



Bryssel 20.5.2019
COM(2019) 234 final

KOMISSION KERTOMUS

Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman (EaSI-ohjelma) väliarviointi

{SWD(2019) 182 final}

Komission kertomus

Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman (EaSI-ohjelma) väliarviointi

1. EaSI-ohjelman lähtökohdat

Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma (EaSI-ohjelma)¹ – joka on pantu täytäntöön käyttämällä suoraa ja välillistä toteutustapaa – on suunniteltu tukemaan laadukkaiden ja kestävien työpaikkojen ja korkean työllisyystason edistämistä, riittävän ja ihmisarvoisen sosiaalisen suojelun takaamista, sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumista sekä työolojen parantamista jäsenvaltioissa ja muissa ohjelmaan osallistuvissa maissa (EFTA- ja ETA-maissa² sekä EU:n ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa).

EaSI-ohjelmasta annetussa asetuksessa vahvistetut rahoituspuitteet vuosiksi 2014–2020 ovat yhteensä 919 469 000 euroa. Ohjelmassa on seuraavat kolme lohkoa:

- Progress-lohkosta tuetaan toimintapolitiikkojen suunnittelua ja täytäntöönpanoa tuottamalla näyttöä päätöksenteon tueksi, järjestämällä tiedon jakamista ja vastavuoroista oppimista tukevia toimia, vahvistamalla sosiaalisen innovoinnin mahdollistavia olosuhteita ja tukemalla EU:n ja kansallisten organisaatioiden valmiuksien parantamista.
- Eures-lohkosta tuetaan työnhakijoille ja työntekijöille tarkoitettujen tietojen ja palveluiden tarjoamista ja kohdennettujen liikkuvuusohjelmien toteuttamista, jotta ihmiset löytäisivät työtä yli EU:n jäsenvaltioiden rajojen.
- Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohkosta tuetaan heikossa asemassa olevien ihmisten ja olemassa olevien mikroyritysten mikrorahoituksen saantia ja mikrorahoituksen tarjoajien institutionaalisten valmiuksien parantamista.

Monialaisia tavoitteita – esimerkiksi sukupuolten välistä tasa-arvoa, syrjimättömyyttä sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista – tuetaan kaikilla tasoilla.

2. Väliarvioinnin laajuus

Väliarvioinnissa tarkasteltiin – EaSI-ohjelmasta annetun asetuksen 13 artiklan 1 kohdan ja paremman sääntelyn suuntaviivojen³ mukaisesti – edistymistä ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa sekä ohjelman pysyvää merkityksellisyyttä, sen tehokkuutta ja resurssien käyttöä, ohjelman johdonmukaisuutta suhteessa muihin välineisiin sekä EU:n tason toiminnasta saatua lisäarvoa. Lisäksi tarkasteltiin EaSI-ohjelman hallintotapaa. Arvioinnin tarkoituksena oli saada tietoa, jonka pohjalta voitaisiin antaa ohjelman toteuttamistapaa koskevia suosituksia tulevan täytäntöönpanon tuloksellisuuden parantamiseksi. Tavoitteena oli myös tukea valmisteluja vuoden 2020 jälkeistä kautta varten.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:FI:PDF>

² Islanti osallistuu kaikkiin kolmeen ohjelmalohkoon, Norja osallistuu ainoastaan Progress- ja Eures-lohkoihin, Liechtenstein ei osallistu EaSI-ohjelmaan lainkaan, ja Sveitsi osallistuu ainoastaan Eures-lohkoon ja ainoastaan omalla kustannuksellaan.

³ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

Arviointi kattoi EaSI-ohjelmaan kuuluvat toimet tammikuun 2014 ja joulukuun 2016 välisenä aikana. Arviointi kattoi ohjelman maantieteellisen soveltamisalan kokonaisuudessaan sekä ohjelman tärkeimmät sidosryhmät, joihin kuuluvat etenkin EaSI-komitea, poliittiset komiteat, työmarkkinaosapuolet, kansalliset viranomaiset ja elimet sekä merkittävimmät EU:ssa toimivat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot.

