



Bryssel 11.4.2019
COM(2019) 169 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

**Pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetun neuvoston suosituksen
arviointi**

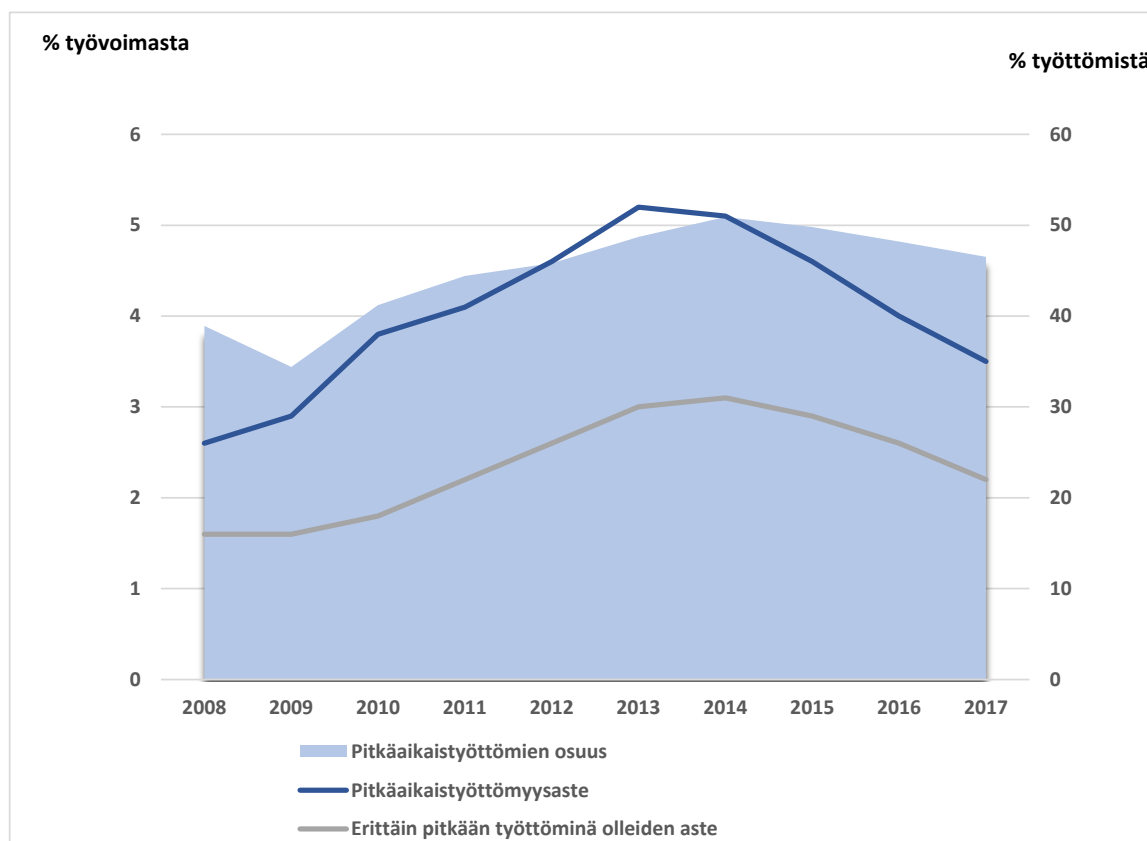
{SWD(2019) 154 final} - {SWD(2019) 155 final}

1. JOHDANTO

Vuosina 2007–2013 yli vuoden työttöminä olleiden määrä Euroopassa kaksinkertaistui. Kun tämä pitkäaikaistyöttömien määrän jyrkkä kasvu oli huipussaan, se vaikutti noin 12 miljoonaan ihmiseen koko Euroopan unionissa. Tähän puuttuminen oli kasvu- ja työllisyysstrategian keskeisiä haasteita, kuten puheenjohtaja Junckerin poliittisissa suuntaviivoissa¹ aikoinaan todettiin.

Sen jälkeen tapahtuneen talouden elpymisen myötä työttömyyssuuntaukset kohenivat, mutta pitkäaikaistyöttömien oli edelleen vaikeaa löytää työtä. Useimmissa jäsenvaltioissa pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä kasvoi edelleen, millä oli vakavia sosiaalisia vaikutuksia.

Kaavio 1: Pitkäaikaistyöttömyysasteet ja pitkäaikaistyöttömien osuus (20–64-vuotiaat), vuotuiset keskiarvot 2008–2017, EU28, Eurostat



Vuonna 2016 **pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annetulla neuvoston suosituksella**² pyritään vastaamaan näihin haasteisiin edistämällä toimenpiteitä, joilla nopeutetaan töihin palaamista lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita

