EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

KOKKUVÕTLIK ARUANNE KONSULTEERIMISE KOHTA SIDUSRÜHMADEGA

Lisatud dokumendile:

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE

pikaajaliste töötute tööturule kaasamist käsitleva nõukogu soovituse hindamise kohta

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

TAUSTTEAVE NÕUKOGU SOOVITUSELE PIKAAJALISE TÖÖTUSE KOHTA

Nõukogu 2016. aasta soovituses, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule, on märgitud, et komisjonil tuleb „hinnata koostöös liikmesriikidega ja *pärast asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimist* käesoleva soovituse järelmina võetud meetmeid ning esitada nõukogule hiljemalt 15. veebruariks 2019 aruanne hindamise tulemuste kohta“ [1].

Sidusrühmadega konsulteerimise eesmärk oli koguda soovituse põhikriteeriumide kohta andmeid, kogemusi ja arvamusi asjaomastelt rühmadelt ja avalikkuselt. See on kooskõlas parema õigusloome suunistega[2]. Käesolevas aruandes võetakse kokku konsultatsioonid ja nende peamised tulemused.

Hindamiskava

Komisjon kutsus huvitatud isikuid üles andma tagasisidet hindamiskava kohta, [3] mis oli veebis kättesaadav 2017. aasta 29. juunist kuni 27. juulini. Saadi kuus vastust: neli valitsusvälistelt organisatsioonidelt, üks ettevõtjate ühenduselt ja üks oli märkega „Muu“. Märkused olid seotud soovitusega ja neis kutsuti üles rohkem keskenduma kvaliteetsete töökohtade loomisele, tööturule lõimivate ettevõtete ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamisele ja liikmesriikide koostöö suurendamisele ning neid kajastati hindamistöös.

Avatud avalik konsultatsioon

Huvitatud kodanikele ja sidusrühmadele oli 2018. aasta 2. maist kuni 31. juulini avatud avalik konsulteerimine komisjoni veebipõhises konsulteerimiskeskkonnas kõigis 24 ELi ametlikus keeles, v.a iiri keeles. Selle tulemusel saadi 482 vastust 205 üksikisikult ja 277 organisatsioonilt. Bulgaaria vastajad olid avalikus konsultatsioonis üleesindatud, sest bulgaarlasi oli 48 % kogu valimist. 75 % vastanutest arvasid, et soovitus on endiselt asjakohane pikaajalise töötuse probleemi lahendamisel (organisatsioonide seas esines seda vastust rohkem kui üksikisikute seas). Kui Bulgaaria valimist välja arvata, peeti soovitust veelgi asjakohasemaks. Kui Bulgaaria valimile lisada, arvasid 40 % vastanutest, et EL peaks võtma ka muid meetmeid, et aidata pikaajalistel töötutel töökohta leida, aga kui bulgaarlaste vastuseid ei võeta arvesse, on sellise seisukoha osa 66 %.

Enamik vastanutest oli seisukohal, et viimase kahe aasta meetmed on paranenud madala kvalifikatsiooniga või väheste oskustega ning vaimsete ja/või psühholoogiliste puuetega inimeste jaoks. Enamik vastanutest ei olnud nõus seisukohaga, et pikaajaliste töötute puhul on tehtud edusamme muude haavatavate rühmade jaoks.

Üks kolmandik vastanutest arvas, et ELi meetmed pikaajaliste töötute abistamiseks on koostoimes. 89 % vastanutest leidis, et sellest on kasu, et ELil on pikaajalise töötuse vastane poliitika. Enamik vastajaist ütles, et soovituse tulemusel on tehtud mõned muudatused poliitikas (prioriteetide seadmine/rahastamine/meetmete kiirendamine).

[1] Nõukogu 15. veebruari 2016. aasta soovitus, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (2016/C 67/01).
[2] Parema õigusloome suunised, SWD (2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

Laekus 23 täiendavat dokumenti, mis enamasti sarnanesid kodanikuühiskonna organisatsioonide seisukohavõtudokumentidega. Kolmes dokumendis rõhutati lõimitud teenuste tähtsust ja neljas märgiti, et puuetega inimeste teavitamist võiks parandada. Kolmes märgiti, et põhjalik sekkumine peaks toimuma võimalikult vara, ning et 18-kuuline koostamisperiood on liiga pikk. Kolm kodanikuühiskonna organisatsiooni märkisid, et rakendamine olnuks tulemuslikum sihtotstarbelise rahastamise korral, ning üks kritiseeris seda, et kodanikuühiskonna organisatsioonidele ei ole antud mingit rolli. Kaks mainisid, et oskuste elemendi lisamine on tähtis. Üks Soome dokument kujutas endast hea tava dokumenti ja seda kasutati näitena komisjoni talituste töödokumendis.

