EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.4.11.
SWD(2019) 155 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

KONZULTÁCIÓ AZ ÉRDEKELT FELEKKEL – ÖSSZEGZŐ JELENTÉS

amely a következő dokumentumot kíséri

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK

a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló tanácsi ajánlás értékeléséről

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

KONTEXTUS – TANÁCSI AJÁNLÁS A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉGRŐL

A tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló 2016. évi tanácsi ajánlás előírja a Bizottság számára, hogy *„a tagállamokkal együttműködve és az érdekelt felekkel való konzultációt követően értékelje az ajánlás nyomán hozott intézkedéseket, és 2019. február 15-ig számoljon be a Tanácsnak az említett értékelés eredményeiről”*.[1]

Az érdekelt felekkel való konzultáció célja az volt, hogy adatokat, tapasztalatokat és az ajánlás fő kritériumaival kapcsolatos véleményeket lehessen gyűjteni az érintett csoportok és a nyilvánosság körében. Ez összhangban van a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatással[2]. Ez a jelentés a konzultációkat és azok fő eredményeit foglalja össze.

Az értékelési ütemterv

A Bizottság felkérte az érdekelt feleket, hogy adjanak visszajelzést az értékelési ütemtervvel[3] kapcsolatban, amely 2017. június 29. és 2017. július 27. között volt elérhető. A felkérés eredményeként hat válasz érkezett: négy NGO-któl, egy egy vállalkozói szövetségtől és egy az „Egyéb” kategóriába eső válaszadótól. A megjegyzések magára az ajánlásra vonatkoztak, és arra szólítottak fel, hogy még inkább a minőségi munkahelyek teremtése legyen a középpontban, legyenek bevonva a munkaerőpiaci integrációt segítő szociális vállalkozások és a civil társadalmi szervezetek, valamint nőjön a tagállamok általi együttműködés, és ezek a megjegyzések az értékelési munka során figyelembe lettek véve.

Nyilvános konzultáció

Az érdeklődő polgárok és érdekelt felek számára a Bizottság 2018. május 2. és 2018. július 31. között nyilvános konzultációt tartott az online konzultációs platformján az EU mind a 24 hivatalos nyelvén, az ír kivételével. A konzultáció eredményeként 482 válasz érkezett, 205 természetes személyektől és 277 szervezetektől. A Bulgáriából származó válaszadók túlnyomó többségben voltak a konzultáció során, mivel ők adták a teljes minta 48%-át. A válaszadók 75%-a szerint az ajánlás továbbra is releváns a tartós munkanélküliség leküzdése szempontjából (ez az arány a szervezetek körében magasabb volt, mint a természetes személyeknél). A bolgár minta kizárásával az ajánlás relevanciája pozitívabb megítélésben részesült. Bulgáriával együtt a válaszadók 40%-a nyilatkozott úgy, hogy az EU-nak egyéb intézkedéseket is kellene tennie annak érdekében, hogy segítsen a tartósan munkanélküli személyeknek állást találni, míg a bolgár válaszok nélkül ez az arány 66% volt.

A válaszadók többsége úgy vélte, hogy az alacsony képzettséggel rendelkező személyek és a szellemi fogyatékossággal élők és/vagy pszichés betegek érdekében tett intézkedések az elmúlt két évben javultak. A válaszadók többsége nem értett egyet azzal, hogy a tartósan munkanélküliek körében az egyéb veszélyeztetett csoportok esetében javulás történt.