1. kannustamaan pitkäaikaistyöttömien **rekisteröitymistä** työvoimapalveluun

¹ https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_fi

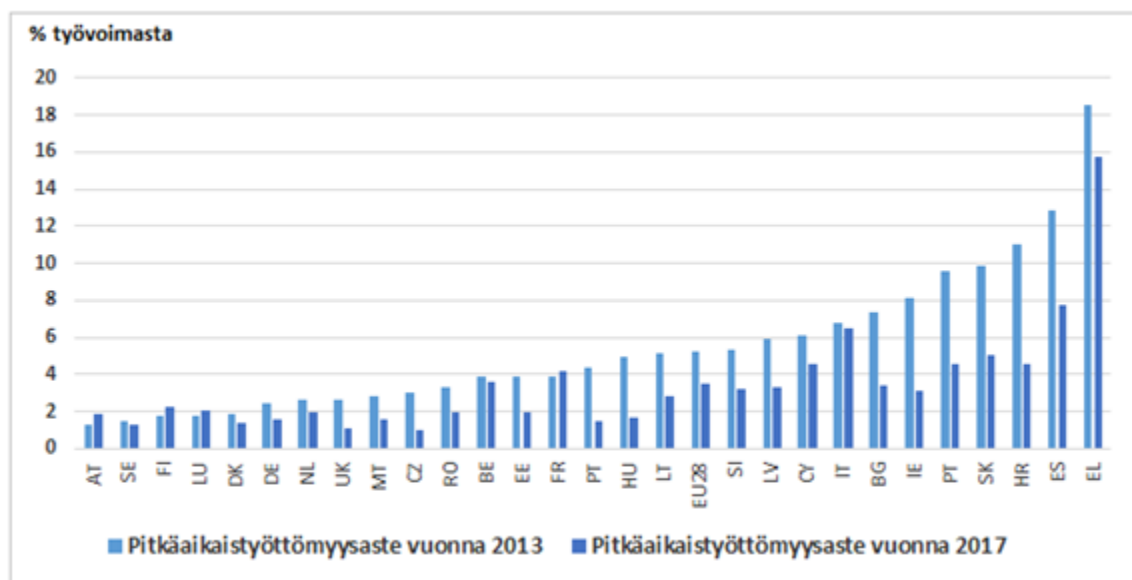
² 2016/C 67/01.

2. lisäämään **yksilöllistä tukea** pitkäaikaistyöttömille yksityiskohtaisella tarvearvioinnilla ja varmistamaan, että **työllistymissopimusta** tarjotaan viimeistään 18 kuukauden kuluttua työttömyyden alkamisesta
3. parantamaan tuen jatkuvuutta koordinoimalla pitkäaikaistyöttömien saatavilla olevia palveluja **keskitetyn yhteispisteen** avulla
4. edistämään ja kehittämään työnantajien, työmarkkinaosapuolten, työvoimapalvelujen, valtion viranomaisten, sosiaalipalvelujen ja koulutuksen tarjoajien välisiä **kumppanuuksia** ja kehittämään **palveluja työnantajille**.

Suosituksen tarkoituksena on siis vahvistaa Euroopan työllisyysstrategiaa ja jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista tehtyä neuvoston päätöstä³ sekä täydentää vuonna 2008 annettua komission suositusta työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi⁴ ja vuonna 2013 annettua neuvoston suositusta nuorisotakuun perustamisesta⁵.

EU:n talous on kasvanut viiden viime vuoden ajan keskeytyksettä. Kasvua ovat edistäneet investointien elpyminen, kuluttajakysynnän kasvu, julkisen talouden paraneminen ja työpaikkojen jatkuva luominen. Työssä on ollut ennätykselliset 240 miljoonaa ihmistä. Myös pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen on tämän myötä jatkunut. Se oli EU:ssa vuonna 2013 5,2 prosenttia ja vuonna 2017 keskimäärin 3,5 prosenttia⁶. Suosituksen antamisen jälkeen pitkäaikaistyöttömien määrä on vähentynyt yli 2,5 miljoonaa. Tilanne kuitenkin vaihtelee eri puolilla EU:ta eikä joissakin jäsenvaltioissa ole vielä päästy kriisiä edeltäneelle tasolle. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on edelleen noin 45 prosenttia.

Kaavio 2: Pitkäaikaistyöttömyysaste maittain (20–64-vuotiaat), vuotuinen keskiarvo 2013 ja 2017, Eurostat



³ 2018/1215.

⁴ 2008/867/EY.

⁵ 2013/C 120/01.

⁶ Tiedot uusimmista neljännesvuosittaisista tilastoista ovat saatavilla tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. ARVIOINNIN KESKEISET TULOKSET

Suosituksessa vaaditaan komissiota antamaan vuonna 2019 neuvostolle kertomus täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla. Arviointi koskee sääntelyn parantamista koskevien vaatimusten kaikkia viittä perustetta – tehokkuutta, vaikuttavuutta, yhdenmukaisuutta, merkityksellisyyttä ja EU:n lisäarvoa⁷. Arviointikausi on vuoden 2015 ensimmäiseltä puoliskolta vuoden 2018 marraskuuhun.

Arvioinnista kävi ilmi, että kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä suosituksen mukaisesti. Huomattavimmat toimintalinjojen muutokset on tehty jäsenvaltioissa, joissa pitkäaikaistyöttömien tuki on ollut vähiten kehittyntä. Se on lähentänyt alan lähestymistapoja koko EU:ssa. Suosituksen kehotukset edellyttävät kuitenkin usein rakenteellisia muutoksia, jotka vaativat poliittista tukea ja joiden vakiintuminen vie aikaa. Siksi on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä suosituksen kokonaisvaltaisista vaikutuksista, muun muassa vaikutuksesta työttömyysasteeseen. Osansa on myös työttömyysasteeseen kohdistuvilla ulkoisilla vaikutuksilla, erityisesti yleisesti suotuisalla talouskehityksellä. Yleisesti ottaen on tärkeää panna merkille, että suosituksesta voidaan tehdä kattavampi vaikutustenarviointi vasta, kun sen täytäntöönpanosta on saatu tietoa ainakin kolmelta kokonaiselta vuodelta⁸.

