toteuttamisesta. Keskushallinto rajoittaa tällä hetkellä määrärahojen saantia, mutta uusia aloitteita yhdistetään kunnille myönnettyihin varoihin.

## SAKSA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** EY:n kotitaloustutkimuksen (ECHP) mukaan Saksan köyhyysriski on kattavan sosiaaliturvajärjestelmän ansiosta jäsenvaltioiden alhaisimpia. Vuonna 2001 kansallisen köyhyysrajan alapuolella olevissa kotitalouksissa eli 11 prosenttia väestöstä, ja 6 prosenttia oli pitkäaikaisessa köyhyysvaarassa. Kansallisten tietojen mukaan köyhyysaste on korkeampi itäisissä osavaltioissa (16 prosenttia, kun se läntisissä osavaltioissa on 10 prosenttia) ja ulkomaisen passin haltijoilla (22 prosenttia, saksalaisilla puolestaan 10 prosenttia).

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Työmarkkinoiden suurimpiin haasteisiin pyritään vastaamaan Job-Aktiv-laillla ja neljällä työllisyyden edistämistä koskevalla lailla sekä uudistamalla työttömille tarkoitettua taloudellista tukea (Hartz I-IV). Tavoite vähentää vammaisten työttömyyttä 25 prosentilla on lähes saavutettu. Ikääntyneiden ja työkyvyttömien köyhyyteen puututaan tehokkaammin ottamalla käyttöön perusturvajärjestelmä. Soziale Stadt -ohjelma on edelleen käytössä, ja sen avulla selvitetään vaikeita epäedullisia elinolosuhteita. Ensimmäisen kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seurannassa ja arvioinnissa on edistytty jonkin verran, ja tätä toimintaa voidaan tehostaa ja kehittää edelleen vuoden 2003 kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä.

**Strateginen lähestymistapa:** Kansallisessa toimintasuunnitelmassa asetetaan tavoitteeksi varmistaa kaikkien kansalaisten aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen elämään. Tavoite on määrä saavuttaa koulutus- ja työllisyyspolitiikan avulla, parantamalla työelämän tasapainoa sekä asianmukaisilla sosiaalipalveluilla. Toimintasuunnitelmassa yhdistetään kestävä köyhydentorjuntastrategia neljään poliittiseen tavoitteeseen: parannetaan ihmisten mahdollisuuksia viettää heidän arvostamaansa elämää, minimoidaan tai ehkäistään köyhyysriski ja sosiaalinen syrjäytyminen, vahvistetaan henkilökohtaista vastuuta ja nykyisiä mahdollisuuksia ja kehitetään sosiaaliturvaa köyhyyttä estäväksi. Kansallinen toimintasuunnitelma pyritään myös yhdistämään köyhyyttä ja hyvinvointia käsittelevään kertomukseen, jotta voitaisiin laatia analyyttinen ja empiirinen kehys sosiaalista syrjäytymistä torjuville toimille.

**Tärkeimmät toimet:** Kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitellään tavoitteellinen ohjelma. Suunnitelmassa sitoudutaan kuitenkin arvioimaan mahdollisia sosiaalisen syrjäytymisen riskejä ja sitä, miten tehokkaasti eri politiikan alat (Agenda 2010, verotusjärjestelmän uudistus) edistävät köyhyyden estämiseen tarkoitettua sosiaalista osallisuutta toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen. Paikallisen ja alueellisen sosiaalipolitiikan merkitykseen sekä keskinäiseen toimivallan jakoon kiinnitetään oikeutetusti huomiota. On kuitenkin edelleen epäselvää, kehitetäänkö mainittuja horisontaalisen ja vertikaalisen tason säännöllisiä kuulemismenettelyitä riittävästi, ja jos kehitetään, niin missä määrin. Tämä näkökohta on erityisen tärkeä, koska moniulotteinen köyhyystilanne edellyttää täysin integroitua lähestymistapaa.

**Tulevaisuuden haasteet:** Kansallisessa toimintasuunnitelmassa todetaan selvästi, että aktiivisella osallistumisella työelämään on ratkaiseva merkitys, ja korostetaan nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän ennaltaehkäisevää tehtävää. Tulevaisuudessa on merkittävä haaste varmistaa, että järjestelmä säilyttää kestävyytensä tämän tehtävän tehokasta suorittamista silmällä pitäen. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa esiin tuodut ongelmat, jotka liittyvät perussosiaaliturvajärjestelmän kattavuuden puutteeseen, on ratkaistava. Nykyisiin alueellisiin eroihin ja maahanmuuttajien syrjäytymisongelmiin on puututtava. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa nimetyt toimenpiteet kestävä kehityksen strategian neljän tavoitteen saavuttamiseksi köyhyyden torjunnassa on saatava toimivammiksi.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Vuonna 2002 reaalin BKT:n kasvu oli 0,2 prosenttia, ja sen odotetaan pysyvän ennallaan vuonna 2003. Vuonna 2002 työllisyyskasvu oli negatiivinen, -0,6 prosenttia. Vuonna 2003 työllisyyden odotetaan laskevan edelleen noin 1,5 prosenttia. Vuonna 2002 yleinen työllisyysaste laski 0,5 prosenttiyksikköä, eli 65,3 prosenttiin. Naisten työllisyysaste säilyi ennallaan (58,8 prosenttia). Yleinen työttömyysaste nousi 8,6 prosenttiin vuonna 2002, ja sen odotetaan nousevan 9,4 prosenttiin vuonna 2003. Vuonna 2002 työttömyys oli Saksan itäosissa lähes kaksi kertaa korkeampi kuin länsiosissa. ESSPROS-tietojen perusteella Saksa käyttää 29,5 prosenttia BKT:staan sosiaalimenoihin, kun EU:n 15 jäsenvaltiossa keskiarvo on 27,3 prosenttia (vuoden 2000 tiedot). Saksan sosiaalimenot henkeä kohden ostovoimapariteetin (PPS) laskettuna ovat 7 025 PPS, eli selvästi enemmän kuin EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo, joka on 6 155 PPS.

Suurimpina haasteina kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitaan pitkäaikainen työttömyys, vähäinen koulutus ja ammattitaidon puute, työn ja perhe-elämän riittämätön yhteensovittaminen, terveyttä heikentävät tekijät ja maahanmuutto. Toimintasuunnitelmassa pidetään haastavana sosiaaliturvan nykyisen tason kehittämistä sosiaalisten muutosten ja väestörakenteen muutosten varalta.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Kansallisen toimintasuunnitelman mukaan sosiaalisen syrjäytymisen torjumisessa edistyi vuosina 2001–2003 hyödyntämällä useita työllisyyspoliittisia toimenpiteitä. Suunnitelmassa todetaan myös maahanmuuttajia ja nuoria työelämään valmistavien sosiaalisten toimien onnistuminen. Esimerkiksi nuorisotyöttömyyttä torjuvasta JUMP-ohjelmasta saadut empiiriset tiedot kuitenkin osoittavat, että ulkomaalaisen passin haltijoiden osallistuminen väheni edelleen siitä huolimatta, että edellisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassa päätettiin maahanmuuttajien yhtäläisestä osallistumisesta koulutus- ja pätevyystoimenpiteisiin. Eläkelainsäädännön uudella asetuksella parannettiin lastenhoidon vuoksi osa-aikatyötä tekevien eläkeoikeuksia. Sosiaalista asuntotuotantoa koskeva uudistus, joka kohdistui pienituloisiin kotitalouksiin, on saatettu päätökseen. Lisäksi on toteutettu ylivelkaantumiselta paremmin suojaavia toimenpiteitä. Siitä lähtien, kun uudet rakennerahasto-ohjelmat – myös EQUAL – käynnistyivät vuonna 2000, ESR on myöntänyt Saksalle (liittovaltiolle ja osavaltioille) sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan yli 650 miljoonaa euroa. Lisäksi Saksalle on myönnetty yli 1 750 miljoonaa euroa ESR:n tukea aktiivisiin työmarkkinatoimiin ESR:n toiminta-alalle A. Huomattava osa myönnetystä tuesta on tarkoitettu sosiaalisen syrjäytymisen riskin ennaltaehkäisyyn.

## 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitellään laaja-alainen strateginen lähestymistapa, joka ei enää rajoita strategiaa pääasiassa työmarkkinoille osallistumiseen, vaan laajentaa sitä neljään näkökohtaan: koulutukseen, työllisyyteen, perheeseen ja sosiaaliturvaan. Tästä huolimatta poliittiset toimintalinjat suunnataan edelleen voimakkaasti lisäämään osallistumista ansiotyöhön. Suunnitelmassa taataan ”perusturvajärjestelmä”, jonka avulla määritellään sosiaaliturvassa olevat puutteet ja esteet sekä vähennetään niitä. Sosiaaliturvan keskeinen merkitys säilytetään ja sitä mukautetaan uusiin vaatimuksiin huolehtimalla kestävydestä ja sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta sekä siitä, että järjestelmällä pystytään luotettavasti selviytymään elämän suurimmista riskeistä. Kohderyhmäksi on nimetty erityisen epäedullisessa asemassa olevat ihmiset, joita on huomattavan vaikea saada

hyvinvointivaltion piiriin. Ensimmäiseen toimintasuunnitelmaan verrattuna on edistytty merkittävästi, sillä uudessa suunnitelmassa raportoidaan tai ilmoitetaan useita toimenpiteitä ja ongelma-alueita koskevasta arvioinnista tai niihin liittyvästä tutkimuksesta. Niihin sisältyy myös ennuste siitä, milloin kunkin hankkeen tulokset ovat odotettavissa.

Koska kansallinen toimintasuunnitelma on yleisstrategia, siinä määritellään laaja kirjo sekä lyhyen, keskipitkän että pitkän aikavälin poliittisia lähestymistapoja, toimenpiteitä ja käsitteitä. Eri viranomaisten toimien parempi koordinointi olisi hyödyllistä strategian kannalta. Strategia ei johda ”toimintasuunnitelmaan” vaan pikemminkin toimenpidekokonaisuuteen.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Tärkeimpiä uudistettavia aloja ovat työttömyysetuudet, henkilökohtaiset (neuvonta)palvelut sekä julkisten työvoimapalvelujen uudet organisaatorakenteet, myös tiiviimpi yhteistyö sosiaalivirastojen kanssa. Kaikki nämä toimet on suunniteltu nopeuttamaan työttömien uudelleenintegroitumista työelämään. Tässä vaiheessa ehdotettujen uudistusten etuja ja kustannuksia voidaan arvioida vain osittain. Sekä pian käynnistettävän ”työttömyysetuudet II” -hankkeen että tehokkaampien työhönsijoittamistoimien vaikutusta köyhyysvaarassa oleviin ihmisiin on seurattava tarkoin. Kaikille työttömille 15–25-vuotiaille on sitouduttu tarjoamaan työtä tai ammattipätevyyttä edistäviä toimenpiteitä. Koska pula ammatillisista koulutuspaikoista on kärjistynyt viime vuosina, tavoite ilman ammatillista koulutusta olevien määrän vähentämisestä puoleen vuoteen 2010 mennessä on melko korkea.

Liittohallitus haluaa tehostaa muualta kuin Saksasta tulevien integroitumista varsinkin kielellisten valmiuksien, yleisen esiopetuksen, kouluopetuksen ja ammatillisen koulutuksen sekä yksilöllisen työhönsijoittamisen (”profilointi”) aloilla. Kansallisen toimintasuunnitelman mukaan maahanmuuttajat ovat edelleen epäedullisessa asemassa näillä aloilla. Jopa pitkään Saksassa asuneiden vierasmaalaisten perheiden lapset ja nuoret ovat edelleen huomattavasti heikommassa asemassa kuin saksalaiset lapset ja nuoret. Tämä koskee esimerkiksi päiväkotipaikkojen tarjontaa, kouluun ilmoittautumista, osallistumista erilaisiin koulumuotoihin ja saavutettua koulutustasoa sekä myös ammatillisten koulutuspaikkojen ja yliopistokoulutuksen tarjontaa. Vuosien 2001–2003 kansallisessa toimintasuunnitelmassa luvattiin lisätä nuorten maahanmuuttajien osallistumista jatko-opintoihin ja täydennyskoulutukseen sekä toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on suhteuttaa näiden nuorten ammattiin siirtyminen heidän osuuteensa työttömien määrästä, mutta tästä lupauksesta on luovuttu. Maahanmuuttajille suunnattu toimintalinja on melko kapea-alainen, ja siihen kuuluu pääasiassa kielikoulutusta ja täydennyskoulutusta. Maahanmuuttajien yhtäläistä oikeutta sosiaalietuuksiin korostetaan selvästi. Vuodesta 1996 lähtien turvapaikanhakijat ovat kuitenkin saaneet pienempää sosiaaliavustusta kolmena ensimmäisenä vuonna turvapaikkahakemuksensa jättämisen jälkeen.

Lapset ja perheet on otettava yhteiskunnassa paremmin huomioon. Suunniteltu verouudistus helpottaisi pienituloisten kotitalouksien taakkaa, mutta vain, jos ne saavat ansiotuloja. Yksinhuoltajille tarkoitetun verottoman avustuksen poistaminen lisää heidän verotaakkaansa. Hallitus on kuitenkin päättänyt uudesta kevennyksestä, jonka on määrä korvata yksinhuoltajille aiheutuva lisätaakka. Epävarmoissa olosuhteissa eläviä perheitä tuetaan köyhydentorjuntaohjelman avulla. Julkisen avustuksen varassa elävien lasten määrää vähennetään huomattavasti vuoteen 2006 mennessä. Hoitovakuutuksen käyttöönotto on merkki sosiaalisen osallisuuden edistymisestä, mutta ongelmia, kuten rahoitusta, riittämätöntä henkilökuntaa vanhustenhoidossa ja puutteita dementiapalveluiden tarjonnassa ei käsitellä suunnitelmassa lainkaan. Terveystieteiden uudistamisen vaikutuksia etenkin

pitkäaikaissairaisiin on seurattava tarkoin. Toimintasuunnitelmassa korostetaan tarvetta laajentaa velkaantuneille tarkoitettujen neuvontapalveluiden verkkoa ja kehittää neuvontaa koskevat yhdenmukaiset kansalliset laatumormit kaikille elimille.

Sosiaalista syrjäytymistä tietoyhteiskunnasta torjutaan pääasiassa lisäämällä Internet-yhteyksiä nuorten hyvinvointipalveluita tarjoavissa laitoksissa. Vuoteen 2005 mennessä vähintään 14-vuotiaiden Internetin käyttäjien osuuden on määrä nousta 70 prosenttiin.

Kansallinen toimintasuunnitelma sisältää ensimmäiseen ja toiseen kuulemismenettelyyn osallistuneiden esittämiä kriittisiä ja myönteisiä huomioita. Erityisesti vaadittiin velkaneuvonnan rahoituksen parantamista. Toimintasuunnitelmassa mainitaan ainoastaan ministeriöiden välinen koordinoitiryhmä ja lupaus jatkaa vuoropuhelua tiedeyhteisön edustajien kanssa sekä pysyvä neuvonantajaryhmä. Tietoa, tiedottamista ja julkista keskustelua kannustavia toimia on kehitettävä.

## 5. Tasa-arvonäkökulma

Ensimmäisen toimintasuunnitelman mukaisia tehokkaampia suojelutoimenpiteitä perheväkivallan varalta on toteutettu. Uudessa toimintasuunnitelmassa tasa-arvon valtavirtaistaminen otetaan tehokkaammin huomioon. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista edistetään lisäämällä alle kolmivuotiaiden lasten päivähoitopaikkoja. Yksinhuoltajien köyhyyden torjumiseen tarkoitettua Nürnberg-hankkeen avulla pyritään yhdistämään köyhyyden torjumiseen tarkoitettuja toimenpiteitä. Ohjelma ammattikoulutuksen tarjoamiseksi sellaisille kohderyhmille, joilla on erityisiä kehittämistarpeita, on suunnattu nuorille naisille. Naisten osuutta tietotekniikka-alan työpaikoissa on määrä lisätä 40 prosenttiin, mutta työpaikkojen laatua on valvottava Euroopan työllisyysstrategian suuntaviivojen mukaisesti.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Yhdessä köyhyyttä koskevien kertomusten kanssa kansallisen toimintasuunnitelman on määrä muodostaa sosiaalisen integroitumisen edistämiseen ja köyhyydentorjuntaan tarkoitettujen strategioiden perusta Saksassa. Neljän tärkeimmän tavoitteen saavuttamiseksi toteutettujen konkreettisten toimenpiteiden toimivuutta on kuitenkin parannettava. Varsinkin työmarkkina- ja koulutuspolitiikan sekä maahanmuuttajien sopeuttamisen osalta sosiaalinen yhteenkuuluvuus voitaisiin turvata uusilla aloitteilla. Nykyisiin alueellisiin eroihin on puututtava. Perussosiaaliturvan avulla köyhyyttä pystytään torjumaan tehokkaasti, mutta kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitut puutteellista kattavuutta koskevat ongelmat on ratkaistava. Eri hallinnon tasojen välisen tehokkaan koordinoinnin varmistaminen on haastava tehtävä, ja koordinoitua on kehitettävä. Sidosryhmien jatkuvaa osallistumista toimien suunnitteluun kansallisen toimintasuunnitelman yhteydessä on pystytty edistämään, ja tätä kehitystä on vahvistettava.

## KREIKKA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Kreikan makrotaloudelliset olosuhteet ovat parantuneet jatkuvasti vuodesta 1996. Reaalinen BKT:n kasvu (4,1 prosenttia vuonna 2001 ja 4 prosenttia vuonna 2002) on edelleen EU:n keskiarvoa (1,6 prosenttia vuonna 2001 ja 1 prosentti vuonna 2002) suurempi. Työllisyys kasvaa hieman, ja työttömyysaste laskee edelleen. Kreikka pyrkii määrätietoisesti laajentamaan ja parantamaan sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Tämä näkyy siitä, että sosiaalimenojen osuus BKT:sta on kasvanut huomattavasti. Köyhyysaste (20 prosenttia) oli vuonna 2001 suurempi kuin EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo (15 prosenttia), tosin se on pienentynyt viime vuosina. Viime vuosien voimakkaan talouskasvun sekä sosiaalimenojen nousun ja uusien työpaikkojen syntymisen odotetaan luovan ympäristön, jossa voidaan edistää köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa entistä paremmin sopivasti suunniteltujen toimien avulla.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Vuosien 2001–2003 sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisältyviä toimia toteutetaan parhaillaan, osittain ESR-rahoituksen avulla. Myöhemmin selviää, kuinka hyvin toimet onnistuvat. Tosin näyttää siltä, että toimet ovat tehostumassa. Edistystä on havaittavissa: heikossa asemassa oleville suunnattuja työllisyystoimia on parannettu ja huollettaville perheenjäsenille tarjottavien sosiaalipalvelujen määrää on lisätty. Käteisavustusjärjestelmää on laajennettu. Tavoitteena on ulottaa se kattamaan useampia köyhyysvaarassa olevia ryhmiä. Lainsäädäntöä on uudistettu erilaisilla uudistuksilla, ja syyskuussa 2003 hyväksyttiin lähentymistä koskeva peruskirja (Convergence Charter). Uudistusten avulla lisätään lähentymistä edistäviä toimia.

**Strateginen lähestymistapa:** Uusi sosiaalista osallisuutta koskeva kansallinen toimintasuunnitelma on osa Kreikan lähentymisstrategiaa, jolla maa pyrkii saavuttamaan EU:n keskimääräisen tason. Sosiaalista suojelua pidetään yleisen kehityksen tärkeänä osana. Strateginen lähestymistapa perustuu a) yleisiin toimiin, erityisesti talouskasvuun ja rakennemuutokseen liittyviin toimiin, joiden tavoitteena on säilyttää sosiaalimenojen ja voimavarojen uudelleenjaon kasvuvauhti, ja b) erityistoimiin, joilla torjutaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Suunnitelmassa ehdotetaan strategisia toimia neljällä alalla: (a) maaseutu, (b) vanhukset, (c) työelämään osallistumisen edistäminen ja (d) hallinnon laatu. Sosiaalipolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on vähentää köyhyysvaarassa olevien määrää merkittävästi. Tämän saavuttamiseksi on asetettu kymmenen kansallista erityistavoitetta, jotka olisi saavutettava vuoteen 2010 mennessä.

**Tärkeimmät toimet:** Sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitellyt toimintalinjat ja toimenpiteet osoittavat, että Kreikassa pyritään vahvistamaan ja laajentamaan sosiaaliturvajärjestelmää. Hallinnon parantamisen painottamista on pitkään odotettu sosiaalipolitiikkaan liittyvillä aloilla. Nykyiset toimenpiteet edellyttävät entistä parempia koordinointi-, seuranta- ja toteutusjärjestelmiä, etenkin paikallisella tasolla. Paikallistason sosiaalipalveluverkoston luomiseen liittyvä aloite parantaa osaltaan eri tahojen toteuttamien ohjelmien välistä koordinoitua ja synergiaa. Vasta perustettu kansallinen sosiaalisen suojelun elin (National Commission for Social Protection) on ainoa suunnitelmaan sisältyvä väline, jonka tavoitteena on kaikkien sidosryhmien aktivointi. Sen toimintaa on seurattava tarkoin.

**Tulevaisuuden haasteet:** Haasteena on edelleen kaikkien asianosaisten sidosryhmien **aktivointi**. Toisena haasteena on **maahanmuuttajien** sosioekonominen sopeuttaminen. Se edellyttää moniulotteisen lähestymistavan omaksumista ja jatkuvia toimia. Ratkaisevia ovat myös **digitaalisen lukutaidon** ja **elinikäisen oppimisen** alan aloitteet. Lisäksi on vahvistettava tasa-arvon valtavirtaistamisen periaatteen jatkuvaa soveltamista ja parannettava eri vammaisryhmien mahdollisuuksia osallistua talous- ja yhteiskuntaelämän kaikkiin osa-alueisiin.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Tuotanto on kasvanut Kreikassa voimakkaasti vuodesta 1996 makrotaloudellisten olosuhteiden jatkuvan parantumisen ansiosta. Vuonna 2000 reaalisen BKT:n kasvu kiihtyi 4,2 prosenttiin ja jatkui lähes samalla tasolla vuosina 2001 ja 2002 (4,1 prosenttia ja 4 prosenttia). Myös vuoden 2003 näkymät ovat hyvät. Kasvu on Kreikassa ollut selvästi nopeampaa kuin EU:ssa keskimäärin (3,5 prosenttia vuonna 2000, 1,6 prosenttia vuonna 2001 ja 1 prosentti vuonna 2002). Kansallisten tietojen mukaan kokonaistyöllisyys kasvoi vuositasolla 0,76 prosenttia vuoden 2002 toisella neljänneksellä ja 1,38 prosenttia vuoden 2003 toisella neljänneksellä. Eurostatin tietojen mukaan taas vuosi 2002 oli kolmas peräkkäinen vuosi, jolloin työllisyyskasvu Kreikassa oli negatiivinen. Kokonaistyöllisyysaste on nousussa, mikä vähentää hieman Kreikan ja EU:n keskiarvon välistä eroa. Työllisyysasteiden välinen suhteellinen ero on pienempi, jos vertailun perusteena käytetään kokoaikaekvivalenteina ilmaistuja työllisyysasteita, koska osa-aikaisen työn tekeminen on Kreikassa harvinaista.

Työttömyys on vähentynyt vuodesta 2000, ja sen odotetaan vähenevän edelleen. Työttömyysaste on kuitenkin korkea verrattuna EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvoon (9,6 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 7,6 prosenttia vuonna 2002). Työttömyys keskittyy yhä pääasiassa nuoriin ja naisiin, mikä johtuu institutionaalisesta tehottomuudesta ja rakenteellisesta epätasapainosta. Pitkäaikaistyöttömyyden aste ja nuorten työttömyysaste ovat laskussa mutta yhä korkeampia kuin EU:n keskiarvot. Samoin naisten työttömyys on hieman laskussa.

Kreikka on pyrkinyt vuodesta 1996 määrätietoisesti laajentamaan ja parantamaan sosiaaliturvajärjestelmäänsä sekä määrällisesti että laadullisesti. Tämä näkyy osittain siitä, että sosiaalimenojen osuus BKT:sta on kasvanut: vuonna 1990 osuus oli 22,9 prosenttia (EU:n keskiarvo oli 25,5 prosenttia), ja vuonna 2000 osuus oli 26,4 prosenttia (EU:n keskiarvo oli 27,3 prosenttia), mikä osoittaa, että Kreikka lähestyy EU:n keskiarvoa. Köyhyysaste on Kreikassa edelleen suuri (20 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 15 prosenttia vuonna 2001), tosin se on pienentynyt viime vuosina. Jos laskennallinen vuokra otettaisiin huomioon, köyhyysriski olisi luultavasti pienempi. Työllisyysasteen olisi nouseva, jotta köyhyysasteen pieneminen jatkuisi.

Vuoden 2001 ECHP-tietojen mukaan eläkkeet ja muut sosiaaliset tulonsiirrot vähentävät merkittävästi köyhyysriskiä (19 prosenttiyksikköä), ja niiden merkitys lisääntyy. Ilman eläkkeitä ja sosiaalisia tulonsiirtoja köyhyysriski olisi ollut 39 prosenttia. Siirtojen vaikutus on kuitenkin pienempi kuin EU:ssa keskimäärin (24 prosenttiyksikköä). Muiden sosiaalisten tulonsiirtojen kuin eläkkeiden vaikutus oli Kreikassa vain 3 prosenttiyksikköä, kun vaikutus EU:n 15 jäsenvaltiossa oli keskimäärin 9 prosenttiyksikköä. Kaikesta huolimatta tulonsiirrot parantavat huomattavasti niidenkin tuloja, jotka eivät ylitä 60 prosentin mediaanitulojen kynnyksarvoa. Kreikassa ei ole hyväksytty virallista köyhyysrajan määritelmää. Vaikka maassa ei ole yleistä taatun vähimmäistulon turvaavaa järjestelmää koko väestölle, siellä on useita erilaisia toimeentulotukijärjestelmiä, jotka on suunnattu suuressa köyhyysvaarassa oleville väestöryhmille (etenkin vanhuksille, työttömille ja vammaisille). Näiden järjestelmien kattavuutta on laajennettu, ja niihin on lisätty uusia tukia viime vuosina.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Sosiaalisesti heikossa asemassa olevia ryhmiä koskevassa työllisyyspolitiikassa on viime vuosina alettua suosia merkittävästi entistä enemmän aktivointitoimia. Pääosin Euroopan

työllisyysstrategian vaikutuksesta huomiota kiinnitetään entistä enemmän työllistettävyyden parantamiseen sen sijaan, että parannettaisiin toimeentulokitoimia ja muita perinteisiä passiivisia toimia. Samalla aletaan kehittää ennaltaehkäisevää ja yksilöllistä lähestymistapaa. Edistystä on saavutettu myös sellaisille huollettaville perheenjäsenille (vanhukset, vammaiset ja lapset) tarjottavien sosiaalipalvelujen määrän lisäämisessä (päivähoito, lastenhoitokeskukset, kotiapu), joiden odotetaan sovitavan myös työn ja perhe-elämän yhteen. EU:n osallistuminen joidenkin toimenpiteiden rahoittamiseen luo edellytykset toimien siirtämiselle paikallisviranomaisten vastuulle yhteisrahoituskauden päätyttyä, minkä jälkeen paikallisviranomaisten on varmistettava toiminnan jatkamiseen tarvittava rahoitus.

Sosiaalipolitiikassa ja monilla siihen liittyvillä aloilla on tapahtunut merkittäviä muutoksia, pääasiassa viime vuosina hyväksytyjen lainsäädännön uudistusten ja oikeudellisten järjestelyjen avulla. Nämä näyttävät olevan oikeansuuntaisia ja parantaisivat epäilemättä täysipainoisesti toimiessaan sosiaalista osallisuutta edistävien toimien tehokkuutta ja etenkin heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien sosioekonomista sopeuttamista Kreikan yhteiskuntaan.

Käteisavustusjärjestelmän avulla luodaan turvaverkko erityisryhmiä varten. Siinä otetaan huomioon heidän erityistarpeensa ja käytetään muita kuin taloudellisia tietoja syrjäytymisvaaran minimoimiseksi. Yleistä turvaverkkoa pidetään tällä hetkellä epäkäytännöllisenä ja kielteisesti vaikuttavana, pääasiassa siksi, ettei tukeen oikeutettujen etuuksien saajien määrästä ole tarkkoja tietoja. Vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisältyi kolme uutta toimeentulotukia koskevaa aloitetta. Alkuvaiheessa rajoitettiin niiden määrää, joita toimet koskivat, ja järjestelmiä on nyt laajennettu.

Siitä, kuinka hyvin Nizzassa asetettujen neljän tavoitteen saavuttamisessa on edistytty, on edistyksen luonteen vuoksi vaikea saada ajankohtaisia tilastotietoja. Ensimmäiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisältyvistä toimista ei ole laadittu edistymistä koskevaa yksityiskohtaista raporttia, joka sisältäisi asiaan liittyviä tietoja ja indikaattoreita, joten suunnitelman täytäntöönpanoa on vaikea arvioida tarkkaan. Ensimmäisessä suunnitelmassa mainittu seurantajärjestelmä on muotoutumassa vähitellen. Kaikkia suunnitelmaan sisältyviä toimia toteutetaan parhaillaan, osittain ESR-rahoituksen avulla.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Uusi sosiaalista osallisuutta koskeva kansallinen toimintasuunnitelma on osa lähentymisstrategiaa, jonka avulla Kreikka pyrkii saavuttamaan EU:n keskiarvoa vastaavan tason. Suunnitelmassa painotetaan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden takaamista ja korostetaan sitä, että sosiaalipolitiikka edistää Lissabonin kokonaisstrategian mukaista kehitystä. Strateginen lähestymistapa perustuu a) yleisiin toimiin, erityisesti talouskasvuun ja rakennemuutokseen liittyviin toimiin, joiden tavoitteena on varmistaa vakaa kasvu, jonka avulla turvataan sosiaalimenojen asteittaiseen lisäämiseen ja uudelleenjakoon tarvittava rahoitus, ja b) erityistoimiin, joilla ratkaistaan nykyisiä ja tulevia köyhyyden ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä ongelmia.

Näin ollen suunnitelmassa ehdotetaan kohdennettuja toimia neljällä, toisiinsa liittyvällä strategisella alueella. Nämä ovat (a) **maaseutu**: kaupungeissa ja maaseudulla asuvan väestön taloudellisten mahdollisuuksien ja elämänlaadun välisten erojen poistaminen maaseutualueiden yhtenäisen kehittämisen avulla, (b) **vanhukset**: toimeentulotuen varmistaminen niille, joiden eläke on pieni, ja kaikkien sosiaalipalvelujen saatavuuden



parantaminen, (c) **työelämään osallistumisen edistäminen**: huomion kiinnittäminen viiteen väestöryhmään (naiset, ikääntyvät työntekijät, nuoret, vammaiset ja maahanmuuttajat), samalla kun pidetään ratkaisevan tärkeänä tavoitteita, jotka koskevat työn tekemistä kannattavaksi ja pimeän työn muuttamista lailliseksi työksi, (d) **hallinnon laatu**: etusijalla ovat strategiset toimet, järjestelmällinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa, toimien hajauttaminen, palvelujen valikoima ja laatu.

