

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN:**

**”ESR:N TUKI PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYDEN TORJUMISEEN: TOIMENPITEITÄ ON
KOHDENNETTAVA, RÄÄTÄLÖITÄVÄ JA SEURATTAVA PAREMMIN”**

TIIVISTELMÄ

I. Ihmisten, myös heikommassa asemassa olevien henkilöiden, kuten pitkäaikaistyöttömien, tukeminen on keskeinen osa Euroopan sosiaalirahaston tehtävää sellaisena kuin se on määritelty vuosien 2014–2020 asetuksen 3 artiklassa.

Vuonna 2016 hyväksytyissä neuvoston päätelmissä pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille korostettiin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) keskeistä roolia unionin tärkeimpänä rahoitusvälineenä pitkäaikaistyöttömyyden torjumisessa.

EU:n tasolla jäsenvaltiot ovat sopineet Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista sekä sen periaatteista ja oikeuksista, jotka ovat olennaisen tärkeitä oikeudenmukaisten ja toimivien työmarkkinoiden kannalta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa mainitaan nimenomaisesti, että jokaisella on oikeus saada oikea-aikaista ja räätälöityä apua omien työllisyysnäkömiensä parantamiseksi (periaate 4), mikä vahvistaa suosituksen keskeiset osat.

Vuodesta 2014 lähtien ja vuoden 2020 loppuun mennessä ESR:stä ja nuorisotyöllisyysaloitteesta on tuettu 5,9:ää miljoonaa pitkäaikaistyöttömää, ja ne ovat näin ollen tehokkaasti toteuttaneet tehtävänsä ja tarjonneet uusia mahdollisuuksia niille, jotka ovat kauimpana työmarkkinoista.

IV. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) investointiprioriteeteista vain 8i ”työnhakijoiden ja työelämän ulkopuolella olevien, pitkäaikaistyöttömät ja työmarkkinoista kaukana olevat henkilöt mukaan lukien, pääsy työhön, myös paikallisten työllisyysaloitteiden kautta, ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen” koskee erityisesti pitkäaikaistyöttömiä. On kuitenkin tärkeää korostaa myös investointiprioriteettia 9i ”aktiivinen osallistaminen, myös yhtäläisten mahdollisuuksien ja aktiivisen osallistumisen edistämiseksi, ja työllistettävyyden parantaminen”. Myös tällä investointiprioriteetilla oli keskeinen rooli tämän kohderyhmän tarpeisiin vastaamisessa erityisesti kokonaisvaltaisilla toimilla, joihin sisältyi sekä aktivointitoimenpiteitä että mahdollistavien palvelujen, kuten asumisen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen, tarjoamista. Komissio toteaa, että tarkastuksen ajankohtana 1,6:tta miljoonaa pitkäaikaistyöttömää tuettiin investointiprioriteetista 8i ja lisäksi 1,8:aa miljoonaa investointiprioriteetista 9i.

VI. ESR on EU:n talousarvion tärkein väline ihmisiin tehtäviä investointeja varten. Jäsenvaltiot tukevat kuitenkin työttömiä, pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien, myös kansallisten toimenpiteiden ja ohjelmien kautta.

Neuvotellessaan vuosien 2014–2020 ESR-ohjelmista komissio kannusti voimakkaasti jäsenvaltioita valitsemaan sellaiset investointiprioriteetit, jotka olivat sopivimmat maakohtaisissa suosituksissa (CSR) määritettyjen haasteiden ratkaisemiseksi. Komissio ehdotti myös, että jäsenvaltiot kohdentavat kriittisen määrän ESR-rahoitusta näiden kaikkein merkityksellisimpien haasteiden ratkaisemiseen.

VII. Yksilöllinen lähestymistapa on keskeinen osa pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille 15. helmikuuta 2016 jäsenvaltioille annettua neuvoston suositusta. Vaikka komissio edistääkin yksilöllisen lähestymistavan käyttöä pitkäaikaistyöttömien tarpeisiin vastattaessa ja vaikka sitä edellytettiin nuorisotyöllisyysaloitteessa, sitä ei vaadittu ESR-rahoituksen kohdalla.

VIII. Vuosien 2014–2020 aikana on kiinnitetty erityistä huomiota oikeanlaisen tasapainon löytämiseksi kohtuullisen hallinnollisen taakan ja seurantavaatimusten välille. Merkityksellisten ja kattavampien tietojen saamiseksi seuranta- ja arviointikehykseen on sisällytetty joitakin uusia

elementtejä. Yksi niistä on yhteisten tuotos- ja tulosindikaattoreiden käyttöönotto, mikä on osaltaan vähentänyt hallinnollista taakkaa ja helpottanut tietojen yhdistämistä ja luotettavampien tietojen hankkimista.