Arviointikysymyksiin pyrittiin saamaan vastauksia käyttämällä seuraavien kuuden menetelmän yhdistelmää: toissijaisten tietojen analyysi, avoin julkinen kuuleminen, puolistrukturoidut haastattelut, fokusryhmä, tapaustutkimukset ja edunsaajia koskeva kysely.

Väliarvioinnista on laadittu komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Se perustuu komission teettämän ulkopuolisen arviointitutkimuksen⁴ tuloksiin sekä muista lähteistä saatuihin tietoihin. Muita lähteitä ovat etenkin EaSI-ohjelman tuloksellisuudenseurantaraportit, Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset hallintokertomukset sekä muut asiaankuuluvat arvioinnit.

EaSI-ohjelmasta annetun asetuksen 13 artiklan mukaisesti tässä kertomuksessa esitetään yhteenvedo väliarvioinnin tärkeimmistä tuloksista, ja kertomus toimitetaan Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sekä asetetaan julkisesti saataville.

3. Tärkeimmät tulokset ja kokemukset

Seuraavissa osioissa esitetään johtopäätökset arvioinnin tärkeimmistä osa-alueista, joita ovat ohjelman merkityksellisyys, vaikuttavuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus sekä EU:n tason toimista saatu lisäarvo ja ohjelman hallintotapa.

Arviointiin liittyy kuitenkin ilmeisiä rajoitteita. Jotkin hankkeista päättyivät vuonna 2016, joten niistä oli saatavilla vain vähän tietoja, kun taas toisten hankkeiden kaikista tuotoksista ja vaikutuksista ei vielä ole ehditty tuottaa aineistoja. Myös vertailuarvoja on saatavilla vähän, sillä muita yhtä laajoja ja kattavia ohjelmia ei ole. EaSI-ohjelman tuloksellisuutta olisi siten tarkasteltava suhteessa sen rooliin yksittäisiä ohjelmia laajemmassa tukijärjestelmässä, EU:n ja jäsenvaltioiden politiikkatoimet mukaan lukien. Näiden rajoitteiden vaikutusten vähentämiseksi väliarvioinnissa ristiintarkistettiin useista lähteistä saatuja tietoja, yhdistettiin kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä ja välineitä, varmistettiin tietolähteiden läpinäkyvyys ja verrattiin havaintoja järjestelmällisesti sidosryhmiltä saatuihin kannanottoihin.

Näiden toimien myötä tehtiin tärkeä havainto: väliarvioinnin toteuttaminen EaSI-ohjelmasta annetun asetuksen mukaisesti ohjelman puolivälissä oli liian aikaista. Tulevien arviointien aikataulu olisikin asetettava siten, että tuloksista ja laajoista vaikutuksista on saatavilla riittävästi näyttöä.

3.1. Merkityksellisyys

EaSI-ohjelman merkityksellisyyttä arvioitiin ohjelman yleisten tavoitteiden, kolmen ohjentalohkon erityistavoitteiden sekä ohjentalohkojen välisen resurssien jaon osalta.

Arviointi osoitti sen, että EaSI-ohjelman tarkoitus ja sen viisi yleistä tavoitetta ovat yhä erittäin ajankohtaisia, etenkin kun otetaan huomioon, että arvioitu ajanjakso ajoittui talouskriisin jälkimaininkeihin – tervetulleen mutta hitaan toipumisen kaudelle – ja että tarkastelujakson aikaiset kehityssuuntaukset todennäköisesti vaikuttavat EU:ssa vielä pitkään.

⁴ Komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto koordinoi ICF Consultingin toteuttamaa ulkopuolista tutkimusta muista komission yksiköistä koostuvan ohjausryhmän suorassa seurannassa ja valvonnassa.

Esimerkiksi jäsenvaltioihin saapuvien pakolaisten ja maahanmuuttajien myötä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten määrä on kasvanut rajusti, ja heidän onnistuneen kotoutumisensa järjestämisestä on tullut yksi EU:n tärkeimmistä tavoitteista.

