EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POSVETOVANJE Z DELEŽNIKI - ZBIRNO POROČILO

Spremni dokument

POROČILO KOMISIJE SVETU

o ocenjevanju priporočila Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

OZADJE – PRIPOROČILO SVETA O DOLGOTRAJNI BREZPOSELNOSTI

Priporočilo Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela iz leta 2016 določa, da Komisija *„v sodelovanju z državami članicami in po posvetovanju z zadevnimi deležniki ocenjuje ukrepe, sprejete v odziv na to priporočilo, ter poroča Svetu o rezultatih tega ocenjevanja do 15. februarja 2019“.*[1]

Cilj posvetovanja z deležniki je bil od zadevnih skupin in javnosti pridobiti podatke, izkušnje in mnenja o ključnih merilih iz priporočila. To je v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje[2]. V tem poročilu so povzeta posvetovanja in njihovi glavni rezultati.

Kažipot za ocenjevanje

Komisija je zainteresirane strani pozvala, naj zagotovijo povratne informacije o kažipotu za ocenjevanje[3], ki je bil na spletu na voljo od 29. junija 2017 do 27. julija 2017. Prejela je šest odgovorov: štiri od nevladnih organizacij, enega od poslovnega združenja in enega od avtorja, ki je navedel, da spada pod „drugo“. Pripombe so se nanašale na samo priporočilo in so se upoštevale pri ocenjevanju, vključevale pa so pozive k večji osredotočenosti na ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, vključevanju socialnih podjetij za vključevanje na trg dela in organizacij civilne družbe ter povečanju sodelovanja držav članic.

Odprto javno posvetovanje

Odprto javno posvetovanje za zainteresirane državljane in deležnike je bilo na spletni platformi Komisije za posvetovanje odprto od 2. maja 2018 do 31. julija 2018 v vseh 24 uradnih jezikih EU, razen v irščini. Prejetih je bilo 482 odgovorov, ki jih je zagotovilo 205 posameznikov in 277 organizacij. V odprtem javnem posvetovanju je bilo nesorazmerno veliko sodelujočih iz Bolgarije, saj so ti predstavljali 48 % celotnega vzorca. 75 % sodelujočih je odgovorilo, da je priporočilo še vedno ustrezno za obravnavanje dolgotrajne brezposelnosti (s tem so se bolj strinjale organizacije kot posamezniki). Ob izključitvi bolgarskega vzorca je bilo mnenje o ustreznosti priporočila bolj pozitivno. Vključno z odgovori iz Bolgarije, je 40 % sodelujočih odgovorilo, da bi morala EU izvajati tudi druge ukrepe, da bi dolgotrajno brezposelnim pomagala najti zaposlitev, ob izključitvi bolgarskih odgovorov pa je ta delež znašal 66 %.

Večina sodelujočih je menila, da so se ukrepi za ljudi s skromnimi znanji in spretnostmi ali nizkokvalificirane ljudi ter ljudi z duševnimi in/ali psihičnimi motnjami v zadnjih dveh letih izboljšali. Po drugi strani se jih večina ni strinjala, da so se izboljšali tudi ukrepi za druge ranljive skupine dolgotrajno brezposelnih.

Tretjina sodelujočih je odgovorila, da med politikami EU, ki pomagajo dolgotrajno brezposelnim, obstajajo sinergije. Po mnenju 89 % sodelujočih je koristno imeti politiko EU, osredotočeno na dolgotrajno brezposelnost. Večina sodelujočih je navedla, da je priporočilo prineslo nekatere spremembe v politikah (prednostna razvrstitev/financiranje/pospešitev ukrepov). Prispelo je 23 dopolnilnih dokumentov, ki so bili večinoma podobni dokumentom

[1] Priporočilo Sveta z dne 15. februarja 2016 o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (2016/C 67/01).
[2] Smernice za boljše pravno urejanje, SWD(2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_sl.

organizacij civilne družbe o stališčih. V treh je bil poudarjen pomen integriranih storitev, v štirih pa je bilo opozorjeno, da bi bilo mogoče izboljšati pomoč invalidom. V treh drugih je bilo navedeno, da bi bilo poglobljeno posredovanje potrebno čim prej in da je 18-mesečno obdobje odsotnosti s trga dela predolgo. Tri organizacije civilne družbe so opozorile, da bi lahko bilo izvajanje učinkovitejše, če bi se zagotovilo namensko financiranje, ena pa je kritizirala dejstvo, da organizacijam civilne družbe ni bila dodeljena nobena vloga. Dve sta navedli, da je pomembno vključiti element znanj in spretnosti. En finski dokument je bil podoben dobri praksi in je v delovnem dokumentu služb Komisije uporabljen kot primer.