2.1 Vaikuttavuus

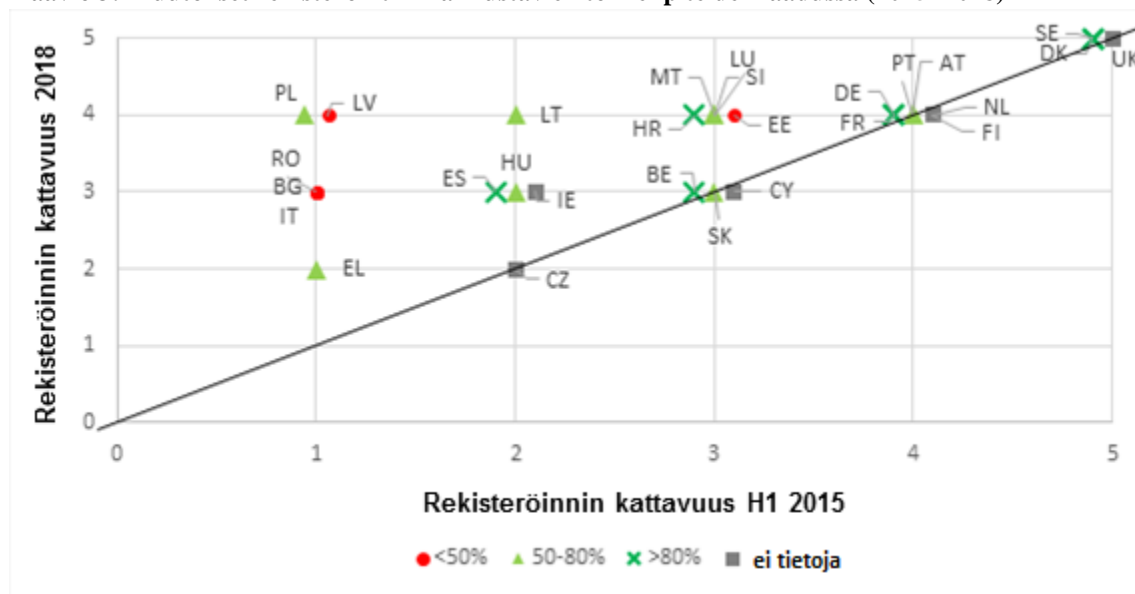
Kannustetaan ennakoivaa tavoittamista

Rekisteröityminen julkisiin työvoimapalveluihin on olennaisen tärkeää, jotta työmarkkinoille integroitumista varten on mahdollista saada tukea. Etuuksien ehdollisuus on yhteinen piirre jäsenvaltioissa, joissa rekisteröintiaste on korkea.

⁷ Paremmen sääntelyn suuntaviivat, SWD(2017) 350.

⁸ Paremmen sääntelyn välineistö, SWD(2017) 350.

Kaavio 3: Muutokset rekisteröintiin kannustavien toimenpiteiden laadussa (2015–2018)⁹



Lähteet: Arviointia tukeva tutkimus, Ramboll, 2019. Huom. Maat on koodattu vuoden 2014 pitkäaikaistyöttömyyden rekisteröintiasteiden mukaan. Pitkäaikaistyöttömyyden rekisteröintiaste on julkisiin työvoimapalveluihin rekisteröityneiden pitkäaikaistyöttömien osuus (tiedot työvoimatutkimuksesta).

Suosituksen antamisen jälkeen 15 jäsenvaltiota on parantanut rekisteröimiseen kannustavien toimenpiteidensä laatua (kaavio 3). Yleisimpiä toimenpiteitä ovat muiden muassa saatavilla olevasta tuesta tiedottaminen rekisteröitymättömille henkilöille ja tiettyjen työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tavoittamiseen tähtäävät toimenpiteet. Esteeksi täytäntöönpanolle on määritetty valmiuksien rajallisuus. Tuloksista käy ilmi, että jäsenvaltioissa on suunnattu toimenpiteitä erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille (esim. romaneille ja kolmansien maiden kansalaisille) sekä muuttamalla olemassa olevia käytäntöjä että ottamalla käyttöön uusia toimenpiteitä. Ei ole kuitenkaan mahdollista päätellä, missä määrin toimenpiteillä tavoitetaan kyseiset ryhmät tai johtuvatko niiden suunnittelu ja täytäntöönpano suosituksista, osittain siksi, että saatavilla olevien tietojen laadussa ja perusteellisuudessa on puutteita. Vielä ei saatu selkeää näyttöä siitä, että toimenpiteet olisivat nostaneet rekisteröintiastetta. Osansa voi olla myös useilla suosituksen kuulumattomilla tekijöillä, kuten suotuisilla taloudellisilla suuntauksilla ja palvelujen laatua koskevien käsitysten hitaalla muuttumisella.

Laatikko 1: Esimerkki tavoittamistoimista

Maltan julkisissa työvoimapalveluissa on vuodesta 2017 lähtien toteutettu uusia toimenpiteitä eri pitkäaikaistyöttömien ryhmille. Julkiset työvoimapalvelut ovat yhteistyössä sosiaalityöntekijöiden, maahanmuuttajajärjestöjen, koulutuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen kanssa perustaneet työnhakua koskevia neuvontapalveluja maahanmuuttajille ja panneet täytäntöön tavoittamistoimia, joilla tunnistetaan ja rekisteröidään pitkäaikaistyöttömät yksinhuoltajavanhemmat.