Tunnusomaista strategialle on hyvän hallinnon tarpeen korostaminen toimien reaktiivisen johtamisen sijaan. Tätä toteutetaan seuraavilla tavoilla: eri politiikan alojen välinen koordinointi, eri alojen tavoitteiden yhteensopivuus, laaja yhteiskunnallinen konsensus ja yhteiset toimet tavoitteiden saavuttamiseksi sekä luopuminen kapeiden henkilö- tai alakohdistaisten etujen ajamisesta.

Sosiaalipolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on vähentää köyhydessä elävien määrää merkittävästi. Tämän saavuttamiseksi on asetettu kymmenen kansallista erityistavoitetta aloilla, jotka ovat keskeisiä sosiaalisen osallisuuden kannalta. Neljä tavoitteista koskee suuressa köyhyysvaarassa olevien erityisryhmien aseman parantamista, ja loput kuusi liittyvät muihin painopistealueisiin. Tavoitteissa viitataan vuoteen 2010, kuten muissakin Lissabonin tavoitteissa, eikä vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman kauteen. Etenkin työllisyystavoitteiden saavuttaminen näyttää olevan välttämätöntä sosiaalisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Uudessa sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitellään paljon erilaisia toimia, kuten käteistuet, työllisyyden edistämisen- ja koulutusohjelmat, sosiaaliturvaan liittyvät ohjelmat, yhtenäiset toimet, hallinnolliset järjestelyt jne. Toimet osoittavat, että Kreikassa on sitouduttu kehittämään sosiaaliturvajärjestelmää ja vahvistetaan sitä edelleen, jotta voidaan puuttua tiedossa oleviin perinteisiin ja uusiin ongelmiin sekä vastata tarpeisiin, jotka koskevat köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Strategisella tasolla sosiaalinen osallisuus sisällytetään lähentymisprosessiin, joka määritellään syyskuussa 2003 hyväksytyssä lähentymistä koskevassa peruskirjassa (Convergence Charter). Uudet toimet taas täydentävät toimintasuunnitelman toimia. Erityisesti painotetaan hyvän hallinnon tarvetta, mikä on Kreikassa erityisen tärkeää sosiaalipolitiikkaan liittyvillä aloilla. Nykyiset toimenpiteet, joista joitakin on laajennettu ja vahvistettu, edellyttävät entistä parempien koordinointi-, seuranta- ja toteutusjärjestelmien kehittämistä, etenkin paikallisella tasolla. Paikallistason sosiaalipalveluverkoston luomiseen liittyvä aloite parantaa osaltaan eri tahojen toteuttamien ohjelmien välistä koordinointia ja synergiaa. Vasta perustettu kansallinen sosiaalisen suojelun elin (National Commission for Social Protection) on ainoa suunnitelmaan sisältyvä väline, jonka tavoitteena on kaikkien sidosryhmien aktivointi, järjestelmällisen vuoropuhelun edistäminen kansalaisyhteiskunnan kanssa ja eri instituutioiden välinen vastuunjako. Tämän tärkeän elimen toimintaa on seurattava tarkoin.

#### 5. Tasa-arvonäkökulma

Tiettyjä naisten osallistumista edistäviä ensisijaisia perusteita on sovellettu viime vuosina yhä enemmän useimmissa työllisyys- ja koulutusohjelmissa, mikä onkin jo lisännyt naisten osallistumista niihin. Viime vuosina on tuettu yhä enemmän myös investointihankkeita, joiden avulla myönnetään vain naisyrityksille suunnattuja tukia yrityksen perustamiseen ja/tai uudistamiseen, ja tämän toiminnan odotetaan jatkuvan. Lisäksi on lisätty sosiaalipalveluja, joiden tavoitteena on auttaa naisia työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Toimien teho paranee huomattavasti, jos yksittäisten toimien välinen koordinointi onnistuu entistä

paremmin. Synergiaetujen maksimoimiseksi on erityisesti koordinoitava entistä paremmin toimenpiteet, joilla pyritään lisäämään naispuolisen työvoiman tarjontaa ja kysyntää.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Äskettäinen työllisyyttä ja sosiaalista suojelua edistävää sosiaalista vuoropuhelua koskeva laki (Social Dialogue for the Promotion of Employment and Social Protection) on tervetullut aloite. Haasteena on kuitenkin edelleen kaikkien asianosaisten sidosryhmien **aktivointi**, jotta voidaan edistää heidän osallistumistaan toimintaan ja varmistaa toimien koordinointi järjestelmällisen vuoropuhelun ja keskinäisen vastuunjaon avulla. On tärkeää, että työllisyyden ja sosiaalisen suojelun elimet (Commission for Employment, Commission for Social Protection) toimivat tehokkaasti köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Toisena haasteena on **maahanmuuttajien** sosioekonominen sopeuttaminen. Se edellyttää moniulotteisen lähestymistavan omaksumista ja jatkuvia yhtenäisiä toimia. Maahanmuuttajien sopeuttamista koskevan toimintasuunnitelman toteuttaminen ja maahanmuuttajapolitiikkaa käsittelevä elin (Immigration Policy Institute, IMEPO) ovat tärkeitä tekijöitä näihin haasteisiin vastaamisen kannalta. Ratkaisevia ovat myös **digitaalisen lukutaidon** ja **elinikäisen oppimisen** alan aloitteet, jotka liittyvät nykyisiin ja tuleviin työllisyystarpeisiin, heikossa asemassa olevia ryhmiä koskevat aloitteet ja aloitteet, joilla ehkäistään tulevia ongelmia. Lisäksi parantamisen varaa on huomattavasti **tasa-arvon valtavirtaistamista** koskevan lähestymistavan varmistamisessa sekä toimissa, joilla parannetaan eri **vammaisryhmien mahdollisuuksia osallistua** talous- ja yhteiskuntaelämään. Maatalousvaltaisten maaseutualueiden tuleva rakenteellinen sopeuttaminen edellyttää kokonaisvaltaisen lähestymistavan jatkuvaa käyttöä maaseutualueiden kehittämisen alalla.

## ESPANJA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Kahden viime vuoden aikana Espanjan talous on pystynyt ylläpitämään yli 2 prosentin vuotuista BKT:n kasvua, joka on EU:n keskiarvoa korkeampi. Taloustilanteen ja aktiivisen työllisyyspolitiikan ansiosta pitkäaikaisen ja hyvin pitkäaikaisen työttömyyden asteet ovat laskeneet. Vaikka naisten asema työmarkkinoilla on entistä lähempänä EU:n keskimääräistä tilannetta, naisten työttömyysaste on vielä hyvin korkea miesten työttömyysasteeseen verrattuna, lähes kaikissa ikäryhmissä ja kaikilla koulutustasoilla. Tilapäisten työsuhteiden osuus (30,2 prosenttia) on vielä hyvin suuri. Espanjan työllisyyttä koskevat indikaattorit lähenevät selvästi EU:n keskiarvoja. Joidenkin indikaattorien kehitys on kuitenkin edelleen jäljessä EU:n keskiarvosta.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Sosiaalista syrjäytymistä torjuvan strategian laajentamisessa alue- ja paikallishallintoon on edistytty huomattavasti. Uuden lainsäädännön käyttöönotto (sisältyy toimina ensimmäiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan) on luonut perustan nykyiselle konkreettisempien toimien kehittämiselle. Parannuksia on havaittavissa sosiaali- ja työvoimapalvelujen välisessä yhteistyössä, voimavarojen tarjonnassa heikossa asemassa oleville ryhmille sekä terveydenhuollon alalla. Muilla tärkeillä aloilla edistys on kuitenkin ollut vähäisempää, esimerkiksi koulun keskeyttämisen torjunnassa.

**Strateginen lähestymistapa:** Suunnitelmassa esitellään runsaasti erilaisia toimia, tosin ei ole selvää, miten toimet liittyvät toisiinsa. Yksi ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman heikkouksista – tavoitteiden puute – on edelleen ongelma, etenkin terveydenhuollon, asumisen ja koulutuksen alalla. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta keskittyy tiettyihin heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Työllisyys on edelleen tärkein keino, jolla sosiaalista osallisuutta edistetään. Erityistä huomiota kiinnitetään kuitenkin myös siihen, että varmistetaan riskiryhmien ja köyhyydessä elävien mahdollisuus käyttää terveydenhuolto-, koulutus- ja asuntopalveluja. Huomattakoon, että tavoitteeksi asetetaan niiden henkilöiden määrän, joiden tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanituloista, vähentäminen 2 prosentilla.

**Tärkeimmät toimet:** Pienituloisten tuloverotuksen keventämisen, eläkkeiden parantamisen ja työnantajille suunnattujen kannustimien pitäisi Espanjan toimintasuunnitelman mukaan vakiinnuttaa kehitystä kohti parempaa tulotasoa. Sosiaalista syrjäytymistä torjutaan toimilla, joiden avulla pyritään ratkaisemaan perheitä ja alueellista epätasapainoa koskevia ongelmia sekä vähentämään tieto- ja viestintätekniikkojen käytön esteitä. Ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan yhteisen raportin jälkeen suunnitelmaan on otettu mukaan (myös työllisyyden kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisältyviä) toimia, joilla poistetaan esteitä sellaisten naisten osallistumiselta työmarkkinoille, joiden yhteiskunnallinen asema ja koulutustaso ovat alhaiset, sekä perheväkivallan uhreille myönnettäviä taloudellisia tukia.

**Tulevaisuuden haasteet:** Eri hallinnon tasojen välillä tarvitaan edelleen koordinoitua ja yhteistyötä, ja haasteena on edistyksen seuraaminen paikallisella ja alueellisella tasolla. Perusta on luotu joillakin keskeisillä aloilla (kuten terveydenhuoltoavustukset), ja tiedotusjärjestelmiä kehitetään ja toteutetaan parhaillaan. Koska työllisyys on tärkeää sosiaalisen osallisuuden saavuttamisen kannalta, on tarvetta vahvistaa työmarkkinaosapuolten osallistumista toimintaan. Maahanmuuttajien määrän kasvu voi luoda lisää paineita joillekin sosiaalipalveluille ja etuusjärjestelmille, jollei asiaa oteta huomioon talousarvioita laadittaessa.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Kahden viime vuoden aikana Espanjan talous on pystynyt ylläpitämään yli 2 prosentin vuotuista BKT:n kasvua, joka on EU:n keskiarvoa korkeampi. Espanjan taloudelle tunnusomaista on kahdeksan viime vuoden aikana ollut työttömyyden tasainen väheneminen: työttömyysaste oli 18,8 prosenttia vuonna 1995 ja 11,3 prosenttia vuonna 2002 (yhdenmukaistettu työvoimatutkimus). Vaikka työttömyysaste on edelleen EU:n korkeimpia (lähinnä nuorten ja naisten suuren työttömyyden vuoksi), lähentymistä on selvästi havaittavissa.

Työllisyyden myönteinen kehitys ja eläkkeiden asteittainen paraneminen ovat puolestaan pienentäneet Espanjan ja muun EU:n välistä kuilua. Monet tuloja koskevat indikaattorit näyttävät lähentyvän EU:n keskiarvoja, vaikka alle 60 prosentin mediaanitulojen kynnysarvon alapuolella olevien köyhien osuus on Espanjassa edelleen EU:n suurimpia. Vuoden 2001 ECHP-tietojen mukaan köyhyysriski oli Espanjassa 19 prosenttia.

Kuten Gini-kertoimesta käy ilmi, ero EU:n keskiarvoon on säilynyt ennallaan, vaikka Espanjan luku on parantunut (32 prosenttia Espanjassa ja 29 prosenttia EU:ssa vuonna 2000). Vielä merkittävämpää on, että köyhyysriskiä ennen sosiaalisia tulonsiirtoja ja niiden jälkeen kuvailevat luvut osoittavat, että siirtojen vaikutus on Espanjassa pienempi.

Kuten viimekertaisessa sosiaalista osallisuutta koskevassa yhteisessä raportissa todettiin, Espanja kuuluu niihin maihin, joissa sosiaaliseen suojeluun käytettävien menojen prosenttiosuus BKT:sta on EU:n pienimpiä. Vuonna 2000 osuus oli 20 prosenttia (EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo oli 27,1 %). Sosiaalisen suojelun varoista 91 prosenttia (koko EU:ssa 83 prosenttia) kohdistuu vanhuksiin, terveydenhuoltoon, vammaisiin ja työttömyyteen, ja näin muihin kohteisiin jää vain 9 prosenttia.

Muiden kuin työllisyyttä koskevien indikaattorien osalta kehitys on ollut epätasaisempaa. Esimerkiksi koulunkäyntinsä varhain keskeyttäneiden osuus on Espanjassa EU:n suurimpia, vaikka tilanne on hieman parantunut vuodesta 1995. Heikoimmassa asemassa olevista ryhmistä maahanmuuttajien määrä on kasvanut huomattavasti.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Taloustilanteen ja aktiivisen työllisyyspolitiikan ansiosta pitkäaikaisen ja hyvin pitkäaikaisen työttömyyden asteet ovat laskeneet. Huolestuttavaa on edelleen tilapäisten työsuhteiden suuri osuus (30,2 prosenttia). Eri alueiden välillä on suuria eroja, vaikka tilanne on hieman parantunut.

Aluehallinnon toimivaltaan kuuluvan vähimmäistoimeentulon takaavan järjestelmän kattavuus on parantunut, ja kaikilla itsehallintoalueilla on nyt omat järjestelmänsä. Suuntauksena on liittää nämä etuudet työllistettävyyttä edistäviin toimiin. Myös eläkejärjestelmän viimeisin uudistus keskittyi pienituloisimpiin.

Koulutuksen laatua koskeva laki hyväksyttiin vuonna 2002. Sen päätavoitteita on vähentää koulun keskeyttämistä ja ennaltaehkäistä heikkoa koulumenestystä.

Asumisen alalla toimet ovat keskittyneet vuokra-asuntojen saatavuuden parantamiseen ja asunnon ostoon myönnettävien tukien lisäämiseen. Edistys on kuitenkin ollut hyvin vähäistä, ja tuloksia on heikentänyt asuntojen hintojen tasainen nousu.

Terveydenhuollossa merkittäväntä on ollut terveydenhuoltoavustuksen sisällyttäminen kansalliseen terveydenhuoltojärjestelmään. Kyseessä on uusi etuus, joka parantaa terveydenhuoltopalveluja ja jonka odotetaan vaikuttavan huomattavasti heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tilanteeseen. Vaikutukset riippuvat kuitenkin siitä, missä määrin uudistus toteutetaan. Heikossa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksia käyttää palveluja on edelleen tehostettava ja mahdollisuuksia päästä erikoisterveydenhuollon palveluihin on parannettava (jonoja on siis lyhennettävä).

Sosiaalista syrjäytymistä torjuvan strategian laajentamisessa alue- ja paikallishallintoon on edistytty huomattavasti. Tähän mennessä on hyväksytty 13 alueellista suunnitelmaa, ja loput neljä hyväksyttäneen piakkoin. Lisäksi jotkut suurkaupungit ovat esitelleet suunnitelmansa tai aikovat ryhtyä panemaan suunnitelmiaan täytäntöön.

Tieto- ja viestintäteknikkaohjelmien tarjonta vähäosaisimmille ryhmille on parantunut, samoin tieto- ja viestintäteknikkojen käyttö koulujärjestelmässä.

Vammaisille on laadittu yhteistyössä etuuskien saajia edustavien järjestöjen kanssa erilaisia suunnitelmia, jotka koskevat koulutusta, työllisyyttä ja palvelujen saatavuutta.

Kaikkien toimijoiden aktivoinnissa tärkeää edistystä on saavutettu alue- ja paikallishallinnon osallistumisessa sekä kansalaisjärjestöjen ja etuuskien saajien aktiivisessa osallistumisessa toimintaan. Työmarkkinaosapuolten osallistumista olisi kuitenkin edelleen lisättävä.

ESR:n tuen merkitys sosiaalista osallisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta esitellään kattavasti kansalliseen toimintasuunnitelmaan kuuluvassa havainnollisessa liitteessä. ESR:n tukemien toimien toteuttaminen edistää merkittävästi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa Espanjassa.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Yksi ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman heikkouksista – tavoitteiden puute – on edelleen ongelma, etenkin terveydenhuollon, asumisen ja koulutuksen alalla. Suunnitelmassa määritellään päätavoitteiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen edistäminen, perheväkivallan ehkäisemistä koskevien toimien vahvistaminen sekä tieto- ja viestintäteknikoiden käyttömahdollisuuksien parantaminen heikoimmassa asemassa olevien ryhmien keskuudessa.

Sidosryhmien aktivoinnin olisi jatkuttava, jotta osallisuutta tukevaa politiikkaa voitaisiin tehostaa. Kaksi uuden sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman kymmenestä päätavoitteesta koskee nimenomaan tätä kysymystä. Kansalaisjärjestöjen kanssa luodaan keskustelufoorumi, ja tietoja ja hyviä käytäntöjä vaihdetaan. Samoin kuin vuoden 2001 suunnitelmassa, alue- ja paikallishallinnon osallistuminen toimintaan on osa strategista lähestymistapaa. Kolmessa vuosien 2003–2005 suunnitelman päätavoitteista vastataan tähän kysymykseen koordinoinnin, alueiden välisen yhteenkuuluvuuden ja alueellisten parlamenttien entistä aktiivisemmän osallistumisen avulla. Alueellisella ja paikallisella tasolla laaditaan osallisuutta koskevat suunnitelmat niin, että vähintään 50 prosenttia väestöstä kuuluu suunnitelmien piiriin vuoteen 2005 mennessä.

Huomattakoon, että tavoitteeksi asetetaan niiden henkilöiden määrän, joiden tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanituloista, vähentäminen 2 prosentilla. Tämä tavoite saatetaan saavuttaa lisäämällä työelämään osallistumista ja parantamalla eläkkeitä jatkuvasti sekä konkreettisilla verotoimenpiteillä, joilla pienennetään pienituloisten tuloveroastetta.

Kuten ensimmäisessä sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa todettiin, Espanjan sosiaalipolitiikka keskittyy edelleen tiettyihin erityisryhmiin. Tämän ansiosta etuuksien saajat voivat osallistua merkittävästi toimien suunnitteluun ja toteutukseen, mutta laaja-alaisen kysymysten ratkaiseminen saattaa olla vaikeaa. Suunnitelmaa voidaan kuitenkin käyttää myös näiden kysymysten esittelemiseen, jotta voidaan saavuttaa yhtenäisempi tai laaja-alaisempi lähestymistapa.

Sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman ja työllisyyden kansallisen toimintasuunnitelman välistä koordinoitua ei erityisesti mainita uudessa sosiaalista osallisuutta koskevassa suunnitelmassa osana strategiaa, mutta jotkin työllisyyden toimintasuunnitelman toimita sisältyvät sosiaalista osallisuutta koskevaan suunnitelmaan tavoitteina. Näitä ovat esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, sosiaalisen suojelun, työllisyyden ja sosiaaliseen integroitumisen koordinoitua parantaminen sekä sosiaaliturvamaksujen pienentäminen henkilöillä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä tai syrjäytyneet.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Uusi sosiaalista osallisuutta koskeva kansallinen toimintasuunnitelma käsittää 269 toimenpidettä (84 toimenpidettä enemmän kuin ensimmäinen suunnitelma), joista suurin osa keskittyy kolmeen ensimmäiseen yhteisiin tavoitteisiin. Useimmat toimenpiteet ovat peräisin ensimmäisestä toimintasuunnitelmasta (ja ne on tarkoitus toteuttaa tulevaisuudessa tai niitä toteutetaan parhaillaan). Muiden toimien avulla kehitetään ensimmäisen suunnitelman toimia, joiden avulla on uudistettu lainsäädäntöä ja luotu perusta konkreettisten toimien kehittämiselle. Tärkeimmät työelämään osallistumista edistävät keinot, jotka sisältyvät myös työllisyyden kansalliseen toimintasuunnitelmaan, ovat työntekijän integrointia tukevat perehdyttämisjaksot, työnantajille suunnatut kannustimet sosiaaliturvamaksun vähentämisen avulla sekä kansalaisjärjestöjen ja hajautettujen julkisten työnvälityspalvelujen välisen yhteistyön vahvistaminen.

Muiden voimavarojen saatavuuden parantamiseksi ensimmäisessä suunnitelmassa luotua perustaa voidaan nyt kehittää ja toteuttaa, esimerkiksi voidaan tutkia perusteellisesti palvelujen käyttäjien tarpeita ja määrää. Suunnitelmassa esitellään uusia toimia, joiden tavoitteena on varmistaa mahdollisuudet käyttää oikeuspalveluja. Perheen hajoamiseen liittyvien tekijöiden vaikutusten lieventämiseksi, sosiaalisten ongelmien korjaamiseksi aluetasolla ja uuden tekniikan käytön erityisten esteiden poistamiseksi toteutetaan erilaisia toimia.

Ensimmäiseen sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan verrattuna tässä toisessa suunnitelmassa laajennetaan toisia toimia ja parannetaan toisia. Tavoitteena on edelleenkin aktivoida hallinnon kaikki asianomaiset tahot ja parantaa näiden välistä koordinoitua. Toimet, joilla kerätään kaikki tarvittavat tiedot köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisista pitkälle hajautetuista toimita, on myös asetettu uudessa suunnitelmassa etusijalle.

#### 5. Tasa-arvonäkökuuma

Naisten tilanne työmarkkinoilla on Espanjassa erityinen: naisten työttömyysaste on hyvin korkea miesten työttömyysasteeseen verrattuna. Uudessa suunnitelmassa esiteltävän entistä paremman analyysin ansiosta voidaan seurata erityisiin ryhmiin kohdennettujen toimien tuloksia sukupuolen mukaan eriteltyinä. Espanjassa on laadittu kansallinen

toimintasuunnitelma perheväkivallan torjumiseksi, ja maassa tiedostetaan perheväkivallan uhrien todennäköisesti kärsivän sosiaalisesta syrjäytymisestä.

Myös uusi tasa-arvosuunnitelma on oleellinen osa sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman toimia. Suunnitelman tavoitteena on poistaa työelämään osallistumisen esteitä naisilta, joilla on alhainen yhteiskunnallinen asema tai koulutustaso. Uudeksi haasteeksi saattaa muodostua syrjäytymisvaarassa olevien yksinhuoltajatalouksien määrän kasvaminen (suurin osa yksinhuoltajista on naisia).

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Hallinnon eri tasojen välillä tarvitaan edelleen koordinoitua ja yhteistyötä monilla aloilla, jotta voidaan varmistaa sosiaalista osallisuutta tukevan politiikan toimenpiteiden vähimmäistaso. Vaikka perusta on luotu joillakin keskeisillä aloilla (kuten terveydenhuollossa), sekä tiedotusjärjestelmiä että palvelujen saatavuutta on vielä kehitettävä ja toimia toteutettava, jotta voidaan varmistaa, että palvelujen kohderyhmät voivat todella käyttää palveluja.

Koska työllisyys on tärkeää sosiaalisen osallisuuden saavuttamisen kannalta, on tarvetta vahvistaa työmarkkinaosapuolten osallistumista toimintaan.

Espanjan väestön asteittainen ikääntyminen on otettu huomioon erityistoimilla, joilla huolehditaan vähäosaisimmista vanhuksista, mutta tämän ryhmän hoitotarpeet ovat lähitulevaisuuden tärkeimpiä haasteita. Köyhydessä elävien tai köyhyysvaarassa olevien terveydentilaa kannattaisi tutkia. Tärkeitä haasteita asettaa myös maahanmuuttajien osuuden suuri kasvu. Heidän sopeuttamisensa yhteiskuntaan liittyy moniin, tai jopa kaikkiin, suunnitelmassa käsiteltäviin kysymyksiin. Maahanmuuttajien määrän kasvu voi esimerkiksi luoda lisää paineita joillekin sosiaalipalveluille ja etuusjärjestelmille, jollei asiaa oteta huomioon talousarvioita laadittaessa.

## RANSKA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Useita vuosia jatkuneen voimakkaan talouskasvun ja työttömyyden tuntuva laskun jälkeen kasvu on ollut erittäin heikkoa vuoden 2001 puolivälistä lähtien. Uusien työpaikkojen syntyminen on hidastunut ja työttömyysaste on noussut korkeammaksi kuin kolmeen vuoteen (9,6 prosenttia heinäkuussa 2003). Tilanteelle on ominaista "hallinnollisen" köyhyyden lisääntyminen integroitumista tukevan vähimmäistulon (RMI, revenu minimum d'insertion) saajien määrän alettua uudestaan kasvaa vuoden 2002 toisella puoliskolla. Eurostatin mukaan köyhyysriski oli 15 prosenttia vuonna 2001 eli sama kuin Euroopan keskiarvo. Kansallisten tilastojen (INSEE) mukaan köyhyysriski on kuitenkin alempi, 12,7 prosenttia vuonna 2000.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Koska sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan ei ole liitetty vuonna 1998 annetussa laissa säädettyä syrjäytymisen vastaisten toimien kokonaisarviointia, tulosten analyysi jää joskus vaillinaiseksi. Vaikka eräillä työllisyyden alueella toteutetuilla järjestelyillä on saavutettu rohkaisevia tuloksia, työttömyysaste on edelleen erittäin korkea. Asuntopoliittiset toimet ovat osoittautuneet tarpeisiin nähden riittämättömiksi. Perheiden hajoamisen ehkäisyssä on parannettavaa, mutta terveyteen ja oikeussuojaan liittyvissä asioissa, ja laajemmin oikeuksien saantiin liittyvissä asioissa on saavutettu huomattavaa edistystä.

**Strateginen lähestymistapa:** Suunnitelmassa noudatetaan kahta strategiaa. Ensimmäisen strategian mukaisesti jatketaan vuonna 1998 aloitettuja toimia korostaen työllisyyttä ja toimia, joilla parannetaan oikeuksien saatavuutta. Toisena strategiana on aktivoida toimintaan alueelliset yhteisvastuulliset järjestöt hajauttamisen ja yksityinen sektorin avulla. Yksityinen sektori ei tähän asti ole ollut asiassa kovin aktiivinen. Suunnitelmassa keskitytään toimijoiden aktivointimenettelyihin ja seurannan parantamiseen. Suunnitelmassa ei aseteta kokonaistavoitetta köyhyyden vähentämiseksi, vaan annetaan etusija määrällisille erityistavoitteille, jotka ovat tosin rajallisia mutta realistisia ja kattavat suunnitelman päätoiminta-alat (työllisyys, asuminen, koulutus, terveys). Indikaattoreita on kehitetty huomattavasti, jotta saadaan selville toimien vaikutukset eri aloilla.

**Tärkeimmät toimet:** Sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman moniulotteisuus jättää sen strategisen ulottuvuuden hieman hämäräksi. Nizzan tavoitteiden mukaan jaotellut toimet edellyttävät nimittäin todella lukuisten valtion sektorien aktivointia. Uusiin toimiin, kuten integrointia tukevan vähimmäistulon ja ammatillisen koulutuksen hajauttamiseen, työllisyysvakuutushankkeeseen, henkilökohtaiseen vararikkomenettelyyn (rétablissement personnel) ja viisivuotiseen kaupunkialueiden uudistusohjelmaan, kohdistuu suuria odotuksia. Edellisen suunnitelman soveltamisalaa on laajennettu vammaisiin ja ulkomaalaisiin. Tasa-arvokysymysten valtavirtaistamisessa on vielä paljon tehtävää, mutta naisille kohdennetut toimet on kuitenkin yksilöity paremmin.

**Tulevaisuuden haasteet:** Työelämään osallistuminen, työpaikkojen epävarmuus ja asumiseen liittyvät puutteet ovat edelleen tärkeimmät haasteet samoin kuin alueellisen eriarvoisuuden poistaminen sekä erityisryhmien osalta turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet. Kysymyksiin, jotka koskevat oikeuksien saantia, saati uusien oikeuksien luomista, vastataan vain osittain. Ulkomaalaisväestön sopeuttaminen ja köyhien väestöryhmien ikääntyminen ovat myös tulevien vuosien keskeisiä haasteita. Innokkaasti odotettu ministeriöiden välinen koordinoitu politiikka (PCPI) auttane selventämään taloudellisia näkökohtia. Lisäksi siinä näkyisivät suunnitelman mukainen vahva sitoutuminen toimien yhtenäistämiseen, seurantaan ja arviointiin, varsinkin kun seuranta- ja arviointivelvoitteet koskevat myös hajautettuja toimia. Tässä mielessä määrällisiä tavoitteita on tarkennettava.



## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Vuoden 1997 puolivälistä vuoteen 2000 jatkuneen voimakkaan kasvun jälkeen talouden kasvu Ranskassa on ollut heikkoa vuoden 2001 puolivälistä (1,2 prosenttia vuonna 2002, todennäköisesti 0,2 prosenttia 2003 ja ennusteiden mukaan 1,7 prosenttia vuonna 2004), uusien työpaikkojen syntymisvauhti on hidastunut ja työttömyys on alkanut jälleen lisääntyä (8,8 prosenttia vuonna 2002, 9,6 prosenttia heinäkuussa 2003) koskettaen voimakkaasti kouluttamattomia nuoria. Erittäin pitkäaikainen (yli kolme vuotta kestävä) työttömyys on jatkuvasti laskenut vuodesta 1999, mutta kokonaisuudessaan pitkäaikaistyöttömyys (2,9 prosenttia vuonna 2002) on kääntynyt uudestaan nousuun ja koskettaa noin 700 000:ta työpaikan hakijaa, erityisesti yli 50-vuotiaita. Naisten työttömyysaste (10 prosenttia) on suurempi kuin miesten, ja alueiden välillä on vielä suuria eroja. Työttömyysasteiden alueellista vaihtelua kuvaava kerroin oli kansallisten tietojen mukaan 8,8 prosenttia vuonna 2001. Epävarmuus kasvaa, ja yhä useammat jäävät työttömiksi tilapäisten tai määräaikaisten työsuhteiden päättyessä. Useiden nuorten työelämään siirtymistä leimaa siten epävarmojen työllisyys- ja työttömyysjaksojen vuorottelu, mikä näkyy kansallisen työvoimatoimiston ANPE:n rekistereihin kirjattavien ja rekisteristä poistettavien 15–24-vuotiaiden työnhakijoiden suurena määränä.

Eurostatin mukaan köyhyysriski (prosentuaalinen osuus väestöstä, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia kansallisesta mediaanitulosta) oli 15 prosenttia vuonna 2001 (kansallisten tilastojen mukaan 12,7 prosenttia), eli sama kuin Euroopan keskiarvo. Pitkäaikainen köyhyyden riski oli 9 prosenttia. Vuosien 1997–2001 talouselämän elpymisestä huolimatta köyhyys ei näy merkittävästi vähentyneen. Kansallisten tietojen mukaan rahallinen köyhyys on hieman vähentynyt vuosina 1996–2000. Vähimmäistoimeentulon (RMI) saajien määrä on pienentynyt tuntuvasti, tosin kehitys on kääntynyt päinvastaiseksi vuoden 2002 jälkipuoliskolta.