Seminarji z nacionalnimi kontaktnimi točkami za dolgotrajno brezposelnost

Organizirani so bili tri seminarji z nacionalnimi kontaktnimi točkami. Države članice so te kontaktne točke imenovale po pregledu dolgotrajne brezposelnosti, ki ga je leta 2016 pripravil Odbor za zaposlovanje (EMCO). Cilja seminarjev sta bila pridobiti neformalne prispevke o ocenjevanju, zlasti podporni študiji, in deliti izkušnje, pridobljene pri izvajanju. Prvi seminar, ki je potekal 19. marca 2018, je bil osredotočen na podporno študijo in metodo zbiranja podatkov. Na drugem seminarju, ki je potekal 28. junija 2018, so bili predstavljeni pregled trenutnega stanja iz študije in dva primera družbeno inovativnih projektov civilne družbe. Zadnji seminar, ki je potekal 6. novembra 2018, je omogočil razpravo o izzivih pri izvajanju. Seminarji so pomagali izpopolniti pregled trenutnega stanja in pojasniti opredelitve, uporabljene pri ocenjevanju.

Srečanje strateškega dialoga z organizacijami civilne družbe

15. novembra 2018 je bilo organizirano srečanje strateškega dialoga z organizacijami civilne družbe na ravni EU[4], da bi organizacije, ki neposredno ali posredno delajo z dolgotrajno brezposelnimi ali jih zastopajo, zagotovile povratne informacije. Srečanje je obsegalo skupinske razprave o vlogi organizacij civilne družbe, trenutnih praksah in priporočilih za prihodnost.

Vsi udeleženci so se strinjali glede pomena izvajalcev storitev usmerjanja pri pomoči dolgotrajno brezposelnim. Za pristop iz priporočila se je štelo, da je celovit in vključujoč. Med ponavljajočimi se izzivi sta bili navedbi, da priporočilo ne vključuje namenskega financiranja, zaradi česar je njegova učinkovitost omejena, in da je 18-mesečno obdobje odsotnosti s trga dela za dogovore o vključitvi v zaposlovanje predolgo. Udeleženci so poudarili tudi, da priporočilo pušča zelo malo prostora za inovacije, saj je njegov pristop precej strog. Pozvali so k bolj kvalitativnim kazalnikom za spremljanje na področju zagotovljenih storitev in kakovosti delovnih mest. Poudarili so tudi pomanjkanje spremljanja in usposabljanja po zaposlitvi. Udeleženci pa so bili tudi zaskrbljeni, ker ni bila organizacijam civilne družbe dodeljena nobena vloga.

Srečanje strateškega dialoga s socialnimi partnerji

Socialni partnerji na ravni EU so o priporočilu razpravljali 28. junija 2018. Združenje BusinessEurope je pozvalo k večji osredotočenosti na zaposlovanje neaktivnih oseb. Evropska

[4] Srečanje strateškega dialoga z organizacijami civilne družbe, ki je potekalo 15. novembra 2018, poročilo se pripravlja.

konfederacija sindikatov (ETUC) je izpostavila, da je razočarana, ker vloga sindikatov ni bila priznana, ter poudarila njihovo vlogo pri zagotavljanju usposabljanja in podpore na delovnem mestu.

Posvetovanje z evropsko mrežo javnih zavodov za zaposlovanje

Mreža javnih zavodov za zaposlovanje (JZZ) je veliko prispevala k spremljanju in med svojimi uradi JZZ izvedla anketo o zmogljivostih, namenjenih izvajanju priporočila, kot je podrobneje opisano v Prilogi 1. Med 29. junijem in 9. julijem je bilo opravljeno posvetovanje s svetovalci za evropske zadeve v JZZ o poročilu, v katerem so predstavljeni rezultati te ankete, na podlagi posvetovanja pa je bila na koncu naknadno preskušena razlaga ugotovitev iz poročila.