Vaikka tietokokonaisuuksia oli saatavilla vähän, EaSI-ohjelman yleisissä ja erityisissä tavoitteissa on edistytty. EaSI-ohjelman ansiosta ihmiset ovat aiempaa tietoisempia EU:n politiikkatoimista, jotka tähtäävät sosiaalisen osallisuuden lisäämiseen ja köyhyyden vähentämiseen, heillä on entistä paremmat tiedot mahdollisuuksista työllistyä muissa maissa, innovatiivisia toimenpiteitä on pystytty testaamaan ja ottamaan käyttöön nopeasti ja yrityksille tarkoitettujen mikroluottojen ja tukien saatavuus on parantunut. EaSI-ohjelma on myös helpottanut politiikkojen mukauttamista: vertailututkimusten, tiedonvaihdon ja valmiuksien lisäämisen ansiosta sidosryhmät ovat pystyneet vaikuttamaan sosiaali- ja talouspolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon ohjelmaan osallistuvissa maissa.

EaSI-ohjelman merkityksellisyttä ja vaikuttavuutta voidaan kuitenkin yhä parantaa. Analysointivälineissä, tiedon levittämisessä ja innovointihankkeissa olisi keskityttävä vahvemmin sukupuolten välistä tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin, nuorisotyöttömyyteen, eriarvoisuuteen (tulot, koulutus, osaaminen), sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä sosiaalisten innovaatioiden siirrettävyyteen ja laajennettavuuteen.

Progress- ja Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohkot voivat olla merkittävässä roolissa tässä kehityksessä, kun niissä asetetaan etusijalle toimet, jotka parantavat haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, eli syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten, sosiaalista osallisuutta ja rahoituksen saantia. Eures-lohkosta olisi yhä rahoitettava hankkeita, jotka on kohdennettu selvästi taloudellisen tuen tarpeessa oleville ryhmille (näihin kuuluvat esimerkiksi Eka EURES-työpaikka -ohjelma ja rajat ylittävät kumppanuudet).

Vastavuoroista oppimista koskevissa toimissa – joita ovat esimerkiksi työmarkkinoille integroitumista tukevat toimenpiteet nuoria, turvapaikanhakijoita, pakolaisia ja pitkäaikaistyöttömiä varten sekä tulevaisuuden taitotarpeiden ennakointi – noudatettiin tarkasti työllisyyden suuntaviivoissa asetettuja painopisteitä sekä talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä vuosittain annettuja maakohtaisia suosituksia⁵. Eurooppalainen ohjausjakso sai myös tukea muista EaSI-ohjelmasta rahoitetuista analyysitoimista, etenkin työllisyyttä ja sosiaalista kehitystä käsittelevästä raportista (Employment and Social Development Report) ja työvoimatutkimuksesta (Labour Force Survey). Ohjelman analyysitoimissa olisi asetettava etusijalle hyvien toimintatapojen vaihto osallistuvien maiden päättäjien välillä vastavuoroisen oppimisen, tiedotuksen ja tietojen levittämisen avulla.

Myös eri maiden hyvien käytäntöjen – sosiaalipoliittiset kokeilut mukaan lukien – levittäminen nykyistä laajemmalle toiminnallisella tasolla lisää tietämystä innovatiivisista toimintatavoista ja auttaa kansallisia ja paikallisia toimijoita tuottamaan entistä parempia palveluita ja tuotteita. EU:n tason verkostojen ylläpito on näin ollen erittäin tärkeää, jotta erilaiset poliittiset agendat voidaan yhdenmukaistaa eri hallintotasojen ja osallistuvien maiden välillä.

Käytännössä resurssien joustavan kohdentamisen mahdollistaminen kolmen ohjelmalohkon välillä (nykyisten, EaSI-asetuksessa annettujen ohjeellisten minimiprosenttiosuuksien sijaan) toisi lisää liikkumavaraa ja mahdollistaisi määrärahojen siirrot lohkojen välillä tarvittaessa. Tämä auttaisi etenkin Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohkoa, jossa kulut määräytyvät kysynnän mukaan. Joustavuuden myötä myös tuleviin tarpeisiin pystytään

⁵ Ks. ”Performance Monitoring Report of the EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) 2015–2016”.

reagoimaan nopeammin (esimerkiksi tekemällä uusia aloitteita, kuten Euroopan solidaarisuusjoukot⁶, sosiaalisen vuoropuhelun elvyttäminen⁷, Euroopan uusi osaamisohjelma⁸ tai Euroopan työviranomainen⁹).