Seminarid riiklike pikaajalistele töötutele mõeldud kontaktpunktidega

Riiklike kontaktpunktidega peeti kolm seminari. Need kontaktpunktid nimetati liikmesriikides pärast tööhõivekomitee 2016. aasta aruannet pikaajalise töötuse kohta. Seminaride eesmärk oli saada mitteametlikku panust hindamisse, eelkõige toetava uuringu jaoks, ning jagada rakendamisel saadud kogemusi. Esimene, 19. märtsil 2018 toimunud seminar, oli pühendatud toetavale uuringule ja andmete kogumise meetodile. Teisel seminaril, mis toimus 28. juunil 2018, tutvustati uuringu juurde kuuluvat meetmete muudatuste aruandlust ja kaht näidet kodanikuühiskonna sotsiaalselt uuenduslike projektide kohta. Viimasel seminaril, mis toimus 6. novembril 2018, peeti arutelu rakendamisega seotud probleemide üle. Seminarid aitasid täpsemalt kindlaks määrata uuringu juurde kuuluvat meetmete muudatuste aruandlust ja selgitada hindamiseks kasutatud mõisteid.

Kohtumine kodanikuühiskonna organisatsioonidega strateegilise dialoogi pidamiseks

15. novembril 2018 toimus strateegiline dialoog[4] ELi kodanikuühiskonna organisatsioonidega, et saada tagasisidet organisatsioonidelt, kes otseselt või kaudselt töötavad pikaajaliste töötutega või esindavad neid. Kohtumisel toimusid rühmade arutelud kodanikuühiskonna organisatsioonide rolli, praeguste tavade ja tulevikusoovituste üle.

Kõik osalejad olid seisukohal, et on vaja juhendada teenuseosutajaid pikaajaliste töötute abistamiseks. Soovituse lähenemisviisi peeti terviklikuks ja kaasavaks. Korduvad probleemid seisnesid selles, et soovitusega ei kaasnenud sihipäraseid rahalisi vahendeid, mis vähendas selle tulemuslikkust, ning 18-kuuline periood tööturule kaasamise lepingu koostamiseks oli liiga pikk. Osalejad rõhutasid ka seda, et soovituses osutati liiga vähe tähelepanu innovatsioonile, kuna soovituse lähenemisviis on üsna range. Nad leidsid, et osutatud teenuste ja töökohtade kvaliteedi jälgimiseks tuleks kasutada rohkem kvalitatiivseid näitajaid. Samuti rõhutasid nad, et ei ole toimunud töö- või praktikajärgset juhendamist ega koolitust. Lisaks väljendasid osalejad muret, et kodanikuühiskonna organisatsioonidele ei ole antud mingit rolli.

Kohtumine tööturu osapooltega strateegilise dialoogi pidamiseks

28. juunil 2018 arutasid soovituse teemadel ELi tööturu osapooled. Euroopa Tööandjate Keskliit rõhutas, et tuleks pöörata rohkem tähelepanu mitteaktiivsete isikute kaasamiseks

[4] Strategic Dialogue Meeting with CSOs held on 15 November 2018, report forthcoming

tööturule. Euroopa Ametiühingute Keskliit väljendas pettumust selle üle, et ametiühingute rolli koolituse ja toe pakkumisel töökohal ei ole tunnustatud.

Konsulteerimine Euroopa avalike tööturuasutuste võrgustikuga

Euroopa avalike tööturuasutuste võrgustik aitas tublisti kaasa järelevalve korraldamisele ja tegi avalike tööturuasutuste suutlikkuse uuringu soovituse rakendamise kohta, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud 1. lisas. Ajavahemikul 29. juunist 9. juulini konsulteeriti Euroopa tööturuasutuste küsimustes tegutsevate nõustajatega kõnealuse uuringu tulemuste aruande üle, mille tulemusel katsetati uuringu järelduste tõlgendusi.

Konsulteerimine Euroopa Sotsiaalfondi komiteega

Euroopa Sotsiaalfondi komitee mitteametliku tehnilise töörühmaga konsulteeriti 5. oktoobril 2018. Hindamisel kasutamiseks koostati asjakohane aruanne,[5] milles käsitletakse Euroopa Sotsiaalfondi kasutamist pikaajaliste töötute toetamiseks.