IX. Ensimmäinen luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen.

Neuvotellessaan ohjelmista komissio muistuttaa tarpeesta kohdistaa tuki paremmin pitkäaikaistyöttömiin jäsenvaltioissa ja alueilla, joilla pitkäaikaistyöttömien määrä on edelleen suuri.

Toinen luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio auttaa ESR+ -komitean yhteydessä jäsenvaltioita varmistamaan yksilöllisen lähestymistavan pantaessa täytäntöön pitkäaikaistyöttömille suunnattuja aktivointitoimenpiteitä.

Kolmas luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen.

Näissä arvioinneissa tarkastellaan useita kohderyhmiä, pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien, kaikkien temaattisten tavoitteiden osalta, koska ne kaikki vaikuttavat pitkäaikaistyöttömille tai muille heikommassa asemassa oleville ryhmille suunnattujen toimien onnistumiseen. Hyviä käytäntöjä tunnistetaan mahdollisuuksien mukaan, ja ”vastaustoimet” jaetaan komission ja jäsenvaltioiden kesken.

JOHDANTO

03. Syyskuussa 2021 julkaistu Euroopan työllisyyden ja sosiaalisen tilanteen kehitystä käsittelevä neljännesvuosittainen katsaus (ESDE) osoittaa, että EU:n talous ja työmarkkinat ovat alkaneet toipua covid-19-pandemiasta ja että työllisyys ja työttömyys ovat lähes kriisiä edeltäneellä tasolla.

23. ESR:n investointiprioriteeteista vain investointiprioriteetti ”työnhakijoiden ja työelämän ulkopuolella olevien, pitkäaikaistyöttömät ja työmarkkinoista kaukana olevat henkilöt mukaan lukien, pääsy työhön, myös paikallisten työllisyysaloitteiden kautta, ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen” koskee erityisesti pitkäaikaistyöttömiä. On kuitenkin tärkeää korostaa, että investointiprioriteetilla ”aktiivinen osallistaminen, myös yhtäläisten mahdollisuuksien ja aktiivisen osallistumisen edistämiseksi, ja työllistettävyyden parantaminen” oli keskeinen rooli tämän kohderyhmän tarpeisiin vastaamisessa.

Komissio toteaa, että tarkastuksen ajankohtana 1,6:tta miljoonaa pitkäaikaistyöttömiä tuettiin investointiprioriteetista 8i ja lisäksi 1,8:aa miljoonaa investointiprioriteetista 9i (sosiaalinen osallisuus).

25. Jäsenvaltiot ovat tukeneet pitkäaikaistyöttömiä joko investointiprioriteetin 8i tai muiden prioriteettien kautta. Temaattisen keskittämisen vaatimusten vuoksi jotkin jäsenvaltiot ovat myös päättäneet vastata tällaisiin haasteisiin kansallisella rahoituksella.

Pitkäaikaistyöttömien sosiaalisen osallistamisen kannalta välttämättömiä investointeja voidaan tukea esimerkiksi temaattisesta tavoitteesta 9.

Tämän temaattisen tavoitteen mukaisesti jäsenvaltio voi esimerkiksi tukea integroituja työllistymispolkuja, joissa yhdistetään erilaisia työllistymistoimenpiteiden muotoja, kuten yksilöllistettyä tukea, neuvontaa, ohjausta, pääsyä yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen sekä palvelujen, erityisesti terveys- ja sosiaalipalvelujen, lastenhoidon ja internetpalvelujen, saatavuutta.

28. Kuten toisesta kahden vuoden välein laaditusta täytäntöönpanokertomuksesta käy ilmi, eurooppalaisella hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisellä tukivälineellä (SURE) on onnistuttu lieventämään covid-19-pandemian aiheuttamia vakavia sosioekonomisia vaikutuksia. SURE-välineestä tuettujen kansallisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden arvioidaan vähentäneen työttömyyttä lähes 1,5 miljoonalla henkilöllä 19 edunsaajajäsenvaltiossa vuonna 2020. Komissio antoi 4. maaliskuuta 2021 suosituksen tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta covid-19-

kriisin jälkeen (EASE-järjestelmä). Siinä hahmotellaan strategista lähestymistapaa, jonka avulla päästään vähitellen siirtymään pandemian vuoksi toteutetuista työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävistä hätätoimenpiteistä uusiin toimenpiteisiin, joilla helpotetaan työllistävää elpymistä. EASE-järjestelmässä jäsenvaltioita kehoitetaan käyttämään saatavilla olevia EU:n varoja, mukaan lukien uusia varoja, jotka on asetettu saataville Next Generation EU -ohjelman – ja erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen ja REACT-EU-välineen (koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu) kautta.