3.2. Vaikuttavuus

Ohjelman kolmessa lohossa on eroja sen suhteen, kuinka tehokkaasti ne tuottavat tuloksia, saavuttavat tavoitteita ja saavat aikaan muutosta. Progress-lohko on kolmesta lohkosta vaikuttavin tiedonjakamisen, vastavuoroisen oppimisen ja vuoropuhelun helpottamisessa sekä vertailevan ja analyttisen tietämyksen kehittämisessä ja levittämisessä. Yksi Eures-lohkon vaikuttavimmista toimista on ollut työmarkkinoiden kehityksen edistäminen kysynnän ja tarjonnan läpinäkyvyyden osalta. Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohkosta saatu näyttö viittaa siihen, että EaSI-rahoitus on lisännyt rahoituksen saatavuutta ja saantia osallistuvissa maissa.

Rahoituksen välittäjät ovat ottaneet haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät mukaan toimintaansa, mutta tässä suhteessa maiden välillä oli merkittäviä eroja. Useimmissa tapauksissa suurin osa lopullisista edunsaajista on itse asiassa muita kuin haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta rahoituksen saantiin liittyy yhä esteitä. Viimeisimpien vuosittaisten vaikutustietojen (syyskuu 2016) mukaan kesimäärin 35 prosenttia mikrolainojen saajista on naisia, yli 40 prosenttia on alle 30- tai yli 50-vuotiaita, lähes 20 prosenttia on työttömiä (kun taas itsensä työllistäjiä tai yrittäjiä on 62 prosenttia) ja 10 prosenttia on maahanmuuttajataustaisia (EU:n ulkopuolelta tulevia) ihmisiä. Haavoittuville ryhmille kohdennettuja toimia tarvitaan lisää, ja siksi olisikin tutkittava mahdollisuutta ottaa käyttöön näitä ryhmiä koskevat vähimmäistavoitteet ohjelman loppuajaksi. Rahoitusvälineet perustuvat kysyntään, joten niitä olisi myös pystyttävä käyttämään joustavasti markkinoiden kysynnän mukaan. Myös Euroopan investointirahastoa koskevia politiikka-aloitteita voidaan harkita, kun suunnitellaan tulevia välineitä, joiden avulla haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät saadaan tuen piiriin entistä paremmin.

Arvioinnissa nousi esiin useita tapoja, joiden avulla ohjelman vaikuttavuutta voidaan parantaa. Progress-lohko: Samalla kun lohkon painopisteinä pidetään sidosryhmille merkitykselliset politiikka-aiheet (työllisyys ja työolot), lohkossa pitäisi lisätä panoksia sosiaalipoliittisten kokeilujen toteuttamiseen tarkistamalla niitä koskevat tavoitteet ja projektien arviointi- ja valintamenettelyt ja helpottamalla projektien laajennettavuutta. Eures-lohko: Lohkossa olisi harkittava pidempää toteutusjaksoa (vähintään kaksi vuotta) sekä ehdotuspyyntöjen hallintaan liittyvää hallinnollista taakkaa vähentäviä menettelyjä, jotta sidosryhmät voivat asianmukaisesti kehittää ja toteuttaa hankkeita, mitata niiden vaikuttavuutta ja varmistaa niiden kestävyys. Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohko: toisen toteutusjakson osalta suositellaan entistä vahvempaa keskittymistä heikossa asemassa oleviin ryhmiin, esimerkiksi asettamalla ehdotuspyyntöihin näitä ryhmiä koskeva tavoiteosuus tai -määrä.