Konsulteerimine sotsiaalkaitsekomiteega

Sotsiaalkaitsekomiteega peeti nõu 30. oktoobril 2018 ja saadi nõusolek kasutada hindamisel sotsiaalkomitee 2018. aasta temaatilist aruannet[6].

Sihtküsitlused ELi tasandil

ELi tasandil küsitleti toetava uuringu raames üheksat sidusrühma, sealhulgas kolme kodanikuühiskonna organisatsiooni, [7] nelja sotsiaalpartnerit[8] ja kaht avaliku sektori asutust[9]. Küsitletutelt sooviti kuulda nende arvamusi soovituse asjakohasuse, tulemuslikkuse, sidususe ja ELi lisaväärtuse kohta.

Kõik küsitletud sidusrühmad olid üksmeelel, et soovitus oli ja on endiselt asjakohane pikaajalise töötusega võitlemisel. Tööandjate organisatsioonid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid rõhutasid individuaalse lähenemisviisi ja teenuste kooskõlastamise olulisust. Kaks kodanikuühiskonna organisatsiooni olid seisukohal, et tööturule kaasamise lepingus nimetatud 18-kuuline periood on liiga pikk, ning üks kodanikuühiskonna organisatsioon ja üks sotsiaalpartner märkisid, et ei ole hinnatud, milline konkreetne tööturu olukord põhjustab pikaajalist töötust liikmesriikides. Ametiühingud rõhutasid, et soovituses ei ole neile antud mingit rolli.

Enamik küsitletutest väitis, et soovituse rakendamine on liikmesriikide ülesanne ja et ELil on piiratud roll. Enamik väitis, et EL peaks jälgima rakendamist ja võtma sellega seotud järelmeetmeid ning avaldama survet nendele liikmesriikidele, kus on tehtud vähe edusamme.

[5] Temaatiline märgukiri, milles käsitletakse Euroopa Sotsiaalfondi ja noorte tööhõive algatuse kasutamist pikaajaliste töötute toetamiseks ning pikaajaliste töötute tööturule kaasamist käsitleva nõukogu soovituse rakendamist.

[6] Sotsiaalkaitsekomitee temaatiline aruanne „Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market“ (Sotsiaalteenused, millega täiendatakse aktiivsele tööturule kaasamise meetmeid tööturust kõige kaugemale jäänud tööealiste inimeste puhul), 2018.

[7] Euroopa sotsiaalset integratsiooni edendavate ettevõtete võrgustik (European Network of Social Integration Enterprise, ENSIE), Eurocities ja Eurodiaconia..

[8] Tööandjate organisatsioonid:: Euroopa Käsitööettevõtjate ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Keskliit, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus ja Euroopa Tööandjate Keskliit.. Euroopa Ametiühingute Keskliit.

[9] Regioonide Komitee ning Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat.

Muud ettepanekud seisnesid selles, et EL peaks aitama pikaajalistel töötutel (ühe kodanikuühiskonna organisatsiooni seisukoht) vabaneda sotsiaalsest häbimärgistamisest ja aitama vahetada kogemusi liikmesriikide vahel (ühe sotsiaalpartneri seisukoht).

Üks ametiühing oli seisukohal, et soovitus on asetanud pikaajalise töötuse poliitilises tegevuskavas tähtsamale kohale. Kodanikuühiskonna organisatsioonid väitsid, et soovitus on avaldanud soodsat mõju. Üks avaliku sektori asutus ütles, et neil on ühtlustatud lähenemisviisid pikaajaliste töötute kaasamiseks. Enamik küsitletutest leidis, et soovitus on kooskõlas ELi muude töötusega võitlemise meetmetega. Märgiti, et ELi rahaliste vahendite kasutamist saaks parandada, kasutades näiteks Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid avalike tööturuasutuste suutlikkuse probleemide lahendamiseks, nagu soovitas üks sotsiaalpartner. Soovituse ELi lisaväärtus seisnes pikaajalise töötuse probleemi asetamises poliitilisse tegevuskavasse (selles kõrgemale kohale) ja suuniste andmises meetmete kohta, nagu väitis enamik küsitletutest. Üks kodanikuühiskonna organisatsioon väitis, et soovitus võiks sisaldada rohkem vähimnorme neile liikmesriikidele, kelle tugisüsteemid ei ole piisavalt arenenud. Kõigele vaatamata ei pooldanud küsitletud soovituse võimalikku kehtetuks tunnistamist.

