EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2019 04 11
SWD(2019) 155 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

KONSULTACIJOS SU SUINTERESUOTAISIAIS SUBJEKTAIS. APIBENDRINAMOJI ATASKAITA

pridedamas prie

KOMISIJOS ATASKAITOS TARYBAI

dėl Tarybos rekomendacijos dėl ilgalaikių bedarbių integracijos į darbo rinką vertinimo

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

APLINKYBĖS. TARYBOS REKOMENDACIJA DĖL ILGALAIKIO NEDARBO

2016 m. Tarybos rekomendacijoje dėl ilgalaikių bedarbių integracijos į darbo rinką keliama sąlyga, kad Komisija, *bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis ir pasikonsultavusi su suinteresuotaisiais subjektais, įvertintų veiksmus, kurių buvo imtasi atsižvelgiant į šią rekomendaciją, ir iki 2019 m. vasario 15 d. praneštų Tarybai šio vertinimo rezultatus.*[1]

Konsultacijų su suinteresuotaisiais subjektais tikslas buvo surinkti atitinkamų grupių ir visuomenės pateikiamus duomenis, patirtį ir nuomones dėl pagrindinių Rekomendacijos kriterijų. Tai atitinka Geresnio reglamentavimo gaires[2]. Šioje ataskaitoje pateikiamas konsultacijų ir pagrindinių jų rezultatų apibendrinimas.

Vertinimo gairės

Komisija paragino suinteresuotuosius subjektus pateikti atsiliepimų apie vertinimo gaires[3], kurios buvo skelbiamos internete 2017 m. birželio 29 d. – 2017 m. liepos 27 d. Gauti šeši atsiliepimai: keturi iš NVO, vienas iš verslo asociacijos ir dar vienas iš respondentų kategorijos „kita“. Gautos pastabos yra susijusios su pačia rekomendacija, jose raginama daugiau dėmesio skirti kokybiškoms darbo vietoms kurti, įtraukti darbo integracijos socialines įmones, pilietinės visuomenės organizacijas ir plėtoti valstybių narių bendradarbiavimą, į minėtas pastabas atsižvelgta atliekant vertinimą.

Atviros viešos konsultacijos

Nuo 2018 m. gegužės 2 d. iki 2018 m. liepos 31 d. visomis 24 oficialiosiomis ES kalbomis, išskyrus airių, Komisijos internetinėje konsultacijų platformoje vyko atviros viešos konsultacijos su suinteresuotais piliečiais ir suinteresuotaisiais subjektais. Per jas gauti 482 atsiliepimai iš 205 asmenų ir 277 organizacijų. Šiose viešose konsultacijose dalyvavo neproporcingai daug respondentų iš Bulgarijos – iš jų gauta 48 proc. visų atsiliepimų. 75 proc. respondentų atsakė, kad rekomendacija vis dar svarbi sprendžiant ilgalaikio nedarbo problemą (tokia nuomonė tarp organizacijų buvo populiaresnė nei tarp individulių asmenų). Atmetus Bulgarijos respondentus, rekomendacijos aktualumas vertintas labiau teigiamai. Įskaitant ir Bulgarijos respondentus, 40 proc. visų respondentų atsakė, kad ES taip pat turėtų imtis kitų priemonių, kad padėtų ilgalaikiams bedarbiams rasti darbą, o Bulgarijos respondentus atmetus, taip atsakiusių respondentų dalis sudaro 66 proc.

Daugumos respondentų nuomone, per pastaruosius dvejus metus buvo stiprinamos priemonės, skirtos menkus įgūdžius ar žemą kvalifikaciją turintiems asmenims ir asmenims, turintiems protinę ir (arba) psichinės sveikatos negalią. Dauguma respondentų nesutiko su tuo, kad buvo pagerintos kitoms ilgalaikio nedarbo rizikos grupėms skirtos priemonės.