3.3. Tehokkuus

Arvioinnissa saatiin tietoa ohjelman tavoitteiden ja saatavilla olevien keinojen vastaavuudesta. Progress- ja Eures-lohkojen osalta saatavilla olevat varat riittivät lohkojen toimien toteuttamiseen, kun taas kolmannen lohkon Mikrorahoitus-osuuden määrärahat olivat

⁶ https://europa.eu/youth/solidarity_en

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=1028>

⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>

⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en>

riittämättömät. EaSI-takausvälineen runsas käyttö Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohkossa kohdisti paineita lohkon talousarvioon ja johti siihen, että kaikki Mikrorahoitus-osuuden määrärahat otettiin käyttöön. Koska Yhteiskunnallinen yrittäjyys -osuudesta myönnettyt lainat ovat yleensä paljon Mikrorahoitus-lainoja suurempia, lainoja myönnettiin vähemmän. Tämä vaikutti tehtyjen sopimusten määrään¹⁰.

Kolmannen lohkon ensimmäiselle toteutusjaksolle varattujen määrärahojen riittämättömyys korjattiin mahdollistamalla etupainottaminen siten, että vuosiksi 2017–2020 korvamerkityt määrärahat otettiin käyttöön aikaisemmin markkinoiden suureen kysyntään vastaamiseksi. Etupainottamisen mahdollisti Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR-rahasto¹¹) takausjärjestely. Vastauksena EaSI-takausvälineen suureen kysyntään Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohko sai joulukuussa 2017 ESIR-rahastosta 100 miljoonan euron täydennyksen. Näin lisätään EaSI-takausvälineestä rahoitettavien toimien kokonaismäärää ja tarjotaan Euroopan investointirahastolle mahdollisuus toteuttaa merkittävä määrä lisätoimia.

Progress-lohkon tehokkuutta voitaisiin edelleen parantaa toteuttamalla muutoksia ja vähentämällä hankkeiden myöntämis- ja toteuttamisvaiheisiin liittyvää hallinnollista taakkaa. Lisäksi hakijoille ei ole aina selvää, kuuluuko yhteisrahoitus työvoimakustannuksiin vai tosiasialliseen käteisarvoon. Tämä olisi selvennettävä ehdotuspyyntöjen ehdoissa.

Eures-lohkoksa avointen työpaikkojen läpinäkyvyyteen kohdennettiin suunniteltua enemmän määrärahoja, joilla otettiin käyttöön uutta tietotekniikkaa. Palveluja kehitettiin ja toteutettiin kuitenkin entiseen tapaan.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että ohjelman talousarvio on riittävä, mutta määrärahoja olisi voitava uudelleenkohdentaa nykyistä joustavammin kolmen lohkon välillä, jotta voitaisiin minimoida suunniteltujen ja todellisten sitoumusten välillä olevat ristiriitaisuudet ja varmistaa optimaaliset määrärahasiirrot siihen lohkoon, jossa niitä tarvitaan.

3.4. Johdonmukaisuus

Ohjelman johdonmukaisuudesta voidaan arvioinnin perusteella todeta yleisesti, että kolme EaSia edeltänyttä ohjelmaa on yhdistetty EaSI-ohjelman alle yksinkertaistamistoimenpiteenä. Arvioinnissa havaittiin kuitenkin, että vaikka kolmen lohkon välille pyrittiin luomaan synergioita, lohkot toimivat yhä melko itsenäisesti. Kaikissa ohjelmatoimissa olisi keskityttävä nykyistä enemmän yhdenmukaisen ohjelmarakenteen tuomiin etuihin ja haettava monitahoisiin haasteisiin monialaisia ratkaisuja.

Tarkasteltaessa johdonmukaisuutta suhteessa muihin EU:n ohjelmiin voidaan todeta, että EaSI-ohjelma on parhaiten sopusoinnussa Euroopan sosiaalirahaston kanssa. Progress-lohko ja muut EU:n ohjelmat, kuten Euroopan sosiaalirahasto, Erasmus+, Horisontti 2020 ja COSME, täydentävät toisiaan erityistavoitteiden, toimien ja edunsaajien osalta. Myös Eures-lohkon ja Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelman (Interreg) havaittiin täydentävän toisiaan,