Juhtumiuuringute sihtküsitlused

Välise tugiuuringu[10] osana toimus kaheksa juhtumiuuringut, milles käsitleti Horvaatiat, Soomet, Saksamaad, Kreekat, Iirimaad, Itaaliat, Rumeeniat ja Slovakkiat. Liikmesriikide määratud eksperdid kogusid kohapeal teavet, mida täiendati liikmesriikide sidusrühmadega peetud teemakohaste usutlustega. Tulemuste üle konsulteeriti pikaajalistele töötutele ettenähtud riiklike kontaktpunktidega. Lisateave on kättesaadav 5. lisas: „Juhtumianalüüsid“.

Horvaatia

Riigis küsitletud teatasid, et soovitus oli riikliku poliitika jaoks murrangulise tähtsusega ning tõi kaasa muudatusi õigusaktides ja sisemenetluste ümberkujundamist. Seda pidas enamik soovituse ELi lisaväärtuseks. Kuid erinevate kavandatud meetmete lõikes oli selle tulemuslikkus erinev. Küsitletud tööandjad olid rahalise toetuse kasutamise suhtes pooldaval seisukohal, kuid üldiselt ei oldud huvitatud pikaajaliste töötute palkamisega seotud partnerlustest. Enamik sidusrühmi arvas, et soovituse rakendamisega seotud kulud ei oleks ülemäärased, kuna enamik meetmeid on juba võetud, eriti kui pidada silmas soovituse eeldatavat kasulikkust (pikaajalise töötuse vähendamine). Enamik leidis, et on koostoime riiklike poliitikameetmetega. Pooldati üksteiselt õppimist.

Soome

Soovitust ei peetud väga asjakohaseks, välja arvatud asjaolu, et tänu sellele on suurenenud teadlikkus tööandjate võimalustest palgata pikaajalisi töötuid. Soovituse tulemuslikkust peeti Soomes väikeseks, sest kõik kavandatud meetmed on juba niigi kasutusel. Avalike tööturuasutuste töötajad mainisid, et mõnes töömeetmes on tehtud mõningaid täiendavaid

[10] Study supporting the evaluation of the Council Recommendation on the integration of long-term unemployed into the labour market, Ramboll Management consortium for the European Commission (Uuring, millega toetatakse nõukogu soovituse (mis käsitleb pikaajaliste töötute kaasamist tööturule) hindamist), 2019.

muudatusi, kuid neid ei ole tehtud soovituse mõjul. Kõik elemendid on kooskõlas Soome tööhõivepoliitikaga.

Saksamaa

Soovitust ei peetud Saksamaa jaoks asjakohaseks, sest selle mõjul ei ole algatatud mingeid poliitilisi muudatusi (kõik kavandatud meetmed olid juba võetud või isegi veel rohkem välja arendatud). Ainult pooled küsitletutest olid enne küsitlust teadlikud kõnealusest soovitusest. Juhtumite käsitlejad avalikes tööturuasutustes märkisid, et Euroopa Sotsiaalfondi projektides peaks olema rohkem vabadust. Kuna meetmeid ei ole võetud, ei saa nende tulemuslikkust hinnata.

Kreeka

Tundub, et 2012. aasta finantsabi programmi raames võetud meetmed on kooskõlas soovituses esitatud põhimõtetega. Selliste meetmete hulka kuuluvad avalike tööturuasutuste teenuste ümberkorraldamine ajakohastamise kaudu, töötajate ümberõpe individuaalsema abi pakkumiseks ning keskuste loomine kohtadel. Avalike tööturuasutuste toetusesaajad olid rahul osutatud teenustega ja kasutusel olnud individuaalse tegevuskavaga. Avalike tööturuasutuste nõustajad rõhutasid, et individuaalne lähenemisviis on väga oluline ja et tööturule kaasamise lepingute rakendamine oleks kasulik. Tööandjad ja tööandjate ühendused ei olnud huvitatud avalike tööturuasutuste teenuste kasutamisest sellega nende arvates kaasneva halduskoormuse või paindlikkuse puudumise tõttu. Ettevõtted väljendasid pettumust, et neid ei ole kaasatud aktiivsete tööturumeetmete väljatöötamisse. Sidusrühmad nägid ELi lisaväärtust Euroopa Sotsiaalfondilt saadavas rahastamises ja teadmiste jagamises. Riiklikul ja kohalikul tasandil märgiti murelikult, et poliitikameetmed on suunatud ülalt alla ja puuduvad sihipärasemad meetmed.