Trečdalis respondentų atsakė, kad esama ES politikos, kuria padedama ilgalaikiams bedarbiams, priemonių sąveikos. 89 proc. respondentų nuomone, yra naudinga turėti ES politiką, skirtą ilgalaikiam nedarbui mažinti. Dauguma respondentų teigė, kad dėl rekomendacijos padaryta tam tikrų politikos pokyčių (prioritetų nustatymo / finansavimo /

[1] 2016 m. vasario 15 d. Tarybos rekomendacija dėl ilgalaikių bedarbių integracijos į darbo rinką (2016/C 67/01).
[2] Geresnio reglamentavimo gairės, SWD (2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

spartesnio priemonių taikymo). Gauti 23 papildomi dokumentai, daugiausia panašūs į pilietinės visuomenės organizacijų (PVO) pozicijos dokumentus. Trijuose iš jų pabrėžta integruotų paslaugų svarba, o keturiuose akcentuota, kad būtų galima pagerinti darbą su neįgaliaisiais. Dar trijuose paminėta, kad nuodugni intervencija turėtų būti įvykdyta kuo anksčiau, ir kad 18 mėnesių terminas yra per ilgas. Trys PVO pabrėžė, kad įgyvendinimas galėjo būti veiksmingesnis skyrus specialų finansavimą, o viena išsakė kritišką nuomonę dėl to, kad pilietinės visuomenės organizacijoms neskirtas joks vaidmuo. Du respondentai nurodė, kad svarbu įtraukti įgūdžių aspektą. Vienas iš Suomijos gautas dokumentas buvo panašus į geriausią patirtį ir juo pasinaudota kaip pavyzdžiu tarnybų darbiniame dokumente.

Seminarai su nacionalinių informacijos centrų ilgalaikiams bedarbiams atstovais

Surengti trys seminarai su nacionalinių informacijos centrų atstovais. Šiuos informacijos centrus nurodė valstybės narės po 2016 m. Užimtumo komiteto parengtos ilgalaikio nedarbo apžvalgos. Per seminarus siekta gauti neoficialios informacijos apie vertinimą, visų pirma pagalbinį tyrimą, ir pasidalyti įgyvendinimo patirtimi. Per pirmąjį seminarą, surengtą 2018 m. kovo 19 d., visų pirma aptartas pagalbinis tyrimas ir duomenų rinkimo metodika. Antrajame seminare, kuris įvyko 2018 m. birželio 28 d., pateikta tyrimo analizė ir du pilietinės visuomenės socialinių inovacijų projektų pavyzdžiai. Paskutiniajame seminare, vykusiame 2018 m. lapkričio 6 d., diskutuota apie įgyvendinimo iššūkius. Seminarai padėjo atlikti išsamią analizę ir nustatyti aiškesnes vertinimui naudojamas apibrėžtis.

Strateginio dialogo su pilietinės visuomenės organizacijomis (PVO) susitikimas

2018 m. lapkričio 15 d. surengtas susitikimas su ES lygmens pilietinės visuomenės organizacijomis[4] siekiant gauti informacijos iš organizacijų, kurios tiesiogiai arba netiesiogiai dirba su ilgalaikiais bedarbiais arba jiems atstovauja. Susitikime vyko grupių diskusijos dėl PVO vaidmens, dabartinės praktikos ir rekomendacijų ateičiai.

Visi dalyviai sutarė dėl orientavimo paslaugų teikėjų svarbos padedant ilgalaikiams bedarbiams. Nuspręsta, kad rekomendacijoje išdėstytas metodas yra holistinis ir įtraukus. Pasikartojančios problemos buvo tos, kad rekomendacijoje nurodytiems veiksmams trūko atskiro finansavimo, todėl jos veiksmingumas buvo ribotas, o grįžimo į darbo rinką susitarimų 18 mėnesių terminas buvo per ilgas. Dalyviai taip pat pabrėžė, kad rekomendacija paliko mažai erdvės naujovėms, nes joje išdėstytas metodas buvo gana griežtas. Jie paragino taikyti daugiau suteiktų paslaugų ir darbo vietų kokybės stebėsenos kokybinių rodiklių. Jie taip pat pabrėžė, kad trūksta kuravimo ir mokymo įdarbinus. Galiausiai dalyviai išreiškė susirūpinimą, kad pilietinės visuomenės organizacijoms nebuvo skirta jokio vaidmens.