A válaszadók harmada szerint az uniós szakpolitikák közötti szinergiák segítették a tartósan munkanélküli személyeket. A válaszadók 89%-a vélte hasznosnak azt, hogy legyen olyan uniós szakpolitika, amely kifejezetten a tartós munkanélküliséget célozza. A válaszadók

[1] A Tanács ajánlása (2016. február 15.) a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról (2016/C 67/01).
[2] A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások, SWD (2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

többsége szerint az ajánlás előidézett néhány változást a szakpolitikákban (prioritások meghatározása/finanszírozás/az intézkedések felgyorsítása). 23 kiegészítő dokumentum érkezett be, amelyek civil társadalmi szervezetek többnyire hasonló állásfoglalásai. Három dokumentum az integrált szolgáltatások fontosságát hangsúlyozta, négy pedig megjegyezte, hogy a fogyatékossággal élő személyek megcélzása fejlesztésre szorul. Három másik szerint a mélyreható beavatkozásra minél hamarabb sort kell keríteni, és a 18 hónapos határidő túl hosszú. Három civil társadalmi szervezet megjegyezte, hogy a végrehajtás célhoz kötött finanszírozással még hatékonyabb lenne, egy pedig azt kritizálta, hogy a civil társadalmi szervezetek nem kaptak szerepet. Két szervezet szerint fontos lenne a készségekre vonatkozó elemet is bevonni. Egy finn dokumentum bevált gyakorlatot ismertetett, és a bizottsági szolgálati munkadokumentumban felhasználásra került.

Szemináriumok a tartós munkanélküliséggel foglalkozó nemzeti kapcsolattartókkal

Három szemináriumra került sor a nemzeti kapcsolattartók részvételével. Ezeket a kapcsolattartókat a tagállamok nevezték ki a Foglalkoztatási Bizottság tartós munkanélküliségről szóló, 2016. évi felülvizsgálatát követően. A szemináriumok célja az volt, hogy informális információkat lehessen szerezni az értékelésről, különös tekintettel a háttértanulmányra, valamint hogy meg lehessen osztani a végrehajtás során szerzett tapasztalatokat. A 2018. március 19-én tartott első szeminárium a háttértanulmányra és az adatgyűjtési módszerre összpontosított. A 2018. június 28-án tartott második szeminárium a tanulmány feltérképezési gyakorlatát, valamint a civil társadalom szociálisan innovatív projektjeinek két példáját mutatta be. A 2018. november 6-án tartott utolsó szeminárium a végrehajtással kapcsolatos kihívásokra vonatkozó párbeszédet segítette elő. A szemináriumok hozzájárultak a feltérképezési gyakorlat véglegesítéséhez, valamint az értékeléshez használt fogalmak egyértelműsítéséhez.

Stratégiai párbeszéd ülése a civil társadalmi szervezetekkel

Az uniós szintű civil társadalmi szervezetekkel folytatott stratégiai párbeszéd ülésére 2018. november 15-én[4] került sor annak érdekében, hogy a tartós munkanélküliekkel közvetlenül vagy közvetve dolgozó, illetve őket képviselő szervezetektől visszajelzés érkezzen. Az ülés a civil társadalmi szervezetek szerepével, az aktuális gyakorlatokkal és a jövőre vonatkozó ajánlásokkal kapcsolatos csoportos megbeszéléseket foglalt magában.

Valamennyi résztvevő egyetértett abban, hogy a szolgáltatók számára iránymutatást kell adni a tartósan munkanélküliek támogatásában. Az ajánlás megközelítését átfogónak és integratívnak gondolták. Visszatérő kihívásként felmerült, hogy az ajánlásból hiányzott a célhoz kötött finanszírozás, ami korlátozza annak eredményességét, valamint hogy túl hosszú volt a munkaerőpiaci megállapodásokra vonatkozó, 18 hónapos határidő. A résztvevők továbbá hangsúlyozták, hogy az ajánlás kevés teret biztosít az innováció számára, mivel a megközelítése meglehetősen szigorú. Véleményük szerint több kvalitatív mutatóra van szükség a nyújtott szolgáltatások és az állások minőségének nyomon követése tekintetében. Hangsúlyozták továbbá az elhelyezés utáni mentorálás és képzés hiányát. Végezetül a

[4] A civil társadalmi szervezetekkel folytatott stratégiai párbeszéd 2018. november 15-én tartott ülése, jelentés hamarosan.

résztvevők aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a civil társadalmi szervezetek nem kaptak semmilyen szerepet.