Iirimaa

Küsitletud olid seisukohal, et soovitus on endiselt asjakohane. Soovitus on aidanud paremini mõista sihtrühma ja leida pikaajaliste töötute hulgas haavatavad rühmad. Riigi tasandi sidusrühmad märkisid, et juba enne soovitust võetud meetmed on leidnud kinnitust ning viinud tihedama koostööni ja lõimituma lähenemisviisini. Seda kinnitasid ka piirkondlikud küsitlused. Sidusrühmad leidsid, et tööandja toetus on tugevnenud. Sidusrühmad ei teatanud, et soovitusel olnuks rahalist mõju. Leiti, et soovitus on kooskõlas teiste ELi algatustega. ELi lisaväärtus seisnes ühise eesmärgi seadmises eri asutustele, kes tegutsevad pikaajaliste töötute heaks. Sidusrühmad soovitasid suurendada liikmesriikide vahel üksteiselt teadmiste ja kogemuste omandamist.

Itaalia

Soovitust peeti asjakohaseks, sest see on suurendanud teadlikkust olemasolevatest probleemidest ja aidanud koostada poliitilist tegevuskava probleemide lahendamiseks. Soovituse tulemuslikkuses siiski kaheldi. Kohaliku tasandi küsitletud olid mõlemas piirkonnas seda meelt, et sihtrühmade teavitamine ja seetõttu ka tööhõivetalitustes registreerimine on olnud vähene. Piirkondlikul ja kohalikul tasandil oldi seisukohal, et

vajadustele kohandatud tugiteenused on piirkonniti erinevad[11] ja piirkondade küsitletute arvates tuleneb see töötajate puudumisest. Küsitletud mainisid, et koostöö teiste teenuseosutajatega on mitteametlik ja struktureerimata ning tööandjatel ei ole stiimuleid tugevate suhete loomiseks avalike tööturuasutustega. Soovituses esitatud meetmed olid väidetavasti kooskõlas aastatel 2012–2018 rakendatud riikliku tööhõive- ja vaesusevastase poliitikaga.

Rumeenia

Soovitust peeti asjakohaseks eelkõige sellepärast, et sellega toetatakse kõige ebasoodsamas olukorras olevaid rühmi tööturul. Selle tulemuslikkust peeti suureks. Kohaliku tasandi küsitletud mainisid, et kuigi on käimas töö ühtsete kontaktpunktide väljaarendamiseks, ei ole ükski neist tööle hakanud. Üks tööandja leidis, et tööhõivetalituste pakutav töö- või praktikajärgne tugi on asjakohane. Pikaajaliste töötutega töötavad inimesed märkisid, et vahendusteenused annavad häid tulemusi. Sidusrühmad väitsid, et soovitusega on loodud uusi võimalusi klientide paremaks abistamiseks. Leiti, et tulemuslikkus on suurenenud tänu teenuste paremale kooskõlastamisele ebavajalike protsesside kõrvaldamise abil, paremale tagasisidele ja klientide suuremale rahulolule. Ilmnes teatav sidusus noortegarantiiga, kuid mitte muude ELi poliitiliste algatustega Rumeenias. ELi lisaväärtus seisnes riiklike jõupingutuste koondamises pikaajaliste töötute toetamiseks.

Slovakkia

Kõik soovituses esitatud meetmed peale registreerimismeetme olid Slovakkia jaoks asjakohased ja neid peeti tulemuslikuks. Avalike tööturuasutuste töötajate sõnul oli kõige tulemuslikum muudatus aktiveerimisperioodi lühendamine 24 kuult 18 kuule, kuigi avalike tööturuasutuste kliendid nii ei arvanud. Küsitletud väitsid, et olemasolevaid tööotsijate registreerimismeetmeid on edasi arendatud. On võetud meetmeid ühtse kontaktpunkti loomiseks, kuid selle tulemuslikkus on vaieldav ning klientide ja avalike tööturuasutuste ametnike arvamused on vastandlikud. Tööandjad ja tööandjate ühendused olid teenustega rahul. Soovitus oli kooskõlas riikliku poliitikaga ning see aitas neid poliitikavaldkondi laiemalt rakendada.

[11] Lombardia piirkondliku avaliku tööturuasutuse ametnik märkis, et individuaalset lähenemisviisi on nad kasutanud oma tegevuses alates 2007. aastast, kuid Marchest pärinevad osalejad märkisid, et Itaalias on tööturule kaasamise lepingus esitatud uued suunised, mis on väga uudsed.