¹⁰ Vuosi 2014 kului Euroopan investointirahaston kanssa käydyissä neuvotteluissa uusista rahoitusvälineistä, mutta vuoden 2016 syyskuuhun mennessä oli mikrorahoituksen välittäjien kanssa allekirjoitettu 33 sopimusta, joiden yhteisarvo oli 50,3 miljoonaa euroa; myönnettyjä mikrolainoja oli 13 021, ja niiden yhteisarvo oli 152,288 miljoonaa euroa. Vipuvaikutus oli kolminkertainen verrattuna alkuperäiseen rahoitukseen. Mikrolainasektorin tukemisen lisäksi EaSI-ohjelmasta myönnettiin ensimmäinen yhteiskunnallisille yrityksille tarkoitettu rahoitus, ja rahoitusten välittäjien kanssa allekirjoitettiin ensimmäiset seitsemän sopimusta, joiden yhteisarvo oli 9 miljoonaa euroa.

¹¹ESIR on EIP-ryhmän ([Euroopan investointipankki](http://www.eif.org/what_we_do/efsi/index.htm) ja Euroopan investointirahasto) ja Euroopan komission yhteinen aloite, jolla pyritään täyttämään EU:ssa vallitsevaa investointivajetta hankkimalla yksityistä rahoitusta strategisiin investointeihin. http://www.eif.org/what_we_do/efsi/index.htm

ja Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohko vaikuttaa olevan linjassa muiden EU:n tason mikrorahoitusvälineiden kanssa. Muista EU:n mikrorahoitusvälineistä tuetaan pk-yrityksiä (COSME-rahoitustakaus) sekä muita yrityksiä aina suuriin yrityksiin asti (InnovFin), kun taas EaSI-ohjelmasta rahoitetaan ainoastaan mikroyrityksiä tai yhteiskunnallisia yrityksiä. Muut välineet myös tarjoavat EaSI-ohjelmaa suurempia rahoitussummia (InnovFin ja COSME) ja (InnovFin-ohjelman tavoin) laajemman valikoiman rahoitustuotteita. Ne keskittyvät tietyissä maissa toimiviin erityisiin edunsaajaryhmiin, kun taas Mikrorahoitus ja yhteiskunnallinen yrittäjyys -lohkon rahoitusta voidaan myöntää kaikkiin osallistujamaihin.

Vaikka EaSI-ohjelma ja muut EU:n välineet täydentävät toisiaan, johdonmukaisuus näiden välillä ei ole täysin kattava, koska rahastoihin sovelletaan eri toimintalogiikoita ja sääntöjä. Eri säännöt (rahoitusvälineitä koskeva varainhoitoasetus ja rakennerahastoja säätelevä yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) tekevät rahastojen täydentävyyksien hyödyntämisestä haastavaa. On otettava käyttöön erityisiä mekanismeja synergiavaikutusten saavuttamiseksi EU:n eri rahastojen välillä, jotta voidaan esimerkiksi mahdollistaa EaSI-ohjelmassa testatun sosiaalipoliittisen kokeilun laajentaminen Euroopan sosiaalirahaston rahoituksen avulla. Sääntöjen virtaviivaistaminen lisäksi mahdollisuuksia hyödyntää täydentävyyden ja synergioiden potentiaali täydessä mitassa.

Kansallista tasoa tarkasteltaessa EaSI-ohjelman tavoitteiden ja kansallisten välineiden ja ohjelmien välillä ei havaittu merkittäviä päällekkäisyyksiä. Sidosryhmien kuulemisessa tuli esiin yhteisymmärrys siitä, että on tärkeää säilyttää jokainen välinetyyppi EU:n tasolla, vaikka EU:n ja kansallisen tason välineissä olisikin vähäisiä päällekkäisyyksiä. Nämä päällekkäisyydet voitaisiin poistaa lisäämällä kansallisten, alueellisten ja paikallisten sidosryhmien osallistumista EaSI-ohjelman toimiin ja tarjoamalla sidosryhmille välineitä, siirrettävissä/vertailtavissa olevaa tietämystä ja asianmukaista tukea sosiaalisia haasteita koskevien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen.