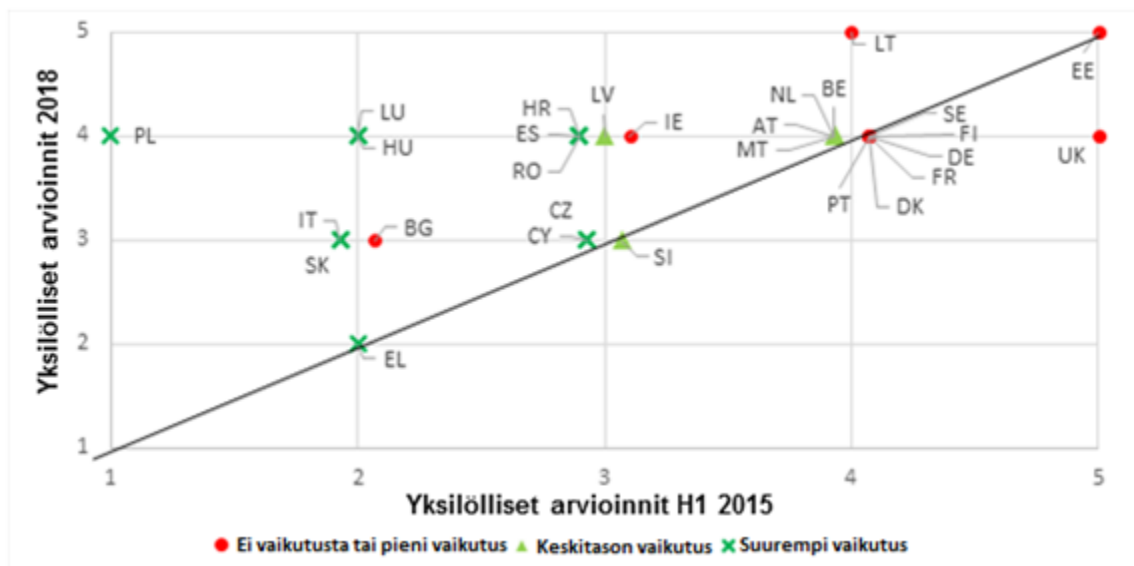
⁹ Pisteytys perustuu poliittisten muutosten kartoitukseen, jonka kansalliset asiantuntijat tekivät arviointia tukevan tutkimuksen osana kahtena ajankohtana – vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla ja vuoden 2018 syyskuussa. Siinä arvioidaan kyseisinä ajankohtina käytössä olleiden toimenpiteiden laatua antamalla niille pisteitä 1–5. 1 tarkoittaa, että toimenpiteitä ei ole ollut tai kyse on ollut pelkistä perustoimenpiteistä, ja 5 tarkoittaa vakiintunutta ja hyvin kehittyntä palvelua/toimintoa, joka täyttää suosituksen ohjeet. Sama koskee kaavioita 3, 4, 6 ja 8.

Keskitytään yksilöön

Suosituksessa kehoitetaan, että kaikille pitkäaikaistyöttömille tarjotaan perusteellinen yksilöllinen arviointi ja työllistymissopimus viimeistään silloin, kun heidän työttömyytensä on kestänyt 18 kuukautta. Työllistymissopimukseen pitäisi kuulua yksilöllinen palvelutarjous, joka kattaa työllisyys- ja sosiaalipalvelut sekä tarvittaessa muut palvelut, jotka saa keskitetystä yhteyspisteestä. Siinä olisi eriteltävä tavoitteet, määräajat ja vastavuoroiset velvoitteet sekä työhön palaamista varten käytettävissä olevat integroitumistoimenpiteet.

Yksilöllisten arviointitoimenpiteiden laatu on parantunut vuodesta 2015 lähtien 12 jäsenvaltiossa (kaavio 4), myös lähes kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joiden mekanismit ovat aiemmin olleet heikkoja.

Kaavio 4: Muutokset yksilöllisten arviointitoimenpiteiden laadussa (2015–2018)



Lähde: Arviointia tukeva tutkimus, Ramboll, 2019. Huom. Odotukset komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta (Euroopan komissio, 2015)

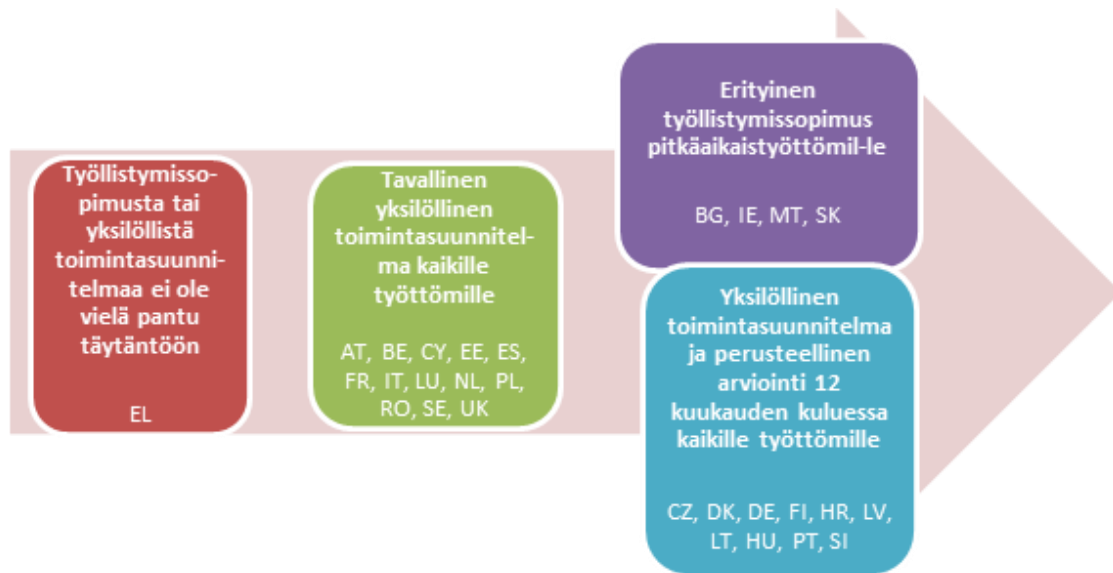
Yli puolessa julkisista työvoimapalveluista pitkäaikaistyöttömät saavat räätälöidympää yksilöllistä arviointia ja ohjausta kuin muut työttömien ryhmät. Heillä on tavallisesti käytössään muita ryhmiä laajempi palveluvalikoima (esim. motivoitukea ja velkaneuvontaa) ja he ovat muita useammin yhteydessä neuvojiin.