Stratégiai párbeszéd ülése a szociális partnerekkel

Az uniós szintű szociális partnerek 2018. június 28-án vitatták meg az ajánlást. Az Európai Vállalkozói Szövetség arra szólított fel, hogy jobban kell összpontosítani az inaktív személyek foglalkoztatására. Az ESZSZ hangsúlyozta azzal kapcsolatos csalódottságát, hogy a szakszervezetek szerepe nincs elismerve, és kiemelte a munkahelyi képzések és támogatások biztosítása terén nyújtott szerepüket.

Konzultáció az állami foglalkoztatási szolgálatok európai hálózatával

Az állami foglalkoztatási szolgálatok európai hálózata jelentős mértékben hozzájárult a nyomon követéshez, és az ajánlás végrehajtásáért felelős állami foglalkoztatási szolgálatok körében kapacitásfelmérést végzett az 1. mellékletben foglaltak szerint. Június 29. és július 9. között az európai állami foglalkoztatási szolgálatok ügyeivel foglalkozó tanácsadókkal folytattak konzultációt a felmérés eredményeit ismertető jelentésről, ami a jelentés megállapításainak értelmezésére vonatkozó utólagos vizsgálathoz vezetett.

Konzultáció az Európai Szociális Alap bizottságával

Az ESZA bizottságának informális technikai munkacsoportjával folytatott konzultációra 2018. október 5-én került sor. Az ESZA tartós munkanélküliek támogatása érdekében történő használatára vonatkozó ad-hoc jelentés[5] készült, amely az értékelés részét képezte.

Konzultáció a szociális védelemmel foglalkozó bizottsággal

A szociális védelemmel foglalkozó bizottsággal folytatott konzultációra 2018. október 30-án került sor, és a bizottság hozzájárult ahhoz, hogy az értékeléshez fel lehessen használni a 2018. évi tematikus jelentését[6].

Célzott interjúk uniós szinten

A háttértanulmány keretében kilenc érdekelt féllel készült interjú uniós szinten, beleértve három civil társadalmi szervezetet[7], négy szociális partnert[8] és két állami hatóságot[9]. Az interjúalanyoknak az ajánlás relevanciájáról, eredményességéről, koherenciájáról és uniós hozzáadott értékéről kellett elmondaniuk a véleményüket.

Valamennyi megkérdezett érdekelt fél egyetértett abban, hogy az ajánlás korábban és jelenleg is releváns a tartós munkanélküliség elleni küzdelem szempontjából. A munkáltatói szervezetek és a civil társadalmi szervezetek hangsúlyozták a személyre szabott megközelítés és a szolgáltatások összehangolásának fontosságát. Két civil társadalmi szervezet kritizálta a

[5] Tematikus jegyzet az ESZA és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés tartós munkanélküliek támogatása érdekében történő használatáról, valamint a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló tanácsi ajánlás végrehajtásáról.

[6] A szociális védelemmel foglalkozó bizottság tematikus jelentése a szociális szolgáltatásokról, amelyek kiegészítik a munkaképes korú, és a munkaerőpiactól legtávolabb lévő személyek aktív munkaerőpiaci integrációját elősegítő intézkedéseket, 2018.

[7] A szociális integrációs vállalkozások európai hálózata (ENSIE), az Eurocities és az Eurodiaconia.

[8] Munkáltatói szervezetek: SMEUnited, CEEP és BusinessEurope. Szakszervezetek: ESZSZ

[9] Régiók Bizottsága és az Európai Bizottság – a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága.

munkaerőpiaci integrációs megállapodásokban említett 18 hónapos határidőt, egy civil társadalmi szervezet és egy szociális partner pedig megjegyezte, hogy a tartós munkanélküliséget eredményező egyes munkaerőpiaci helyzetek értékelése a tagállamokon belül hiányos. A szakszervezetek hangsúlyozták, hogy az ajánlás semmilyen szerepet nem adott nekik.