Suurimmassa köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevia ryhmiä ovat edelleenkin työttömät, työssäkäyvät köyhät, alle 18-vuotiaat lapset, vähän koulutetut nuoret, suurperheet ja yksinhuoltajaperheet, yli 65-vuotiaat naiset sekä erityisryhmistä turvapaikanhakijat ja liikkuva väestö, joka ei tosin muodosta yhtenäistä ryhmää. Ensimmäisessä sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitut haasteet ovat säilyneet lähes ennallaan: suuren väestöosan eläminen epävarmuudessa, syrjäytyneet väestöryhmät, työpaikan saantimahdollisuudet ja tulojen parantamismahdollisuudet, mahdollisuudet oikeuksien saantiin ja alueellinen eriarvoisuus sekä taantuneilla kaupunkiasualueilla että maaseutualueilla.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Sosiaalista osallisuutta koskeva kansallinen toimintasuunnitelma laadittiin talouskasvun aikakautena, ja sitä on toteutettu epäsuotuisammassa taloudellisessa olosuhteissa kuitenkin suuremmista keskeytyksistä heikentyneestä poliittisesta ohjauksesta ja enemmistön vaihtumisesta vuonna 2002 huolimatta. Toimintasuunnitelmalla juurrutettiin ja laajennettiin vuonna 1998 aloitettuja toimia, kuten Trace-ohjelmaa, jolla pyritään edistämään vaikeuksissa olevien nuorten työnsaantia, ja alueellisia terveysohjelmia. Huolimatta mielenkiintoisia tuloksia tuottaneista järjestelmistä käsiteltävänä olevan ongelman laajuus sekä suhdanteen heikkeneminen rajoittivat toimien vaikutusta työllisyyteen. Selvin kuilu tarpeiden ja tulosten välillä on kuitenkin asumisessa. Järjestelmissä, joilla pyritään saamaan kotitaloudet maksukykyisiksi, on myös parannettavaa. Yleinen sairausvakuutusjärjestelmä ja alueelliset terveydenhuoltojärjestelmät sitä vastoin ovat selkeästi vaikuttaneet

mahdollisuuksiin päästä hoitoon. Toimintasuunnitelmassa on myös mukana useita kokeiluja kulttuurin ja lasten hyväksi sekä oikeussuojan ja yleisemmin oikeuksien saannin edistämiseksi. Tälle tavoitteelle annettu suuri painoarvo vahvistettiin maaliskuussa 2003 epävarmuuden ja syrjäytymisen vastaisten toimien tehostamiseksi laaditussa kansallisessa suunnitelmassa, joka painottuu oikeuksien saantimahdollisuuksien edistämiseen ja pahoin syrjäytyneiden tukemiseen.

Vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman näkyvyys jäi valitettavan vähäiseksi. Lisäksi eri toimintalinjojen yhtenäistäminen, vaikeuksissa olevien osallistuminen ja toimijoiden koulutukseen liittyvät toimet jäivät vähäisiksi. Seurannassa on keskitytty järjestelmällisesti indikaattoreihin. Vuoden 1998 laissa säädetyn kokonaisarvioinnin on määrä olla käytettävissä vuoden 2003 loppuun mennessä.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Ehdotettu strategia perustuu syrjäytymisen moniulotteisuuteen ja työllisyyden suureen merkitykseen ja on jatkoa vuonna 1998 aloitetuille toimintalinjoille. Strategiaan sisältyy lukuisia eri toimia neljän Nizzassa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Hajauttamishankkeen myötä uudistunut paikallisten yhteisöjen rooli sekä kaupan alan korostaminen ja merkitys työllistyvydessä ovat strategian merkittävimmät muutokset. Suunnitelman innovatiivisuus liittyy sen kattamaan erittäin laajaan alueeseen eikä niinkään toimien yksityiskohtiin. Toimista monet ovat jatkoa jo aloitetuille toimille tai vanhoja käytäntöjä, jotka on herätetty uudestaan henkiin. Uutta kehitystä on tapahtunut osa-alueilla, jotka vuonna 2001 jäivät vähälle huomiolle, kuten vammaisuuteen, ulkomaalaisväestöön ja tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä. Strategian ja haasteiden välinen yhteys jää usein vapaaehtoisuuden varaan, joka ei ole täysin suunnitelman laatijoiden hallinnassa, kuten paikallisyhteisöjen aktivointi hajauttamisen jälkeen tai yrityksiin vetoaminen.

Suunnitelmaan liittyy lukuisia indikaattoreita. Tarkkojen määrällisten, vaikkakin lukumäärältään vähäisten tavoitteiden asettaminen on myönteinen innovaatio. Tavoitteet on valittu niiden asianmukaisuuden ja realistisuuden vuoksi, ne kattavat eri toimet vain osittain eikä niihin sisälly köyhyyden vähentämistä koskevaa kokonaistavoitetta, sillä suurin osa tavoitteista tähtää järjestelmien toteuttamiseen eikä vaikutuksiin, joita niillä odotetaan olevan kohderyhmiin. Edistyksellistä suunnitelmassa on talousarvion laatiminen, vaikka se onkin tässä vaiheessa ylimalkainen ja epätarkka. Valtion ja paikallisyhteisöjen sitoutuminen rahoitukseen talousarviorajoitusten aikakautena voi kuitenkin osoittautua vähäiseksi ja edellyttää huolellista seurantaa. Euroopan sosiaalirahastosta tuetut, yksittäin mainitut toimet tulisi yksilöidä paremmin talousarvion seurannassa.

Suunnitelmasta ilmenee voimakas pyrkimys toimien yhtenäistämiseen erityisesti hajauttamisen yhteydessä. Tämä edellyttää uusia tapoja kyseisten toimintalinjojen liittämässä muihin toimiin sekä niiden ohjauksessa ja arvioinnissa. Yhtenäistäminen perustuu myös ministeriöiden toiminnan koordinoimisen kehittämiseen (suunnitelmassa mainitaan useita merkittäviä seurantaa ja arviointia koskevia toimia), hallinnon ajanmukaistamiseen sekä kaikkien toimijoiden ja yleisön tietoisuuden lisäämiseen.

### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Useimmat toimet liittyvät Nizzan ensimmäiseen tavoitteeseen ja tähtäävät työllisyyden parantamiseen pyrkimällä entistä voimakkaammin alentamaan sosiaaliturvamaksuja pienten palkkojen osalta, tarkistamalla erityisesti vähän koulutetuille nuorille suunnattujen tuettujen sopimusten järjestelmää ja uudistamalla ammattikoulutusta. Sosiaalisia vähimmäisetuuksia

käsitellään pääasiallisesti integroitumista tukevan vähimmäistulon hajauttamisen näkökulmasta. Asumista koskevia toimia esitellään useita, ja niistä yksi on kaupunkien uudistamista koskeva viisivuotinen ohjelma. Luku- ja kirjoitustaidottomuutta torjuville toimille, heikoimmassa asemassa oleville suunnatulle koulutustarjonnalle sekä koululaisten terveydelle annetaan tärkeä sija. Terveydenhuoltojärjestelmän, mielenterveyshuollon ja oikeussuojan saatavuutta parantavia ohjelmia jatketaan ja kehitetään. Muilla vähämerkityksisemmillä toimilla pyritään parantamaan mahdollisuuksia päästä osalliseksi kulttuuri-, urheilu- ja vapaa-ajan toiminnasta.

Toimia, joilla pyritään ehkäisemään asunnon menetystä, parannetaan samalla kun vuokralaisille suunnattuja tukitoimia kehitetään. Ylivelkaantuneille tarkoitettun henkilökohtaisen vararikkomenettelyn luominen ansaitsee erityismaininnan. Tietoyhteiskuntaan osallistumista ei pidetä tärkeänä haasteena, joten asiassa on tehty vain vähän aloitteita. On kuitenkin syytä mainita hanke, joka koskee sosiaalipalvelujen Internet-portaalia ja jonka on tarkoitus toimia monipuolisena yhteydenottopalveluna ja hyvien käytäntöjen vaihtoforumina.

Heikoimmassa asemassa olevien hyväksi toteutettuja toimia ovat maahanmuuttajien sopeuttamistoimet ja kokonaisvaltainen lähestymistapa pahoin syrjäytyneiden tilanteisiin. Majoitustarjonnan lisääntymisestä huolimatta tilat täyttyvät turvapaikanhakijoista. Vammaisten osallisuutta parantanevat hoitojärjestelyjen kehittäminen ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskeva lakiesitys. Toimia, joilla pyritään parantamaan taantuneiden kaupunkiasuinalueiden asumisololoja ja edistämään niiden taloudellista kehitystä, on kehitetty. Maaseutualueiden elinvoimaisuuden palauttamiseen tähtävällä hankkeella pyritään kehittämään palvelutarjontaa ja terveydenhuoltoa. Näiden järjestelmien toteuttamistapoja on välttämätöntä tarkastella toimien mahdollisten vaikutusten arvioimiseksi. Merentakaiset alueet, jotka ovat toinen epäedullisessa asemassa oleva alue, tulevat implisiittisesti esiin talousarviolitteessä mainituissa määrärahoissa.

Toimijoiden aktivoinnissa suunnitelmassa kiinnitetään huomiota suuremman sananvallan antamiseen vaikeuksissa oleville ja koordinoinnin lisäämiseen toiminnan kaikilla tasoilla. Viestintään ja käyttäjille tarjottavaan palveluun kiinnitetään runsaasti huomiota.

## 5. Tasa-arvonäkökulma

Tasa-arvokysymykset tuodaan heikommin esiin kuin vuoden 2002 työllisyyttä koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa. Mainitut haasteet liittyvät eriarvoisuuteen työttömyys- ja perhetilanteissa, etniseen taustaan ja perheväkivaltaan. Haasteisiin vastaamiseksi toimintasuunnitelmassa noudatetaan monialaista ja erityistä lähestymistapaa, joka sisältää teholtaan erilaisia toimia yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, työllisyyden ja ihmisarvon kunnioittamisen hyväksi. Toimintasuunnitelmassa kiinnitetään huomiota myös vammaisten ja maahan muuttaneiden naisten tilanteeseen. Valtavirtaistamista jatketaan luomalla kansallinen tasa-arvoneuvosto, toteuttamalla kansallista peruskirjaa koskeva hanke ja hyvien käytäntöjen hyödyntämistä koskeva hanke. Ranskan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että tasa-arvokysymykset otetaan huomioon lähes kaikissa määrällisissä tavoitteissa ja että indikaattorien eriyttämistä sukupuolen mukaan parannetaan erityisesti rahallista köyhyyttä mitattaessa.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Vaikka työttömyyden torjunta ja työssäkäyvien köyhien ongelmat ovat edelleenkin tärkeä haaste, tulokset riippuvat paljolti suhdannekehityksestä. Asunto-ongelman laajuuteen

nähdien ehdotetut toimet ovat sitä vastoin riittämättömät<sup>20</sup>. Lisäksi on valitettavaa, että sellaisia erityisryhmiä kuin turvapaikanhakijoita, liikkuvaa väestöä tai muiden kuin kaupunkipolitiikan toimien piiriin kuuluvien huono-osaisten alueiden asukkaita koskevissa toimissa ei ole tapahtunut merkittävämpää kehitystä. Epävarmojen työllisyysjaksojen ja sosiaalihuoltojaksojen vaikutukset ikääntyviin ovat vähäisempi haaste.

Ministeriöiden välistä koordinoitua politiikkaa (PCPI) koskevan hankkeen toteuttaminen syrjäytymisen vastaisessa toiminnassa auttaneen täsmentämään taloudellisia sitoumuksia ja tarkentamaan seurantaa, mikä on nykyisen talousarviorakenteen vuoksi vaikeaa. Se heijastaisi myös sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman viitekehyksen omaista luonnetta muuttamalla sen todelliseksi ohjelma-asiakirjaksi. Seuranta- ja arviointiprosessin kehittäminen on todellinen haaste useiden toimien, varsinkin suunnitteilla olevien toimien, vaikutusten arvioimiseksi, olipa kyse sitten rahoitusmuutoksista, joidenkin ohjelmien uudelleenkäynnistämisestä tai suurista kehityssuunnista, jotka edellyttävät lainsäädännön muuttamista aikatauluun liittyvine epävarmuustekijöineen ja mahdollisine muutoksineen. Tämä koskee erityisesti hajauttamista ja RMA-järjestelmän<sup>21</sup> käyttöönottoa, asunto- ja maaseutupoliittisia toimia, vammaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia ja ammatillisen koulutuksen uudistukseen liittyvää työllisyysvakuutusjärjestelmää.

---

20 Arviolta yli kolme miljoonaa ihmistä asuu huonoissa asuinolosuhteissa (mukavuuksien puuttuminen, ahtaus, epävarmuus), vaikka puutteellisia elinoloja ilmaiseva kansallinen indikaattori, joka kuvaa asuntoihin liittyviä vaikeuksia, onkin laskenut vuodesta 1998 (vrt. Haut comité pour le logement des personnes défavorisées -komitean 8. raportti, lokakuu 2002).

21 Aktivointia tukeva vähimmäistulo (revenu minimum d'activité), uusi tuettu sopimus, joka on tarkoitettu integrointia tukevan vähimmäistulon (RMI) saajille.

## IRLANTI

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Maailmantalouden taantuma on vaikuttanut Irlannin talouden kasvuvauhtiin. Tämän johdosta työttömyys on noussut hieman, ja valtion talouteen kohdistuvat paineet ovat lisääntyneet. Köyhyyden kehityksen tarkastelu osoittaa, että kansallisen pitkäaikaisen köyhyyden määritelmän mukainen köyhyys vähenee edelleen. Se oli 8,2 prosenttia vuonna 1998 ja 5,2 prosenttia vuonna 2001. Köyhyysriskin indikaattorin mukainen köyhyys (alle 60 prosenttia mediaanituloista) on kuitenkin noussut 19 prosentista 21 prosenttiin saman ajanjakson aikana. Tämä osoittaa, että tuloeroja on edelleen. Pienituloisia ovat etenkin vanhukset, suurperheet ja yksinhuoltajat.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Köyhyyden vastainen kansallinen strategia tarkistettiin, ja uusia kunnianhimoisia tavoitteita on määritelty ja hallinnollisia järjestelmiä luotu. Kaikkien työttömien aktiivisessa osallistumisessa jo varhaisessa vaiheessa onnistutaan edelleen hyvin, ja edistystä on saavutettu myös varhaisen koulunkäynnin keskeyttämisen torjunnassa ja aikuisten luku- ja kirjoitustaidon parantamisessa. Sosiaaliturvaetuuksien reaaliarvo on kasvanut, ja investoinnit infrastruktuuriin ovat edelleen EU:n keskiarvoa suuremmat. Eliniänodote on kuitenkin yhä alhainen muihin EU-valtioihin verrattuna, ja asuntojen hinnat ja asunnottomuus aiheuttavat edelleen ongelmia.

**Strateginen lähestymistapa:** Tässä kansallisessa toimintasuunnitelmassa noudatetaan entistä huomattavasti parempaa strategista lähestymistapaa, joka perustuu sosiaalisen syrjäytymisen syiden monipuolisempaan ymmärtämiseen ja jonka avulla voidaan tarkastella yhteisiä tavoitteita entistä paremmin. Suunnitelma sisältää runsaasti määrällisiä ja aikataulutettuja tavoitteita. Sosiaalisen syrjäytymisen torjunnalle on luotu uudet periaatteet. Yleinen vastuu koordinoinnista ja toiminnasta on uudella sosiaalista osallisuutta käsittelevällä virastolla (Office for Social Inclusion, OSI). On kuitenkin kyseenalaista, onko uudelle elimelle osoitettu riittävät voimavarat suunnitellun kunnianhimoisen työohjelman panemiseksi täytäntöön. Laaja kuulemisprosessi ja sosiaalista osallisuutta käsittelevän foorumin (Social Inclusion Forum) perustaminen ovat lisänneet kansalaisyhteiskunnan osallistumista toimintaan. Keskeisenä tavoitteena on vakiinnuttaa viime vuosien taloudellinen menestys, jotta voidaan varmistaa korkean työllisyysasteen säilyminen ja tasa-arvoisemman yhteiskunnan saavuttaminen.

**Tärkeimmät toimet:** Irlanti vastaa aktiivisesti kaikkia neljää tavoitetta koskeviin kysymyksiin. Erityistä huomiota kiinnitetään työelämään osallistumisen edistämiseen ja koulutustason parantamiseen. Vaikka suunnitelmassa pidetään työtä pääasiallisena keinona päästä eroon köyhyydestä, siinä tiedostetaan myös, etteivät kaikki voi käyttää työmarkkinoita päästäkseen eroon köyhyydestä. Osa tavoitteista koskeekin tämän vuoksi riittävän toimeentulon tukemista. Erityisohjelmia kohdistetaan erityisissä vaikeuksissa oleviin ryhmiin, kuten vammaisiin, maahanmuuttajiin, liikkuvaan väestöön ja entisiin vankeihin. Muita ryhmiä, kuten asunnottomia ja etnisiä vähemmistöjä, pidetään erityisen heikossa asemassa olevina ryhminä. Suunnitelmassa kiinnitetään erityistä huomiota moniin sosiaalisiin ongelmiin, kuten perheväkivaltaan, velkaantuneisuuteen sekä alkoholin ja huumeiden väärinkäyttöön. Lisäksi korostetaan hoitojärjestelmien ja perheen yhteisvastuun säilyttämisen merkitystä.

**Tulevaisuuden haasteet:** Suurin haaste on varmistaa, että käytettävissä on voimavaroja sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, etenkin jos talouden laskusuunta jatkuu. Ensisijaisia tavoitteita ovat infrastruktuurin ja palvelujen saatavuuden parantaminen, erityisesti maaseutualueilla asuvien keskuudessa. Toimia heikkojen oppimislähtökohtien aiheuttamien vaikeuksien torjumiseksi sekä pakolaisten ja maahanmuuttajien sopeuttamiseksi on jatkettava. Kasvaviin tuloeroihin on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, ja tällä alalla kannattaisi asettaa tavoitteita. Sitoumus tutkia suureen suhteelliseen tuloköyhyyteen liittyviä ongelmia on tervetullut. Vaikka suunnitelmassa määritellään merkittäviä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevia kysymyksiä, siinä ei onnistuta asettamaan tavoitteita ja kehittämään toimia. Kansallisen toimintasuunnitelman seuranta ja arviointia on selkeytettävä. Lisäksi on tärkeää vahvistaa sosiaalista osallisuutta koskevaa koordinoitua paikallisella ja alueellisella tasolla yhtenäisen lähestymistavan varmistamiseksi.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Irlannin talouskasvu on edelleen voimakasta. Tosin maailmantalouden laskusuunta on hidastanut kasvuvauhtia huomattavasti. Bruttokansantuote kasvoi 6,9 prosenttia vuonna 2002. Tämä arvo on EU:n korkein ja huomattavasti suurempi kuin EU:n keskiarvo 1,1 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että vastaava bruttokansantulo on kasvanut vain 0,1 prosenttia. Irlannin tulot henkeä kohden ostovoimapariteetein (PPS) laskettuna olivat 118 prosenttia EU:n keskiarvosta vuonna 2001. Talouden laskusuunta näkyy kokonaistyöttömyysasteen pienenä nousuna 4,4 prosenttiin ja myös pitkäaikaistyöttömyyden asteen nousuna 1,3 prosenttiin (vuonna 2002). Lisäksi taloustilanteen vaikutus käy ilmi viimeisimmästä työmarkkinasopimuksesta, joka ei ole sosiaalialan osalta yhtä kunnianhimoinen kuin aikaisemmat suunnitelmat.

Köyhyyden kehityksen tarkastelu osoittaa, että EU:n yhteisen indikaattorin mukaan määritelty köyhyysriski (tulot alle 60 prosenttia kansallisista mediaanituloista) kasvoi 19 prosentista 21 prosenttiin vuosina 1998–2001. Se on nyt EU:n suurin. Tämä osoittaa, että tuloeroja on edelleen. Pienituloisia ovat etenkin vanhukset, suurperheet ja yksinhuoltajat. Huolestuttavan suuri on myös pitkäaikaisen köyhyyden riski, 13 prosenttia vuonna 2001. Sekin on EU-maiden korkeimpia. Kansallisen määritelmän mukaista pitkäaikaista köyhyyttä koskeva mittari, jolla mitataan suhteellista tulotasoa ja köyhyyttä, laskee kuitenkin edelleen. Se oli 8,2 prosenttia vuonna 1998 ja 5,2 prosenttia vuonna 2001. Sosiaalietuuksiin käytetyt menot kasvoivat 25 prosenttia vuosina 1999–2001, mutta menojen prosenttiosuus BKT:sta on yhä EU:n pienin.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Strateginen edistys on ollut huomattavaa Irlannissa kahden viime vuoden aikana. Köyhyyden vastainen kansallinen strategia tarkistettiin, ja uusia kunnianhimoisia tavoitteita on määritelty ja hallinnollisia järjestelmiä luotu. Irlanti on onnistunut oikein hyvin tavoitteessaan helpottaa työelämään osallistumista. Huomattava saavutus on ollut, että naisten osallistuminen työelämään on lisääntynyt 26 prosenttia vuosina 1998–2003. Vuonna 2003 käynnistettiin tukien korotusprosessi (High Supports Process), jonka tavoitteena on tukea erityisesti kaikkein vähäosaisimpia. Vaikka kohderyhmien tarpeiden mukaan mukautettuja ohjelmia suunnataan erityisen heikossa asemassa oleville ryhmille, kuten liikkuvalla väestöllä, vammaisilla, pakolaisilla ja yksinhuoltajilla, näistä ryhmistä ei ole riittävästi tietoja saatavilla. Näin ollen toimien vaikutuksia on vaikea arvioida.

Vaikka koulutusmenot ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina, Irlanti käyttää edelleen kansantulostaan vähemmän koulutukseen kuin muut EU:n jäsenvaltiot. Keskeisiä tavoitteita on asetettu luku- ja kirjoitustaidon edistämiseksi ja koulunkäyntinsä varhain keskeyttävien nuorten määrän vähentämiseksi. Koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjunnassa on saavutettu oikein hyviä tuloksia: keskeyttävien määrä on vähentynyt 18,9 prosentista 14,7 prosenttiin vuosina 1991–2002. Osallistuminen aikuisten luku- ja kirjoitustaidon kursseihin on lisääntynyt: radio- ja televisiokurssia seurasi viikoittain yli 146 000 henkilöä vuonna 2002. Lisäksi kokeiluhankkeena työpaikoilla järjestetty luku- ja kirjoitustaidon kurssi on nyt otettu laajempaan käyttöön.

Sosiaaliturvaetuuksien korottamista koskevat sitoumukset on suurelta osin täytetty. Kokonaismenot ovat kasvaneet 42 prosenttia vuosina 2000–2002. Kaikkien etuuksien reaaliarvoa korotettiin. Eniten korotettiin eläkkeitä, sillä eläkeläiset määritellään suuressa köyhyysvaarassa olevaksi ryhmäksi. Tavoitteiksi on asetettu pienimpien toimeentulotukien nostaminen 150 euroon (vuoden 2002 arvossa) viikossa vuoteen 2007 mennessä, eläkkeiden

nostaminen 200 euroon ja lapsiperheille maksettavan lisätoimeentulotuen määrittelyminen 33–35 prosentiksi aikuisten sosiaalietuuden vähimmäismäärästä. Yleiseen lapsilisään käytetyt menot kasvoivat 129 prosenttia vuosina 2000–2002, eli kuukausimaksut nousivat 54 eurosta 117,60 euroon. Näiden korotusten vaikutuksia heikentävät kuitenkin jonkin verran muihin jäsenvaltioihin nähden korkea inflaatio, välillisten verojen nousu sekä julkisista palveluista perittävien maksujen nousu. Nämä ovat luonteeltaan regressiivisiä. Matalapalkkaisten vähimmäispalkaksi määritellään 7 euroa tunnissa helmikuusta 2004, eli vuonna 2000 käyttöön otettu vähimmäispalkka nousee 25 prosenttia.

Mitä tulee kansalaisten terveyteen, naisten eliniänodote on EU:n alhaisin ja miesten toiseksi alhaisin. Arvot ovat huomattavasti alhaisempia liikkuvalla väestöllä, jonka osuus koko väestöstä on 0,6 prosenttia. Kansallinen terveydenhuoltoa koskeva strategia julkaistiin vuonna 2001. Keskeisenä tavoitteena on pienentää tiettyjen tautien aiheuttaman ennenaikaisen kuolleisuuden eroja alhaisimmassa ja korkeimmassa sosioekonomisessa asemassa olevien väestönosien välillä vähintään 10 prosentilla vuoteen 2007 mennessä. Vaikka terveydenhuoltoon käytettävät menot ovat kasvaneet huomattavasti, ei ole selvää, onko terveydenhuollon infrastruktuurin ja palvelujen puutteiden korjaamiseksi käytettävissä riittävästi voimavaroja.

Maaseutualueiden epäsuotuisuus on Irlannille tyypillinen ongelma, etenkin palvelujen saatavuuden osalta. Kokeiluhankkeina on kehitetty noin 1 800 uutta liikennepalvelua 300 uudella reitillä, mutta ei ole selvää, kuinka monia näistä hankkeista jatketaan. Asiakaspalvelun laadun parantamiseksi on tehty muutamia aloitteita, ja Irlannissa on sitouduttu kirjaamaan selkeästi, että kansalaisilla on oikeus kaikkiin julkisiin palveluihin. Vaikka saatavuutta koskevien vaatimusten kehittämisellä päästäänkin kohti oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa, jota vaadittiin kuulemisprosessin aikana, kehittäminen ei vastaa haasteisiin täysipainoisesti. Huomattakoon myös, että tätä alaa koskevia erityistavoitteita on asetettu vähän.

Asuntojen kohtuuhintaisuus ja asunnottomuus vaikuttavat huomattavaan osaan väestöstä, osittain siksi, että asuntojen hinnat ovat nousseet huomattavasti enemmän kuin kuluttajahintaindeksi. Tällä alalla on asetettu tavoitteita, ja sosiaalisen asuntotuotannon ohjelma 25 000 asunnon tarjoamiseksi saavutti 65 prosenttia tavoitteistaan vuoden 2002 loppuun mennessä. Liikkuvan väestön asuinolot ovat myös parantuneet. Majoitettujen määrä on kasvanut: se oli 3 805 vuonna 2000 ja 4 522 vuonna 2002. Noin tuhat perhettä asuu kuitenkin edelleen valvomattomilla alueilla ilman mukavuuksia. Yhtenäinen asunnottomuutta koskeva strategia, jonka avulla laaditaan paikallisia toimintasuunnitelmia, oli kunnianhimoinen ja kannattava hanke. Asunnottomuuden poistamista tai vähentämistä koskevia erityistavoitteita ei ole kuitenkaan asetettu, joten pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen ja edistyksen mittaaminen on vaikeaa.

Edistystä on havaittavissa useissa ohjelmissa, joiden tavoitteena on auttaa heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä. Springboard-kokeiluhankkeet, joiden tavoitteena oli tarjota tehokasta tukea heikossa asemassa oleville perheille, on otettu yleiseen käyttöön. Talous- ja rahankäytön neuvontapalvelut, joilla tuetaan yli 11 000 asiakasta vuosittain, sopivat uudesta kokeiluohjelmasta, jonka avulla kehitetään mahdollisuus velkajärjestelyyn ilman oikeuskäsittelyä henkilöille, joilla on ylivoimaiseksi osoittautuvia ja kasautuneita kuluksluottoja. Tämä palvelu on erityisen hyödyllinen naisille, joita on yli 66 prosenttia palvelujen asiakaskunnasta. Urheilu- ja virkistystoimintaan kohdistetaan lisävaroja sosiaalisesti epäsuotuisilla alueilla, mikä osoittaa, että tavoitteena on puuttua sosiaalista osallisuutta koskeviin laajoihin ongelmiin.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Tässä kansallisessa toimintasuunnitelmassa käytetään entistä huomattavasti parempaa strategista lähestymistapaa, joka on tasapainoinen ja laaja-alainen. Se perustuu sosiaalisen syrjäytymisen syiden monipuolisempaan ymmärtämiseen ja vastaa yhteisiä tavoitteita entistä paremmin. Suunnitelma sisältää runsaasti määrällisiä ja aikataulutettuja tavoitteita. Se on myös tasapainoisempi, sillä siinä keskitytään sekä yleisiin kysymyksiin että erityisryhmiin. Lisäksi suunnitelma on kattavampi kuin edellinen suunnitelma, sillä siinä käsitellään useita eri toiminta-aloja, kuten oikeuspalvelujen saatavuutta, tasa-arvoa sekä osallistumista taide- ja kulttuuritoimintaan. Sosiaalista osallisuutta käsittelevän foorumin avulla köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivät voivat osallistua toimintaan suoraan ja aktiivisesti. Suunnitelmaa varten toteutettiin laaja kuulemisprosessi, ja innovatiivista oli, että tasa-arvoviranomainen (Equality Authority) tarkisti suunnitelman. Työhön osallistui ryhmiä, jotka edustivat yhdeksää tasa-arvolain nimeämää eri osa-aluetta. Tätä lähestymistapaa aiotaan soveltaa koko suunnitelmakauden ajan.

On kuitenkin huomattava, että Irlannissa käytetään kansallista keskitettyä toimintalinjojen ja toimien suunnittelu- ja toteutusmallia, minkä vuoksi yhtenäisissä paikallisissa strategioissa on vaikea edistyä. Tämä käy hyvin ilmi RAPID-ohjelman toteutuksen hitaasta edistymisestä. Ohjelman tavoitteena on kehittää yhtenäinen lähestymistapa Irlannin 25 epäsuotuisimmalle kaupunkialueelle. Köyhyyden torjumiseksi kehitettävän paikallishallinnon oppimisverkoston (Local Government Anti-Poverty Learning Network) ja köyhyyden torjuntaan tähtäävän tarkistusjärjestelmän (poverty proofing) laajentaminen paikallisyhteisöihin voi auttaa parantamaan paikallisten sidosryhmien valmiuksia. Myönteistä on myös alueellisten koulutusvirastojen perustaminen. Muut suositukset, joita esitettiin äskettäisessä sosiaalista osallisuutta koskevien koordinoitijärjestelmien tarkistuksessa, parantanevat paikallista ja alueellista toimintaa.

Keskeisenä tavoitteena on vakiinnuttaa viime vuosien taloudellinen menestys, jotta voidaan varmistaa korkean työllisyysasteen säilyminen ja tasa-arvoisemman yhteiskunnan saavuttaminen. Vaikka työtä pidetään pääasiallisena keinona päästä eroon köyhyydestä, suunnitelmassa tiedostetaan myös, ettei se ole kaikille sopiva ratkaisu. Näin ollen osa tavoitteista koskeekin riittävää toimeentulotukea. Keskeisenä tavoitteena on vähentää pitkäaikaisesti köyhien osuus 5,2 prosentista 2,0 prosenttiin vuosina 2001–2007.

### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Kansallinen toimintasuunnitelma on tarkkaan kohdennettu, ja se sisältää useita tavoitteita, paljon useampia kuin edellinen suunnitelma. OSI:n perustamisen pitäisi vakiinnuttaa ministeriöiden ja virastojen välistä yhteistyötä, vaikka onkin kyseenalaista, onko tälle uudelle elimelle osoitettu riittävästi varoja kunnianhimoisen työohjelman toteuttamiseksi. Suunnitelma kattaa erittäin hyvin työllisyyteen, toimeentulotukiin ja koulutukseen liittyvät kysymykset, mutta asumiseen liittyviä asioita käsitellään vähän, samoin alueellista epätasapainoa. Kuulemisprosessissa esitettyjä vaatimuksia omaksua oikeuksiin perustuva lähestymistapa sosiaalisen syrjäytymisen vastaisiin toimiin käsitellään vain kehittämällä laadukkaiden julkisten palvelujen saatavuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska he ovat suuressa syrjäytymisvaarassa ja koska rasismien on todettu aiheuttavan ongelmia. Toimet, joilla turvapaikanhakijoille tarjotaan majoitus, ruokaa ja pieni avustus rahallisten sosiaalietuuksien sijaan, ovat sosiaalista osallisuutta edistävää kehitystä vastaan ja lisäävät sellaisten ihmisten eristyneisyyttä, jotka poikkeavat rodultaan ja kulttuuriltaan valtaväestöstä. Irlannissa on kuitenkin toteutettu joitakin hyödyllisiä toimia sopeuttamisen



edistämiseksi, kuten myönnetty tukea kielenopiskeluun ja lisätty koulujen opetusresursseja. Tärkeä aloite on myös kansallinen rasmin vastainen ohjelma, jonka tavoitteena on rakentaa sosiaalista osallisuutta tukevaa yhteiskuntaa.

#### 5. Tasa-arvonäkökulma

Suunnitelmassa esitellään muutamia tasa-arvoon liittyviä tavoitteita, etenkin työllisyyden alalla. Lastenhoidon tarjontaa ja kohtuuhintaisuutta on parannettu, etenkin epäsuotuisilla alueilla, mutta lisätoimia tarvitaan. Kaiken kaikkiaan suunnitelmassa esiteltävä tasa-arvon valtavirtaistamista koskeva analyysi on rajallinen, ja tavoitteet puuttuvat monilta aloilta. Erityisesti suunnitelmasta käy ilmi naisten aliedustus päätöksenteossa. Kansallisen naisten strategian kehittämistä koskevaa ehdotusta olisi käytettävä vahvistamaan tasa-arvon valtavirtaistamista.

#### 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Vaikka julkisten investointien taso on Irlannissa hyvin korkea eli 5 prosenttia (lähes kaksinkertainen EU:n keskiarvoon verrattuna), on huomattava, että infrastruktuuri ja monet julkiset palvelut ovat vielä melko kehittymättömiä, koska lähtötaso on niin alhainen. Näin ollen valtavia haasteita on edelleen siinä, miten infrastruktuurin ja palveluiden tarjonnan puutteet korjataan. Toimia heikkojen oppimislähtökohtien aiheuttamien vaikeuksien torjumiseksi sekä pakolaisten ja maahanmuuttajien sopeuttamiseksi on jatkettava ensisijaisina toimina. Kasvavat tuloerot ovat edelleen haaste, johon on vastattava kiinnittämällä asiaan entistä enemmän huomiota, ja tällä alalla kannattaisi asettaa tavoitteita. Sitoumus tutkia ja seurata suhteellista tuloköyhyyttä on tervetullut, etenkin jos otetaan huomioon, että pitkäaikainen köyhyys on vähentynyt huomattavasti, vaikka köyhyysriskiä koskeva indikaattori on noussut. Tietoja koskevan strategian kehittäminen on aloitettu, jotta voitaisiin seurata asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Erityisesti tietoja tarvitaan tiettyjä heikossa asemassa olevia ryhmiä koskevista toimista. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi asunnottomat, maahanmuuttajat ja muut ryhmät, joita on vaikea eriyttää kansallisten tilastojen perusteella. Lisäksi on tärkeää vahvistaa sosiaalista osallisuutta koskevaa koordinoitua paikallisella ja alueellisella tasolla yhtenäisen lähestymistavan varmistamiseksi. Näin kansallisessa toimintasuunnitelmassa asetetut tavoitteet voidaan toteuttaa ja saavuttaa.

## ITALIA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Viimeisimmän ECHP-tutkimuksen (2001) mukaan köyhyysriski oli Italiassa 19 prosenttia, eli se oli kasvanut vähän edeltävään vuoteen verrattuna. Myös pitkäaikaisen köyhyyden riski kasvoi 13 prosenttiin. Vuoden 2002 kansalliset tiedot (jotka perustuvat kulutukseen eivätkä tuloihin) antavat tilanteesta monipuolisemman kuvan: koko maan köyhyysriski on laskenut 12,4 prosenttiin vuoden 2001 arvosta 13,6 prosenttia. Tilanne on kohentunut maan etelä- ja keskiosissa, kun taas maan pohjoisosissa tilanne on pysynyt jokseenkin vakaana. Köyhyyden luonne on kuitenkin pysynyt ennallaan: köyhyys koskee pääasiassa suuria kotitalouksia (joissa on vähintään viisi jäsentä, tässä ryhmässä köyhyysriski oli 24,6 prosenttia vuonna 2002) ja kotitalouksia, joissa perheen pää on työtön (32,3 prosenttia), ja köyhyys keskittyy edelleen selvästi maan eteläosiin (23,6 prosenttia), missä köyhyysriski on yli nelinkertainen maan pohjoisosiin verrattuna (5,4 prosenttia).

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Vuoden 2003 kansallisen toimintasuunnitelman mukaan suurin osa, mutta eivät kaikki, Italian alueista ovat nyt hyväksyneet alueelliset sosiaalisuunnitelmansa, joita täydentävät kuntien laatimat paikalliset suunnitelmat. Useimmat alueet ja paikallisviranomaiset ovat myös parantaneet valmiuksiaan noudattaa monialaisia, hajautettuja sekä sidosryhmiin ja kumppanuuteen perustuvia lähestymistapoja sosiaalipoliittisessa suunnittelussaan. Tilastot osoittavat, että tilanne on parantunut jonkin verran viimekertaisen kansallisen toimintasuunnitelman jälkeen. Suurille kotitalouksille kohdistetut verohelpotukset ja työmarkkinoiden hidas mutta vakaa myönteinen kehitys näyttävät olevan tärkeimmät tekijät, jotka ovat pienentäneet kokonaisköyhyyssastetta hieman.

**Strateginen lähestymistapa:** Suunnitelman strateginen lähestymistapa noudattaa suuressa määrin hyvinvointia koskevaa vuonna 2003 julkaistua Italian valkoista kirjaa, jossa määritellään kaksi peruslähtökohtaa: väestökehityksen eli alhaisen syntyvyyden ja ikääntyvän väestön suuren osuuden vaikutukset sekä perheen merkitys Italian yhteiskuntamallin peruspilarina. Hajauttamista jatketaan. Alueille on annettu nyt myös koordinoitavia tehtäviä, kun taas toimien johtaminen ja toteuttaminen on siirretty kokonaan paikallisviranomaisten vastuulle.

**Tärkeimmät toimet:** Seuraavat painopistealueet, jotka ilmaistaan periaatteina ja ohjeina ilman tarkkoja tavoitteita, ovat Italian sosiaaliohjelman perusosat vuosina 2003–2005: perheiden suosiminen ja syntyvyyden nostaminen, parempien palvelujen tarjoaminen vammaisille, äärimmäisen köyhyyden torjuminen, maan eteläosien kehityksen nopeuttaminen käynnistämällä ESR:n tukemia yhtenäisiä alueellisia hankkeita (progetti integrati territoriale, PIT), naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen ja huumeriippuvuuden ennaltaehkäisy. Tunnusomaista Italian toimintasuunnitelmalle on myös työmarkkinoiden entistä suuremman joustavuuden painottaminen. Jousto on saavutettu äskettäin hyväksytyjen uudistusten avulla.

**Tulevaisuuden haasteet:** Kun otetaan huomioon talousarvioiden nykyiset rajoitteet sekä kansallisella että paikallisella tasolla, jälkeenjääneiden alueiden voi olla vaikea selviytyä nopeasta hajauttamisprosessista. Työmarkkinoiden ollessa entistä joustavammalla edes entistä suuremmat perheille myönnettävät (mutta työhön liittyvät) avustukset eivät ehkä riitä vastaamaan heikoimmassa asemassa olevien tarpeita, jollei uhkaavaa työmarkkinoiden kahtiajakautumista vähennetä sosiaaliturvajärjestelmän kattavalla uudistuksella. Etusijalle on ehdottomasti asetettava edelleen myös niiden suunniteltujen toimien toteuttaminen, joilla pyritään korjaamaan lastenhoitopalvelujen nykyistä jakamista. Tämä on tärkeää myös siksi, etteivät syntyvyyden nostamiseen liittyvät kannustimet pienentäisi naisten työllisyysastetta, joka on jo nyt alhainen.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Viimeisimmän ECHP-tutkimuksen (2001) mukaan köyhyysriski oli Italiassa 19 prosenttia, eli se oli kasvanut vähän edeltävään vuoteen verrattuna. Myös pitkäaikaisen köyhyyden riski kasvoi 13 prosenttiin (11 prosentista). Vuoden 2002 kansalliset tiedot (jotka perustuvat kulutukseen eivätkä tuloihin) antavat tilanteesta monipuolisemman kuvan: koko maan köyhyysriski on laskenut 12,4 prosenttiin vuoden 2001 arvosta 13,6 prosenttia. Tilanne on kohentunut maan etelä- ja keskiosissa, kun taas maan pohjoisosissa tilanne on pysynyt jokseenkin vakaana. Köyhyyden luonne on kuitenkin pysynyt ennallaan: köyhyys koskee pääasiassa suuria kotitalouksia (vähintään viisi jäsentä, tässä ryhmässä köyhyysriski oli 24,6 prosenttia vuonna 2002) ja kotitalouksia, joissa perheen pää on työtön (32,3 prosenttia), ja köyhyys keskittyy edelleen selvästi maan eteläosiin (23,6 prosenttia), missä köyhyysriski on yli nelinkertainen maan pohjoisosiin verrattuna (5,4 prosenttia). Sosiaalimenojen osuus BKT:sta kasvoi vuonna 2002 puoli prosenttiyksikköä ja oli 26,2 prosenttia, mutta osuus on edelleen EU:n viidentoista jäsenvaltion keskiarvoa pienempi. Sosiaalimenojen jakautuminen on myös pysynyt lähes ennallaan: 62,2 prosenttia käytettiin vanhuus- ja perhe-eläkkeisiin. Eläkemenojen suuri osuus vähentää selvästi muiden sosiaalimenojen merkitystä. Tämä selittää, miksi Italian köyhyysriskit ennen sosiaalisia tulonsiirtoja (eläkkeiden kanssa) ja niiden jälkeen eroavat toisistaan vähiten EU:n 15 jäsenvaltiossa. Italiassa tulot henkeä kohti ostovoimapariteetein laskettuna (PPS) ovat viimeisimpien saatavissa olevien tietojen eli vuoden 2000 tietojen mukaan jäljessä EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvosta, tosin erot ovat pienemässä.

Työmarkkinoiden hidas mutta vakaa myönteinen kehitys (joka suosii etenkin naisia) näyttää olevan pitkälti syynä kokonaisköyhyysasteen pienemiseen. Työllisyysaste on nyt (2002) 55,4 prosenttia, eli se on noussut vuodesta 2001, jolloin se oli 54,6 prosenttia (52,7 prosenttia vuonna 1999). Alueelliset erot ovat edelleen hyvin suuret: maan pohjoisosissa työllisyysaste (63,3 prosenttia) on 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin eteläosissa. Naisten kokonaistyöllisyysaste on 42 prosenttia. Alueelliset erot ovat naisten työllisyydessä vielä selvemmät: maan eteläosat ovat noin 25 prosenttiyksikköä jäljessä pohjoisosista. Työttömyys laski 9 prosenttiin vuonna 2002 (vuonna 2001 se oli 9,5 prosenttia). Työttömyys on suurinta maan eteläosissa (18,3 prosenttia) ja etenkin siellä asuvien naisten keskuudessa (26,4 prosenttia). Pitkäaikaistyöttömyys on myös huolestuttavaa. Vuonna 2002 pitkäaikaistyöttömyyden aste oli 59,1 prosenttia. Työttömyys koettelee maan eteläosia suhteellisesti enemmän: 15,3 prosenttia alueen 15–59-vuotiaista elää työttömien kotitaloudessa.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Vaikutusindikaattorit osoittavat, että tilanne on hieman parantunut vuoden 2002 kansallisen toimintasuunnitelman jälkeen. (Tosin kotitalouksien keskimääräinen kulutus, jonka perusteella suhteellinen köyhyys lasketaan, on kaiken kaikkiaan vähentynyt Italiassa vuonna 2002, jolloin myös köyhyysraja on laskenut). On kuitenkin vaikea löytää selvää yhteyttä tämän myönteisen kehityksen ja suunnitelmakauden aikana toteutettujen toimenpiteiden välillä, koska tietoja vaikutusindikaattoreista annetaan vähän, etenkin alueellisen tason tietoja. Poikkeuksena ovat suurille kotitalouksille suunnattujen verohelpotusten ja työmarkkinoiden myönteisen kehityksen vaikutukset (joista jälkimmäiset ovat lisääntyneen joustavuuden ansiota). Mitä tulee lainsäädäntöön, perustuslain 5 osaston uudistuksen avulla perustuslakiin sisällytettiin hajauttamisprosessi, jota on toteutettu Italiassa viime vuosina. Prosessi aloitettiin hyväksymällä laki 328/2000, jonka mukaan suurin osa sosiaalipolitiikkaan liittyvästä toimivallasta siirrettiin alueille. Vuoden 2003 kansallisen

toimintasuunnitelman mukaan useimmat, mutta eivät kaikki, Italian alueista ovat nyt hyväksyneet alueelliset sosiaalisuunnitelmansa, joita täydentävät kuntien laatimat paikalliset suunnitelmat.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Suunnitelman strateginen lähestymistapa noudattaa suuressa määrin hyvinvointia koskevaa vuonna 2003 julkaistua Italian valkoista kirjaa, jossa määritellään kaksi peruslähtökohtaa: väestökehityksen eli alhaisen syntyvyyden ja ikääntyvän väestön suuren osuuden vaikutukset sekä perheen merkitys Italian yhteiskuntamallin peruspilarina. Italian toimintasuunnitelmassa perhettä pidetään sosiaalipolitiikan alan ennakoivana päätoimijana, jolla on erityisen suuri merkitys heikoimmassa asemassa olevien tukemisessa. Näitä ovat vanhuksat, vammaiset ja alaikäiset. Suunnitelmassa tunnustetaan perheiden oikeus saada korvausta puuttuvista sosiaalipalveluista, ja hallitus aikookin lisätä rahallista tukea sekä suoran tuen että verohelpotusten avulla. Vasta-avioituneiden asemaa parannetaan lisäämällä tukea, jolla pyritään lisäämään asuntojen omistamista, ja toimilla, joiden tavoitteena on nostaa syntyvyyttä (jälkimmäiset toimet on suunnattu kaikille aviopareille).

Hajauttamista jatketaan. Alueille on annettu nyt myös koordinoitavia tehtäviä, kun taas toimien johtaminen ja toteuttaminen on siirretty kokonaan paikallisviranomaisten vastuulle. Ohjeet ja tavoitteet sen sijaan määritellään kansallisella tasolla. Tähän käytetään prosessia, joka kokonaan täytöntön pantuna on avoimen koordinoitimenetelmän kaltainen. Hallitukselle jää edelleen valta määrittää valtakunnalliset painopistealueet. Vuoden 2003 kansallisessa toimintasuunnitelmassa 10 prosenttia alueiden käytettävissä olevista varoista on tarkoitettu aloitteisiin, joiden tavoitteena on tukea perheitä ja nostaa syntyvyyttä. Tunnusomaista Italian suunnitelmalle on myös aktiivisen työmarkkinapolitiikan (sosiaaliturvan varasta työelämään) ja entistä suuremman joustavuuden painottaminen. Jousto on saavutettu äskettäin hyväksytyjen uudistusten avulla (legge Biagi). Itse asiassa Italian kansallisessa toimintasuunnitelmassa Lissabonissa asetettuja tavoitteita koskevat ainoat välilliset tavoitteet määritellään työllisyyden alalla. Tavoitteena on, että vuonna 2005 työllisyysaste olisi 58,5 prosenttia, naisilla 46 prosenttia ja ikääntyvillä työntekijöillä 40 prosenttia.

### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Vuoden 2003 kansallisessa toimintasuunnitelmassa tarkastellaan useita erilaisia suuntauksia: köyhyyden keskittyminen edelleen maan eteläosiin, suuriin kotitalouksiin ja kotitalouksiin, joihin kuuluu vähintään yksi vanhus tai joissa perheen pää on työtön; edellä mainitut ikääntyvän väestön osuuden kasvun ja alhaisen syntyvyyden vaikutukset; työvoiman viime aikoina lisääntynyt siirtyminen maan eteläosista pohjoisosiin ja maahanmuuttajavirta; harmaan talouden huomattava laajuus; (etenkin naispuolisten) vammaisten alhainen työllisyysaste; sekä vapaaehtoissektorin ja kolmannen sektorin kehittäminen. Analyysi on yleensä ottaen perusteellinen, ja toimien painopistealueet määritellään selkeästi (esimerkiksi maan eteläosien kehittäminen ja suurten kotitalouksien tukeminen), mutta suunnitellut toimet saattavat olla riittämättömiä, kun otetaan huomioon ongelmien laajuus (etenkin maan eteläosissa) ja nykyiset talousarvioiden rajoitteet, joiden vuoksi tulonsiirtoja alueille on ehkä vähennettävä. Erityistoimia ovat esimerkiksi perheiden tukeminen ”solidaarisuusverkostojen” avulla, palvelujen vapauttaminen ja parempi saatavuus hoitoon pääsyyn oikeuttavien palvelusetelien avulla, taloudelliset tukijärjestelmät ja verohelpotukset, perheitä tukevien verkostojen perustaminen ja perheisiin liittyvät aloitteet henkisistä tai fyysisistä syistä perheiden tuesta riippuvaisten henkilöiden avustamiseksi. Lasten elämänlaatuun (joka riippuu perheen eheydestä) liittyviin kysymyksiin vastataan tätä tarkoitusta varten tehdyillä suunnitelmalla. Muita kohdennettuja aloitteita ovat vammaisille

kohdistettujen palvelujen määrän ja laadun kehittäminen, huumeriippuvuuteen perehtyneiden asiantuntijoiden elimen (Commissione degli operatori e degli esperti sulle tossicodipendenze) perustaminen, ESR:n tukemien yhtenäisten alueellisten hankkeiden (progetti integrati territoriali, PIT) toteuttaminen maan eteläosien kehittämiseksi ja seurantajärjestelmien luominen. Maahanmuuttajien sopeuttamista edistetään suoraan ainoastaan järjestämällä kielikursseja. Laillisten maahanmuuttajien määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2003, kun yli 700 000 aikaisemmin rekisteröimätöntä ulkomaalaista työntekijää laillistettiin. Muiden sosiaalipalvelujen tarjoaminen, kuten majoitustilojen tarjoaminen ja kulttuurien välisen kanssakäymisen edistäminen, on kokonaan paikallisviranomaisten vastuulla ja voi osoittautua monille niistä vaikeaksi haasteeksi.

Italiassa tunnustetaan, että universaali lähestymistapa äärimmäiseen köyhyyteen on tarpeen ja että edellinen järjestelmä, jota kokeiltiin joissakin kunnissa, mutta jota käytettiin väärin ja joka osoittautui liian kalliiksi, oli riittämätön. Hallitus aikoo korvata sen uudella viimeisenä keinona käytettävällä tuella, jonka lopullisista ominaisuuksista (määrä, kohderyhmät, hallituksen rahoitusosuus) neuvotellaan alueiden kanssa. Lisäksi suunnitelmassa on yksityiskohtainen luettelo kaikista niistä monimutkaisista hallinnollisista järjestelyistä, joita suunnitelman toteuttaminen on edellyttänyt.

Italian kansallisen toimintasuunnitelman suurin vahvuus – ja haaste – on nopeus, jolla hajauttamisprosessi on edennyt ja etenee. Useimmat alueet ja paikallisviranomaiset ovat myös parantaneet valmiuksiaan noudattaa monialaisia, hajautettuja sekä sidosryhmiin ja kumppanuuteen perustuvia lähestymistapoja sosiaalipoliittisessa suunnittelussaan. Toimintalinjojen ja toimenpiteiden koordinoinnissa sekä seurannassa ja arvioinnissa on vielä puutteita, koska kansallisen tason arviointijärjestelmiä ollaan yhä ottamassa käyttöön eivätkä kaikki alueet ole vielä luoneet seurantarakenteita. Voidaan myös sanoa, että yhtenäisillä alueellisilla hankkeilla on edessään vaativa tehtävä, koska ne ovat pääasiallinen – tai ainoa – väline, jolla vastataan erityisesti maan eteläosien ongelmiin. Lisäksi näin kunnianhimoista, kaikkia sosiaalipolitiikan toimia koskevaa monitasoisen hallinnon hanketta on tuettava riittävillä määrärahoilla, jotta saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset. Tästä asiasta Italian suunnitelmassa on vain vähän tietoja. Itse asiassa alueille myönnettyjen sosiaalipolitiikkaan käytettävien varojen lisäys on voitu helposti korvata vähentämällä muihin tarkoituksiin myönnettyjä varoja. Toinen suunnitelman heikkous on määrällisten tavoitteiden puuttuminen muilta kuin työllisyyteen liittyviltä toimilta, mikä vaikeuttaa vuoden 2003 suunnitelman jälkeisen edistyksen tulevaa arviointia.

## 5. Tasa-arvonäkökulma

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että tasa-arvon valtavirtaistamisen periaatetta toteutetaan Italian kansallisessa toimintasuunnitelmassa vain jossain määrin. Suunnitelmassa esitellään riittävä analyysi sekä indikaattoreita ja tilastotietoja sukupuolen mukaan eriteltynä. Nämä osoittavat, että viimeaikaisesta suotuisasta kehityksestä huolimatta naiset ovat vielä epäedullisessa asemassa sekä työllisyyden että työttömyyden suhteen. Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen on yksi Italian suunnitelmassa määritellyistä ensisijaisista tavoitteista. Monet toimet (etenkin toimet, joilla pyritään helpottamaan mahdollisuuksia saada parempia hoitopalveluja, kuten äskettäisiin rahoituslakeihin ja myös vuoden 2003 suunnitelmaan sisältyvät toimet) vaikuttavat varmaan myönteisesti vähentäen naisten ja miesten työllisyys- ja työttömyysasteiden eroja, jos toimet toteutetaan riittävän tehokkaasti. Useimmat toimista esitellään kuitenkin kiinnittämättä erityistä huomiota tasa-arvonäkökohtiin. Merkittäviä eroja on kuitenkin todennäköisesti esimerkiksi pimeän työn

tekemisessä. Ikääntyvien naisten työllistymisongelmat ovat todennäköisesti erilaisia kuin ikääntyvien miesten, jotka ovat olleet työelämässä suurimman osan elämästään.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Suurimpana haasteena on edelleen kuroa umpeen maan etelä- ja pohjoisosien välistä kuilua. On myös seurattava tarkkaan, miten alueelliset ja paikalliset viranomaiset hoitavat niille annetut tehtävät. Työmarkkinoiden ollessa entistä joustavampia edes entistä suuremmat perheille myönnettävät (mutta työhön liittyvät) avustukset eivät ehkä riitä vastaamaan heikoimmassa asemassa olevien tarpeita, jollei uhkaavaa työmarkkinoiden kahtiajakautumista vähennetä sosiaaliturvajärjestelmän kattavalla uudistuksella (uudistus on vielä hyvin varhaisessa luonnosvaiheessa). Maahanmuuttajien sopeuttaminen saattaa myös osoittautua suunnitelmassa ennakoitua suuremmaksi haasteeksi. Etusijalle on ehdottomasti asetettava edelleen myös niiden toimien toteuttaminen, joilla pyritään korjaamaan lastenhoitopalvelujen nykyistä jakamista. Tämä on tärkeää myös siksi, etteivät syntyvyyden nostamiseen liittyvät kannustimet pienentäisi naisten työllisyysastetta, joka on jo nyt alhainen. Valtion viranomaisten olisi myös varmistettava, että kansallisen toimintasuunnitelman sekä alueellisten ja paikallisten sosiaalisuunnitelmien välille muodostuu kaksisuuntainen suhde ja että tärkeimmät sidosryhmät ja työmarkkinaosapuolet voivat osallistua prosessiin riittävästi ja järjestelmällisesti, kuten myös puitelaisissa 328/2000 suunnitellaan.

## LUXEMBURG

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman kattamalla ajanjaksolla maan talouselämää leimasivat maailmantalouden kasvun hidastuminen, BKT:n kasvuvauhdin merkittävä lasku sekä työttömyyden lisääntyminen. Pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi vain vähän, mutta korostuneesti naisten keskuudessa. Työllisyysasteen nousu jatkui tasaisena, joskin hitaampana. Köyhyysriski (tulonsiirtojen jälkeen) on 12 prosenttia. Se on säilynyt vakaana, mutta on korkeampi nuorissa väestöryhmissä. Luxemburg odottaa talouselämän elpyvän nopeasti: BKT:n odotetaan kasvavan 3,5 prosenttia vuonna 2005. Työttömyyden kasvu – joka on seurausta edellisestä lamakaudesta – jatkunee.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Ensimmäisessä sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitellyistä, Nizzan neljän tavoitteen mukaan jaotelluista 81 toimenpiteestä 21 päätettiin ajanjakson loppuun mennessä. Jäljellä olevia 60 toimenpidettä jatketaan vuosina 2003–2005. Toteutetuista toimista merkittävimmät koskevat hoitopaikkoja, asuntojen saantia, vammaisten tuloja ja nuorten osaamisen arviointia. Joitakin käynnistettyjä lainsäädäntömenettelyjä on vielä kesken. Muilta osin Luxemburgin raportissa kerrotaan saaduista tuloksista yksityiskohtaisesti, mutta ei mainita riittävän selkeästi, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu tai mitä näkyviä tulokset avaavat jatkon kannalta.

**Strateginen lähestymistapa:** Vaikka lähtötilannetta ja aikaisemmin saatuja tuloksia ei analysoida eikä määrällisiä tavoitteita aseteta järjestelmällisesti, Luxemburgin kehittämä strategia perustuu viiteen tarkoin rajattuun toiminta-alueeseen: aktivointi ja osallistuminen työelämään; työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen; asunnon saanti; alle 25-vuotiaiden nuorten sosiaalista osallisuutta edistävien toimien kehittäminen; heikossa asemassa olevien pääsy osalliseksi voimavaroista, oikeuksista ja palveluista.

**Tärkeimmät toimet:** Nizzassa asetetuista tavoitteista kolmea ensimmäistä käsitellään kattavasti, ja vuoden 2001 yhteisessä raportissa muotoiltuihin tulevaisuuden haasteisiin vastataan pitkälti. Edellisellä ohjelmakaudella aloitettuja, vielä kesken olevia 60 toimenpidettä täydentää 54 uutta toimenpidettä. Valitettavaa on, että kumppanuuteen samoin kuin tasa-arvoon liittyviä ulottuvuuksia ei korosteta enempää toimenpiteitä kuvailtaessa, vaikka ne on kylläkin otettu huomioon Luxemburgin osallisuutta edistävää politiikkaa toimeenpantaessa.

**Tulevaisuuden haasteet:** Luxemburgin suurherttuakuntaa kehoitetaan jatkamaan erityisesti asumisessa sekä koulunkäynnin varhaista lopettamista torjuvilla toimilla ja yleisemmin nuorten syrjäytymistä torjuvilla toimilla saavutettua edistystä. Uusia lakisääteisiä järjestelmiä on arvioitava heti, kun se on mahdollista. Tärkein haaste on kuitenkin todellisen arviointiprosessin kehittäminen ja siihen tarvittavien välineiden luominen: tarkat ja kattavat indikaattorit, tehtyjen strategisten valintojen perustelu, määrälliset tavoitteet, rahoitusvarojen määrittely ja tulosten analysointi.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntauukset

Ajanjaksoa 2001–2003 on Luxemburgissa leimannut maailmantalouden kasvun hidastuminen. BKT:n vuotuinen kasvu oli vuonna 2001 ainoastaan 1,2 prosenttia ja vuonna 2002 ainoastaan 1,1 prosenttia, kun se vuonna 2000 oli ollut 8,9 prosenttia. Työllisyyden tasainen lasku päättyi, ja työttömyysaste nousi 2,8 prosenttiin työkäisestä väestöstä vuonna 2002; kehityssuunta jatkuu samana (3,6 prosenttia elokuussa 2003 työvoimahallinnon mukaan). Pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi kuitenkin vain vähän (0,2 prosenttiyksikköä vuosien 2000 ja 2002 välillä), mutta korostuneesti naisten keskuudessa.

ECHP:n tietojen mukaan köyhyysriski (tulonsiirtojen jälkeen) on vakaa – 11 prosenttia vuonna 1996 ja 12 prosenttia vuonna 2001 – mutta nuorten köyhyysriskiaste on suurempi (20 prosenttia). Taatun vähimmäistulon (RMG) saajien määrä on kasvanut vuodesta 1999, mutta kasvu johtuu pääasiassa siitä, että myöntämisperusteita on muutettu joustavammiksi.

Luxemburg odottaa talouselämän elpyvän nopeasti: BKT:n ennustetaan kasvavan 2 prosenttia vuonna 2003, 3,2 prosenttia vuonna 2004 ja 3,5 prosenttia vuonna 2005; kotimainen kokonaistyöllisyysaste nousee 1,4 prosenttia vuonna 2003, 1,6 prosenttia vuonna 2004 ja 2,8 prosenttia vuonna 2005, ja samalla työttömyysaste on 3,3 prosenttia vuonna 2003, 3,5 prosenttia vuonna 2004 ja 3,6 prosenttia vuonna 2005. On olemassa vaara, että työttömien erittäin pieni ydinjoukko, johon työllistämistoimet on tähän asti kohdistettu, laajenee ja että työttömyys muuttuu myös luonteeltaan suhdannetyöttömyydeksi.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Vuosien 2001–2003 sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisältyvistä 81 toimesta 21 saatiin ministeriön mukaan päätökseen ajanjakson loppuun mennessä. Tämä vastaa 10–54 prosenttia kaikista toimista sen mukaan, minkä Nizzan tavoitteen mukaisista toimista on kyse. Osoituksena suurherttuakunnan sosiaalista osallisuutta edistävän politiikan pitkäjänteisyydestä ja yhteyksistä ESR:n ohjelmiin on se, että 60:ta vielä kesken olevaa toimea jatketaan vuosina 2003–2005.