29. Käynnistämällä ensin koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevat investointialoitteet (CRII ja CRII+) ja sitten REACT-EU-välineen komissio on osoittanut kykynsä reagoida ennennäkemättömään sosiaali-, talous- ja terveyskriisiin ja ehdottaa lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin ratkaisuja kriisiin.

Esimerkiksi Slovakian osalta ”yli miljardin euron” summa kattaa myös covid-19-pandemiaan vastaamiseksi tarkoitettujen CRII+ -varat (Euroopan aluekehitysrahastosta siirretyt varat), joita käytetään lyhyen aikavälin työajan lyhentämisyhteistyön rahoittamiseen.

Ennen covid-19-pandemiaa temaattiseen tavoitteeseen 8 kuuluva unionin rahoitus oli 796 miljoonaa euroa.

HAVAINNOT

37. Komissio toteaa, että tarkastuksen ajankohtana 1,6:tta miljoonaa pitkäaikaistyötöntä tuettiin investointiprioriteetista 8i ja lisäksi 1,8:aa miljoonaa investointiprioriteetista 9i (sosiaalinen osallisuus).

38. Kaudella 2021–2027 komissio pyrkii sulkemaan pois kuntien toteuttaman tilapäisen suoran työpaikkojen luomisen, ellei siihen liity osaamisen kehittämistä.

40. Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus vastata maakohtaisissa kannanotoissa määriteltyihin haasteisiin joko EU:n tai kansallisella rahoituksella.

41. Komissio ja lainsäätäjät eivät katsoneet tarpeelliseksi luoda vuosien 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot) koskevaan lainsäädäntöön erityistä investointiprioriteettia pitkäaikaistyöttömille muun muassa tarpeettoman monimutkaisuuden välttämiseksi.

Vuodesta 2014 lähtien ja vuoden 2020 loppuun mennessä ESR:stä ja nuorisotyöllisyysaloitteesta on tuettu 5,9:ää miljoonaa pitkäaikaistyötöntä, ja ne ovat näin ollen tehokkaasti toteuttaneet tehtävänsä ja tarjonneet uusia mahdollisuuksia niille, jotka ovat kauimpana työmarkkinoista.

45. Vahvistettua nuorisotakuuta koskevassa neuvoston suosituksessa jäsenvaltiot sitoutuivat vuonna 2020 painottamaan erityisesti työmarkkinoilta kauimpana olevien nuorten tukemista ja vähentämään näin ”kuoritaan kermat päältä” -vaikutusta.

46. Komissio on tietoinen riskistä ja seuraa edelleen, havaitseeko se tekijöitä, jotka mahdollisesti viittaavat riskin toteutumiseen.

47. Vuoden 2020 loppuun mennessä ESR:n ja nuorisotyöllisyysaloitteen kaikista investointiprioriteeteista oli tuettu 5,9:ää miljoonaa pitkäaikaistyötöntä. Vain 35 prosenttia näistä pitkäaikaistyöttömistä sai tukea investointiprioriteetista ”työhön pääsy”.

48. ESR on EU:n talousarvion tärkein väline ihmisiin tehtäviä investointeja varten. Jäsenvaltiot tukevat kuitenkin työttömiä, pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien, myös kansallisten toimenpiteiden ja ohjelmien kautta.

Neuvotellessaan vuosien 2014–2020 ESR-ohjelmista komissio kannusti voimakkaasti jäsenvaltioita valitsemaan sellaiset investointiprioriteetit, jotka olivat sopivimmat maakohtaisissa suosituksissa

(CSR) määritettyjen haasteiden ratkaisemiseksi. Komissio ehdotti myös, että jäsenvaltiot kohdentavat kriittisen määrän ESR-rahoitusta näiden kaikkein merkityksellisimpien haasteiden ratkaisemiseen.

49. Komissio katsoo, että ESR on tehokas väline kaukana työmarkkinoista olevien ihmisten tukemiseksi. Lähes 75 prosenttia kaikista ESR:sta tuetuista osallistujista oli työttömiä, pitkäaikaistyöttömiä tai työelämän ulkopuolella olevia.