Seurantatiedot¹⁰ osoittavat, että useimmat julkiset työvoimapalvelut laativat yksilöllisen toimintasuunnitelman kaikille rekisteröityneille työttömille pian rekisteröitymisen jälkeen ja usein viimeistään kuuden kuukauden kuluttua. Yksilöllinen toimintasuunnitelma laaditaan alustavan arvioinnin jälkeen, ja siinä eritellään palvelutarjous ja palveluntarjoajan ja asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet. Se muodostaa siten käytännön perustan työllistymissopimukselle, jota suosituksessa edellytetään. Tavallisesti yksilöllisiä toimintasuunnitelmia tarkastetaan jatkuvasti tarpeen mukaan.

¹⁰ Tietojen kerääminen pitkäaikaistyöttömiä koskevan suosituksen seuranta varten: 2017.

Työllistymissopimuksen täytäntöönpanon taso vaihtelee. Vain puolet jäsenvaltioista tarjoaa suunnitelman, johon kuuluu muita tukitoimia kuin julkisten työvoimapalvelujen tarjoamia tavallisia työllistämispalveluja, kuten kuntoutusta, terveydenhoitoa, pitkäaikaishoitoa tai asumispalveluja. Vain puolet julkisista työvoimapalveluista tekee perusteellisen arvioinnin, kun henkilöstä tulee pitkäaikaistyötön (kaavio 5).

Kaavio 5: Työllistymissopimuksiin tai yksilöllisiin toimintasuunnitelmiin liittyvät perusteelliset arvioinnit



Lähde: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto pitkäaikaistyöttömiä koskevan suosituksen seurantaan varten kerättyjen tietojen perusteella: vuoden 2017 kertomus

Niiden pitkäaikaistyöttömien osuus, joilla on työllistymissopimus, on 25–100 prosenttia. Erilaisilla lähestymistavoilla (kaavio 5) ei näytä vielä olleen suurta vaikutusta työmarkkinoille siirtymistä koskevaan tasoon. On kuitenkin lupaavaa, että maissa, jotka laativat pitkäaikaistyöttömälle työllistymissopimuksen tai yksilöllisen toimintasuunnitelman, johon sisältyy perusteellinen arviointi, näistä henkilöistä oli vuotta myöhemmin työssä suurempi osuus¹¹ kuin maissa, jotka laativat vain tavallisen yksilöllisen toimintasuunnitelman.

Laatikko 2: Esimerkki toimenpiteistä, joilla edistetään yksilöllistä lähestymistapaa

Kroatia on kehittänyt tilastollisen profilointityökalun, joka auttaa julkisia työvoimapalveluja jaottelemaan asiakkaat sen mukaan, miten kaukana nämä ovat työmarkkinoilta, arvioimalla työllistymisen todennäköisyyden rekisteröitymistä seuraavana 12 kuukautena. Sen jälkeen työnhakijat, joilla on suuri pitkäaikaistyöttömyyden riski, ohjataan perusteelliseen lisäneuvontaan.

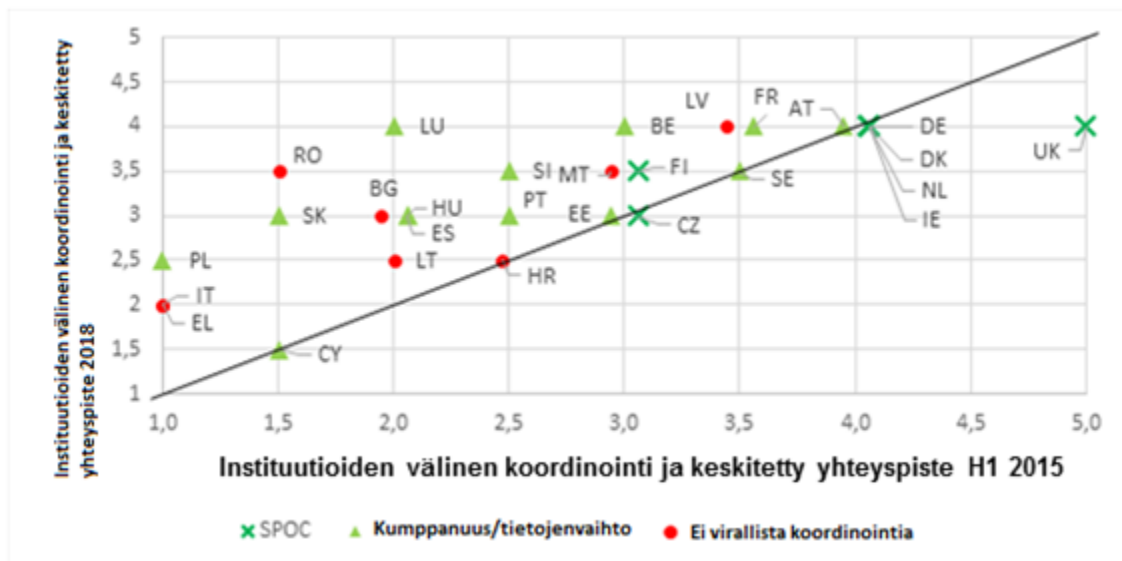
Kaadetaan raja-aidat koordinoinnin lisäämiseksi