Strateginio dialogo su socialiniais partneriais susitikimas

ES lygmens socialiniai partneriai rekomendaciją aptarė 2018 m. birželio 28 d. Organizacija „Business Europe“ paragino daugiau dėmesio skirti neaktyviems asmenims įdarbinti. Europos profesinių sąjungų konfederacija (ETUC) pabrėžė, jog yra nusivylusi, kad neįvertintas

[4] Strateginio dialogo su pilietinės visuomenės organizacijomis susitikimo, surengto 2018 m. lapkričio 15 d., ataskaita rengiama ir bus pateikta.

profesinių sąjungų vaidmuo, ir akcentavo savo vaidmenį rengiant mokymus ir teikiant paramą darbo vietoje.

Konsultacijos su Europos valstybinių užimtumo tarnybų tinklu

VUT iš esmės prisidėjo prie stebėsenos ir atliko savo VUT biurų, skirtų rekomendacijai įgyvendinti, pajėgumų tyrimą, kaip aprašyta 1 priede. Birželio 29 d. – liepos 9 d. dėl šio tyrimo rezultatų ataskaitos konsultuotasi su Europos valstybinių užimtumo tarnybų reikalų patarėjais, o vėliau buvo atliktas išvadų aiškinimo *ex-post* patikrinimas.

Konsultacijos su Europos socialinio fondo komitetu

2018 m. spalio 5 d. konsultuotasi su ESF komiteto neoficialia technine darbo grupe. Buvo parengta ESF lėšų panaudojimo ilgalaikiams bedarbiams remti *ad hoc* ataskaita[5], kuria remtasi atliekant vertinimą.

Konsultacijos su Socialinės apsaugos komitetu

2018 m. spalio 30 d. konsultuotasi su Socialinės apsaugos komitetu (SAK), kuris leido naudoti savo parengtą 2018 m. teminę ataskaitą[6] vertinimo tikslams.

Tiksliniai pokalbiai ES lygmeniu

Atliekant pagalbinį tyrimą, surengti ES lygmens pokalbiai su devyniais suinteresuotaisiais subjektais – trimis pilietinės visuomenės organizacijomis[7], keturiais socialiniais partneriais[8] ir dviem valdžios institucijomis[9]. Pokalbių dalyvių buvo paprašyta pareikšti nuomonę apie rekomendacijos aktualumą, veiksmingumą, nuoseklumą ir ES pridėtinę vertę.

Visi pokalbiuose dalyvavę suinteresuotieji subjektai sutarė, kad rekomendacija buvo ir tebėra svarbi kovojant su ilgalaikiu nedarbu. Darbdavių organizacijos ir pilietinės visuomenės organizacijos pabrėžė individualizuoto metodo ir paslaugų koordinavimo svarbą. Dvi pilietinės visuomenės organizacijos kritikavo grįžimo į darbo rinką susitarime minimą 18 mėnesių terminą, o viena pilietinės visuomenės organizacija ir vienas socialinis partneris pabrėžė, kad trūksta konkrečių darbo rinkos situacijų, dėl kurių valstybėse narėse atsiranda ilgalaikis nedarbas, vertinimo. Profesinės sąjungos akcentavo, kad rengiant rekomendaciją joms nebuvo skirta jokio vaidmens.