50. Ohjelmasuunnittelu on monimutkaista, koska siinä on vastattava moniin jäsenvaltioiden haasteisiin.

Irlannin kaltaisissa maissa EU:n rahoituksen osuus julkisesta rahoituksesta on alle kolme prosenttia. Näin ollen komission on tehtävä strategisia rahoitusvalintoja, jotka tässä tapauksessa sovellettavien lakisääteisten edellytysten ohella perustuvat myös ”paras vastine rahalle” -periaatteeseen. Irlannissa pitkäaikaistyöttömiä koskeva toimi on toteutettu kansallista rahoitusta käyttäen. Näin ollen päätös poistaa hanke ohjelmasta ei ole vaikuttanut kielteisesti pitkäaikaistyttömiin.

Italian osalta tuki on ollut ja on edelleen merkittävää. ESR:n ja nuorisotyöllisyysaloitteen eri investointiprioriteettien puitteissa toteutettuihin hankkeisiin on tähän mennessä (31.12.2020) osallistunut yli 1,1 miljoonaa (1 108 038) pitkäaikaistyöttöä, mikä on merkittävä määrä.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää tukea joidenkin suurten haasteiden ratkaisemista kansallisella rahoituksella EU:n rahoituksen sijaan. ESR-rahoitus tulisi nähdä osana laajempaa investointistrategiaa.

57. Komissio ja jäsenvaltiot katsoivat, että ohjelman muuttaminen ei ollut tarpeen valtaosassa tapauksista suosituksen käsittelemiseksi, koska asiaankuuluvat investointiprioriteetit oli jo valittu lähes kaikissa jäsenvaltioissa.

65. ESR:n yhteisessä indikaattorijärjestelmässä oli löydettävä tasapaino tärkeimpien EU:n tason tietotarpeiden ja tietojen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välille, minkä vuoksi erittelyä kohderyhmittäin ei säilytetty jäsenvaltioiden kanssa käydyissä neuvotteluissa.

ESR:n 32 yhteistä indikaattoria (joista 12:ta käytetään myös nuorisotyöllisyysaloitteessa) raportoidaan kaikkien investointiprioriteettien ja toimien osalta. Tällä lähestymistavalla varmistetaan, että koko rahaston saavutuksista saadaan yleistä ja vertailukelpoista tietoa.

Lähestymistapa, jossa käytetään tärkeimpiin tulostyyppeihin (joita ei ole eritelty kohderyhmittäin) keskittyviä yhteisiä tulosindikaattoreita, on säilytetty vuosien 2021–2027 ESR+ -asetuksessa.

68. Ks. komission vastaus kohtaan 65.

73. Komissio aikoo tehdä tulevina vuosina ohjelmakauden 2014–2020 päättymisen jälkeen lisäarviointeja ESR:n tuesta pitkäaikaistyöttömille tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien kahden tutkimuksen lisäksi.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

78. Katso komission vastaus kohtiin 65 ja 68.

Suositus 1 – Kohdistetaan ESR:n ”työhön pääsy” -tuki pitkäaikaistyttömiin alueilla, joilla on korkea pitkäaikaistyttömyysaste

Komissio hyväksyy suosituksen.

Neuvotellessaan ohjelmista komissio muistuttaa tarpeesta kohdistaa tuki paremmin pitkäaikaistyttömiin jäsenvaltioissa ja alueilla, joilla pitkäaikaistyttömien määrä on edelleen suuri.

Suositus 2 – Liitetään pitkäaikaistyöttömille suunnattu ESR:n ”työhön pääsy” -tuki yksilölliseen lähestymistapaan

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio auttaa ESR+ -komitean yhteydessä jäsenvaltioita varmistamaan yksilöllisen lähestymistavan pantaessa täytäntöön pitkäaikaistyöttömille suunnattuja aktivointitoimenpiteitä.

Suositus 3 – Arvioidaan pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvät tulokset, jotka saadaan ESR:n ”työhön pääsy” -tuella

Komissio hyväksyy suosituksen.

Näissä arvioinneissa tarkastellaan useita kohderyhmiä, pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien, kaikkien temaattisten tavoitteiden osalta, koska ne kaikki vaikuttavat pitkäaikaistyöttömille tai muille heikommassa asemassa oleville ryhmille suunnattujen toimien onnistumiseen. Hyviä käytäntöjä tunnistetaan mahdollisuuksien mukaan, ja ”vastaustoimet” jaetaan komission ja jäsenvaltioiden kesken.