Palvelujen koordinointi on tärkeää, jotta voidaan puuttua moninkertaisiin esteisiin, joita pitkäaikaistyöttömillä usein on. Suositus on tehostanut toimia, joilla varmistetaan eri

¹¹ Vuodelta 2016 tiedot saatavilla 12 maasta.

toimijoiden yhteisten palvelujen lisääminen. Tällä alalla toimenpiteidensä laatua on parantanut 17 jäsenvaltiota (kaavio 6).

Kaavio 6: Muutokset sellaisten toimenpiteiden laadussa, joilla lisätään instituutioiden välistä koordinoitua ja perustetaan keskitetty yhteyspiste ("SPOC") (2015–2018)



Lähde: Arviointia tukeva tutkimus, Ramboll, 2019.

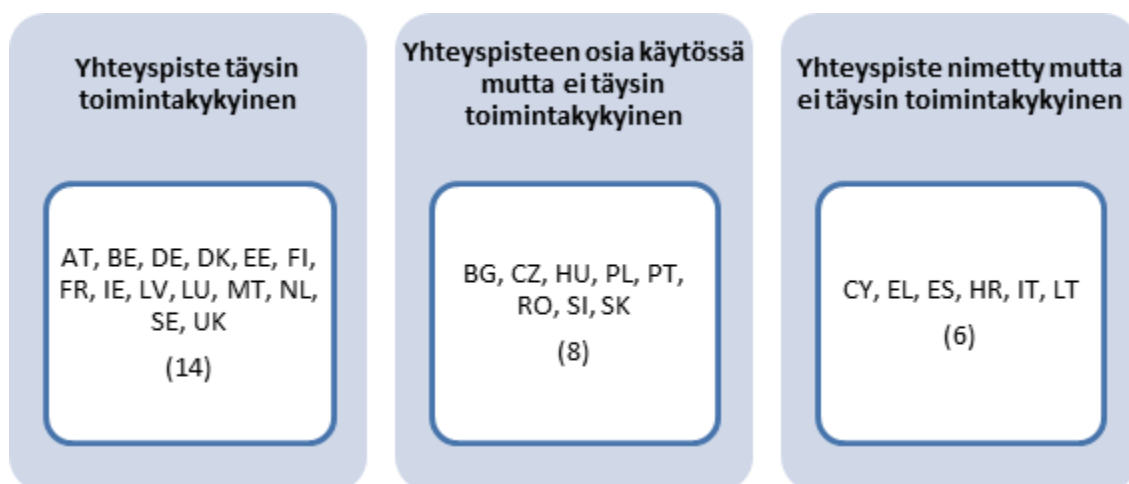
Julkisten työvoimapalvelujen ja sosiaalipalvelujen välisiä koordinoitimekanismeja – kuten tiedonjakosopimuksia ja järjestelmiä, joilla työnhakija ohjataan toiseen palveluun – on nyt kaikissa jäsenvaltioissa, vaikkakin muodot vaihtelevat. Tiedonjakokäytännöt ovat yleisimpiä. Ne ovat olennaisen tärkeitä perustettaessa keskitettyä yhteyspistettä, joka vastaa henkilön tukemisesta koko koordinoitussa palvelutarjouksessa, johon kuuluu työllisyys- ja sosiaalityöpalveluja sekä muita palveluja. Keskitetyn yhteyspisteen toteuttaminen perustuu vahvasti institutionaalisuuteen. Yksityishenkilöitä koskevien tietojen jakamiseen liittyvä lainsäädäntö vaikuttaa siihen, ja eri hallinnon tasot voivat monimutkaistaa sitä.

Laatikko 3: Esimerkki keskitetystä yhteyspisteestä

Suomessa pitkäaikaistyöttömät voivat saada monenlaista tukea eri palvelujen yhteistyömallin ansiosta. Julkiset työvoimapalvelut, sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja tarjoava kunta ja ammatillista kuntoutusta tarjoava Kansaneläkelaitos tekevät kaikki keskenään yhteistyötä joko samasta paikasta, konkreettisesta keskitetystä yhteyspisteestä tai liikkuvasta yksiköstä käsin.

Niistä 15 jäsenvaltiosta, joilla ei ollut vuonna 2015 käytössä keskitettyä yhteyspistettä, yhdeksän on perustanut sen tai suunnitellut toimenpiteitä sen perustamiseksi. Toteutuksen taso kuitenkin vaihtelee. Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön keskeisiä osia (kuten tietojenjakomekanismit), kun taas toiset ovat nimittäneet viranomaisen keskitetyksi yhteyspisteeksi varmistamatta kuitenkaan vielä, että se on toimintakykyinen (kaavio 7).