A legtöbb interjúalany szerint az ajánlás végrehajtása a tagállamok feladata, az EU-nak csak korlátozott szerepe van. A többség úgy vélte, hogy az EU-nak ellenőriznie kell és nyomon kell követnie a végrehajtást, valamint nyomást kell helyeznie azon tagállamokra, amelyek csak korlátozott mértékben értek el előrehaladást. Egyéb javaslatok szerint az EU-nak támogatnia kell a tartósan munkanélküli személyek társadalmi megbélyegzésének leküzdését (egy civil társadalmi szervezet szerint), és meg kell könnyítenie a tagállamok közötti gyakorlatok cseréjét (egy szociális partner szerint).

Az egyik szakszervezet úgy vélte, hogy az ajánlás a tartós munkanélküliséget előbbre sorolta a politikai napirenden. A civil társadalmi szervezetek szerint az ajánlásnak pozitív hatása volt. Egy állami hatóság azt állította, hogy az ajánlás összehangolta a tartósan munkanélküli személyek integrációjával kapcsolatos megközelítéseket. Az interjúalanyok többsége szerint az ajánlás a munkanélküliséggel foglalkozó egyéb uniós szakpolitikákkal koherens. A megkérdezettek megjegyezték, hogy az uniós alapok használatát lehetne fejleszteni, például az ESZA-t lehetne használni az állami foglalkoztatási szolgálatok kapacitáskérdéseinek leküzdésére, ahogyan azt az egyik szociális partner javasolta. Az interjúalanyok többsége szerint az ajánlás uniós hozzáadott értéke az volt, hogy a tartós munkanélküliség kérdését előbbre sorolta a politikai napirenden, és iránymutatást nyújtott az intézkedésekkel kapcsolatban. Az egyik civil társadalmi szervezet úgy vélte, hogy az ajánlás előírhatna több minimumszabályt a fejletlen támogatási rendszerekkel rendelkező tagállamok számára. Mindazonáltal az ajánlás hipotetikus hatályon kívül helyezését valamennyi interjúalany negatív fejleménynek tekintené.

Az esettanulmányok érdekében folytatott célzott interjúk

A külső háttértanulmány[10] részeként nyolc esettanulmány elkészítésére került sor Horvátország, Finnország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Románia és Szlovákia esetében. Az információkat a kijelölt nemzeti szakértők gyűjtötték terepmunka során, és a tagállamok érdekelt feleivel folytatott célzott interjúkkal egészítették ki. Az eredményekkel kapcsolatban konzultáltak a tartós munkanélküliséggel foglalkozó nemzeti kapcsolattartókkal. További információkért lásd az 5. mellékletet: Esettanulmányok.

Horvátország

A nemzeti interjúalanyok szerint az ajánlás áttörést hozott a nemzeti politikában, ami a jogszabályok módosítását és a belső eljárások átalakítását eredményezte. Ezt a legtöbben az ajánlás uniós hozzáadott értékének tartották. Az ajánlás eredményessége azonban a javasolt intézkedésektől függően változó volt. A megkérdezett munkáltatók pozitívan nyilatkoztak a

[10] A tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló tanácsi ajánlás értékelését alátámasztó háttértanulmány, Ramboll Management konzorcium az Európai Bizottság részére, 2019.

pénzügyi támogatás használatáról, azonban általánosságban nem voltak érdekeltek a tartósan munkanélküliek foglalkoztatásával kapcsolatos partnerségek létrehozásában. Az érdekelt felek többsége szerint az ajánlás végrehajtásának költségei nem lennének túlzók, mivel a legtöbb intézkedés már be van vezetve, különös tekintettel arra, ha a költségeket összehasonlítjuk az ajánlás várható előnyével (a tartós munkanélküliség csökkentése). A legtöbben láttak szinergiát a nemzeti politikákkal. Nagyobb mértékű, egymástól való tanulásra volt igény.