Dauguma pokalbių dalyvių teigė, kad rekomendacijos įgyvendinimas yra valstybių narių užduotis, o ES vaidmuo yra ribotas. Dauguma teigė, kad ES turėtų stebėti įgyvendinimą ir imtis tolesnių veiksmų, be kita ko, daryti spaudimą valstybėms narėms, kuriose padaryta nedidelė pažanga. Taip pat siūlyta, kad ES turėtų padėti mažinti socialinę ilgalaikių bedarbių

[5] Teminis pranešimas dėl paramos ilgalaikiams bedarbiams ESF ir Jaunimo užimtumo iniciatyvos lėšomis ir Tarybos rekomendacijos dėl ilgalaikių bedarbių integracijos į darbo rinką įgyvendinimo.
[6] Socialinės apsaugos komiteto teminė ataskaita „Socialinės paslaugos, papildančios aktyvios įtraukties į darbo rinką priemones darbingo amžiaus žmonėms, labiausiai nutolusiems nuo darbo rinkos“, 2018 m.
[7] Europos socialinės integracijos įmonių tinklas (ENSIE), „Eurocities“, „Eurodiaconia“.
[8] Darbdavių organizacijos: „SMEUnited“, Europos viešąsias paslaugas teikiančių darbdavių ir įmonių centras (CEEP), „BusinessEurope“. Profesinės sąjungos: ETUC.
[9] Regionų komitetas ir Europos Komisija (Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD).

stigmatizaciją (siūlė viena pilietinės visuomenės organizacija), ir sudaryti palankesnes sąlygas valstybėms narėms keistis patirtimi (siūlė vienas socialinis partneris).

Vienos profesinės sąjungos nuomone, dėl rekomendacijos ilgalaikiam nedarbui skirta daugiau dėmesio politikos darbotvarkėje. Pilietinės visuomenės organizacijos teigė, kad rekomendacija turėjo teigiamą poveikį. Viena valdžios institucija pranešė, kad suderino su ilgalaikių bedarbių integracija susijusius metodus. Dauguma pokalbių dalyvių teigė, kad rekomendacija dera su kitomis ES politikos priemonėmis, skirtomis nedarbo problemai spręsti. Atkreiptas dėmesys į tai, kad ES lėšos galėtų būti naudojamos geriau, pavyzdžiui, vieno socialinio partnerio pasiūlymu, ESF lėšos galėtų būti panaudotos VUT pajėgumų problemoms spręsti. Daugumos pokalbių dalyvių nuomone, rekomendacija sukurta ES pridėtinė vertė buvo ta, kad ilgalaikio nedarbo klausimui politinėje darbotvarkėje skirta daugiau dėmesio ir pateikta priemonių gairių. Viena pilietinės visuomenės organizacija teigė, kad rekomendacijoje galėtų būti nustatyta daugiau būtinųjų standartų toms valstybėms narėms, kuriose paramos sistemos menkai išvystytos. Vis dėlto, rekomendacijos panaikinimo galimybė visų pokalbių dalyvių buvo įvertinta neigiamai.

Atliekant atvejų tyrimus, surengti tiksliniai pokalbiai

Pagalbinio išorės tyrimo[10] reikmėms atlikti aštuoni atvejų tyrimai Kroatijoje, Suomijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Airijoje, Italijoje, Rumunijoje, Slovakijoje. Informaciją vietoje surinko paskirti nacionaliniai ekspertai, ji buvo papildyta tiksliniais pokalbiais su valstybių narių suinteresuotaisiais subjektais. Dėl rezultatų buvo konsultuojamasi su nacionalinių informacijos centrų ilgalaikiams bedarbiams atstovais. Išsamesnė informacija pateikta 5 priede „Atvejų tyrimai“.

Kroatija

Nacionalinio lygmens respondentai nurodė, kad rekomendacija buvo nacionalinės politikos lūžio taškas, po kurio padaryta teisės aktų pakeitimų ir pertvarkytos vidinės procedūros. Dauguma tai įvertino kaip rekomendacijos suteiktą ES pridėtinę vertę. Vis dėlto jos veiksmingumas dėl įvairių pasiūlytų priemonių buvo nevienodas. Pokalbyje dalyvavę darbdaviai teigiamai įvertino finansinės paramos panaudojimą, tačiau apskritai nebuvo suinteresuoti su ilgalaikių bedarbių samdymu susijusiais partnerystės ryšiais. Daugumos suinteresuotųjų subjektų nuomone, rekomendacijos įgyvendinimo sąnaudos nebūtų pernelyg didelės, nes dauguma priemonių jau buvo įdiegtos, ypač palyginus su numanoma rekomendacijos nauda (mažinant ilgalaikį nedarbą). Dauguma įžvelgė sąveiką su nacionalinėmis politikos priemonėmis. Palankiai įvertintas didesnis tarpusavio mokymosi mastas.