Kaavio 7: Keskitetyn yhteispisteen toteuttaminen

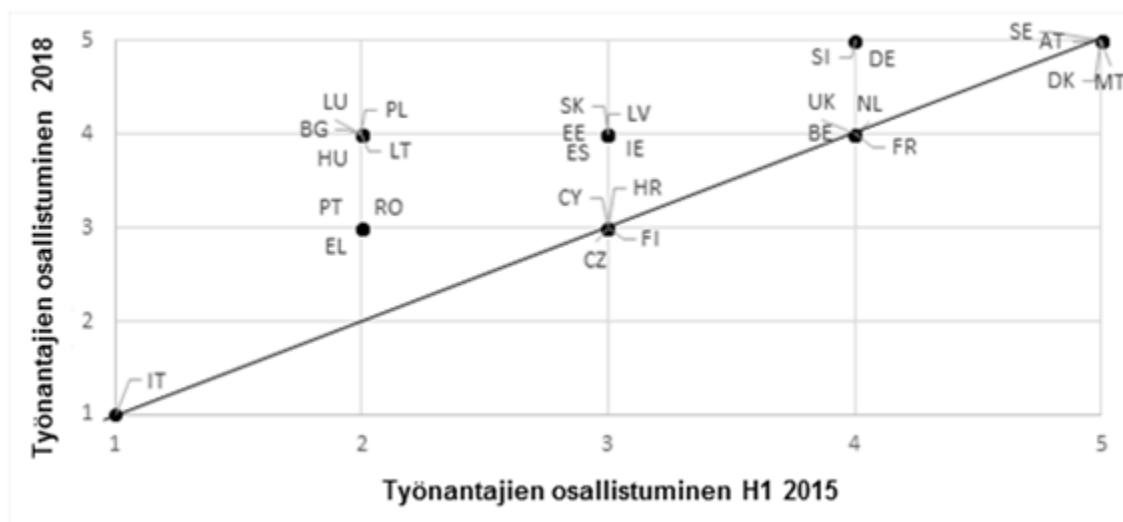


Lähde: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arviointia tukevan tutkimuksen ja työllisyyskomitean tarkastelun päätelmien perusteella.

Lisätään työnantajien osallistumista

Suosituksen antamisen jälkeen 14 jäsenvaltiota on parantanut työnantajien osallistumista lisäävien toimenpiteidensä laatua (kaavio 8).

Kaavio 8: Muutokset työnantajien osallistumisesta lisäävien toimenpiteiden laadussa (2015–2018)



Lähde: Arviointia tukeva tutkimus, Ramboll, 2019.

Työnantajien kannustimet ovat yleisin työnantajien osallistumisen muoto¹². Kaikki jäsenvaltiot tarjoavat nyt työnantajille palveluja, kuten hakijoiden seulontaa ja työnvälitystukea, ja valtaosa tarjoaa ohjausta ja koulutusta työpaikalla (24).

Yhteisötalouden yritysten tukea ja työnvälityksen jälkeisiä tukipalveluja ei ole kehitetty niin paljon. Työnantajien osallistuminen riippuu myös paikallisesta tilanteesta, liiketoimintaympäristöstä ja työmarkkinaosapuolten valmiuksista. Innovatiiviset

¹² Julkisten työvoimapalvelujen valmiuskyselyn raportin tilapäinen moduuli, 2018.

lähestymistavat, joissa on mukana yhteisötalouden yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä, ovat edelleen usein kokeellisella tasolla, eikä virallisia järjestelyjä ole niin paljon.

Laatikko 4: Esimerkki toimenpiteistä, joihin kuuluu kumppanuus työnantajan kanssa

Ranskassa hankkeessa *Territoires zero chômeur de longue durée* perustetaan työllisyyttä tukevia yrityksiä, jotka palkkaavat pitkäaikaistyöttömiä pysyvään palkkatyöhön. Näitä yrityksiä perustetaan yhteisön tarpeiden arvioinnin jälkeen. Julkiset työvoimapalvelut tarjoavat ehdokkaita työpaikkoihin ja valmistelevat heitä työhön palaamiseen antamalla koulutusta eri taidoista. Vuonna 2017 toteutettiin kokeiluhanke kymmenessä kunnassa, ja vuonna 2019 niiden määrä kasvaa 50:een.

Seurataan edistymistä

Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa suoritettava monenvälinen valvonta on edistänyt suosituksen täytäntöönpanon seuranta. Tukeakseen tätä edelleen jäsenvaltiot ovat komission tuella ottaneet käyttöön määrällisen seurantakehyksen, jonka avulla on kerätty tietoa vuosista 2016 ja 2017. Eurooppalaisten julkisten työvoimapalvelujen verkosto on laatinut keskitettyä yhteispistettä ja työllistymissopimusta varten useita laatuvaatimuksia, jotka ovat perustana jäsenvaltioiden laatuarkistuksille. Julkisten työvoimapalvelujen verkosto on myös osallistunut laadullisten tietojen keräämiseen täytäntöönpanosta erityiskyselyllä sekä vertailuoppimisen hankkeella¹³. Arviointi kuitenkin osoitti, että laatua koskevassa seurannassa on parantamisen varaa. Se on ollut haastavaa muuttujien monimutkaisuuden ja tiettyjen tietojen puuttumisen vuoksi.

2.2 Tehokkuus

Suosituksen odotettiin tuovan taloudellisia hyötyjä, mutta koska arviointi koskee lyhyttä ajanjaksoa, on liian varhaista arvioida tarkasti, onko näitä hyötyjä saatu. Tämä johtuu erityisesti siitä, että suosituksessa esitettyjä toimenpiteitä ei ole vielä pantu kaikilta osin täytäntöön jäsenvaltioiden tasolla.