Joidenkin hoitopaikkoja, asuntojen saantia tai nuorten osaamisen arviointia koskevien toimien lisäksi kyseisellä kaudella on käynnistetty useita lainsäädäntömenettelyjä: niistä osa on saatu tai saadaan pian päätökseen (asumistuesta 8. marraskuuta 2002 annettu laki ja vammaisten turvallisuuden ja taloudellisen riippumattomuuden edistämisestä 15. heinäkuuta 2003 annettu laki), mutta niiden toteuttamista on vielä tässä vaiheessa liian aikaista arvioida. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa ilmoitetaan kaikilla päätetyillä toimilla saavutetut tulokset, mutta ei täsmennetä riittävän selkeästi, onko alun perin asetetut tavoitteet saavutettu eikä kerrota näkymistä, joita tulokset avaavat toiselle sosiaalista osallisuutta koskevalle kansalliselle toimintasuunnitelmalle.

Ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman ja ESR:n tukemien hankkeiden väliset yhteydet esitellään selkeästi. Näin tehdään sekä tavoite 3 - ohjelman (jonka sosiaalista osallisuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevan toimintalinjan toimet muodostavat 35 prosenttia tämän toimintasuunnitelman toimista) että Equal-yhteisöaloitteen tasolla. Equal-aloite on vieläkin laajemmin omistettu osallisuutta edistäville toimille, sillä 50 prosenttia sen kokonaisrahoituksesta käytetään helpottamaan työelämästä pahoin vieraantuneiden, pääasiassa vankien ja entisten vankien, huumeiden väärinkäyttäjien ja asunnottomien, pääsyä työmarkkinoille.



### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Kansallisessa toimintasuunnitelmassa määritellään viisi aluetta, joilla toteutetaan Nizzan neljää tavoitetta ja jotka liittyvät kansallisiin lakisäätöisiin sosiaaliturvaa, sosiaaliavustusta ja sosiaalihuoltoa koskeviin järjestelmiin. Toiminnan sisältö on seuraavanlainen:

- *Aktivointi ja osallistuminen työelämään.* Luxemburg haluaa keskittää toimensa työttömien ydinjoukkoon tukeutumalla pääasiassa toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön sekä sosiaalista työttömyyttä koskevaan lakiesitykseen, joka tehtiin 25. toukokuuta 2003. Lailla pyritään aktivoimaan kaikki työttömät, jotka ovat olleet kuusi kuukautta työvoimahallinnon rekisterissä; se tähtää myös työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön lisäämiseen. Toimeentulotukijärjestelmään kuuluu myös aktivointiosa, jota on tarkoitus laajentaa kaksinkertaistamalla harjoittelupaikan saajien osuus (4 prosenttia heinäkuussa 2005) erityisesti 25–35-vuotiaiden keskuudessa.
- *Asunnon saannin helpottaminen.* Aktiivista asuntopolitiikkaa harjoitetaan myöntämällä merkittäviä taloudellisia tukia. Asuntopolitiikkaan kuuluu kolme päätoimintalinjaa, joilla pyritään edistämään asuntojen saatavuutta valtion osarahoituksen avulla, luomaan asuntojen seurantakeskus, tukemaan kokeiluhankkeiden käynnistämistä ja uusien strategisten mallien luomista (aloitetaan alakohtaista asuntosuunnitelmaa koskeva tutkimus, tutkitaan edellytyksiä luoda kumppanuus julkisen sektorin ja tyhjillään olevien asuntojen omistajien välille, turvaututaan julkisille rakennuttajille suunnattuun pitkäaikaisten vuokrasopimusten järjestelmiin, käynnistetään sosiaaliasuntojen välitystoimistoja koskeva hanke).
- *Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen.* Luxemburgin hallitus aikoo edistää hoitopaikkojen perustamista ja parantaa pienituloisten mahdollisuuksia käyttää niitä hyväkseen sekä lujittaa niiden roolia lasten varhaiskasvatuksessa ja sosiaalisten taitojen opettamisessa.
- *Alle 25-vuotiaiden nuorten sosiaalista osallisuutta edistävien järjestelmien kehittäminen.* Toimenpidekokonaisuuksia on kahdenlaisia: toisaalta pyritään ehkäisemään katkokset työurassa (mukauttamalla koulutusjärjestelmä kouluvaikeuksista kärsivien lasten tarpeisiin, kehittämällä järjestelmiä, joilla tuetaan koulujärjestelmän ulkopuolella olevien nuorten osallistumista yhteiskunta- ja työelämään ja kiinnittämällä erityistä huomiota sosiaalisten taitojen kehittämiseen) ja toisaalta toteutetaan erityistoimia ahdinkoon joutuneiden nuorten auttamiseksi.
- *Heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuudet päästä osallisiksi voimavaroista, hyödykkeistä ja palveluista.* Toisessa sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainittujen toimien kohderyhmät ovat seuraavat:
  - huumeiden väärinkäyttäjät. Tilanteen kehitys (huumeiden runsas käyttö ja kuolemaan johtavien yliannostusten suuri määrä, yhä alhaisempi aloittamisikä) on pakottanut tekemään aikaisemmin noudatettuun strategiaan muutoksia.

- mielenterveysongelmista kärsivät. Edellisessä toimintasuunnitelmassa mainitut toimet pysyvät samoina.
- ikääntyvät. Ikääntyviä varten suunnitellut toimet koskevat työmarkkinoille integroitumista, mahdollisuuksia käyttää viestintätekniikkaa ja terveystalviteita sekä sosiaalisen eristäytyneisyyden ehkäisyä.
- vammaiset. Toimet koskevat vammaisten mahdollisuuksia saada palveluja ja tuloja (heinäkuussa 2003 hyväksytyn uuden lain myötä) ja tukien koordinoimista.
- sosiaalisessa ahdingossa elävät. Useita ensimmäisessä sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainittuja toimia jatketaan ja lisäksi uudistetaan laki, joka koskee sosiaalietuuksia saavan kotipaikan määrittämistä (domicile de secours).
- ulkomaalaiset. Ulkomaalaisten sopeuttamista tuetaan tulevia kunnallisvaaleja edeltävällä tiedotuskampanjalla, joka koskee heidän äänioikeuttaan, ja toimilla, joilla parannetaan ulkomaalaisten vastaanottoa ja erityisesti turvapaikanhakijoista huolehtimista.

Valitettavaa on, ettei tämä strateginen lähestymistapa perustu selkeästi lähtötilanteen (syrjäytymisen tarkat syyt, taloudellisten muutosten vaikutukset, ratkaisut rakenteellista työttömyyttä koskevaan riskiin) eikä aikaisemmin saavutettujen tulosten täydelliseen analyysiin. Siinä ei myöskään ilmoiteta valituilla toiminta-alueilla asetettuja määrällisiä tavoitteita järjestelmällisesti.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Ennaltaehkäisy (koulutuksen ja tiedon saatavuuden avulla), aktiivinen työmarkkinapolitiikka (työkykyisille) ja sosiaalinen suojelu (työkyvyttömille) ovat esitellyn suunnitelman avainsanat. Nizzassa asetetuista tavoitteista kolme ensimmäistä on otettu huomioon tasapainoisesti, ja suurimpaan osaan vuoden 2001 yhteisessä raportissa muotoilluista tulevaisuuden haasteista vastataan (asuminen, maahanmuuttajien kohtelu, kansallisten toimintasuunnitelmien yhteydet ESR:n ohjelmiin). Tavoitteiden saavuttamiseksi suunnitelmassa on edellisellä suunnitelmakaudella aloitettujen, vielä kesken olevien 60 toimenpiteen lisäksi 54 uutta toimenpidettä.

Vaikka kansalaisjärjestöjen rooli on ollut merkittävä suunnitelmaa laadittaessa ja on merkittävä myös suunnitelmaa toteutettaessa, on huomattava, että kumppanuuden periaate (Nizzan neljäs tavoite) ei tule tarpeeksi esiin valituilla viidellä toiminta-alueella, vaikka se onkin varmasti tärkeä osa useita esiteltyjä toimia.

#### 5. Tasa-arvonäkökuuma

Luxemburg aikoo järjestää tasa-arvokysymyksiä koskevaa koulutusta ministeriöiden väliselle komitealle, joka vastaa ohjelman seurannasta. Muilta osin tasa-arvokysymykset tulevat suunnitelmassa esiin pääasiassa toimissa, jotka tähtäävät työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Tätä osa-aluetta koskevien indikaattorien heikkous korjaantunee, kun kehitetään kansallisten tilastojen eriyttämistä sukupuolen mukaan (toimi 54).

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Luxemburgin suurherttuakuntaa kehoitetaan jatkamaan ja syventämään edistystä, jota on saavutettu asumisessa, nuorten syrjäytymisen torjunnassa (muun muassa toimet, joilla pyritään ehkäisemään koulunkäynnin varhainen keskeyttäminen) ja maahanmuuttajien vastaanotossa. Alle 25-vuotiaiden nuorten köyhyyteen on kiinnitettävä edelleen erityistä huomiota, sillä tällä ryhmällä köyhyysriski on suurempi kuin muilla väestöryhmillä. Uusia lakisäätteisiä järjestelmiä on arvioitava heti, kun se on mahdollista.

Tärkein haaste on kuitenkin todellisen arviointiprosessin kehittäminen ja siihen tarvittavien välineiden luominen: tarkat ja kattavat indikaattorit, tehtyjen strategisten valintojen perustelu, määrälliset tavoitteet, rahoitusvarojen määrittely ja tulosten analysointi.

## ALANKOMAA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Vuonna 2001 väestöstä eli köyhyysriskin alaisena 11 prosenttia. Köyhyysriski on EU:n alhaisimpia. Kuten muuallakin, Alankomaiden köyhyysriskeillä on sukupuoleen, ikään ja etniseen taustaan liittyvä ulottuvuus. Kokonaistyöllisyysaste on 74,4 prosenttia ja naisilla 66,2 prosenttia. Lissabonin tavoitteet ylittyvät reilusti, mutta myös työelämään osallistumattomien osuus on suuri. Etnisten vähemmistöjen työllisyysaste on 50 prosenttia ja naisilla 36 prosenttia. Työttömyys on lisääntynyt viime vuodesta 40 prosenttia.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Aktivointipolitiikat ja viime vuosien suotuisa taloudellinen ilmasto ovat lisänneet etnisten vähemmistöjen ja iäkkäiden työntekijöiden osallistumista työmarkkinoille. Ottaen huomioon Alankomaille annetun suosituksen, jonka mukaan työnteosta tulee tehdä entistä kannattavampaa, ja huolimatta toteutetuista toimista työttömyysloukut ovat edelleen huolestuttavia. Etenkin parit ja yksinhuoltajat menettävät huomattavasti tuloja siirtyessään sosiaalihuoltojärjestelmästä matalapalkkaiseen työhön. Työmarkkinoilta vieraantuneille suunnatuilla sosiaalisilla aktivointiohjelmilla on saatu hyviä tuloksia. Koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuus on EU:n keskiarvoa pienempi, mutta yli 30 prosenttia joissakin etnisissä vähemmistöryhmissä. Terveystuollo jonojen pituus on edelleen ongelma vammaisille ja iäkkäille. Niiden kuntien osuus, joissa on sosiaalietuuksien saajista koostuva neuvoa-antava elin, on yli kaksinkertaistunut yli 50 prosenttiin vuodesta 2001, jolloin se oli 22 prosenttia. Kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävä vuoropuhelu, joka takelteli hallitusmuutosten vuoksi jonkin verran, on hiljattain piristynyt.

**Strateginen lähestymistapa:** Alankomaiden strategian painopiste on kaventunut, vaikka strategia onkin vielä erittäin johdonmukainen ja tavoitteet on erittäin tehokkaasti muunnettu toimiksi, joita tuetaan talousarviosta. Innovatiivinen riskimalli, jossa riskien kasautumista ja sukupolvelta toiselle periytyvää köyhyyttä analysoidaan paremmin, auttaisi kohdistamaan toimet paremmin keskeisiin riskitekijöihin. Eri väestöryhmien (naisten, etnisten vähemmistöjen ja iäkkäiden) riskin suuruutta ei myöskään analysoida sinänsä. Tämä voi olla syynä siihen, että sukupuolten välistä tasa-arvoa ja sosiaalista osallisuutta edistävien toimien välinen yhteys on heikko.

**Tärkeimmät toimet:** Uusi taloudellista palkitsemista koskeva järjestelmä motivoi kuntia suoraan kannustamaan ihmisiä siirtymään sosiaalihuollon varassa elämisestä työelämään. Pienten lasten yksinhuoltajien on nyt oltava käytettävissä työvoimana, ja työssäkäyville myönnettävien ylimääräisten lapsihyvitysten on määrä tehdä työstä heille kannattavampaa. Lasten hoidossa on edelleen puutteita. Etuudet eivät myöskään kasva, sillä ne on sidottu yleiseen palkkakehitykseen ja noudattavat äskettäisten palkkasopimusten nollakasvua. Kunnille asetetut toimeentulotuen myöntämistä koskevat rajoitukset vähentänevät työttömyysloukkuja. Suunnitelmat, joiden mukaan aikaisemmin maahan muuttaneille tarkoitetut sopeuttamiskurssit tehtäisiin pakollisiksi, eivät näytä toteuttamiskelpoisilta ottaen huomioon pitkät jonot ja huolestuttavat keskeyttämisluvut. Huolenaiheena on, että terveydenhuollon uudistuksista kärsivät eniten terveydenhuoltoa kipeimmin tarvitsevat (kroonisesti sairaat, vammaiset ja iäkkäät). Kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei mainita mitään aloitteista, joilla pyrittäisiin kehittämään vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa.

**Tulevaisuuden haasteet:** Epäsuotuisampi taloudellinen ilmasto asettaa aktivointitoimet koetukselle. Muuten vankkaan sosiaalista osallisuutta edistävään strategiaan olisi sisällytettävä tasa-arvoa edistäviä toimia. Lasten hoidossa todetut puutteet tulisi korjata kiireellisesti, ja yksinhuoltajaperheille tulisi antaa etusija. Aikaisemmin maahan muuttaneille tarkoitettujen sopeuttamiskurssien jono-ongelma olisi ratkaistava ja kurssin keskeyttävien määrää olisi merkittävästi vähennettävä. Koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä ehkäisevät ja torjuvat toimet olisi kohdistettava paremmin etnisiin vähemmistöihin. Heikossa asemassa oleville, jotka eivät voi vaikuttaa omiin terveydenhuoltopalvelujen käyttötottumuksiinsa, tulisi korvata terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvat haitat.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Alankomaiden talouden elpyminen laahaa jäljessä (BKT:n kasvu oli 0,2 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 1,1 prosenttia vuonna 2002). Vuonna 2003 BKT:n odotetaan laskevan 0,9 prosenttia. Viime vuosien kireistä työvoimamarkkinoista johtuen palkat ovat nousseet jyrkemmin kuin muualla EU:ssa. Jotta talousarvion alijäämä saataisiin pysymään Maastrichtissa sovittua 3 prosentin rajaa pienempänä, hallitus on päättänyt 11 miljardin euron ylimääräisten budjettileikkausten toteuttamisesta vuonna 2004. Leikkaukset koskevat pääasiassa sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa. Työttömyysaste oli kaikkien aikojen alhaisimmalla tasollaan vuonna 2001 ja nousi 40 prosenttia vuosina 2002 ja 2003. Suuntauksen odotetaan jatkuvan samana tulevana vuonna. Tämä koskettaa etenkin nuoria, naisia, vähän koulutettuja ja etnisiä vähemmistöjä. Nuorten työttömyys on ylittänyt 10 prosenttia. Nämä suuntaukset eivät näy vielä Eurostatin vuoden 2002 luvuissa. Tänä vuonna Alankomaiden kokonaistyöttömyysaste oli 2,7 prosenttia ja naisten työttömyysaste 3 prosenttia eli EU:n alhaisimmat. Myös pitkäaikaistyöttömyyden aste oli varsin pieni eli 0,7 prosenttia koko väestöllä ja 0,8 prosenttia naisilla.

Koko väestön työllisyysaste oli 74,4 prosenttia ja naisten 66,2 prosenttia, eli Lissabonin tavoitteet ylittyvät reilusti. Ikääntyvien työllisyysaste on parantunut merkittävästi. Se oli 42,2 prosenttia vuonna 2002 eli EU:n keskiarvoa suurempi. Etnisten vähemmistöjen keskuudessa työllisyysaste on miehillä 50 prosenttia ja naisilla 36 prosenttia (kansalliset tiedot). Työelämään osallistumattomien määrä on edelleen suuri. Noin 1,7 miljoonaa ihmistä elää sosiaalietuuksien varassa.

Kokonaisköyhyysriski on 11 prosenttia eli EU:n alhaisimpia (vuoden 2001 luvut). Köyhyydellä on kuitenkin sukupuoleen, etniseen taustaan ja ikään liittyvä ulottuvuus kuten muissakin maissa. Vuonna 2003 muuta kuin länsimaista alkuperää olevan väestön osuus oli 10 prosenttia (8,9 prosenttia vuonna 2000) ja neljässä suurimmassa kaupungissa yli 30 prosenttia. Kansalliset luvut osoittavat, että pitkäaikaisesti sosiaalisen vähimmäistoimeentulon varassa elävien ryhmästä yli 65-vuotiaiden yksin asuvien naisten osuus on erityisen suuri. Köyhyysvaarassa olevien yksinhuoltajien osuus oli 45 prosenttia vuonna 2001 (EU:n keskiarvo: 35 prosenttia). Ainoastaan 38 prosentilla yksinhuoltajatalouksista on tuloa, joka ylittää sosiaalisen vähimmäistoimeentulon. Vähimmäistoimeentulon varassa elävistä kotitalouksista 30 prosenttia kuuluu etnisiin vähemmistöihin.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Kansalaisjärjestökumppanien kanssa tehtävä yhteistyö, joka takelteli hallitusmuutosten vuoksi jonkin verran, on hiljattain piristynyt. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden liitto (*Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid*), jossa ovat edustettuina työmarkkinaosapuolet ja useat kansalaisjärjestöt, tapaa hallituksen yleensä kaksi kertaa vuodessa keskustellakseen sosiaalisen osallisuuden painopisteistä.

Edistymisen mittaamiseen asianmukaisien indikaattorien avulla on keskitytty painokkaasti. Tavoite, jonka mukaan syntyperäisten tanskalaisten ja etnisten vähemmistöjen välinen työttömyysasteessa oleva ero pyritään puolittamaan, saavutettiin jo vuonna 2001, mutta heikentyneen taloudellisen tilanteen vuoksi kuilu on alkanut kasvaa uudestaan (kasvu oli 1 prosenttia vuonna 2002). Tavoitteena ollut ikääntyvien työntekijöiden työllisyyden kasvattaminen 0,75 prosenttiyksiköllä saavutettiin 2002. Alustavien vuoden 2002 lukujen mukaan kuntien sitoutuminen uudelleenintegroitisuunnitelmien kehittämiseen 300 000

pitkäaikaistyöttömälle vuoteen 2006 mennessä etenee tyydyttävästi, sillä onnistumisprosentti on 40 prosenttia (työelämään sijoittumisten osuus). Toteutettujen integrointisuunnitelmien määrässä ollaan jäljessä, mutta työhönsijoittamisprosentti on 76 prosenttia (alustavat luvut). Sosiaalisilla aktivointiohjelmilla on onnistuttu lähentämään osallistujia työmarkkinoihin, ja vuonna 2002 ohjelmat olivat myös vammaisten saatavilla.

Kuten aikaisempinakin vuosina, etuuksien suuruus oli sidoksissa yleiseen palkkakehitykseen. Tämä Alankomaiden tulopolitiikan kulmakivi turvaa pienituloisimpien ryhmien ostovoiman säilymisen. Kuten käy ilmi Alankomaille annetusta työllisyyttä koskevasta suosituksesta, jonka mukaan työnteosta tulee tehdä entistä kannattavampaa, työttömyysloukut ovat edelleen huolestuttavia. Etenkin parit ja yksinhuoltajat menettävät huomattavasti tuloja siirtyessään sosiaalihuoltojärjestelmästä matalapalkkaiseen työhön. Vuonna 2002 otettiin sen vuoksi käyttöön ylimääräiset verohyvitykset kotitalouksille, joissa on lapsia. Tavoitteena ollut ongelmallisten velkojen vähentäminen 10 prosentilla vuoteen 2005 mennessä on osoittautunut vaikeaksi mitata, ja tavoitteesta on sen vuoksi luovuttu. Velkatuen hakijoiden määrä on lisääntynyt merkittävästi, ja velkavalvontajärjestelmää parannetaan, jotta ongelman luonne ja laajuus saataisiin paremmin selville.

Kunnilla, joiden väestöstä suuri osa kuuluu etnisiin vähemmistöihin, on käytettävissään ylimääräinen talousarvio sopeuttamistoimia varten, ja se tulisi ensisijaisesti käyttää vanhempien ja työnhakijoiden hyväksi. Vuonna 2002 koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuus oli kokonaisväestöllä 15 prosenttia ja naisilla 14,3 prosenttia, mutta joillakin etnisillä vähemmistöillä yli 30 prosenttia. Perusopetusta saavat etnisiin vähemmistöihin kuuluvat koululaiset ovat keskimäärin kaksi vuotta jäljessä kielitaidossa verrattuna hollantia äidinkielenään puhuviin (tavoite on 1,5 vuotta vuoteen 2006 mennessä). Etnisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset ovat alkaneet kuroa eroa umpeen, mutta heikossa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien syntyperäisten alankomaalaislasten oppimistulokset kehittyvät huonompaan suuntaan.

Terveystuhojonnot ovat yleisesti ottaen lyhentyneet vuodesta 2001, mutta pullonkauloista kärsivät vielä terveydenhuoltoa kipeimmin tarvitsevat, eli vammaiset ja iäkkäät. Tieto- ja viestintäteknikan käyttömahdollisuuksia koskevat tavoitteet, kuten kaikkien koulujen ja kuntien liittäminen Internetiin, on saavutettu. Yli 50 prosentissa kunnista on neuvoo-antava elin, joka koostuu sosiaalietuuksien saajista (22 prosenttia vuonna 2001).

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Köyhyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevat kysymykset rajataan tarkemmin ja kiinnitetään enemmän huomiota heikoimmassa asemassa oleviin. Innovatiivinen riskimalli auttaa yksilöimään suurimman köyhyysriskin alaisena elävät. Mallissa yhdistetään köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen riskitekijöihin, kuten tulotilanteeseen, asemaan työmarkkinoilla, terveys- ja asuinolosuhteisiin, jolloin pystytään paremmin tunnistamaan riskien kasautuminen ja sukupolvelta toiselle periytyvä köyhyys. Eri väestöryhmien (naisten, etnisten vähemmistöjen ja iäkkäiden) riskien suuruutta ei analysoida sinänsä. Strategia on erittäin johdonmukainen, ja tavoitteet on erittäin tehokkaasti muunnettu toimiksi, joita tuetaan talousarviosta. Suunnitelmasta on kuitenkin jätetty pois tärkeitä toiminta-alueita, kuten työttömyyden ehkäisy. Sitä käsitellään työllisyyden kansallisessa toimintasuunnitelmassa, joskaan ei sosiaalisen osallisuuden näkökulmasta. Myös vuonna 2001 asetetut kaikkien toimijoiden aktivointia koskevat tavoitteet on jätetty pois. Hyviä esimerkkejä suoritteita koskevista tavoitteista ovat etnisten vähemmistöjen työllisyysasteen nostaminen 54 prosenttiin vuoteen 2005 mennessä, mielenterveyshuollon jonojen

lyhentäminen 50 prosentilla vuoteen 2007 mennessä ja alhaisessa sosioekonomisessa asemassa olevien ihmisten terveiden elinvuosien lisääminen kolmella vuodella (56 vuoteen) vuoteen 2020 mennessä.

#### 4. Tärkeimmät toimintalinjat: vahvuudet ja heikkoudet

Uusi työntekoa ja avustuksia koskeva laki velvoittaa kunnat rahoittamaan sekä sosiaalietuuskasuja että työmarkkinoille integroitumiseen tähtääviä toimia. Hyvistä tuloksista sosiaalihuollon varassa elämisestä työelämään siirtymisessä palkitaan taloudellisesti. Vaikka tämä kannustinjärjestelmä parantaakin paljon mahdollisuuksia käyttää räätälöityjä lähestymistapoja, siihen voi sisältyä riski, että vaikeasti sijoitettavat ihmiset jäävät syrjään. Vaarana on myös, että hajauttaminen heikentää mahdollisuuksia strategiseen ohjaukseen ja valvontaan kansallisella tasolla. Nyt jokaisen alle 65-vuotiaan sosiaalihuoltojärjestelmässä olevan, myös pienten lasten yksinhuoltajien, on oltava käytettävissä työmarkkinoilla. Verotuksessa sovellettavien ylimääräisten lapsihyvitysten on määrä tehdä työnteosta yksinhuoltajille kannattavampaa. Nämä myönteiset kehitysskeleht estänevät yksinhuoltajia ajautumasta pois työmarkkinoilta. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa käsitellään kuitenkin yllättävän vähän lastenhoidossa olevia puutteita. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten osallistumista työelämään käsitellään liian vähän.

Etuudet eivät myöskään kasva, sillä ne on sidottu yleiseen palkkakehitykseen ja noudattavat äskettäisten palkkasopimusten nollakasvua. Lakisääteisen ja paikallisen toimeentulotuen välinen koordinointi parantunee, kun kunnille asetetaan ylimääräisen toimeentulotuen myöntämistä koskevat rajat. Pitkäaikaisesti sosiaalisen vähimmäistoimeentulon varassa elävät, joilla ei ole tietoa työpaikasta, saavat vuosittaisen toimeentulolisän (454 euroa pareille). Tämä helpottaa myös tulojen läpinäkyvyyttä koskevan tavoitteen linjaamista köyhyden vähentämistä koskevaan tavoitteeseen nähden.

Sopeuttamistoimet ovat tiukempisävyisiä, ja niissä painotetaan täysipainoista osallistumista yhteiskuntaelämään ja tutustumista Alankomaiden kulttuuriin ja tapoihin. Jono-ongelma estää kuitenkin sopeuttamiskurssien järjestämisen aikaisemmin maahan muuttaneille, ja keskeyttämisluvut ovat huolestuttavia. Tämä kyseenalaistaa sen, kannattaako tälle väestöryhmälle kehittää enemmän pakollisia toimia, kuten on suunniteltu. Vaikka koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuus on joissakin etnisissä vähemmistöissä yli 30 prosenttia, kansallisessa toimintasuunnitelmassa näiden nuorten tilanteeseen ei kiinnitetä erityistä huomiota.

Omien terveydenhuoltopalvelumaksujen käyttöönotto ja sairausvakuutuksen omavastuusuuden korottaminen 25 prosentilla ovat osoitus kehityksestä, jonka mukaan yksilön omaa vastuuta korostetaan. Huolenaiheena on, etteivät kaikki kipeimmin terveydenhuoltoa tarvitsevat, kuten iäkkäät, kroonisesti sairaat ja vammaiset, saa täyttä korvausta näistä toimita. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei mainita mitään aloitteista, joilla pyrittäisiin pitämään yllä perinteisesti vilkasta vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa. Euroopan sosiaalirahasto tukee tärkeiden osallisuutta edistävien tavoitteiden toteuttamista, kuten (erittäin) pitkäaikaisesti työttöminä olleille tarkoitettut uudelleenintegroihti- ja aktivointiohjelmat sekä koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen vastaiset toimet.

## 5. Tasa-arvonäkökulma

Kun otetaan huomioon Alankomaiden perinteet yhtenäisten toimintalinjojen kehittämisessä, on melko hämmästyttävää todeta, miten erillisinä toisistaan sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia ja tasa-arvoa edistäviä toimia käsitellään. Huolimatta vuoden 2001 jokseenkin kriittisestä arvioinnista köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen tasa-arvonäkökohtia käsitellään tällä kertaa vieläkin vähemmän. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta indikaattoreita ei ole eriytetty sukupuolen mukaan, vaikka Alankomaiden tilastot ovat EU:n parhaimmistoa, eikä sukupuolen mukaan eriytettyjä tavoitteita aseteta. Tasa-arvon valtavirtaistamisessa noudatetaan matalaa profiilia; asia otetaan huomioon ”tarvittaessa” kansallista toimintasuunnitelmaa toteutettaessa.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Epäsuotuisampi taloudellinen ilmasto asettaa kunnianhimoiset aktivointitoimet koetukselle. Etusija olisi annettava köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen tasa-arvonäkökohtien sisällyttämiselle muuten vankkaan köyhyyden vastaiseen strategiaan. Indikaattorit olisi sen vuoksi eriytettävä sukupuolen mukaan. Lasten hoidossa todetut puutteet tulisi korjata kiireellisesti, ja yksinhuoltajaperheille tulisi antaa etusija. Aikaisemmin maahan muuttaneille tarkoitettujen sopeuttamiskurssien jono-ongelma ja kurssien keskeyttämisongelma olisi ratkaistava. Koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä ehkäisevät ja torjuvat toimet olisi kohdistettava paremmin etnisiin vähemmistöihin. Niille, jotka eivät itse pysty vaikuttamaan terveydenhuoltopalvelujen käyttötottumuksiinsa, kuten vammaisille, iäkkäille ja kroonisesti sairaille, olisi maksettava korvausta terveydenhuollon uudistuksista, kuten omavastuun suurentamisesta ja terveydenhuoltomaksujen käyttöönotosta, aiheutuvista haitoista.



## ITÄVALTA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Vuosina 1997–2001 kokonaisköyhyysriski pieneni hieman, 12 prosenttiin, mutta pitkäaikainen köyhyysriski kasvoi 7 prosenttiin. Sosiaalimenot olivat kokonaisuudessaan 28,5 prosenttia BKT:sta vuonna 2001, missä on hienoista nousua vuoteen 1998 verrattuna. Vuodesta 2000 nuorten työllisyysaste on asteittain noussut, mutta on silti erittäin alhainen. Pitkäaikaistyöttömyys on EU:n alhaisimpia, ja se on toistaiseksi pysynyt melko vakaana. Itävallassa keskiasteen koulutuksen suorittaneiden osuus (25–64-vuotiaiden ikäryhmässä) oli vuonna 2000 EU:n suurin, ja korkea-asteen koulutuksessa olevien osuus yksi alhaisimpia. Koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuus oli vuonna 2002 EU:n alhaisin eli 9,5 prosenttia. Naisten työllisyys kasvaa edelleen erityisesti osa-aikaisen työn ansiosta.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Itävallassa on toteutettu useita vanhuuseläkkeitä ja työttömyysetuuksia koskevia toimia pienimpiä etuuksia saavien ryhmien hyväksi. Vammaisten tukemiseksi toteuttavat toimet ovat onnistuneet yhä paremmin. Maahanmuuttajia koskevia toimia on kehitetty, mutta turvapaikanhakijoita koskevat toimet näyttävät jäävän vähäisiksi. Myös alueellisilla työmarkkinoilla ja sosiaalipalveluissa toteutettavia uudelleenintegroitintoimia on vahvistettu.