Suomija

Respondentų vertinimu rekomendacijos svarba nebuvo didelė, išskyrus tai, kad padidėjo informuotumas apie galimybes darbdaviams samdyti ilgalaikius bedarbius. Respondentų

[10] Tarybos rekomendacijos dėl ilgalaikių bedarbių integracijos į darbo rinką vertinimo pagalbinis tyrimas, konsorciumas „Ramboll Management“ Europos Komisijai, 2019 m.

vertinimu rekomendacijos veiksmingumas Suomijoje buvo nedidelis, nes visos pasiūlytos priemonės jau buvo įgyvendintos. VUT darbuotojai nurodė, kad kai kurios veiklos priemonės buvo šiek tiek patobulintos, tačiau ne dėl rekomendacijos. Visi elementai atitinka Suomijos užimtumo politiką.

Vokietija

Rekomendacija įvertinta kaip Vokietijai neaktuali, nes dėl jos nebuvo padaryta jokių politikos pokyčių (visos pasiūlytos priemonės jau buvo įdiegtos arba jau buvo taikomos netgi pažangesnės priemonės). Prieš pokalbį apie rekomendaciją žinojo tik pusė nacionalinių respondentų. VUT atvejus nagrinėjantys pareigūnai užsiminė, kad ESF projektuose turėtų būti daugiau laisvės. Kadangi nebuvo įgyvendinta jokių priemonių, jų veiksmingumo įvertinti negalima.

Graikija

Panašu, kad priemonės, kurių imtasi pagal 2012 m. finansinės paramos programą, atitinka rekomendacijoje išdėstytą politiką. Tarp jų buvo VUT paslaugų restruktūrizavimas jas modernizuojant, darbuotojų perkvalifikavimas, kad jie teiktų labiau individualizuotą paramą, ir bendruomenių centrų steigimas. VUT paramos gavėjai buvo patenkinti suteiktomis paslaugomis ir naudotu individualiu veiksmų planu. VUT konsultantai pabrėžė, kad individualus požiūris yra esminis elementas ir kad būtų naudinga įdiegti grįžimo į darbo rinką susitarimus. Darbdaviai ir darbdavių asociacijos išreiškė nenorą naudotis valstybinių užimtumo tarnybų paslaugomis dėl suvokiamos biurokratinės naštos ar lankstumo stokos. Įmonės išreiškė nusivylimą dėl to, kad nebuvo įtrauktos į aktyvios darbo rinkos politikos rengimą. Suinteresuotieji subjektai pridėtine ES verte laikė ESF finansavimą ir dalijimąsi žiniomis. Nacionaliniu ir vietos lygmenimis buvo išreikštas susirūpinimas tuo, kad politika parengta principu „iš viršaus į apačią“ ir joje mažoka tikslinių priemonių.

Airija

Pokalbio dalyviai sutiko su tuo, kad rekomendacija išlieka aktuali. Ji padėjo geriau suprasti tikslinę grupę ir nustatyti pažeidžiamas ilgalaikių bedarbių grupes. Nacionalinio lygmens suinteresuotieji subjektai paminėjo, kad joje nurodytos priemonės sutapo su įdiegtomis anksčiau, dėl rekomendacijos taip pat pradėta daugiau bendradarbiauti ir imtas taikyti labiau integruotas metodas. Tai patvirtino regioninio lygmens respondentai. Suinteresuotųjų subjektų nuomone, padidėjo parama darbdaviams. Suinteresuotieji subjektai nepranešė apie jokias finansines rekomendacijos pasekmes. Tvirtinta, kad ji atitinka kitas ES iniciatyvas. ES pridėtine verte įvardyta tai, kad ilgalaikiams bedarbiams padedančioms įvairioms institucijoms nustatytas bendras tikslas. Suinteresuotieji subjektai taip pat pasiūlė, kad valstybės narės daugiau mokytųsi vienos iš kitų.