3.5. EU:n tason lisäarvo

EaSI-ohjelma tuotti todistettavasti EU:n tason lisäarvoa ohjelman laajuuden ja kattavuuden osalta verrattuna kansallisiin ja alueellisiin tukivälineisiin. Jos EaSI-ohjelma lopetettaisiin, vaikutukset heijastuisivat monille aloille. Olisi epätodennäköistä, että kansalliset tai alueelliset rahoitusjärjestelmät pystyisivät tukemaan eri osallistujamaita käsittäviä poliittisia kokeiluja ja EU:n tason kansalaisjärjestöverkostoja samalla tavalla kuin EaSI-ohjelma tällä hetkellä. EaSI-ohjelma on myös sopivin väline saada aikaan Euroopan laajuisesti hyödyllisiä suoritteita, kuten vertailutietokantoja, tutkimuksia ja vastavuoroisen oppimisen mahdollistavia toimia, jotka eivät ole ensisijaisia tavoitteita muilla hallintotasoilla.

Ei ole myöskään olemassa muita EU:n tason välineitä, jotka olisi suunniteltu erityisesti rajat ylittäviä kumppanuuksia varten, vaikka Euroopan aluekehitysrahaston Interreg-ohjelmista voidaankin tukea työllisyystoimenpiteitä valtioiden rajat ylittävillä alueilla, jos toimenpiteet ovat asianosaisten jäsenvaltioiden suunnittelemaa. Myös sosiaalisten investointien markkinoiden tukeminen todennäköisesti hiljenisi ilman EaSI-ohjelmasta saatavaa rahoitusta, mikä johtaisi sosiaalisen yritystoiminnan ja alan työmahdollisuuksien vähenemiseen EU:ssa. EU:n tuki on vahva signaali, joka vauhdittaa muutosta kansallisella tasolla ja auttaa siirtämään asiantuntemusta ja taitotietoa maiden välillä.

EaSI-ohjelman puitteissa tehty työ ei rajoitu rahoitusvälineiden hallinointiin: ohjelma vauhdittaa myös monenlaisia toimenpiteitä, joilla kehitetään sosiaalisten rahoitusmarkkinoiden ekosysteemiä. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalisen rahoittamisen tarjonnan ja kysynnän kehittämiseksi myönnetty avustukset, mutta niihin kuuluu myös muita kuin rahoittamiseen liittyviä toimia, kuten mikroluotontarjoajien eurooppalaiset

käytännösäännöt (*European Code of Good Conduct for Microcredit Provision*), joiden avulla voidaan parantaa mikrorahoitusalan normeja. Tämä vastaa komission tavoitetta lisätä rahoitusvälineiden käyttöä yksityisen rahoituksen houkuttelemiseksi ja edistää sosiaalisen rahoituksen markkinoiden systeemistä kehittämistä.

Lisää työtä tarvitaan kuitenkin edelleen etenkin EaSI-ohjelman toimia koskevan viestinnän ja tulosten levittämisen osalta. Sidosryhmät haluavat saada lisää tietoa ja katsovat, että paremmasta tiedonlevityksestä voisi olla paljon hyötyä etenkin rahoituksen saannin, tulosten, maakohtaisten esimerkkien ja hyvien käytäntöjen, verkkosivujen ja tietokantojen päivityksen, viestintäkielten laajemman valikoiman ja suurelle yleisölle helppokäyttöisemmän sisällön muodossa.

3.6. EaSI-ohjelman hallinnointi

EaSI-ohjelmaa koordinoi Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastoon kuuluva yksikkö, joka vastaa ohjelman soveltamisalan ja rahoituksen määrittelystä sekä ohjelman edistymisen seurannasta ja arvioinnista. Yksikköä avustavat pääosaston operatiivisissa yksiköissä toimivat koordinaattorit ja EaSI-komitea, jossa on yksi edustaja kustakin osallistujamaasta.

Arvioinnissa tarkasteltiin etenkin EaSI-komitean roolia ja todettiin, että sidosryhmien rooleja ja vastuita on kehitettävä, sitouttamisen ja viestinnän lisäämisen ohella. Komitean jäsenet kaipasivat lisää valtaa päätöksenteossa ja enemmän vastuuta varojen jakamisessa sekä ehdotuspyyntöjen suunnittelussa ja pyyntöjen aihealueiden määrittelyssä¹².