**Strateginen lähestymistapa:** Tulevalle ajanjaksolle on määritelty useita tavoitteita. Tavoitteet koskevat heikon lukutaidon omaavien koulusta lähtevien määrän vähentämistä 20 prosentilla tulevina vuosina, 1000 euron vähimmäiskuukausipalkan maksamista kokopäiväisestä työstä ja palkan vapauttamista tuloverosta tähän määrään asti, vähimmäiseläkkeiden laajentamista, maahanmuuttajien sopeuttamisen ja sosiaalipalvelujen integroinnin jatkamista.

**Tärkeimmät toimet:** Kansallisessa toimintasuunnitelmassa mainitaan useita toimia, joilla pyritään puuttumaan erityisongelmiin, joita sosiaalisen suojelun yleisemmät toimintalinjat eivät kata vielä tyydyttävästi. Monilla alueilla on aloitettu tasa-arvon valtavirtaistamista koskevia toimia edellytysten parantamiseksi ja naisten hoivataakan vähentämiseksi. Toimista monia, kuten erityisesti lastenhoitotukijärjestelmää sekä maahanmuuttajia ja turvapaikanhakijoita koskevia toimia, on seurattava tiiviisti.

**Tulevaisuuden haasteet:** Kansallisessa toimintasuunnitelmassa luodaan yleiskatsaus moniin kiinnostaviin ja tärkeisiin toimiin, jotka eivät kuitenkaan täysin riitä muodostamaan toimintasuunnitelmaa. Vaikka esitellyt tavoitteet sinänsä ovat erittäin tärkeitä, ne jäävät suurelta osin konkretisoimatta erityistavoittein ja rahoitusnäkymin, jotka tukisivat prosessia. Kolmevuotiaiden ja sitä nuorempien lasten sekä kouluikäisten lasten hoitopaikkoja olisi lisättävä edelleen. Vähimmäiseläkkeen parantamiseen tähtäviä toimia on jo aloitettu, mutta niiden vaikutuksia erityisesti naiseen tulisi arvioida. Etenkin pitkäaikaistyöttömyydestä kärsivien kotitalouksien tilannetta on seurattava, sillä tällaisten kotitalouksien köyhyysriski on suuri. Toimia tulisi pohtia enemmän myös tasa-arvon valtavirtaistamisen näkökulmasta. Kaikkien asianomaisten tahojen aktiivointia tulisi merkittävästi lisätä ottaen huomioon tärkeimpien sidosryhmien reaktiot.

## 1. Tärkeimmät suuntaukset ja haasteet

Toimintasuunnitelman kattamaa ajanjaksoa leimasivat heikko taloudellinen kehitys ja työttömyyden kasvu. Työttömyys oli 3,7 prosenttia vuonna 2000, 3,6 prosenttia vuonna 2001 ja 4,3 prosenttia vuonna 2002. Pitkäaikaistyöttömyysaste laski 0,8 prosenttiin. Kokonaistyöllisyysaste kasvoi 69,3 prosenttiin vuonna 2002. Naisten työllisyysaste on jatkuvasti kasvanut ja oli 63,1 prosenttia vuonna 2002. Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on kasvanut: se oli 28,9 prosenttia vuonna 2001 ja 30,0 prosenttia vuonna 2002.

Vuoteen 1997 verrattuna ECHP 2001 -tiedoista ilmenee, että köyhyysriski on pienentynyt 1 prosenttiyksiköllä 12 prosenttiin. Pitkäaikaisen köyhyyden riski nousi kuitenkin 7 prosenttiin vuonna 2001, kun se oli ainoastaan 4,7 prosenttia vuosina 1995–1997.

Väestön peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tasoa kuvaa se, että 25–64-vuotiaiden ikäryhmässä vuonna 2000 keskiasteen koulutuksen suorittaneiden osuus oli 61,9 prosenttia, eli EU:n 15 jäsenvaltiosta suurin, kun taas korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuus oli 14,2 prosenttia eli EU:n alhaisimpia. Koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuus oli 9,5 prosenttia vuonna 2002. Luku on EU:n alhaisin yhteisön keskiarvon ollessa noin 19 prosenttia. Itävalta käytti vuonna 2000 sosiaaliseen suojeluun 28,5 prosenttia BKT:sta, eli 0,2 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1998. Yleinen sosiaalisen suojelun taso on Itävallassa edelleen suhteellisen korkea verrattuna EU:n keskiarvoon. Sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus tulojen jakautumiseen on Itävallassa EU:n keskiarvoa suurempi. Tulot jakautuvat tasaisemmin, minkä vuoksi köyhyysriski on Itävallassa keskimääräistä pienempi. Itävallan suunnitelmassa köyhyys- ja syrjäytymisvaaran katsotaan sen vuoksi keskittyvän erityisesti tiettyihin ryhmiin, joille on yksi tai useampia riskitekijöitä.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Köyhimpien vanhuuseläketilanteen turvaamiseksi on toteutettu toimenpiteitä, kuten verouudistuksen ensimmäinen vaihe ja pienten eläkkeiden saajille maksettavien lisätukien korottaminen. Työttömyysetuuksia on korotettu niiden osalta, joiden nettoansiot aikaisemmin olivat pienimmät. Uusi erorahajärjestelmä kattaa nyt useampia, erityisesti joustavissa työsuhteissa olevia. Alueellisia toimia, jotka koskevat uudelleenintegroitua työmarkkinoille, on kehitetty.

Vuonna 2002 käyttöön otettu lastenhoitotuki on lisännyt sellaisten perheiden tuloja, joissa on pieniä lapsia. Lisäksi on otettu käyttöön seurantajärjestelmä, jolla pyritään selvittämään toimen vaikutuksia naisten osallistumiseen työmarkkinoille. Tutkimuksista on toistaiseksi vaihtelevia tuloksia.

Yleisesti ottaen naisten asema on parantunut useilla osa-alueilla. Naisten työllisyys esimerkiksi on kasvanut ja koulutustaso noussut. Yleisten edellytysten parantamiseksi ja naisten perheeseen liittyvien velvollisuuksien ja hoivataakan keventämiseksi on toteutettu useita toimenpiteitä. Toimintasuunnitelmassa esitellään useita mielenkiintoisia ja yhä onnistuneempia toimia, jotka on suunnattu vammaisille ja jotka koskevat pitkäaikaishoitolaitoksia. Kyseessä ovat etenkin osavaltioiden toimet. Tärkeitä toimia ovat myös vähävaraisille tarkoitettujen tukien parempi kohdentaminen sekä asunnottomien tukipalvelut. Velkajärjestelyjen saatavuutta on parannettu maksukyvyttömyyttä koskevan lain muutoksella.

Suunnitelmassa korostetaan useita maahanmuuttajille ja turvapaikanhakijoille tarkoitettuja toimia, joissa sekä ponnistelut että tulokset ovat parantuneet (laajempi työmarkkinoille osallistuminen, koulutuksen parantaminen, saksan kielikurssit, erityiset asuttamisohjelmat sekä sopeuttamisvirastot).

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Hallitus korostaa tarvetta harjoittaa politiikkaa, jossa yhdistyy EU:n vakaussopimuksen tavoitteisiin perustuva terve talouspolitiikka ja joka on paremmin koordinoitu vero-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kanssa. Sosiaaliturvajärjestelmän kestävyyttä pyritään parantamaan mittavilla uudistuksilla. Hallitus pitää täystyöllisyyteen tähtäävää politiikkaa köyhyysriskien vähentämiseen tähtäävien toimien kulmakivenä.

Kansallisessa toimintasuunnitelmassa asetetaan seuraavat lähitulevaisuuden tavoitteet:

- vähennetään tulevina vuosina 20 prosenttia sekä niiden koulusta lähtevien määrää, joilla on heikko lukutaito että niiden 18–24-vuotiaiden määrää, jotka ovat suorittaneet enintään oppivelvollisuuskoulun, ja yleisempänä tavoitteena kavennetaan kuilua, joka on syntynyt osallistumisessa yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen maahanmuuttajaperheiden nuorten ja kaikkien nuorten välille
- laajennetaan työttömyysvakuutus kattamaan epätyypilliset työsuhteet, kuten vapaaseen palvelusopimukseen (freier Dienstvertrag) perustuvat työsuhteet, itsenäiset ammatinharjoittajat ja maanviljelijät, sekä vedotaan työmarkkinaosapuoliin sellaisten sopimusten tekemiseksi, että kokopäiväistä työtä tekevän pienin kuukausitulo on vähintään 1000 euroa
- vähennetään sekä vähimmäistasoa huonompien asuinolosuhteiden osuutta asuntokannasta että asunnottomien määrää.

### 4. Tärkeimmät toimintalinjat: vahvuudet ja heikkoudet

Naisten työllisyysasteen jatkuva nousu on työmarkkinoilla tapahtuneista myönteisistä kehityssuunnista huomattavin. Suurin osa syntyneistä työpaikoista on osa-aikaisia. Tähänastisten vaihtelevien tulosten jälkeen olisi seurattava paremmin, miten lastenhoitotuet täyttävät niille asetetut tavoitteet, ja viipymättä lisättävä voimaperäisemmin erityisesti alle kolmevuotiaalle tarkoitettuja hoitopaikkoja alueellisten tarpeiden mukaan. Hyvä esimerkki ovat toimet, joilla pyritään lisäämään tyttöjen ja naisten osallistumista tieto- ja viestintätekniikka-alaan. Myös vammaisten tilanteessa on edistytty useilla osa-alueilla (työllisyys, pitkäaikaishoitolaitokset jne.). Useilla maahanmuuttajille tarkoitetuilla toimilla on saatu myönteisiä tuloksia, mutta toimia on kehitettävä edelleen. Turvapaikanhakijoiden osalta näyttää siltä, että useiden myönteisten toimien todelliset vaikutukset jäävät epämääräisiksi eivätkä osoita riittävästi sitä painoarvoa, joka näille ryhmille kuuluisi antaa tässä kansallisessa toimintasuunnitelmassa. Liittovaltion ja osavaltioiden tasolla on kehitettävä käyttökelpoisia menetelmiä keskinäisten rajoitusten poistamiseksi.

ECHP:n mukaan 4 prosenttia itävaltalaisista on akuutisti köyhiä. He ovat pääasiassa iäkkäitä. Tämän tilanteen parantamiseksi toimintasuunnitelmassa mainitaan useita toimia, joita tulisi syventää. Tarkasteltavana olevan sosiaaliavustus- ja työttömyysavustusjärjestelmien uudistuksen yhteydessä on otettava huomioon

köyhyysriskin mahdollinen kasvu useammassa kotitalouksissa, joissa on pitkäaikaistyöttömyyttä.

ECHP:n tiedoista ilmenee, että vähintään 65-vuotiaiden naisten köyhyysriski (29 prosenttia vuonna 1999) on melko suuri. Eläkeuudistuksen mahdollisten kielteisten sivuvaikutusten lievittämiseksi on toteutettu useita toimia, jotka koskevat esimerkiksi lastenhoitojaksojen laskennan parantamista ja erityisten rahastojen perustamista vaikeuksista kärsiville. Nähtäväksi jää, tavoitetaanko näillä toimilla kaikki pientä eläkettä saavat, erityisesti yksin asuvat naiset, joilla on ollut katkoksia työurassaan ja/tai pitkähköjä epätyypillisiä työsuhteita. Naisten yksilöllisten eläkeoikeuksien parantamista koskeva kysymys, joka tuotiin esiin edellisessä sosiaalista osallisuutta koskevassa yhteisessä raportissa, on otettu ainoastaan marginaalisesti huomioon äskettäisessä eläkeuudistuksessa.

Koska työmarkkinoille pääsyä, riittävää suojelua sosiaali- ja työvoimalainsäädännön perusteella sekä parempia koulutusmahdollisuuksia pidetään köyhyyden vastaisten politiikan keskeisinä osatekijöinä, työllisyyttä ja koulutusta koskeviin toimiin kiinnitetään erityistä huomiota. Suuren riskin alaisina oleville väestöryhmille kohdistettuja toimia on jo toteutettu, mutta horisontaalisia toimia olisi kehitettävä edelleen yhtenäisesti syrjäytymisvaaran ehkäisemiseksi.

Hallitus korostaa tarvetta yhteistyön lisäämiseen liittovaltion ja alueellisten tahojen välillä. Hyväntekeväisyysjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten osallistumista olisi kuitenkin aktiivisesti lisättävä.

## 5. Tasa-arvonäkökulma

Miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi on toteutettu useita toimia, mutta äskettäisten toimien, erityisesti eläkeuudistuksen, vaikutusta tasa-arvoon on seurattava tarkasti. Lasten hoitopaikkojen kysyntä on edelleen lisääntynyt, ja lastenhoitotuen vaikutukseen naisten työllisyyteen on kiinnitettävä enemmän huomiota. Equal-yhteisöaloitteen ja alueellisia työllisyys sopimuksia koskevan ohjelman perusteella toteutetaan toimia, joilla pyritään vähentämään eriytymistä sukupuolen mukaan.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Tämän kansallisen toimintasuunnitelman tärkeimmät tavoitteet ovat sinänsä hyvin tärkeitä, ja niiden saavuttamiseksi on oikeutettua toteuttaa useita toimia. Kansallisesta toimintasuunnitelmasta ilmenee, että eri riskiryhmille kohdistettuja toimia on runsaasti, että niitä kehitetään edelleen ja että uusia suunnitellaan sitä mukaa kuin talousarvion varat antavat myöten. Tavoitteita, indikaattoreita, määräaikoja tai suurelta osalta myöskään talousarvionäkymiä ei kuitenkaan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta konkreettisesti määritellä syrjäytymis- ja köyhyysvaarassa olevien määrän vähentämiseksi vuoteen 2010 mennessä. Kansallinen toimintasuunnitelma täyttää vain osittain ne ehdot, joita edellytetään varsinaiselta toimintasuunnitelmalta, jossa kuvaillaan jäsenetysti ja ymmärrettävästi ja määrällisten sitoumusten avulla, miten vuotta 2010 koskevat tavoitteet pyritään saavuttamaan.

On vielä kehitettävä kattavampi strategia yhtäläisten mahdollisuuksien valtavirtaistamiseksi kaikkiin asianmukaisiin toiminta-alueisiin.

Tasa-arvon valtavirtaistaminen näkyy useissa työllisyyttä ja koulutusta koskevissa aloitteissa, mutta vaikutusten arviointia on jatkettava ja laajennettava sukupuolierojen

todelliseksi pienentämiseksi pienituloisten ryhmissä. Muille kuin EU:n kansalaisille tarkoitettujen sopeuttamistoimien parantamista on pidettävä yhä tärkeällä sijalla.

## PORTUGALI

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Maan rakenteelliset heikkoudet jatkuvat tilanteessa, jossa talouskasvu on hidasta ja työttömyys kasvaa, suuri osa työvoimasta on vähän koulutettua ja tuottavuus heikko. Köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskeva tilanne on huolestuttava: vuonna 2001 köyhyysriskin alaisena eli 20 prosenttia väestöstä, 15 prosenttia heistä pitkäaikaisesti. Portugalin köyhyysaste on edelleen EU:n korkeimpia huolimatta tilanteen selvästä kohenemisesta vuoteen 1995 verrattuna (23 prosenttia).

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Koska eräistä indikaattoreista ei ole saatavana tietoja, tärkeimpien toimien toteuttamisen luotettava arviointi on vaikeaa siitä huolimatta, että joitakin seurantatoimia on toteutettu. Vähimmäistulojärjestelmän kehittäminen (muutoksin), työllisyyden edistämiseen tähtäävät toimet sekä sosiaalisen verkoston laajentaminen ovat alueita, joilla edistystä on saavutettu.

**Strateginen lähestymistapa:** Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa jatketaan samaa kokonaisstrategiaa kuin vuoden 2001 suunnitelmassa, mutta tärkeimpien tavoitteiden määrittelyssä ollaan maltillisempia erityisesti köyhyysriskin ja lasten köyhyyden vähentämisen osalta. Erittäin yleisiin periaatteisiin, lähestymistapoihin ja strategisiin linjoihin perustuva lähestymistapa, useiden painopistealueiden määrittely ja lukuisat, erittäin kirjavat välineet (joiden tavoitteita ei aina määritellä) vaikeuttavat todellisten painopistealueiden määrittelyä. Siksi myöskään strategisten tavoitteiden ja toimien toteuttamisen välillä ei ole selvää yhteyttä. Vaikeuksia lisää vielä se, että toiminnan tärkeimpien osa-alueiden rahoituslähteitä ja talousarvioita ei mainita.

**Tärkeimmät toimet:** Yksi sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman keskeisiä toimia on sosiaalinen verkosto, jonka alueellista ulottuvuutta on määrä nyt syventää ja jota on määrä kehittää toimijoiden aktiivisuuden näkökulmasta. Suunnitelmissa mainitaan myös yleissivistävää ja ammatillista koulutusta koskevia toimia sekä vähimmäiseläkkeiden korottamiseen tähtäviä toimia. Eräisiin heikossa asemassa oleviin ryhmiin (syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret, asunnottomat ja maahanmuuttajat) kiinnitetään erityistä huomiota. Suunnitelma sisältää myös toimia, joilla pyritään varmistamaan, että kansalaisten on helpompi saada tietoa sosiaalisista oikeuksistaan ja neuvontaa vakavissa tilanteissa. Koska vuosien 2003–2005 suunnitelmassa noudatetaan vuoden 2001 suunnitelman mukaista pitkän aikavälin strategiaa, sen sisältö ei ole innovatiivinen esiteltyjen toimien osalta (se käsittää kesken jääneitä toimia ja uusia välineitä, joilla annetaan uutta pontta hankkeille, joissa ei ole edistytty).

**Tulevaisuuden haasteet:** Suurin haaste on toimintasuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavan rahoituksen saatavuus aikana, jota leimaavat talousarviorajoitukset. Itse toiminnan tasolla tulosten seuranta on edelleenkin haaste, ja on ilmeisen välttämätöntä kehittää välineitä saavutetun edistyksen arvioimiseksi. Erityisesti tarvitaan tietojärjestelmä, joka perustuu asetettujen tavoitteiden ja valittujen painopistealueiden mukaisesti indikaattoreihin. Kun otetaan huomioon kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten vähäinen osallistuminen, olisi luotava edellytykset ja järjestelmät, joilla voitaisiin ottaa käyttöön todellinen kumppanuuteen perustuva lähestymistapa.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Sosiaalisen syrjäytymisen vastaisilla toimilla köyhyysriskiä on onnistuttu vähentämään (Eurostatin ECHP-tietojen mukaan köyhyysriski oli 23 prosenttia vuonna 1995 ja 20 prosenttia vuonna 2001), mutta Portugalin köyhyysriski on edelleenkin EU:n korkeimpia ja 5 prosenttia EU:n keskiarvoa korkeampi. Iäkkäiden (yli 65-vuotiaiden) ja lasten (0–15-vuotiaiden) köyhyysriski oli suurin (31 prosenttia iäkkäillä ja 27 prosenttia lapsilla) samoin kuin yksin asuvien iäkkäiden (46 prosenttia, naisten keskuudessa riski oli suurin), yksinhuoltajaperheiden (39 prosenttia) ja suurperheiden (49 prosenttia kotitalouksista, joissa asuu vähintään kaksi aikuista ja vähintään kolme lasta). Pitkäaikainen köyhyysriski on 15 prosenttia, joka on hienoisesta laskusta huolimatta edelleen huolestuttava. Se kosketti vuonna 2001 22:ta prosenttia 1–15-vuotiaiden ikäryhmään kuuluvista lapsista. Myös tulojen epätasainen jakautuminen suuri- ja pienituloisimman viidenneksen välistä eroa kuvaavalla kertoimella mitattuna oli Portugalissa suurempi (6,5) kuin missään muualla EU:ssa vuonna 2001 huolimatta siitä, että se on selvästi vähentynyt vuodesta 1995 (7,4).

Maan tilanne heijastelee edelleen suuria rakenteellisia ongelmia: (a) puutteet sosiaaliturvajärjestelmässä, josta aiheutuvat julkiset menot henkeä kohti ovat EU:n alhaisimmat (huolimatta järjestelmän tietyistä vaikutuksista köyhyysriskiin, joka olisi ilman sosiaalisia tulonsiirtoja (eläkkeiden kanssa) ollut 37 prosenttia); (b) alhainen koulutustaso (vuonna 2002 ainoastaan 20,6 prosenttia 25–64-vuotiaista oli suorittanut vähintään keskiasteen koulutuksen, ja koulunkäyntinsä varhain keskeyttäneiden osuus, 45,5 prosenttia, erottuu räikeästi EU:n keskiarvosta, joka on 18,8 prosenttia); (c) työvoiman suuren osan alhainen ammattitaito taloudessa, joka perustuu työvoimavaltaiseen matalapalkkaiseen työhön (”työssäkäyvät köyhät”) sekä jatkokoulutukseen osallistuvien vähäinen osuus (2,9 prosenttia vuonna 2002) vaikeuttavat alakohtaista rakenneuudistusta ja selittävät tuottavuuden erittäin hitaan kasvun (0,3 prosenttia vuonna 2002 eli sama kuin vuonna 2001).

Työttömyyden viimeaikaisesta kasvusta huolimatta työmarkkinoita leimaavat EU:n keskiarvoa suurempi työllisyysaste (68,2 prosenttia vuonna 2002) ja EU:n keskiarvoa alhaisempi työttömyysaste (5,1 prosenttia). Pitkäaikaistyöttömyyden osuus on 34,4 prosenttia kokonaistyöttömyydestä; yhä selvempiä merkkejä tarjonnan ja kysynnän välisestä epätasapainosta on kuitenkin nähtävissä (esimerkiksi työttömyyden kasvu koulutettujen nuorten keskuudessa). Lisäksi talouskasvun hidastuminen (BKT:n reaalin kasvuvauhti laski 0,5:een vuonna 2002) sekä julkisen ja yksityisen investointitoiminnan supistuminen ovat saaneet maaliskuussa 2002 valitun uuden hallituksen asettamaan julkisen talouden alijäämän vähentämisen etusijalle. Sosiaalipolitiikan alueella hallitus jatkoi sosiaaliturvajärjestelmän (vähimmäiseläkkeet, eriytyt perhe-etuudet, sosiaalista integroitumista tukeva vähimmäistulo), terveydenhuollon ja koulutusjärjestelmän laajaa uudistusta ja hyväksyi uuden työvoimalain.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Ensimmäisen sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman tarjoama mahdollisuus – Portugalille innovatiivinen lähestymistapa, joka perustuu osallisuuden valtavirtaistamiseen ja keskipitkän–pitkän aikavälin näkymiin – tuntuu edelleen, vaikka suunnitelman toteuttamista ei voidakaan arvioida lopullisesti. Koska indikaattorien seuranta on vaikeaa, ei voida päätellä, missä määrin useille toimille asetetut tavoitteet on saavutettu siksi, että tiedot joko puuttuvat kokonaan tai niitä ei ole saatavana riittävästi. Tämä näkyy erityisen selvästi esimerkiksi arvioitaessa tietoyhteiskunnasta syrjäytymisen vastaista strategiaa, jota korostettiin ensimmäisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassa.

Jos saavutettuja tuloksia analysoidaan neljän yhteisen tavoitteen valossa, voidaan todeta, että: (a) työllistyvyyden edistämiseen tähtäävissä toimissa on yhdessä työllisyyttä koskevan kansallisen toimintasuunnitelman kanssa onnistuttu erittäin hyvin; (b) sosiaaliturvajärjestelmän uudistus ei ole vaikuttanut taatun vähimmäistulon turvaavalle järjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen (järjestelmässä yhdistyvät rahallinen tuki ja sosiaalis-ammattillinen integrointisuunnitelma); (c) tavoite, joka tähtää integroitumissopimuksen tekemiseen kaikkien syrjäytyneiden henkilöiden kanssa vuoden kuluessa, on osoittautunut liian kunnianhimoiseksi ja vaikeaksi toteuttaa sekä arvioida, koska se edellyttää monialaista toimintaa ja koska henkilöitä, joita asia koskee, ei ole määritelty (sama pätee lasten ja nuorten yksilölliseen seurantaan kolmen kuukauden kuluessa); (d) kansallisen sosiaalipäivystyspuhelimien perustaminen on helpottanut eräiden ensisijaisten väestöryhmien tiedon- ja avunsaantia; (e) kaupunkien sosiaalista kehittämistä koskevat sopimukset sekä maaseutua ja sosiaalista kehittämistä koskeva hanke, joilla pyrittiin vastaamaan alueesta riippuvan syrjäytymisen ongelmiin, hylättiin talousarvioon ja poliittiseen strategiaan liittyvistä syistä; (f) mitä tulee toimijoiden aktivoimiseen, kansallista toimintasuunnitelmaa valvomaan perustettu ministeriöiden välinen seurantatoimikunta toimi katkonaisesti, ja sen kokoonpanoa jouduttiin muuttamaan hallituksen vaihduttua, mistä syystä sen vaikutus institutionaalisenä koordinoituelimenä alkaa tuntua vasta vähitellen; kansalaisyhteiskunnan osalta voidaan todeta, että löyhä viittaus yhteiskunnallisen solidaarisuuden yhteistyösopimukseen ja kansalaisjärjestöjen foorumin perustamista koskevaan hankkeeseen osoittavat kyseisten toimijoiden vähäisen osallistumisen.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa noudatetaan samoja yleisiä periaatteita ja lähestymistapoja kuin ensimmäisessä suunnitelmassa. Strategiset tavoitteet ovat pitkälti samoja: taloudellisen kehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden nivominen yhteen, sosiaalisen osallisuuden ottaminen huomioon kaikissa asianmukaisissa alakohtaisissa politiikoissa, sosiaalisen suojelun järjestelmien ajanmukaistaminen, eri ryhmille ja alueille kohdistettujen yhtenäisten ohjelmien käynnistäminen, palvelu- ja infrastruktuuriverkoston laajentaminen, miesten ja naisten tasa-arvo sekä toimijoiden osallistuminen keskushallinnollisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Mitä tulee moniulotteiseen lähestymistapaan, uudessa sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa viitataan muihin suunnitelmiin (työllisyys, huumeiden väärinkäytön ja perheväkivallan vastaiset toimet, tietoyhteiskunta, terveys, yhtäläiset mahdollisuudet jne.), mutta suunnitelmien välistä koordinaatiota ja täydentävyyttä kannattaisi selventää.

Asetetut tavoitteet ovat luonteeltaan erittäin vaihtelevia: Euroopan tasolla sovittujen tavoitteiden lisäksi muita huomattavia tavoitteita ovat köyhyysriskin pienentäminen kahdella prosentilla vuoteen 2005 mennessä sekä lasten köyhyyden merkittävä vähentäminen vuoteen 2010 mennessä, joka on maltillisempi tavoite verrattuna ensimmäisen suunnitelman kunnianhimoisempiin tavoitteisiin. Huomattavia tavoitteita ovat myös vähimmäiseläkkeiden korottaminen vuoteen 2006 mennessä, eräiden heikossa asemassa olevien väestöryhmien hoitolaitosten sosiaalisten auditointien järjestelmän luominen sekä kaikkien kansalaisten mahdollisuus saada perusterveydenhuoltopalveluita ja/tai yleislääkärin palveluita. Sosiaalisessa ja ammatillisessa integroinnissa säilytetään sopimukseen perustuva lähestymistapa, mutta määräaika ei aseteta. Alueellinen ulottuvuus näyttää myös hämärtyneen (50 paikallista suunnitelmaa, jotka on kohdistettu ongelmallisilla alueilla eläville syrjäytymisvaarassa oleville lapsille ja nuorille), joskin osallisuutta ja kehittämistä



koskevassa Progride-ohjelmassa (joka seuraa köyhyyden torjuntaohjelmaa ja on parhaillaan luonnosvaiheessa) tämä ulottuvuus otettaneen huomioon.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Lähes 200 toimesta, joita ehdotetaan toteutettavaksi sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa vahvistetuilla 60 painopistealueella, alle viidennekselle ei ole määritelty tavoitteita, koska tietoa ei ole saatavana. Määrällisten tavoitteiden asettamiseen on kuitenkin pyritty. Yleisesti ottaen ehdotetut toimet eivät ole innovatiivisia, ja luotavat välineet perustuvat pitkälti jo päätettyihin hankkeisiin tai hankkeisiin, joihin liittyy sellaisia mahdollisuuksia, että niiden uudelleenkäynnistäminen on perusteltua.

Osallisuutta edistävien, ammatillista koulutusta sekä elinikäistä koulutusta ja oppimista korostavien työmarkkinoiden luomiseen tähtäävien toimien lisäksi suunnitelmaan sisältyy terveydenhuollon saatavuutta koskevia toimia, joissa kiinnitetään erityistä huomiota heikoimmassa asemassa oleviin yhteiskuntaryhmiin vuonna 2002 aloitetun kansallisen terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä. Koska asunnottomuusongelma näyttää kasvavan (asunnottomista yhä suurempi osa on naisia ja nuoria), vuonna 2005 saatetaan päätökseen asunnottomien integroimiseen tähtäävä yhtenäinen strategia, joka perustuu sosiaalisen tilanteen analyysiin. Digitaalista yhteenkuuluvuutta koskevan tavoitteen osalta tärkeimmällä sijalla on naisten, vammaisten, etnisten vähemmistöjen, maahanmuuttajien ja köyhillä alueilla elävien kansalaisten pääsy osalliseksi tietoyhteiskunnasta. Kokonaisvaltaisen ikästrategian edistämiseen kuuluu myös aloitteita, joilla pyritään saattamaan yhteen maahanmuuttajien perheitä. Lapsille kohdistettujen toimien kirjo perustuu kaksijakoiseen strategiaan, joka koskee joko lapsia tai perheitä ja perustuu institutionaalisen tukiverkoston kehittämiseen (lasten ja nuorten suojelutoimikunnat) sekä paikallisten suunnitelmien laatimiseen. Toimijoiden aktivoimisen osalta kannattaa mainita sosiaalinen verkosto, joka on vertauskuvallinen ohjelma toimijoiden aktivoimiseksi. Se perustuu sosiaalitoimen suunnitteluun kumppanuusperiaatteella kuntien tasolla, eli sille on ominaista paikallinen ulottuvuus.

Portugalissa rakennerahastojen rooli on erittäin tärkeä, ja Euroopan sosiaalirahastosta yhteisön kolmannen tukikehyksen (2000–2006) mukaisesti yhteisrahoitettavat toimenpideohjelmat ja Equal-yhteisöaloite mainitaan usein välineinä, jotka ovat auttaneet tavoitteiden saavuttamisessa, ja jopa hyvinä käytäntöinä. Samoin kuin vuosien 2001–2003 sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa myöskään tässä suunnitelmassa ei mainita, millaisista summista on kyse, mikä heikentää suunnitelman tehoa kansallisella tasolla ja yhteisön tasolla toteutettujen toimien järkipäristämisessä.