Finnország

Az ajánlás relevanciáját nem tekintették magasnak, leszámítva azt, hogy az ajánlás révén a munkáltatók jobban megismerték a tartósan munkanélküli személyek foglalkoztatásában rejlő lehetőségeket. Az ajánlást Finnországban nem találták eredményesnek, mivel a javasolt intézkedések mindegyike megvalósult már. Az állami foglalkoztatási szolgálatoknál dolgozó személyek megemlítették, hogy egyes operatív intézkedésekben kisebb változások következtek be, ezek azonban nem az ajánlás hatására történtek. Az ajánlás valamennyi eleme összhangban áll a finn foglalkoztatási politikával.

Németország

Az ajánlás nem releváns Németország számára, mivel nem kezdeményezett semmilyen politikai változást (a javasolt intézkedések mindegyike megvalósult már, vagy azoknál fejlettebb intézkedések vannak bevezetve). A nemzeti interjúalanyok csupán fele ismerte az ajánlást az interjú előtt. Az állami foglalkoztatási szolgálatok ügykezelői szerint az ESZA-projektek során nagyobb szabadságot kellene biztosítani. Mivel nem került sor intézkedések bevezetésére, az eredményességük nem értékelhető.

Görögország

Úgy tűnik, hogy a 2012. évi pénzügyi támogatási program során bevezetett intézkedések összhangban vannak az ajánlásban meghatározott szakpolitikákkal. Ezek magukban foglalták az állami foglalkoztatási szolgálatok modernizáláson keresztüli átalakítását, a személyzet átképzését a nagyobb mértékű személyre szabott támogatás biztosítása érdekében, valamint a közösségi központok létrehozását. Az állami foglalkoztatási szolgálatok kedvezményezettjei elégedettek voltak a nyújtott szolgáltatásokkal, valamint az alkalmazott egyéni cselekvési tervvel. Az állami foglalkoztatási szolgálatok tanácsadói hangsúlyozták, hogy az egyéni megközelítés elengedhetetlen, és a munkaerőpiaci integrációs megállapodások bevezetése előnyös lenne. A munkáltatói és munkavállalói szervezetek a vélt bürokratikus terhek és a rugalmasság hiánya miatt vonakodtak attól, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok szolgáltatásait igénybe vegyék. A vállalkozások csalódottságukat fejezték ki amiatt, hogy nem vonták be őket az aktív munkaerőpiaci politikák kialakításába. Az érdekelt felek szerint az uniós hozzáadott érték az ESZA-finanszírozásban és a tudásmegosztásban rejlik. Nemzeti és helyi szinten felmerült az aggodalom, hogy a szakpolitikák felülről lefelé irányulnak, és nincs sok célzott intézkedés.

Írország

Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy az ajánlás továbbra is releváns. Az ajánlás a célcsoport jobb megismeréséhez, valamint a tartósan munkanélküli személyek körében a veszélyeztetett csoportok azonosításához vezetett. A nemzeti szintű érdekelt felek megemlítették, hogy az ajánlás megerősítette a korábban bevezetett intézkedéseket, és nagyobb együttműködést, valamint integráltabb megközelítést eredményezett. Ezt a regionális szintű interjúalanyok is megerősítették. Az érdekelt felek úgy érezték, hogy a munkáltatói támogatás megerősödött. Az érdekelt felek nem számoltak be az ajánlás pénzügyi következményeiről. Állításuk szerint az ajánlás összhangban van az egyéb uniós kezdeményezésekkel. Az uniós hozzáadott érték szerintük az, hogy a tartósan munkanélküli személyeket támogató különböző intézmények közös célt kaptak. Az érdekelt felek javasolták továbbá a tagállamok közötti kölcsönös tanulás fokozását.