Lisäksi arvioinnissa havaittiin, että aihekohtaiset työryhmät olisivat hyödyllisiä EaSI-komitean jäsenten teknisen tietämyksen syventämiseksi. Lisäksi katsottiin, että satunnainen asiantuntijaneuvonnan käyttö voisi olla hyödyllistä tietyillä aihealueilla. Arvioinnissa nousi esiin myös se, että komitean jäsenillä ei ole tarpeeksi tietoa heidän omista maissaan valituista ja toteutetuista hankkeista eikä hankkeista, jotka on hylätty arviointimenettelyn perusteella. Hakijoille olisi annettava enemmän palautetta hylätyksi tulleista hakemuksista, jotta he pystyisivät parantamaan hakemuksiaan. Komitean olisi myös saatava enemmän tietoa etukäteen, jotta tieto saadaan helposti jaettua niille organisaatioille, jotka ovat mahdollisesti kiinnostuneita vastaamaan ehdotuspyyntöihin.

Lisäksi havaittiin, että komiteoiden välistä yhteistyötä on tarpeen lisätä tiedon jakamiseksi ja että EaSI-komitean ja komission välisiä keskusteluja on käytävä säännöllisemmin.

4. Yleinen päätelmä

Väliarvioinnin pohjalta voitiin määritellä useita tapoja, joiden avulla EaSI-ohjelman täytäntöönpanoa voidaan parantaa ennen nykyisen monivuotisen rahoituskehiksen päättymistä. Näitä ovat etenkin määrärahojen joustavampi käyttö talousarvion sisällä ja erityistukea tarvitseviin ryhmiin kohdennettujen toimien lisääminen, menettelyjen yksinkertaistaminen, sisäisen johdonmukaisuuden lisääminen ja EaSI-ohjelman yhdistäminen muihin rahastoihin. Etenkin rahoituksen virtaviivaistamisen avulla voidaan saada aikaan konkreettisia vaikutuksia EaSI-ohjelman merkityksellisyyteen, tehokkuuteen, johdonmukaisuuteen, tuloksellisuuteen ja EU:n tason lisäarvoon. Nämä toimet on mahdollista toteuttaa vuosina 2017–2020 tarkoituksenmukaisten yhteenkytkentöjen tai EU:n eri rahastot linkittävien uusien mekanismien avulla.

¹²Komitean roolin on oltava linjassa perussopimusten, varainhoitoasetuksen meno-ohjelmia koskevien sääntöjen ja komiteamenettelyä koskevan oikeudellisen kehyksen kanssa.

Vuoden 2020 jälkeen kaikki työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston hallinnoimat rahastot, EaSI-ohjelma¹³ mukaan lukien, siirretään Euroopan sosiaalirahasto plus (ESF+) -rahaston alle. Tämä käyttäjäystävällinen sateenvarjorahasto toimii edunsaajien keskitettynä rajapintana, vähentää hajanaisuutta ja lisää rahastojen synergioita. Tällä tavoin se auttaa luomaan olosuhteet, joissa voidaan nykyistä tehokkaammin panna toimeen politiikkoja ja luoda EU:n tason lisäarvoa.

¹³ Väliarvioinnissa nousi esiin tarve parantaa ohjelman sisäistä johdonmukaisuutta. ESF+ -rahasto auttaa sovittamaan yhteen EaSI-ohjelman toiminta-alueen tavoitteet ja niihin tarvittavan rahoituksen. Jos nykyisestä Progress-lohkosta rahoitettavat tavoitteet ja toimien tyypit jäävät ennalleen, EaSI-ohjelman kolmannen lohkon rahoitusvälineet siirretään InvestEU-ohjelmaan, joka kokoaa yhteen tällä hetkellä saatavilla olevat lukuisat EU:n alueen investointeja tukevat rahoitusvälineet, ja Eures-lohkon liikkuvuusportaaliin liittyvät toimet siirretään Euroopan työviranomaisen alaisuuteen. Suoraan hallinnoidut toimet (muut kuin lainapohjaiset toimet ja työperäistä liikkuvuutta tukevat toimet) pidetään ESF+/-EaSI-ohjelman toiminta-alueella.