#### 5. Tasa-arvonäkökulma

Miesten ja naisten tasa-arvo on yksi vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman strategisista tavoitteista, ja suunnitelmassa viitataan kysymykseen kautta linjan, mutta tasa-arvon valtavirtaistamista koskevan lähestymistavan toteuttamisessa on yhä tavoitteiden ja vaikutusten määrittelyyn liittyviä vaikeuksia. Tukirakenteiden yhteensovittaminen ja laajentaminen ovat keskeisellä sijalla, ja ensimmäisessä suunnitelmassa mainittua yhteiskunnallista tasa-arvoa koskeva sopimus on menettänyt jonkin verran näkyvyyttään. Viittaukset sidoksiin kansallisen tasa-arvosuunnitelman ja perhevähivallan torjumiseen tähtäävän suunnitelman kanssa edellyttävät suunniteltujen toimien todellista sisällyttämistä näihin suunnitelmiin ja sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Suurin haaste maalle, joka on asettanut tavoitteekseen korjata vähitellen useita kasautuneita puutteita, on kohdentaa sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseen tarvittavat varat nykyisessä suhdanteessa, jossa sosiaalipoliittisten toimien rahoittaminen saattaa aiheuttaa ongelmia. Rakennerahastojen kehityksen huomioon ottaen talousarviot ja rahoituslähteet on määriteltävä, jotta strategian jatkuvuus voidaan turvata.

Ohjelmatyössä on vastassa useita haasteita: (a) ottaen huomioon vuosien 2001-2003 sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman seurantaongelmat on panostettava tuntuvasti toimivan tietojärjestelmän luomiseen; (b) toiminnan sisällön kannalta on välttämätöntä kohdistaa toimet tarkemmin ensisijaisille alueille pitäen kuitenkin mielessä, että työmarkkinoilta syrjäytyminen on ainoastaan yksi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen monista ulottuvuuksista (työssäkäyvien köyhien tilanne Portugalissa on hyvä osoitus siitä, että köyhyysriski on työllistyvyyttä laajempi kysymys); (c) sovellettavien menetelmien osalta paikalliset kumppanuudet, jotka työskentelevät verkostossa sosiaalisen suunnittelun periaatteella (johon kuuluu myös hyvien käytäntöjen vaihto) näyttävät olevan sosiaalisen verkoston tärkeä valtti; heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin kohdistetuissa toimissa sovellettavan sopimuksiin perustuvan lähestymistavan merkittävin haaste liittyy ennen kaikkea toimien kattavuuteen ja toimien nopeuteen.

Toimeenpanon osalta voidaan todeta – pitäen mielessä muiden kuin institutionaalisten toimijoiden vähäinen osallistuminen vuosien 2003–2005 sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman valmisteluun – että haasteena on ottaa käyttöön lähestymistapa, joka perustuu todelliseen kumppanuuteen kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten ja syrjäytyneiden itsensä kanssa toteuttamalla erityisiä rakenteita, jotka mahdollistavat laajemman ja jatkuvan osallistumisen (esim. kansalaisjärjestöfoorumi). Toisaalta asianomaisten ministeriöiden vastuullistamista olisi jatkettava ministeriöiden välisen seurantatoimikunnan yhteydessä.

## SUOMI

**Tilanne ja tärkeimmät suuntauks:** Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän perustana ovat yleiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut sekä kattava toimeentuloturvajärjestelmä. Palvelut pyritään järjestämään koko väestölle pääosin verorahoitteisesti ja hajautettuun, kunnalliseen järjestämisvastuuseen perustuen. Painopiste on ennaltaehkäisevissä toimissa. Suomi käytti vuonna 2000 BKT:staan 25,2 prosenttia sosiaaliturvan rahoitukseen (EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo oli 27,3 prosenttia). Vuonna 2001 Suomen väestöstä 11 prosentilla käytettävissä olevat tulot olivat alle 60 prosenttia mediaanituloista (EU:n keskiarvo oli 15 prosenttia).

Suomessa odotetaan kokonaistuotannon kasvavan hieman yli 1 prosentin vuonna 2003. Vuonna 2004 tuotannon odotetaan kasvavan 2,5 prosenttia. Vuodesta 2001 jatkunut heikompi kasvu on jo alkanut vaikuttaa työvoiman kysyntään, ja työttömyysasteen odotetaan nousevan 9,3 prosenttiin ja työllisyysasteen laskevan 67,4 prosenttiin vuonna 2003. Vuoden 2004 ennustetun talouskasvun odotetaan kuitenkin kääntävän tämän suuntauksen.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Suomi on toteuttanut vuoden 2001 sosiaalista osallisuutta koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa kuvaillut toimet. Uusi suunnitelma sisältää edellisen suunnitelman toimenpiteiden toteutumista koskevan seurantataulukon, mutta toimien tuloksista ei vielä ole saatavilla tietoa. Nyt on kuitenkin luotu kattava joukko pitkän aikavälin kehitystä seuraavia indikaattoreita, joissa mahdollisuuksien mukaan huomioidaan myös sukupuolten väliset erot. Indikaattorit osoittavat, että Suomessa on kaiken kaikkiaan tapahtunut hienoista kehitystä oikeaan suuntaan. Tämän ei varsinaisesti voida katsoa olevan kansallisen toimintasuunnitelman ansiota, mutta prosessi on antanut ryhtiä poliittiselle keskustelulle ja vahvistanut kansallisia verkostoja.

**Strateginen lähestymistapa:** Toimintasuunnitelmassa lähivuosikymmenen strategia kiteytetään neljään päälinjaukseen, jotka ovat terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja siihen puuttuvat toimet sekä toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva. Lähtökohtana on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenteen säilyttäminen ja ensisijaisesti sen puitteissa toimiminen siten, että työn ensisijaisuus korostuu. Tarvitaan myös perustoimeentuloturvan parannusta. Sosiaalisen syrjäytymisen uhkaamia ryhmiä tuetaan lähinnä koko väestölle suunnattujen palveluiden ja etuisuuksien avulla, mutta samalla korostetaan tarvetta täydentää yleistä järjestelmää kohdistetuilla erityistoimilla. Suunnitelmassa esitellään riittävän selkeät tavoitteet eri sektoreille. Suomen viranomaiset seuraavat ja arvioivat prosessia, mutta toimintasuunnitelma on niukkasanainen sen suhteen, mitä erityistavoitteita tähän tarkoitukseen käytetään.

**Tärkeimmät toimet:** Suunnitelmassa esitetään yleistavoitteiden saavuttamiseksi useita käytännön toimia, joista suurin osa keskittyy yleisen järjestelmän parantamiseen, mutta samalla myös vahvistetaan erityisiä kohdennettuja toimia. Toimenpiteisiin sisältyy esimerkiksi sosiaalisten yritysten perustamismahdollisuus, kansallinen terveysprojekti terveydenhuollon toimivuuden turvaamiseksi, kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen vuosituotannon lisääminen, koulutuksen keskeyttämisen vähentäminen tuloksellisuusrahoituksen avulla, ehkäisevän toimeentulotuen lisääminen, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen sekä maahanmuuttajien sopeutumisen tukeminen. Talousarviovaikutukset on määritelty aina kun se on mahdollista. Suunnitelmasta käy selväksi, että eri toimijoiden osallistuminen ja keskinäinen yhteistyö on merkittävästi lisääntynyt.

**Tulevaisuuden haasteet:** Suomen on onnistunut säilyttää suoritusastonsa sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, vaikka maa käyttääkin EU:n keskiarvoa pienemmän osuuden BKT:staan sosiaalimenoihin. Nähtäväksi jää, kestäkö malli pitkittyvän taloustaantumana oloissa.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Suomessa odotetaan kokonaistuotannon kasvavan hieman yli 1 prosentin vuonna 2003. Vuonna 2004 tuotannon odotetaan kasvavan 2,5 prosenttia. Vuodesta 2001 jatkunut heikompi kasvu on alkanut vaikuttaa työvoiman kysyntään. Työttömyysasteen odotetaan nousevan 9,3 prosenttiin ja työllisyysasteen laskevan 67,4 prosenttiin vuonna 2003. Vuoden 2004 ennustetun talouskasvun odotetaan kuitenkin kääntävän tämän suuntauksen parempaan.

Vuonna 2001 Suomen väestöstä 11 prosentilla käytettävissä olevat tulot olivat alle 60 prosenttia mediaanituloista (EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo oli 15 prosenttia). Suomi käytti vuonna 2000 BKT:staan 25,2 prosenttia sosiaaliturvan rahoitukseen (EU:n keskiarvo oli 27,3 prosenttia).

Rakenteellinen työttömyys on edelleen erityishaaste. Suuremmassa köyhyysvaarassa olevien yksinelävien määrä on kasvanut merkittävästi viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana, yksinhuoltajaperheiden osuus kaikista perheistä on kasvanut 10 prosentista 17 prosenttiin kymmenessä vuodessa, harvaanasuttujen seutujen ongelmat eroavat kasvukeskusten ongelmista, kuolleisuuserot sosiaalisten ryhmien välillä ovat merkittävät, ja lastensuojelutoimia tarvitsevien lasten lukumäärä on kasvanut.

Erytistoimia vaativia riskiryhmiä ovat pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömät, vammaiset, epävakaisissa oloissa elävät lapset, maahanmuuttajat, pitkäaikaissairaat ja mielenterveysongelmista kärsivät, päihteiden väärinkäyttäjät, väkivaltaa kokeneet naiset, prostituoidut, ylivelkaantuneet, asunnottomat, rikolliset ja romanit.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Edellisen toimintasuunnitelman tavoitteena oli varmistaa, että köyhyysaste Suomessa on edelleen EU:n alhaisimpia ja että syrjäytymisen torjuntaan on saatavilla hyviä toimintamalleja ja riittävästi voimavaroja. Näistä tavoitteista on pidetty kiinni. Suomen suhteellinen köyhyysaste on edelleen EU:n alhaisimpia, ja toimien toteuttamiseen on järjestetty tarvittava rahoitus. Käytännössä kaikki toimet toteutettiin määräaikana. Niiden tuloksista ei vielä ole tietoa johtuen siitä, että osa toimenpiteistä on yhä toteutusasteella, sekä tavanomaisesta 1–1,5 vuoden tietoviiveestä.

Suomi esittelee vuodesta 1990 alkaen kattavan indikaattoriaikasarjan, jolla katetaan Laekenin indikaattorit olennaisilta osin. Niitä täydennetään kansallisin indikaattorein, jotka kuvailevat paremmin Suomen painopistealueita. Suunnitelmassa tuodaan esiin tarve kehittää lisäindikaattoreita osoittamaan riskien kertymistä yksittäisillä perheillä tai henkilöillä.

Indikaattorit osoittavat muun muassa, että toimeentulotuen saajien ja ylivelkaantuneiden määrä on laskenut, väestön käsitys omasta terveydentilastaan on parantunut, pitkäaikaistyöttömyys ja asunnottomuus ovat hieman helpottaneet, työssäkäyvien köyhien määrä on vähäinen jne. Suhteellinen tuloköyhyys on kasvanut 7,3 prosentista 10,8 prosenttiin, mutta inflaatiokorjatun kiinteän köyhyysrajan alittaneiden osuus on kansallisten tilastojen mukaan laskenut 7,3 prosentista 5,7 prosenttiin vuosina 1995–2001. Lastensuojelutoimien merkittävästä kasvusta ja yleisiin tavoitteisiin liittyvistä suurista haasteista huolimatta Suomen tilanne näyttää kaiken kaikkiaan kehittyneen oikeaan suuntaan. Ei ole erityistä näyttöä siitä, että tämä olisi sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman ansiota, mutta esimerkiksi Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen verkoston EAPN-Finin mukaan suunnitelmaprosessi on vahvistanut

eri toimijoiden välisiä verkostoja ja tehnyt politiikasta keskustelemisen järjestelmällisemmäksi.

Vuoden 2001 kansallisen toimintasuunnitelman arviointia varten vuonna 2002 pyydettiin asiantuntijalausunnot 50 sosiaalisen osallisuuden asiantuntijalta sekä järjestettiin julkisia kuulemistilaisuuksia kansalaisjärjestöille ja paikallisyhteisöille. Uuden suunnitelman liitteenä on asiantuntijoiden lausunnoista koottu yhteenveto, ja heidän näkemyksensä otettiin myös mahdollisuuksien mukaan huomioon sen laadinnassa. Ulkopuolisen arvioinnin järjestelmällinen käyttö kertoo avoimuudesta ja osoittaa Suomen halukkuutta saada palautetta sosiaalisen syrjäytymisen vastaisista toimistaan.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Suunnitelmassa analysoidaan haasteita kattavasti rahallisen köyhyyden, talouden ja työllisyyden, terveydenhuollon, asuntopoliittikan, koulutuksen ja rakenteellisten suuntausten näkökulmasta sekä kiinnittäen erityistä huomiota syrjäytymisvaarassa oleviin ryhmiin. Siinä asetetaan useita tavoitteita toimeentulotuella, palvelujärjestelmän kehittämiseksi, työllisyydelle, asumiselle ja koulutukselle sekä lisätavoitteita kohdennetuille erityistoimille. Yleistavoitteita seurataan, mutta suunnitelma on niukkasanainen sen suhteen, mitä määrällisiä erityistavoitteita tähän tarkoitukseen käytetään. Useimmat yleistavoitteista ovat kuitenkin riittävän selkeitä mahdollistaakseen kehityksen suunnan seuraamisen indikaattorien perusteella.

Suunnitelmaan sisältyy asuntopoliittinen tavoite (kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen vuosituotannon lisääminen noin 10 000 asuntoon vuosina 2004–2007). Suunnitelmassa viitataan myös hallituksen työllisyystavoitteisiin (100 000 työpaikkaa vaalikauden loppuun mennessä, työllisyysasteen nosto 75 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä sekä keskimääräisen tosiasiallisen eläkeiän nostaminen vähintään 2–3 vuodella vuoteen 2010 mennessä). Suunnitelmassa todetaan, että jälkimmäistä tavoitetta seurataan, joskin on kyseenalaista, missä määrin tällaisella tavoitteella voidaan suoranaisesti vaikuttaa köyhyyden ja syrjäytymisen poistamiseen.

Määrällisten tavoitteiden puuttumisesta huolimatta uusi suunnitelma on monin tavoin edellistä vakuuttavampi, esimerkiksi tilanteen analyysin, tavoitteiden asetannan, riskiryhmien erityistarpeiden tarkastelun, hyvien käytäntöjen ja kattavampien indikaattoreiden esittelyn osalta sekä suhtautumisessaan tiettyihin aihepiireihin, kuten lapsiin, aluepolitiikkaan ja maahanmuuttajiin. Tämänkertaisessa suunnitelmassa selvitetään myös muiden toimijoiden kuin valtion strategioita.

### 4. Tärkeimmät toimet

**Edistetään työelämään osallistumista:** Suunnitelman tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, lisätä työelämään osallistumisastetta eri ikäryhmissä, jatkaa kokonaistyöuran pituutta vähintään 2–3 vuodella vuoteen 2010 mennessä sekä lisätä työelämän kannustimia sosiaaliturvan alueella. Keskeisiä keinoja ovat työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistaminen, työmarkkinatuen kehittäminen, mahdollisuus sosiaalisten yritysten perustamiseen, työelämään kuntouttaminen, pitkäaikaistyöttömien kuntoutus- tai eläkemahdollisuuksien arviointi sekä vammaisten työllistyvyyden edistäminen.

**Edistetään voimavarojen, oikeuksien, hyödykkeiden ja palvelujen saatavuutta kaikille:** Terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmälle asetettuja tavoitteita ovat kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, parantaa palveluiden laatua ja saatavuutta, vähentää

alkoholinkulutuksen kansanterveydellisiä vaikutuksia, parantaa ikääntyneiden mahdollisuuksia elää ja selviytyä kotona sekä edistää vammaisten mahdollisuuksia sosiaaliseen osallistumiseen. Toimenpiteitä ovat paikallistasolla toimiva terveydenhuoltopoliittinen ”Terveyttä kaikille – terveys 2015” -ohjelma, kansallinen terveysprojekti terveydenhuollon toimivuuden turvaamiseksi (joka puuttuu muun muassa terveydenhuoltomaksuihin, jotka ovat saattaneet estää pienituloisten pitkäaikaissairaiden hakeutumisen hoitoon) sekä tämän rinnakkaishanke, kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti.

Yleiset asuntopoliittiset tavoitteet ovat asunnottomuuden vähentäminen, kohtuuhintaisten asuntojen kysynnän ja tarjonnan tasapainottaminen kasvukeskuksissa sekä sosiaalisen tasapainon säilyttäminen asuinalueilla samalla, kun niiden asukasrakennetta monipuolistetaan. Toimenpiteitä ovat kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen vuosituotannon lisääminen noin 10 000 asuntoon vuosina 2004–2007, asumistuen kehittäminen sekä erilaiset toimet väestörakenteen moninaisuuden turvaamiseksi.

Koulutuksessa tarkoitus on nopeuttaa ja tehostaa siirtymistä peruskoulusta ammatilliseen koulutukseen, vahvistaa syrjäytymistä ehkäiseviä oppilashuollon osioita sekä vähentää koulutuksen keskeyttämistä. Keinoja ovat oppilashuoltotyön parantaminen, opettajankoulutuksen kehittäminen, työssä oppimisen edistäminen (ESR), opinto-ohjauksen kehittäminen, ammatillinen erityisopetuksen kehittämisohjelma, koulutuksen keskeyttämisen vähentäminen tuloksellisuusrahoituksen avulla sekä aikuisten koulutustason kohottaminen.

**Ehkäistään syrjäytymisvaaraa:** Suomessa tulojen uudelleenjako alentaa suhteellista köyhyyttä hyvin tehokkaasti ja ehkäisee syrjäytymiseen johtavia kriisitilanteita (tulonjaon epätasaisuutta kuvaava suhdeluku oli vuonna 2000 Suomessa 3,3 eli unionin toiseksi alin Tanskan jälkeen). Suunnitelmassa tuodaan esiin pyrkimys vähentää toimeentulotuen tarvetta, taata riittävät vähimmäisetuisuudet ja kohtuullinen toimeentuloturva, varmistaa kattava vakuutusturva, vähentää lapsiperheiden köyhyyttä ja ehkäistä sosiaalisen syrjäytymisen periytymistä sukupolvelta toiselle sekä kohtuullistaa terveydenhuoltomaksuja ja lisätä maksujärjestelmän läpinäkyvyyttä. Suunniteltuja toimenpiteitä ovat kansaneläkkeen nosto, sosiaalisen luototuksen lakisääteistäminen, toimeentulotuen ja ansiotulon yhteensovittaminen, ehkäisevän toimeentulotuen lisäys, lapsiperheiden taloudellisen aseman parantaminen, sairausvakuutusjärjestelmän kehittäminen ja maahanmuuttajien erityistuen luominen.

**Autetaan heikoimmassa asemassa olevia:** Suomen kansallisessa toimintasuunnitelmassa tuodaan esiin erilaisia riskiryhmiin kohdistuvia yhdennettyjä toimenpiteitä, joita ovat varhainen puuttuminen lasten ja nuorten ongelmiin, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen, nuorten osallistumista edistävä hanke, maahanmuuttajien sopeutumisen tukeminen, kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano, huumeongelmaan puuttuminen, asunnottomuuden vähentämisohjelmat, hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan sisältyvä naisiin kohdistuvan väkivallan ja prostituution sekä ihmiskaupan ehkäisyhanke, vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma, rikollisuuden ehkäisy, rikosasioiden sovittelu, Yhteistyössä rikoksettomaan elämään -projekti, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon syrjäytymisen vastaiset hankkeet sekä kansalaisjärjestöjen toimien painopisteiden määrittely.

**Aktivoidaan kaikki toimijat osallistumaan:** Asianosaiset sidosryhmät olivat aktiivisesti mukana suunnitelman laadinnassa ja osallistuvat myös sen toteutukseen. Suunnitelmasta käy selväksi, että eri toimijoiden osallistuminen ja keskinäinen yhteistyö keskushallinnossa ja

paikallistasolla on lisääntynyt viime vuosina. Paikalliset kumppanuushankkeet ovat voineet saada ESR:n rahoitusta, jota on myös aktiivisesti haettu.

#### 5. Tasa-arvonäkökulma

Indikaattoreissa on tyydyttävästi otettu huomioon erittely sukupuolen mukaan. Tasa-arvonäkökulmaa olisi voitu analysoida perusteellisemminkin yksinhuoltajien ja eläkeläisten osalta. Näistä suurin osa on naisia. Asunnottomuus, pitkäaikaistyöttömyys, koulun keskeyttäminen ja alkoholismi ovat pahempia ongelmia miesten keskuudessa, ja niitä olisi voitu tarkastella erityisesti miesten näkökulmasta.

#### 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Nykyisiä ongelmia on esimerkiksi maaseudun ja kaupunkien erilaisten syrjäytymismuotojen huomiointi sekä maahanmuuttoon liittyvä syrjäytymisriski, vaikka Suomen nettomuuttoaste 1,2 olikin vuonna 2001 unionin toiseksi alhaisin (EU:n 15 jäsenvaltion keskiarvo oli 3,1). Tulevina vuosikymmeninä väestön ikääntyminen luo paineita lisätä valtion menoja erityisesti eläkkeisiin samalla kun veropohja kaventuu.

## RUOTSI

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Ruotsin hyvinvointijärjestelmän perustana ovat yleiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut sekä kattava toimeentuloturvajärjestelmä. Järjestelmässä korostuvat yksilön oikeudet. Johtava päämäärä on pitää koko väestö yleisen sosiaaliturvajärjestelmän piirissä ja välttää erityisryhmille räätälöityjä järjestelmiä. Ruotsi käytti vuonna 2000 sosiaaliturvaan 32,2 prosenttia BKT:staan, eniten EU:n jäsenvaltioista. BKT:n kasvu oli 1,9 prosenttia vuonna 2002. Köyhyysaste oli EU:n alhaisin, 10 prosenttia vuonna 2001, ja tulonjako on suhteellisen tasainen. Yhdistettynä korkeaan työllisyysasteeseen, 73,6 prosenttia (EU:n keskiarvo oli 64,3 prosenttia) vuonna 2002 sekä alhaiseen työttömyysasteeseen, 4,9 prosenttia, nämä luvut tarjoavat hyvän perustan sosiaalista osallisuutta tukevien toimien ylläpidolle ja vahvistamiselle.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Nykyistä hyvinvointipolitiikkaa jatketaan ja sen useille osaluueille valmistellaan toimintasuunnitelmia sekä toimia syrjinnän torjumiseksi uusien aloitteiden ja lisärahoituksen turvin. Edistystä on saavutettu sosiaaliavustuksen saajien määrän vähentämisessä. Näyttää kuitenkin siltä, että päätavoitteet, 80 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen ja sosiaaliavustuksesta riippuvaisten määrän vähentäminen puoleen vuoteen 2004 mennessä, on vaikea saavuttaa toivotun suuntaisesta kehityksestä huolimatta.

**Strateginen lähestymistapa:** Korkea osallistumisaste työmarkkinoille on hyvinvointivaltion tärkeä kulmakivi. Koulutuksen maksuttomuus kaikilla tasoilla sekä aktiivinen työmarkkinapolitiikka ovat tärkeitä keinoja yksilöiden integroimisessa työmarkkinoille. Hallitus on sitoutunut vähentämään merkittävästi heikolle taloudelliselle asemalle altistuvien määrää vuoteen 2010 mennessä ja vähentämään sairauspoissaolopäivien lukumäärän puoleen vuoteen 2008 mennessä. Aikaisemmat tavoitteet, 80 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen ja sosiaaliavustuksesta riippuvaisten määrän vähentäminen puoleen vuoteen 2004 mennessä, ovat myös edelleen voimassa. Näillä kaikilla on yhteys erityistavoitteisiin. Tasa-arvon valtavirtaistaminen on olennainen osa hyvinvointijärjestelmää.

**Tärkeimmät toimet:** Työn ensisijaisuuden periaate merkitsee monenlaisia toimia, joilla ihmisiä autetaan hankkimaan työpaikka ja elättämään itsensä. Aktivointitoimet ovat lisääntyneet, ja työttömyysvakuutuksen ehtoja on muutettu siten, että ne rohkaisevat työpaikan vastaanottoon ja edistävät työvoiman liikkuvuutta. Eläkeudistus vahvistaa entisestään oman työmarkkinoilla olon vaikutusta sosiaaliturvaetuksiin. Yleinen sosiaaliturva mahdollistaa toimeentulon jatkumisen sairauden tai työttömyyden sekä vanhemmuuden ja tilapäisen lastenhoitovapaan aikana. Sosiaaliavustus on viimeinen turva tapauksissa, joissa henkilö ei kuulu minkään muun tuen piiriin. Sosiaaliturvaa ohjaa yksilökeskeinen lähestymistapa, joka edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa.

**Tulevaisuuden haasteet:** Eräs tulevaisuuden perushaasteista on varmistaa sosiaalipolitiikan kestävyys ja vahvistaa sosiaalista osallisuutta tukevia toimia tasapainoisen yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen turvaamiseksi. Maahanmuuttajien parantuneesta työllisyystilanteesta huolimatta syntyperäisten ruotsalaisten ja maahanmuuttajien välisten erojen vähentäminen on edelleen tarpeen kaikilla köyhyyden ja syrjäytymisen indikaattoreilla mitattuna. On tärkeää taata korkealaatuiset sosiaalipalvelut kaikille, mutta ennen kaikkea heikoimmassa asemassa oleville ryhmille, sekä lisätä paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason välistä yhteistyötä, pysäyttää sairauspoissaolojen määrän kasvu ja kääntää se laskuun, auttaa pitkäaikaissairaita palaamaan työmarkkinoille sekä vahvistaa yhteyksiä kaikkiin sidosryhmiin.



## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Ruotsi käytti vuonna 2000 sosiaaliturvaan 32,2 prosenttia BKT:sta (ESSPROS-tiedot), eniten EU:n jäsenvaltioista (EU:n keskiarvo oli 27,3 prosenttia). Asukasta kohti laskettuna sosiaaliturvan kustannusten indeksiluku vuonna 2000 oli 120 (EU:ssa 100). **Taloukasvu** on laskenut viime vuosina merkittävästi, eli se oli 1,1 prosenttia BKT:sta vuonna 2001, mutta on jälleen hiljalleen kohentumassa ja oli 1,9 prosenttia vuonna 2002. Ennusteet vuoden 2003 ja 2004 taloukasvuksi ovat 1,4 prosenttia ja 2,7 prosenttia. **Työttömyysaste** laski: se oli 6,7 prosentista vuonna 1999 ja 4,9 prosenttia vuonna 2002 (miehet 5,3 prosenttia ja naiset 4,5 prosenttia) vuonna 2002. **Työllisyysaste** vuonna 2002 oli 73,6 prosenttia, selvästi yli EU:n keskiarvon (64,3 prosenttia). Erityisesti naisten työllisyysaste, 72,2 prosenttia, oli tuntuvasti EU:n keskiarvon yläpuolella (55,6 prosenttia). Ruotsille tyypillistä on **ikäntyvien työntekijöiden korkea työllisyysaste**, 68,0 prosenttia vuonna 2002 (EU:n keskiarvo oli 40,6 prosenttia). **Pitkäaikaistyöttömyys** on varsin vähäistä ja vähitellen laskemassa, se oli 1,0 prosenttia (EU:n keskiarvo oli 3,0 prosenttia) vuonna 2002. **Nuorten työttömyysaste** (ikäryhmä 15–24) oli 6,4 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 7,2 prosenttia vuonna 2002.

Ruotsissa köyhyys on alhaisella tasolla, ja vuonna 2001 köyhyysriski (alle 60 prosenttia mediaanituloista) oli Eurostat-tietojen mukaan 10 prosenttia. Väestöviidennesten tulojen suhteeseen perustuva tulonjaon epätasaisuutta kuvaava kerroin on 3,1 ja EU:n alhaisimpia. Gini-kerroin oli 0,24 vuonna 2001 (Eurostat). Kansallisten tietojen mukaan pitkäaikainen köyhyys on Ruotsissa melko harvinaista, ja siitä kärsii vain 0,1 prosenttia väestöstä viiden vuoden jaksolla. Pitkällä aikavälillä tulonjaon epätasaisuus on kuitenkin lisääntymässä.

Yksi keskeinen suuntaus viime aikoina on ollut **sairauspoissaolojen** kasvu (46 prosenttia vuodesta 1997). Eniten on kasvanut pitkäaikaisten, vähintään vuoden kestävien poissaolojen määrä (3 prosenttia työvoimasta). Kehitys paitsi muodostaa vastapainon kasvaneelle työllisyysasteelle, myös mittava makrotaloudellinen ja yksilökohtainen ongelma.

Koska viidennes väestöstä on sellaisia, jotka ovat joko itse muuttaneet maahan tai joiden vanhemmista ainakin toinen on tullut ulkomailta, **maahanmuuttajien** ja erityisesti uusien maahanmuuttajien sopeutuminen ei ole lisääntynyt. Vaikka heidän työmarkkinatilanteensa on parantunut, he ovat edelleen epäsuotuisassa asemassa työmarkkinoilla sekä köyhyyden ja asumisolojen suhteen. Maahanmuuttajien lisäksi muista 1990-luvun laman pahiten kolhimista ryhmistä **yksinhuoltajien** tulotaso on noussut lähelle mediaanituloja, mutta heidän ja **nuorten** tilanne ei kuitenkaan ole parantunut köyhyyden ja työttömyyden osalta.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Ruotsi pitää sosiaalista osallisuutta koskevaan kansalliseen toimintasuunnitelmaan liittyvän prosessin erillään kansallisen hyvinvointipolitiikan prosesseista, sillä kansallinen politiikka laaditaan toimintasuunnitelmamenettelystä eroavan poliittisen prosessin avulla. Näin ollen kansallisen toimintasuunnitelman ei ruotsalaisten mukaan voida katsoa määränneen maan hyvinvointipolitiikan suuntaa tai laajuutta. Tämä merkitsee, että Ruotsin sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman avulla pikemminkin raportoidaan maan toimenpiteitä kuin ohjataan niitä.

Huolimatta hallituksen pyrkimyksistä parantaa vuoropuhelua eri hallintoelinten ja kansalaisjärjestöjen välillä ensimmäisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassa keskityttiin lähinnä valtion toimintalinjoihin keskushallinnon näkökulmasta. Uuden toimintasuunnitelman mukaan yhteyksiä eri osapuoliin on vahvistettu.