Olaszország

Az ajánlást relevánsnak tartották, mivel növelte a meglévő problémákkal kapcsolatos tudatosságot, és segített megtervezni a politikai napirendet a problémák leküzdése érdekében. Az eredményessége azonban a vélemények szerint alacsony volt. A helyi szintű interjúalanyok mindkét régióban azt mondták, hogy a foglalkoztatási szolgálatokkal való kapcsolattartás és a szolgálatok bevonásának szintje alacsony maradt. A regionális és helyi szintű vélemények megerősítették, hogy a személyre szabott támogatási szolgáltatás területi szinten eltér[11], a regionális interjúalanyok ezt a személyzet hiányának tudták be. Az interjúalanyok szerint a más szolgáltatókkal folytatott együttműködés informális és nem szervezett, és a munkáltatók számára nincsenek elegendő ösztönzők ahhoz, hogy szoros kapcsolatot alakítsanak ki az állami foglalkoztatási szolgálatokkal. Az ajánlásban foglalt intézkedéseket a 2012–2018. között bevezetett, munkaügyi és szegénység elleni nemzeti politikákkal összhangban lévőnek találták.

Románia

Az ajánlást különösen a munkaerőpiac leghátrányosabb helyzetben lévő csoportjainak támogatása tekintetében tartották relevánsnak. Az ajánlást nagyon eredményesnek találták. A helyi szintű interjúalanyok megemlítették, hogy bár az egyablakos ügyintézési pont kialakítására irányuló munka folyamatban van, ennek gyakorlatba való átültetésére nem került sor. Az egyik munkáltató szerint a foglalkoztatási szolgálatok által kínált, elhelyezést követő támogatás releváns. A tartósan munkanélküli személyekkel dolgozók megjegyezték, hogy a közvetítési szolgáltatások eredményesek voltak. Az érdekelt felek szerint az ajánlás új lehetőségeket teremtett az ügyfelek hatékonyabb támogatása tekintetében. A hatékonyság a vélemények szerint nőtt a szolgáltatások jobb koordinációja révén, amely a felesleges eljárások megszüntetésének, a hatékonyabb visszajelzéseknek és a nagyobb ügyfél-elégedettségnek köszönhető. Az ifjúsági garanciával megállapítható a koherencia, azonban a Romániában belüli egyéb uniós szakpolitikai kezdeményezésekkel nem. Az uniós hozzáadott érték a tartósan munkanélküli személyek támogatására irányuló nemzeti erőforrások mobilizálásában rejlett.

[11] A lombardiai állami foglalkoztatási szolgálat regionális tisztviselője szerint a személyre szabott megközelítés 2007 óta a működésük részét képezi, míg a marche-i szereplők megjegyezték, hogy a személyre szabott szolgáltatásról szóló megállapodás (olasz munkaerőpiaci integrációs megállapodás) új irányelveket határoz meg, amelyek nagyon újszerűek.

Szlovákia

A regisztrációval kapcsolatos intézkedést leszámítva az ajánlásban javasolt valamennyi intézkedés relevánsnak és eredményesnek bizonyult Szlovákia esetében. Az állami foglalkoztatási szolgálatoknál dolgozó személyek szerint a legeredményesebb változás az aktivizálási időtartam 24-ről 18 hónapra való lecsökkentése volt, bár ezt az állami foglalkoztatási szolgálatok ügyfelei nem ismerték el. Az interjúalanyok szerint a munkakeresők regisztrációjára vonatkozó, meglévő intézkedések javultak. Sor került az egyablakos ügyintézési pont bevezetésére irányuló intézkedések megtételére, azonban ennek eredményessége vitatható, az ügyfelek és az állami foglalkoztatási szolgálatok tisztviselői eltérő álláspontonvannak. A munkáltatók és a munkáltatói szervezetek elégedettek voltak a szolgáltatásokkal. Az ajánlás a nemzeti politikákkal koherens volt, és segített az e politikák szélesebb körű végrehajtásában.