Italija

Rekomendacija įvertinta kaip aktuali, nes ji padėjo atkreipti dėmesį į esamas problemas ir parengti politikos darbotvarkę joms spręsti. Vis dėlto teigta, kad jos veiksmingumas buvo nedidelis. Vietos lygmens respondentai abiejuose regionuose teigė, kad informavimo veikla, o

tuo pačiu ir registracija užimtumo tarnybose, išliko nedidelė. Regioniniu ir vietos lygmenimis pareikšta nuomonė patvirtino tai, kad individualizuotos pagalbos paslaugos įvairiose teritorijose skiriasi[11], o regioninio lygmens respondentai pareiškė, kad taip yra dėl darbuotojų trūkumo. Pokalbio dalyviai pareiškė, kad bendradarbiavimas su kitais paslaugų teikėjais yra neoficialus ir nesistemingas, ir kad darbdaviai turi mažai paskatų užmegzti tvirtus ryšius su VUT. Pranešta, kad rekomendacijoje nurodytos priemonės dera su 2012–2018 m. vykdyta nacionaline darbo ir kovos su skurdu politika.

Rumunija

Išreikšta nuomonė, kad rekomendacija buvo aktuali, ypač klausimais, susijusiais su paramos teikimu nepalankiausioje padėtyje esančioms darbo rinkos grupėms. Pareikšta, kad jos veiksmingumas buvo didelis. Vietos lygmens respondentai nurodė, kad nors vieno langelio principu veikiančių įstaigų kūrimo darbai vyksta, dar nei viena jų nepradėjo veikti. Vienas darbdavys pareiškė, kad užimtumo tarnybų teikiama parama įsidarbinus buvo svarbi. Su ilgalaikiais bedarbiais dirbantys asmenys pažymėjo, kad tarpininkavimo paslaugos buvo veiksmingos. Suinteresuotieji subjektai teigė, kad dėl rekomendacijos atsivėrė naujų galimybių geriau padėti klientams. Pareikšta, kad veiksmingumas padidėjo dėl geresnio paslaugų koordinavimo, pašalinus nereikalingas procedūras, patobulinto grįžtamosios informacijos gavimo ir didesnio naudotojų pasitenkinimo. Nustatytas tam tikras suderinamumas su Jaunimo garantijų iniciatyva, bet ne su kitomis ES politikos iniciatyvomis Rumunijoje. ES pridėtinė vertė buvo ta, kad sutelkti nacionaliniai ilgalaikių bedarbių rėmimo ištekliai.

Slovakija

Išskyrus priemonę dėl registracijos, visos rekomendacijoje pasiūlytos priemonės Slovakijoje buvo aktualios ir, respondentų nuomone, veiksmingos. Pasak VUT darbuotojų, veiksmingiausias pokytis buvo perėjimo į aktyvų darbą laikotarpio sutrumpinimas nuo 24 iki 18 mėnesių, nors VUT klientai to nepripažino. Pokalbio dalyviai teigė, kad buvo toliau tobulinamos esamos darbo ieškančių asmenų registravimo priemonės. Imtasi priemonių sukurti vieno langelio principu veikiančias įstaigas, tačiau jų veiksmingumas buvo ginčytinas – paslaugų naudotojų ir VUT pareigūnų nuomonės išsiskyrė. Darbdaviai ir darbdavių asociacijos paslaugomis buvo patenkinti. Rekomendacija derėjo su nacionaline politika ir padėjo ją įgyvendinti platesniu mastu.

[11] Lombardijos regioninės VUT pareigūnas pareiškė, kad individualizuoto požiūrio savo veikloje laikosi nuo 2007 m., o Markės regiono atstovai atkreipė dėmesį į tai, kad naujos gairės įtrauktos į Individualizuotų paslaugų paktą (Italijos grįžimo į darbo rinką susitarimas) ir buvo didelė naujovė.