Posvetovanje z odborom Evropskega socialnega sklada

Posvetovanje z neformalno tehnično delovno skupino odbora Evropskega socialnega sklada je bilo opravljeno 5. oktobra 2018. Pripravljeno je bilo *ad hoc* poročilo[5] o uporabi ESS za podporo dolgotrajno brezposelnim, ki je bilo uporabljeno pri oceni.

Posvetovanje z Odborom za socialno zaščito

30. oktobra 2018 je bilo opravljeno posvetovanje z Odborom za socialno zaščito, ki je dovolil, da se njegovo tematsko poročilo iz leta 2018[6] uporabi pri oceni.

Ciljno usmerjeni pogovori na ravni EU

V okviru podporne študije so bili z devetimi deležniki, ki so vključevali tri organizacije civilne družbe[7], štiri socialne partnerje[8] in dva javna organa[9], opravljeni pogovori na ravni EU. Udeleženci pogovorov so odgovarjali na vprašanje, kaj menijo o ustreznosti, učinkovitosti, skladnosti in dodani vrednosti EU priporočila.

Vsi deležniki, ki so sodelovali v pogovorih, so se strinjali, da je bilo priporočilo ustrezno za boj proti dolgotrajni brezposelnosti in da je ustrezno še zdaj. Organizacije delodajalcev in organizacije civilne družbe so poudarile pomembnost pristopa, prilagojenega posamezniku, in usklajevanja storitev. Dve organizaciji civilne družbe sta kritizirali 18-mesečno obdobje odsotnosti s trga dela, kot je navedeno v dogovoru o vključitvi v zaposlovanje, ena organizacija civilne družbe in en socialni partner pa sta opozorila, da ni ocene posebnih razmer na trgu dela, ki povzročajo dolgotrajno brezposelnost v državah članicah. Sindikati so poudarili, da jim v priporočilu ni bila dodeljena nobena vloga.

Večina udeležencev pogovorov je trdila, da je izvajanje priporočila naloga držav članic in da ima EU omejeno vlogo. Večina je trdila, da bi morala EU spremljati izvajanje in sprejemati

[5] Tematska opomba o podpori dolgotrajno brezposelnim v okviru ESS in pobude za zaposlovanje mladih ter izvajanju priporočila Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela.
[6] Tematsko poročilo Odbora za socialno zaščito z naslovom „Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market“ (Socialne storitve, ki dopolnjujejo ukrepe za dejavno vključevanje na trg dela za delovno sposobne ljudi, ki so najbolj oddaljeni od njega), 2018.
[7] Evropska mreža podjetij za socialno vključevanje (ENSIE) ter mreži Eurocities in Eurodiaconia.
[8] Organizacije delodajalcev: SMEUnited, CEEP in BusinessEurope. Sindikati: ETUC.
[9] Odbor regij in Evropska komisija – GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje.

nadaljnje ukrepe, pri tem pa tudi pritiskati na države članice, v katerih je bil dosežen omejen napredek. Drugi predlogi so bili, da bi morala EU pomagati odpraviti socialno stigmatizacijo dolgotrajno brezposelnih (ena organizacija civilne družbe) in olajšati izmenjavo praks med državami članicami (en socialni partner).

Po mnenju enega sindikata je bila dolgotrajna brezposelnost zaradi priporočila postavljena višje na seznam političnih nalog. Organizacije civilne družbe so trdile, da je imelo priporočilo pozitiven učinek. En javni organ je povedal, da je priporočilo uskladilo pristope, povezane z vključevanjem dolgotrajno brezposelnih oseb. Večina udeležencev pogovorov je trdila, da je priporočilo skladno z drugimi politikami EU, ki obravnavajo brezposelnost. Opozorjeno je bilo, da bi bilo mogoče izboljšati uporabo skladov EU, na primer z uporabo ESS za reševanje težav, ki jih imajo javni zavodi za zaposlovanje z zmogljivostjo, kot je predlagal en socialni partner. Po mnenju večine udeležencev pogovorov je priporočilo dodano vrednost EU zagotovilo s tem, da je vprašanje dolgotrajne brezposelnosti postavilo (višje) na seznamu političnih nalog in zagotovilo smernice o ukrepih. Ena organizacija civilne družbe je trdila, da bi lahko priporočilo vsebovalo več minimalnih standardov za države članice s slabo razvitimi sistemi podpore. Kljub temu so vsi udeleženci pogovorov menili, da bi bila hipotetična razveljavitev priporočila negativna.