Sekä vuosien 2001 että 2003 toimintasuunnitelmat jatkavat nykyistä hyvinvointipolitiikkaa, ja niiden perusstrategiana on pysyvä sitoumus torjua köyhyyttä ja syrjäytymistä. Taloudellisen ja sosiaalipoliittisen kehityksen välillä on nähtävissä selkeä yhteys. Ruotsi on laatinut omia sosiaalista osallisuutta koskevia toimintasuunnitelmia kattamaan useita osa-alueita, kuten ikääntyvä väestö, terveydenhuolto, vammaiset, päihdeongelmat sekä syrjinnän vastaiset toimet. Näissä toimintasuunnitelmissa on esitetty uusia aloitteita ja lisärahoitusta kyseisille alueille. Vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskeva kansallinen toimintasuunnitelma on edeltäjänsä kunnianhimoisempi tuodessaan esiin sosiaalisen osallisuuden toimintalinjoja ohjaavat tavoitteet.

Suotuisa talouskehitys ja työllisyyden kasvu ovat edesauttaneet sosiaaliavustuksen kustannusten jatkunutta laskua. Sosiaaliavustusta saavien osuus väestöstä on laskenut voimakkaasti (se oli 8,1 prosenttia vuonna 1997 ja 4,9 prosenttia vuonna 2002). Pitkään (vähintään 10–12 kuukautta) sosiaaliavustuksen varassa elävien kotitalouksien määrä ei kuitenkaan laskenut.

Näyttää siltä, että vuoden 2001 kansallisen toimintasuunnitelman tavoitteet on vaikea saavuttaa toivotun suuntaisesta kehityksestä huolimatta. Ne olivat 1) **80 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen vuoteen 2004 mennessä** ja 2) **sosiaaliavustuksesta riippuvaisten määrän vähentäminen puoleen vuosina 1999–2004**. Molemmat tavoitteet ovat edelleen voimassa, vaikka 80 prosentin työllisyysasteeseen liittyvästä aikarajasta onkin luovuttu. Huomattavaa kehitystä on tapahtunut sosiaaliavustuksesta riippuvaisten määrän puolittamisessa, sillä avun tarve väheni 25 prosenttia jo vuoteen 2002 mennessä.

### 3. Strateginen lähestymistapa:tärkeimmät tavoitteet

Ruotsin hyvinvointijärjestelmän perustana ovat yleiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut sekä kattava toimeentuloturvajärjestelmä. Järjestelmässä korostuvat yksilön oikeudet. Johtava päämäärä on pitää koko väestö yleisen sosiaaliturvajärjestelmän piirissä ja välttää erityisryhmille räätälöityjä järjestelmiä. Ruotsissa kyseinen politiikka on toiminut tehokkaasti köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen lievittäjänä. Ruotsissa kiinnitetään erityistä huomiota syrjimättömyystoimiin heikoimmassa asemassa olevien osallisuuden varmistamiseksi.

Uusi päätavoite, **heikolle taloudelliselle asemalle altistuvien määrän merkittävä vähentäminen vuoteen 2010 mennessä**, voidaan saavuttaa edistymällä erityistavoitteissa, jotka on eritelty sukupuolen ja etnisen ryhmän perusteella mahdollisuuksien mukaan. Erityistavoitteet ovat 1) vähennetään niiden osuutta, joiden tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanituloista, 2) vähennetään sosiaaliavustustasoa pienemmillä tuloilla elävien yksilöiden ja lapsiperheiden osuutta, 3) vähennetään oppivelvollisuuskoulun kesken jättävien oppilaiden osuutta, 4) lisätään kolmannen asteen koulutukseen oikeutettujen osuutta, 5) vähennetään huumeita, alkoholia ja tupakkaa kokeilevien nuorten osuutta, 6) lisätään päihderiippuvaisten (alkoholi ja huumeet) hoitoa ja 7) vähennetään asunnottomuutta.

Uutta on myös tavoite **vähentää sairauspoissaolojen määrä puoleen vuoteen 2008 mennessä**. Tämä työmarkkinoihin tiiviisti liittyvä tavoite edellyttää toimia työnantajilta ja terveydenhuoltosektorilta sekä sairausvakuutuksen mukauttamista.

**80 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen ja sosiaaliavustuksesta riippuvaisten määrän vähentäminen puoleen vuoteen 2004 mennessä** ovat myös yhä voimassa olevia tavoitteita.

#### 4. Tärkeimmät toimet: vahvuudet ja heikkoudet

Tämä köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen pyrkivä perusstrategia käy selväksi Ruotsin vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevasta kansallisesta toimintasuunnitelmasta, mutta suunnitelmassa ei juurikaan kuvailla tavoitteiden saavuttamiseen käytettäviä poliittisia toimia. Suunnitelman vahvuutena on, että päätavoitteet on kytketty erityistavoitteisiin, mikä mahdollistaa tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin. Suunnitelman heikkoutena on, ettei siinä aina tuoda esiin toimenpiteiden ja tavoitteiden välisiä mekanismeja eikä anneta ohjeita toimenpiteiden asettamiseksi tärkeysjärjestykseen. Näin ollen usein jää epäselväksi, miten jokin toimenpide edistää määriteltyjä tavoitteita.

##### Työpaikkojen saannin helpottaminen

Ruotsi on valinnut aktivointiin ja ammattitaidon parantamiseen perustuvan linjan. **Työn ensisijaisuuden periaate** merkitsee monenlaisia toimia, joilla ihmisiä autetaan hankkimaan työpaikka ja elättämään itsensä. Työttömyysvakuutusjärjestelmän sääntöjä on muutettu työn vastaanoton ja työvoiman liikkuvuuden kannustimien lisäämiseksi. **Perhepolitiikalla** on keskeinen merkitys työmarkkinoille osallistumisen kannalta niin naisilla kuin miehilläkin, ja sillä voidaan vahvistaa perheitä tukemalla perhe- ja työelämän yhteensovittamista.

Helpotetaan kaikkien mahdollisuutta päästä osallisiksi voimavaroista, oikeuksista, tavaroista ja palveluista

Ruotsissa on kehittynyt **yleinen toimeentuloturvajärjestelmä**. Yleinen sosiaaliturva mahdollistaa toimeentulon jatkumisen sairauden tai työttömyyden sekä vanhemmuuden ja tilapäisen, sairaudesta johtuvan lastenhoitovapaan aikana. **Eläkeuudistuksen** perustana on elinikäinen ansiotulo sekä vähimmäiseläke pienituloisille ja ansiotulottomille. Sosiaaliavustus on viimeinen turva tapauksissa, joissa henkilö ei kuulu minkään muun tuen piiriin. **Koulutus** on maksutonta kaikilla tasoilla. **Asuntopolitiikkaa** on uudistettu, ja paikallisviranomaisten edellytetään takaavan kohtuullisen asunnon jokaiselle. **Asunnottomuuden** torjumiseen on osoitettu lisärahoitusta. **Kansallinen sairausvakuutus** kattaa koko väestön. Se on maksuton lapsille ja sisältää ylärajan aikuisille.

##### Heikoimmassa asemassa olevien syrjäytymisvaaran ehkäiseminen

Lukuisat toimet ja suunnitelmat turvaavat heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä, kuten syrjäytymisvaarassa olevia lapsia, päihteiden väärinkäyttäjiä, asunnottomia ja ahtaasti asuvia, rikollisia ja prostituoituja sekä pitkäaikaistyöttömiä, vammaisia, vanhuksia ja maahanmuuttajia. Rasismin, muukalaisvihan, homofobian ja syrjinnän vastaisen kansallisen toimintasuunnitelman on määrä parantaa mahdollisuuksia torjua syrjintää yleisellä lainsäädännöllä.

#### 5. Tasa-arvonäkökulma

Tasa-arvon valtavirtaistaminen on olennainen osa hyvinvointijärjestelmää. Yksilöllisiin oikeuksiin perustuvat yleiset järjestelmät edistävät naisten ja miesten tasa-arvoa. Erityistavoitteet on eritelty sukupuolen mukaan aina kun mahdollista, samoin indikaattorit. Perhepolitiikka on tärkeä väline sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Erityisiä huolenaiheita ovat naisten terveys ja naisten sairauspoissaolojen runsaus.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Talous- ja sosiaalipoliittisen kehityksen yhteydet ovat selvät. Perustavanlaatuisen tulevaisuuden haaste onkin varmistaa myönteisen vuorovaikutuksen jatkuminen talous-, työvoima- ja sosiaalipoliittikan välillä sekä vahvistaa sosiaalisen osallisuuden toimia tasapainoisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen turvaamiseksi.

Seuraavat nykyiset ongelmat asettavat jatkossakin haasteita: syntyperäisten ruotsalaisten ja maahanmuuttajien välisten erojen kaventaminen kaikilla köyhyyden ja syrjäytymisen indikaattoreilla mitattuna; laadukkaiden sosiaalipalveluiden takaaminen kaikille, erityisesti heikoimmassa asemassa oleville, sekä paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen; sairauspoissaolojen määrän kasvun pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun, sekä pitkäaikaissairaiden uudelleenintegrointi työmarkkinoille; yhteyksien lähentäminen muihin sidosryhmiin, erityisesti alue- ja paikallistason poliittiseen prosessiin osallistuviin toimijoihin sekä kansalaisjärjestöihin.

## YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

**Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset:** Edellisen kansallisen toimintasuunnitelman jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan vahvana jatkunut makrotaloudellinen kehitys on johtanut korkeana pysyneeseen työllisyyteen ja alhaisena pysyneeseen työttömyyteen. Maan köyhyyden vastaiset ja sosiaalista osallisuutta tukevat strategiat keskittyvät yhä enemmän heikossa asemassa oleviin erityisryhmiin, kuten yksinhuoltajiin, pitkäaikaistyöttömiin, ikääntyviin, heikosti koulutettuihin tai kouluttamattomiin, etnisiin vähemmistöihin, sairaisiin ja vammaisiin sekä epäsuotuisien alueiden asukkaisiin. Vuonna 2001 väestöstä 17:ää prosenttia uhkasi köyhyys, kun EU:ssa vastaava luku oli keskimäärin 15 prosenttia; ilman sosiaalisia tulonsiirtoja köyhyysriski olisi ollut Yhdistyneessä kuningaskunnassa 40 prosenttia.

**Edistyminen vuosina 2001–2003:** Yhdistynyt kuningaskunta on jatkanut kattavaan strategiaan perustuvaa työtä köyhyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi. Vuosina 2001–2003 käynnistettiin monia uusia toimenpiteitä ja vahvistettiin vanhoja köyhyyden torjumiseksi. Näillä muutoksilla on kohdennettu huomattavasti lisää määrärahoja heikossa asemassa oleville ryhmille, erityisesti lapsiperheille.

Monien aloitteiden vaikutukset eivät näy vielä, ja maassa on edelleen suhteellisen paljon pienituloisia sekä suuret tuloerot, joskin yleinen hyvinvointi on kasvussa. Kansallisesti määritellyt kolmannen tason indikaattorit, jotka koskevat lapsia, työikäisiä aikuisia, ikääntyvää väestöä ja yhteisöjä sekä joihin kuuluu köyhyyttä kuvaavia välittömiä indikaattoreita sekä syrjäytymisriskiä ja heikoimmassa asemassa olevien auttamista kuvaavia indikaattoreita, osoittavat edistystä useimmilla osa-alueilla.

Vuoden 2003 kansallisen toimintasuunnitelman laatimisessa on ollut mukana useampia yhteistyötahoja kuin edellisen suunnitelman laatimisessa, ja aluehallintojen ja omakohtaisesti köyhyyttä kokeneiden mukanaolo on osaltaan parantanut suunnitelman laatua.

**Strateginen lähestymistapa:** Vuoden 2003 kansallisessa toimintasuunnitelmassa korostetaan, että köyhyyden vastaisella taistelulla on keskeinen asema Yhdistyneen kuningaskunnan koko sosiaali- ja talousohjelmassa. Hyvinvointimallin perusperiaate on tarjota ”työtä siihen kykeneville ja tukea työhön kykenemättömille”, ja työllistämisstrategiana on tehdä työstä ”mahdollista, kannattavaa ja ammattitaitoista”. Työmarkkinoilla keskeinen tavoite on saavuttaa pysyvästi korkea työllisyysaste, niin että jokainen pääsee osalliseksi kasvavasta elintasosta ja paremmista työmahdollisuuksista.

**Tärkeimmät toimet:** Laadukkaat julkiset palvelut ovat köyhyyttä ja syrjäytymistä torjuvien toimien kulmakivi. Vuosien 2003–2004 ja 2005–2006 menoarvioissa kohdistetaan merkittävää julkista lisärahoitusta palveluihin, erityisesti koulutus-, terveys- ja liikennepalveluihin.

Lasten köyhyyden poistaminen on myös keskeisessä asemassa maan köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisessa strategiassa, ja hallitus on ottanut tavoitteekseen poistaa lasten köyhyyden kokonaan vuoteen 2020 mennessä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on myös otettu käyttöön ja kehitetty erilaisia verovähennysetuusjärjestelmiä; näihin kuuluvan uuden lisäeläkkeen (Pension Credit) on määrä vähentää eläkeläisten köyhyyttä entisestään.

**Tulevaisuuden haasteet:** Huolimatta lähes ennätysmäisestä työllisyystasosta ja alhaisesta työttömyydestä tuloerot ovat korkeita ja työttömien talouksien määrä on edelleen ongelma erityisesti köyhimmillä asuinalueilla, ja pitkäaikaistyöttömyyskorvausta ja muita tukia saavien osuus on erityisen korkea.

Edistystä tapahtuu lasten köyhyyden vähentämisessä, vaikkakin reaali vaikutus vuosien 2004–2005 määrälliseen tavoitteeseen nähden on vielä arvioitava.

## 1. Tilanne ja tärkeimmät suuntaukset

Yhdistyneen kuningaskunnan talouden kehitys on jatkunut hyvänä 1,9 prosentin vuosikasvulla vuonna 2002, mikä oli EU:n keskikasvun, 1 prosentin, yläpuolella, ja kasvun jatkuvan edelleen vuosina 2004 ja 2005. Tämä vahva makrotalouden kehitys on saanut työllisyysasteen pysymään korkeana, 71,7 prosentissa (2002), ja työttömyyden alhaisena. Samalla epävirallinen ”osallisuusluku” (työttömät työnhakijat, valtion työllisyysohjelmien piirissä olevat sekä ne, jotka tekevät osa-aikatyötä koska eivät saa täyspäiväistä työtä) on 4 miljoonaa (toukokuussa 2003). Tästä huolimatta työttömien kotitalouksien suhteellisen suuri osuus on edelleen huolenaihe, ja esimerkiksi työkyvyttömyysetuuksia saavien työttömien määrä on erityisen korkea, 7,6 prosenttia työikäisestä väestöstä.

Maan sosiaaliturvamenot vuonna 2000 olivat 26,8 prosenttia BKT:sta, hieman alle EU:n keskiarvon, joka oli 27,3 prosenttia. Reaalimääräisesti sosiaaliturvamenot asukasta kohti laskettuna ylittivät vuonna 2000 kuitenkin EU:n keskiarvon 4,7 prosentilla, mikä on merkittävä nousu edellisvuosiin nähden. Kaikesta huolimatta tulonjaon epätasaisuus säilyi EU:n keskiarvoa korkeampana vuonna 2001 (tulonjaon epätasaisuutta kuvaava suhdeluku oli 4,9 verrattuna EU:n suhdelukuun 4,4). Vuonna 2001 köyhyysriski (sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen) oli laskenut 17 prosenttiin (se oli 20 prosenttia vuonna 1995 ja 19 prosenttia vuonna 2000), mutta se oli edelleen korkeampi kuin EU:n keskiarvo, 15 prosenttia (ilman tulonsiirtoja köyhyysriski olisi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ollut 40 prosenttia ja EU:ssa keskimäärin 39 prosenttia); ja saman vuoden pitkäaikainen köyhyysriski oli 10 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 9 prosenttia. Myös kansalliset indikaattorit osoittavat jonkin verran parannusta köyhyysriskin ja suhteellisen pienituloisuuden suhteen, kun taas Gini-kerroin osoittaa tilanteen huonontuneen hieman. Tuloerojen ja köyhyysriskin välistä suhdetta tässä yhteydessä on edelleen arvioitava.

## 2. Vuoden 2001 toimintasuunnitelman jälkeisen edistymisen arviointi

Vuoden 2003 sosiaalista osallisuutta koskevasta kansallisesta toimintasuunnitelmasta käy ilmi, että edelliseen suunnitelmaan kohdistuneesta arvostelusta on otettu opiksi siten, että syrjäytymisen taustatekijöihin paneudutaan laajemmin ja monia toiminta-aloja tarkastellaan monipuolisesti. Myös avoimuutta on lisätty useampien toimijoiden mukaan ottamiseksi sosiaalista osallisuutta koskevan kansallisen toimintasuunnitelman laadintaan ja seurantaan. Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistapaa on alkanut muokata oivallus, että köyhyyttä omakohtaisesti kokeneilla on paljon annettavaa onnistuneelle köyhyyden vastaiselle strategialle.

Sovittujen yhteisten indikaattorien lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta mittaa kehitystä myös omilla kolmannen tason indikaattoreillaan. Vaikka kehitys yhteisten indikaattorien mukaan on ollut jossain määrin heikko (vaikkakin tätä on vaikea arvioida, kun vuoden 2000 jälkeiset tietosarjat eivät vielä ole käytettävissä), kansalliset kolmannen tason indikaattorit, jotka ovat paremmin ajan tasalla, osoittavat kehityksen varsin myönteiseksi useimpien indikaattoreiden osalta. Tätä kehitystä voidaan pitää maan talouden yleisen kehityksen seurauksena, mutta osaltaan sen voidaan myös katsoa olevan köyhyyden torjumiseksi toteutettujen verotusta ja etuuksia koskevien toimien ansiota, joskin joidenkin viimeaikaisten toimien osalta voi olla vielä liian varhaista odottaa tilastollista parannusta.

Vaikka kehitystä voidaan sanoa tapahtuneen absoluuttisen köyhyyden vähentämisessä, suhteellisen köyhyyden väheneminen on ollut hitaampaa. Vaikka työmarkkinat ovat niin suotuisat kuin on ennustettu, eriarvoisuuden vähentämiseksi saatetaan tarvita lisää tulonjakoa tasoittavia toimia.

Köyhyydessä elävien lasten määrän vähentäminen nimettiin keskeiseksi haasteeksi vuoden 2001 kansallisessa toimintasuunnitelmassa. Lasten köyhyyden poistaminen on keskeisessä asemassa hallituksen strategiassa, ja tavoitteeksi on asetettu lasten köyhyyden poistaminen kokonaan vuoteen 2020 mennessä. Käytännön edistyminen kohti vuosille 2004–2005 asetettuja määrällisiä tavoitteita on vielä arvioitava, ja lisätoimia on käynnissä lasten köyhyyden pitkän aikavälin mittaamistavan hienosäätämiseksi, esimerkiksi sidosryhmiä kuulemalla.

ESR:n tuen merkitys sosiaalista osallisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta esitellään kattavasti kansalliseen toimintasuunnitelmaan kuuluvassa havainnollisessa liitteessä. ESR:n tukemien toimien toteuttaminen edistää merkittävästi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Myös maan rakennerahasto-ohjelmissa osoitetaan varoja köyhimmille asuinalueille yhteisön taloudellisen kehityksen aluetukena, joskin tähänastinen kokemus on osoittanut, että näiden varojen käyttöönotto on joissakin tapauksissa ollut hidasta.

### 3. Strateginen lähestymistapa: tärkeimmät tavoitteet

Yhdistyneessä kuningaskunnassa korostetaan köyhyyden vastaisen taistelun keskeistä asemaa valtion koko sosiaali- ja talousohjelmassa. Hallituksen peruseriaate on tarjota ”työtä siihen kykeneville ja tukea työhön kykenemättömille”, ja työllistämisstrategiana on tehdä työstä ”mahdollista, kannattavaa ja ammattitaitoista”. Työmarkkinoilla keskeinen tavoite on saavuttaa pysyvästi korkea työllisyysaste, niin että jokainen pääsee osalliseksi kasvavasta elintasosta ja paremmista työmahdollisuuksista.

Köyhyyden ja syrjäytymisen ongelmia korjaavaan strategiaan kuuluu kansallisia toimia yhteistyössä aluehallintojen ja muiden alueellisten tahojen kanssa sekä paikallisia ja asuinaluekohtaisia toimia yhteistyössä paikallishallinnon, vapaaehtoissektorin ja kuntasektorin kanssa; talouden hallintaa työllisyysmahdollisuuksien parantamiseksi; toimia, joilla helpotetaan työpaikan saantia, säilyttämistä ja työssä etenemistä; lyhytaikaisempia työn kannattavuutta lisääviä ja työelämän ulkopuolelle jäävien elintasoja nostavia toimia; sekä pitkäaikaisempia investointeja julkisiin palveluihin erityisesti koulutus- ja terveydenhuoltosektorilla palveluiden käyttömahdollisuuksien parantamiseksi.

Vuoden 2003 kansallisen toimintasuunnitelman keskeisenä tavoitteena on lasten köyhyyden poistaminen vuoteen 2020 mennessä, välitavoitteena sen vähentäminen puoleen vuoteen 2010 mennessä ja määrällisenä tavoitteena vähentää sitä neljänneksellä vuoteen 2004–2005 mennessä. Lisäksi on asetettu yhteensä sata erityistavoitetta, jotka on ryhmitelty Nizzan tavoitteiden mukaan. On kuitenkin pantava merkille, että nämä tavoitteet on jo julkistettu Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja paikallistahojen tekemien julkisia palveluita koskevien sopimusten tai aluehallintojen asettamien tavoitteiden yhteydessä.

### 4. Tärkeimmät toimintalinjat: vahvuudet ja heikkoudet

Yhdistyneessä kuningaskunnassa pienituloisia on suhteellisen paljon. Lapsiperheiden ansiotyötulot ovat parantuneet vähimmäispalkan käyttöönoton, työntekijän sosiaaliturvamaksujen korotuksen ja lapsilisien ja verovähennysetuuksien korotusten myötä. Eläkeläisten tulot ovat kohentuneet peruskansaneläkkeen ja sosiaaliavustusten reaaliarvon nousun myötä. Lapsiperheiden työtulon ulkopuoliset tulot ovat myös parantuneet toimeentulotuen ja lapsiperheille myönnettävän verovähennysetuuden reaalkorotusten myötä. Yksinelävien ja lapsettomien parien työtulon ulkopuolisiin tukiin ei ole tehty reaalkorotuksia, ja näiden ryhmien tulot ovatkin laskeneet edelleen suhteessa ansiotuloihin.

Huolimatta valtion takaamaan vähimmäistuloon (MIG) tehdyistä reaalikorotuksista peruskansaneläke on selvästi vähimmäistuloa pienempi, ja sosiaaliavustuksen varassa elävien eläkeläisten tulot eivät enää vastaa heidän vuoden 1979 ansiotulojaan.

Yhdistynyt kuningaskunta korostaa strategisen lähestymistapansa taloudellista kestävyyttä: valtio rahoittaa tuen perustan samalla, kun lisätukea kohdennetaan köyhimmille eläkeläisille tulosisäilyttämällä ratkaisuin. Vähimmäistoimeentulo on taattu, ja valtio rohkaisee kansalaisia säästämään esimerkiksi ammatillisten ja vapaaehtoisten eläkesäästöohjelmien avulla. Tämän seurauksena Yhdistyneessä kuningaskunnassa valtio käyttää eläkkeisiin ainoastaan 5,1 prosenttia BKT:sta, mikä on alle puolet EU:n keskiarvosta.

Saatavilla olevien etujen käyttämättä jättäminen muodostaa edelleen ongelman. Esimerkki ongelman ratkaisumalliksi on jokin aika sitten käynnistetty lisäeläkejärjestelmä (Pension Credit), joka tarjoaa eläkeläiskotitalouksille kaksi miljardia puntaa lisärahoitusta vuodessa ja sisältää toimia, joilla pyritään varmistamaan korkea käyttöaste. Tavoitteena on, että kolme miljoonaa eläkeläistaloutta saisi tätä etuutta vuoteen 2006 mennessä.

Keskeisistä tavoitteista edistystä tapahtuu lasten köyhyyden vähentämisessä ja poistamisessa, vaikkakin reaali vaikutusta vuoden 2004–2005 määrälliseen tavoitteeseen nähden on vielä arvioitava. Tavoitteen saavuttaminen vaatii merkittäviä lisätoimia, kuten naisten pienituloisuuden korjaamista (Yhdistyneessä kuningaskunnassa sukupuolten väliset palkkaerot ovat EU-maiden suurimpia) sekä toimia lastenhoidon saatavuuden ja kohtuuhintaisuuden hyväksi. Merkittävimpiä lastenhoitostrategiaan kohdistettuja lisämäärärahoja tähän asti on ollut esiopetusluokkien rahoitus ala-asteen kouluihin. Voidaan kuitenkin väittää, ettei tämä pääosin osa-aikainen, lukukauden ajalle sijoittuva apumuoto ole tehokkain keino tukea (köyhien) yksinhuoltajien työllistymistä. Työtulon verovähennysetuuden lastenhoito-osa kattaa vain enintään 70 prosenttia lastenhoitokustannuksista, ja näillekin on määrätty yläraja. Yhdistyneessä kuningaskunnassa lastenhoito on yhä verrattain kallista, ja sen saatavuudessa ja laadussa on ongelmia. Hallitus on asettanut kunnianhimoiset tavoitteet lastenhoidon tarjonnan ja laadun kohentamiseksi, mutta kehitys on osoittautunut vaikeaksi saavuttaa, koska sektorilla on heikko status ja huonot työehdot. Kohtuuhintaisen ja laadukkaan lastenhoidon puute on yksi syy yksinhuoltajien suhteelliseen pieneen osuuteen työmarkkinoilla sekä työttömissä kotitalouksissa elävien lasten suhteellisen suureen osuuteen. Nyt on meneillään (toinen) lastenhoitojärjestelmän tarkistus, mikä viittaa siihen, että hallitus tiedostaa toimet yhä puutteellisiksi. Kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan riittävästi korosteta huollettavien hoidon järjestämiseen liittyviä asioita, kuten ikääntyneiden ja sairaiden perheenjäsenten hoitoa. Usein hoitotaakka lankeaa naisille, mikä vaikuttaa myös heidän osallistumiseensa työelämään. Yksi tärkeä edistysaskel on uuden lasten, nuorten ja perheiden asioita hoitavan ministeriön perustaminen.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on merkittäviä alueellisia ja paikallisia eroja mitä tulee köyhyyteen ja syrjäytymiseen. Monia aluekohtaisia aloitteita on pyritty yksinkertaistamaan sekä saamaan aikaan vähimmäisvaatimukset palveluntarjonnalle epäsuotuisilla alueilla eläville siten, että yleisiä palveluita muokataan näiden asukkaiden tarpeisiin ja nimetään ”ruohonjuuritason” tavoitteita.

Palveluihin käytetään noin kolmannes valtion menoista. Laadukkaat julkiset palvelut ovat maan hallituksen köyhyyttä ja syrjäytymistä torjuvien toimien kulmakivi. Vuosien 2003–2004 ja 2005–2006 menoarvioissa ennakoitaan menoihin 3,3 prosentin reaalista kokonaiskorotusta vuodessa. Julkisten menojen osuus BKT:sta nousee: se on 39,9 prosenttia vuosina 2002–2003 ja 41,9 prosenttia vuosina 2005–2006. Edistystä on jo tapahtunut kattavan moniulotteisen strategian kehittämisessä, ja nyt olisi edelleen vahvistettava sen täytäntöönpanoa käytännössä.



## 5. Tasa-arvonäkökulma

Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisessa toimintasuunnitelmassa otetaan yleensä hyvin huomioon sukupuolten välinen tasa-arvonäkökulma erityisesti tiedostamalla naisten suurempi köyhyysriski ja esittelemällä toimenpiteitä, joiden tarkoitus on poistaa sukupuolten väliset tuloerot, jotka ovat yhä erityinen huolenaihe; parantamalla edellytyksiä työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen; sekä parantamalla lastenhoidon saatavuutta. Samoin kuin jo vuoden 2001 kansallisesta toimintasuunnitelmasta, uudesta suunnitelmasta puuttuu kuitenkin sekä tasa-arvon valtavirtaistamiseksi toteutettavia toimia että sukupuolen mukaan eriytettyjä toimenpiteitä. Tasa-arvotoimenpiteet liittyvät pikemminkin lasten köyhyyden vastaisen työn sekä työttömien kotitalouksiin kohdistuvien toimien tavoitteisiin.

## 6. Nykyiset ongelmat ja tulevat haasteet

Lissabonissa vuodelle 2010 asetetut työllisyystavoitteet on jo saavutettu, ja työttömyysaste on merkittävästi alhaisempi kuin EU:n alueella keskimäärin; kuitenkin joillakin ryhmillä on edelleen vaikeuksia työsaannissa. Voimavarojen ja aloitteiden kohdentaminen on avainasemassa kohennettaessa näiden ryhmien elinoloja. Yhdistyneessä kuningaskunnassa pienituloisia on suhteellisen paljon. Velkaantuneisuus ja taloudellinen syrjäytyminen tunnistetaan ongelmiksi, ja kansallisen toimintasuunnitelman avulla aloitetaan prosessi ratkaisujen löytämiseksi niihin.

Työllisyyden kasvu on hyödyttänyt kaikkia ryhmiä, ja etuuksien ja verovähennysetuuksien muutoksilla on parannettu erityisesti pienituloisten perheiden lasten tilannetta.

Vaikka työssäkäymättömyys on kokonaisuudessaan vähentynyt ja heikoimmassa asemassa olevien ryhmien osallistuminen työmarkkinoille on lisääntynyt, työssäkäymättömyys kasaantuu edelleen tietyille asuinalueille. Ne, joilta ei vaadita aktiivisuutta työmarkkinoilla etuuden myöntämiseksi, katsotaan nyt erityiseksi riskiryhmäksi. Työttömien kotitalouksien määrä sekä jotkin työn laadun näkökohdat ovat edelleen huolenaiheita. Jotkut kansalaisjärjestöt ovat sitä mieltä, että ihmisiä pakotetaan kestävämpään työhön, että etuusjärjestelmä ei ole riittävän joustava, ja että heikko työmarkkinajärjestelmä ei takaa arvokkuutta ja yhdenmukaista kohtelua.

Koko kansallisessa toimintasuunnitelmassa on runsaasti viittauksia aluehallintojen ja muiden tahojen toimiin. Ei kuitenkaan käy selväksi, missä määrin kansallisen toimintasuunnitelman pyrkimykset on valtavirtaistettu eli otettu osaksi yksittäisten ministeriöiden menokehityksiä sekä alue- ja paikallistason päätöksentekoa. Hallituksen toimien yhteisvaikutuksesta köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisessa työssä sekä kehitystä tulevaisuudessa ohjaavista tekijöistä olisi tehtävä selvitys. Kokemuksia köyhyyttä omakohtaisesti kokeneiden tuomisesta mukaan kansallisen toimintasuunnitelman laadintaan voitaisiin myös hyödyntää soveltamalla niitä laajemmille hallituksen päätöksenteon osa-alueille.