Ciljno usmerjeni pogovori, opravljeni za študije primerov

V okviru zunanje podporne študije[10] je bilo izvedenih osem študij primerov za Hrvaško, Finsko, Nemčijo, Grčijo, Irsko, Italijo, Romunijo in Slovaško. Imenovani nacionalni strokovnjaki so s terenskim delom zbrali informacije, ki so bile dopolnjene s ciljno usmerjenimi pogovori z deležniki iz držav članic. Z nacionalnimi kontaktnimi točkami za dolgotrajno brezposelnost je bilo opravljeno posvetovanje o rezultatih. Več informacij je na voljo v Prilogi 5: Študije primerov.

Hrvaška

Udeleženci pogovorov na nacionalni ravni so poročali, da je bilo priporočilo prelomna točka za nacionalno politiko, saj je prineslo spremembe v zakonodaji in preoblikovanje notranjih postopkov. Večina udeležencev je to štela za dodano vrednost EU priporočila. Vendar pa se je učinkovitost priporočila med predlaganimi ukrepi razlikovala. Delodajalci, ki so sodelovali v pogovorih, so imeli pozitivno mnenje o uporabi finančne podpore, vendar na splošno niso bili zainteresirani za partnerstva, povezana z zaposlovanjem dolgotrajno brezposelnih. Večina deležnikov je menila, da stroški izvajanja priporočila zaradi dejstva, da je večina ukrepov že vzpostavljena, ne bi bili previsoki, zlasti v primerjavi s predvideno koristjo priporočila (zmanjšanjem dolgotrajne brezposelnosti). Večina jih je menila, da obstajajo sinergije z nacionalnimi politikami. Pozdravili so več vzajemnega učenja.

Finska

[10] Študija za podporo oceni Priporočila Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela, ki jo je konzorcij Ramboll Management pripravil za Evropsko komisijo, 2019.

Priporočilo ni bilo ocenjeno kot zelo ustrezno, razen z vidika povečanja ozaveščenosti o možnostih delodajalcev, da zaposlijo dolgotrajno brezposelne osebe. Na Finskem se je za priporočilo štelo, da ni učinkovito, saj so bili vsi predlagani ukrepi že vzpostavljeni. Osebje JZZ je omenilo nekatere postopne spremembe nekaterih operativnih ukrepov, vendar naj ne bi bile rezultat priporočila. Vsi elementi so v skladu s finsko politiko zaposlovanja.

Nemčija

Za Nemčijo se priporočilo ni štelo za ustrezno, saj ni sprožilo nobenih sprememb politike (vsi predlagani ukrepi so bili že vzpostavljeni ali pa so bili vzpostavljeni celo naprednejši ukrepi). Samo polovica nacionalnih udeležencev pogovorov je pred pogovorom vedela za priporočilo. Zaposleni v JZZ, odgovorni za posamezne primere, so menili, da bi moralo biti v projektih ESS več svobode. Ker niso bili uvedeni nobeni ukrepi, njihove učinkovitosti ni mogoče oceniti.

Grčija

Zdi se, da so ukrepi, sprejeti v okviru programa finančne pomoči iz leta 2012, v skladu s politikami iz priporočila. Med njimi je bilo prestrukturiranje storitev JZZ s posodobitvijo, dodatnim usposabljanjem osebja, da lahko zagotavlja podporo, bolj prilagojeno posamezniku, in vzpostavitvijo občinskih centrov. Upravičenci JZZ so bili zadovoljni z zagotovljenimi storitvami in uporabljenim individualnim akcijskim načrtom. Svetovalci JZZ so poudarili, da je ključen pristop, prilagojen posamezniku, in da bi bilo izvajanje dogovora o vključitvi v zaposlovanje koristno. Delodajalci in združenja delodajalcev so zaradi zaznanega birokratskega bremena ali pomanjkanja prožnosti izrazili odpor do uporabe storitev JZZ. Podjetja so bila razočarana, ker niso bila vključena v razvoj aktivnih politik trga dela. Deležniki so menili, da je dodana vrednost EU v financiranju ESS in izmenjavi znanja. Na nacionalni in lokalni ravni je bilo z zaskrbljenostjo ugotovljeno, da so politike oblikovane od zgoraj navzdol in da ne vsebujejo veliko ciljno usmerjenih ukrepov.

Irska

Udeleženci pogovorov so se strinjali, da priporočilo ostaja ustrezno. Omogočilo je boljše razumevanje ciljne skupine in opredelitev ranljivih skupin med dolgotrajno brezposelnimi. Deležniki na nacionalni ravni so navedli, da so bili s priporočilom potrjeni ukrepi, sprejeti pred njim, ter da je prineslo večje sodelovanje in bolj celosten pristop. To so potrdili tudi udeleženci pogovorov na regionalni ravni. Deležniki so menili, da se je podpora delodajalcev okrepila. Sporočili niso nobenih finančnih posledic priporočila. Trdili so, da je priporočilo v skladu z drugimi pobudami EU. Kot dodano vrednost EU so opredelili določitev skupnega cilja za različne institucije, ki podpirajo dolgotrajno brezposelne. Deležniki so prav tako predlagali več vzajemnega učenja med državami članicami.

Italija

Priporočilo je veljalo za ustrezno, saj se je z njim povečala ozaveščenost o obstoječih vprašanjih, pomagalo pa je tudi oblikovati program politike za njihovo reševanje. Vendar so udeleženci pogovorov trdili, da ni učinkovit. Udeleženci pogovorov na lokalni ravni iz obeh

regij so trdili, da sta ozaveščanje in posledično tudi prijava na zavodih za zaposlovanje ostala na nizki ravni. Stališča udeležencev na regionalni in lokalni ravni so potrdila, da se storitve posamezniku prilagojene podpore med regijami razlikujejo[11], kar so regionalni udeleženci pogovorov pripisali pomanjkanju osebja. Po navedbah udeležencev pogovorov je sodelovanje z drugimi izvajalci storitev neformalno in nestrukturirano, spodbude za delodajalce, da bi vzpostavili trdne odnose z JZZ, pa so šibke. Poročali so, da so ukrepi iz priporočila skladni z nacionalnimi politikami na področju dela in boja proti revščini, uvedenimi med letoma 2012 in 2018.

Romunija

Priporočilo se je štelo za ustrezno, zlasti v smislu zagotavljanja podpore najbolj prikrajšanim skupinam na trgu dela. Štelo se je tudi za zelo učinkovito. Udeleženci pogovorov na lokalni ravni so povedali, da se razvija enotna kontaktna točka, ki pa še ni začela delovati. Delodajalcu se je podpora po zaposlitvi, ki jo zagotavljajo zavodi za zaposlovanje, zdela ustrezna. Osebe, ki delajo z dolgotrajno brezposelnimi, so navedle, da so storitve mediacije učinkovite. Deležniki so povedali, da so bile s priporočilom ustvarjene nove priložnosti za boljšo podporo strankam. Glede na navedbe se je uspešnost zaradi boljšega usklajevanja storitev z odpravo odvečnih postopkov ter zaradi boljših povratnih informacij in večjega zadovoljstva strank povečala. Opredeljena je bila določena skladnost z jamstvom za mlade, z drugimi pobudami politike EU v Romuniji pa ne. Dodana vrednost EU je v aktiviranju nacionalnih prizadevanj za podporo dolgotrajno brezposelnim posameznikom.

Slovaška

Zdi se, da so razen ukrepa v zvezi s prijavo vsi ukrepi, predlagani v priporočilu, za Slovaško ustrezni, udeleženci pa so jih šteli za učinkovite. Po navedbah osebja JZZ je bila najučinkovitejša sprememba skrajšanje obdobja aktiviranja s 24 na 18 mesecev, čeprav stranke JZZ tega niso potrdile. Udeleženci pogovorov so povedali, da so bili obstoječi ukrepi za prijavo iskalcev zaposlitve nadalje razviti. Sprejeti so bili ukrepi za uvedbo enotne kontaktne točke, vendar je njena učinkovitost vprašljiva, saj si mnenja strank in uradnikov JZZ v zvezi s tem nasprotujejo. Delodajalci in združenja delodajalcev so bili zadovoljni s storitvami. Priporočilo je skladno z nacionalnimi politikami in je prispevalo k njihovemu širšemu izvajanju.

[11] Uradnik regionalnega JZZ iz Lombardije je povedal, da je pristop, prilagojen posamezniku, v njihovo poslovanje vključen od leta 2007, akterji iz dežele Marke pa so navedli, da so nove smernice določene v paktu o prilagojenih storitvah (italijanski dogovor o vključitvi v zaposlovanje) in se uporabljajo šele malo časa.