Laadullisista tiedoista voidaan päätellä, että joissakin jäsenvaltioissa suosituksen täytäntöönpanoon liittyvät kustannukset vaikuttavat vähäisiltä, koska ne liittyvät pääosin sisäisten menettelyjen, suuntaviivojen ja prosessien muutoksiin ja/tai tietyt osat ovat jo olleet käytössä. Uusia toimia täytäntöön panneissa jäsenvaltiossa päätöksentekijät ja ammatinharjoittajat katsoivat, että kustannukset eivät ole kohtuuttoman suuria saatuun hyötyyn nähden. Havainnoista kävi kuitenkin myös ilmi, että erityisesti alueellisella ja paikallisella tasolla resurssirajoitukset ovat esteenä täytäntöönpanolle.

Suosituksen kokonaishyötyjä on kuitenkin edelleen liian varhaista arvioida, koska jotkin vaikutukset näkyvät vasta tietyn ajan päästä. Vaikutuksia on myös vaikeaa kokonaan erottaa ulkopuolisista tekijöistä, kuten suotuisista taloudellisista oloista. Siksi on osoittautunut hankalaksi saada luotettavaa näyttöä, jonka perusteella voitaisiin määrittää suosituksen *suoraan* liittyvät kustannukset tai hyödyt jäsenvaltioissa. EU:n tasolla aiheutuneet kustannukset vaikuttavat olevan sidosryhmien mielestä kohtuullisia tietämyksen vaihdon ja säännöllisen seurannan tuomiin hyötyihin nähden.

¹³ Perustettu julkisten työvoimapalvelujen tehostetusta yhteistyöstä 15 päivänä toukokuuta 2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 573/2014.

2.3 Merkityksellisyys

Suositus on edelleen merkityksellinen. Pitkäaikaistyöttömille annettavan tuen laatu vaihtelee edelleen, ja työttömyysasteissa on edelleen eroja. Suosituksella on ollut enemmän merkitystä jäsenvaltioissa, joissa järjestelmät eivät ole niin kehittyneitä. Niissä se on lisännyt tietoa haasteista ja auttanut laatimaan toimintapoliittisia ohjelmia. Se on kuitenkin merkittävä myös maissa, joiden järjestelmät ovat kehittyneempiä, koska väestörakenteen muuttumisen ja tiukentuvien työmarkkinoiden vuoksi on yhä tärkeämpää, että kaikki kynnelle kykenevät tekevät työtä. Jäsenvaltiot ovat suosineet varhaista toimintaa ja käytännössä kaikki jäsenvaltiot laativat yksilöllisiä arviointeja ja yksilöllisiä toimintasuunnitelmia/työllistymissopimuksia paljon aikaisemmassa vaiheessa rekisteröityneille työttömille. Siksi nimenomainen viittaus 18 kuukauden aikarajaan ei ole enää niin merkityksellinen.

2.4 Yhdenmukaisuus

Suositus ja muut EU:n toimintapoliittiset välineet, joiden tarkoituksena on tukea ihmisiä palaamaan takaisin työelämään, ovat erittäin yhdenmukaisia. Näitä välineitä ovat muun muassa komission suositus aktiivisesta osallisuudesta, neuvoston suositus nuorisotakuun perustamisesta ja taitojen parantamisen polusta¹⁴ sekä toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisesta¹⁵.

Sen säännökset ovat yhdenmukaisia myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin¹⁶ ja uusimpien työllisyyden suuntaviivojen kanssa. Sekä eurooppalaisen ohjausjakson että julkisten työvoimapalvelujen verkoston työn kanssa on yhteisvaikutusta. Ehdotetut toimenpiteet vastaavat yleisesti ottaen kansallisia painopisteitä.

Jäsenvaltiot ovat myös käyttäneet Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) täytäntöönpanon tukena. Vuoden 2017 loppuun mennessä ESR:n toimenpiteisiin osallistuvien pitkäaikaistyöttömien määrä oli noin 2,6 miljoonaa eli 17 prosenttia kaikista ESR:n osallistujista siihen mennessä¹⁷.

2.5 EU:n lisäarvo

Suositus on auttanut pitämään aiheen korkealla toimintapoliittisissa ohjelmissa EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa. Erityisesti jäsenvaltioissa, joissa vaikutuksen odotettiin olevan suuri, se vaikutti toimenpiteiden keskittämiseen ja ohjasi täytäntöönpanoa. Tämä vahvistetaan neuvoston hyväksymissä työllisyysvaliokunnan (EMCO) vuoden 2018 keskeisissä viesteissä¹⁸.

Komissio on tukenut aktiivisesti jäsenvaltioiden toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömien integroimiseksi työmarkkinoille. Se on edistänyt seurantakehyksen rakentamista ja

¹⁴ 2016/C 484/01.

¹⁵ COM(2016) 377 final.

¹⁶ Oikeus henkilökohtaiseen, jatkuvaan ja johdonmukaiseen tukeen ja oikeus perusteelliseen yksilölliseen arviointiin viimeistään 18 kuukauden kuluttua työttömyyden alkamisesta.

¹⁷ Aihekohtainen muistio ESR:n ja nuorisotyöllisyysaloitteen tuesta pitkäaikaistyöttömille, Euroopan komissio, 2019

¹⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14409-2018-INIT/fi/pdf>

laadullisten tietojen keräämistä kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio on myös edistänyt jäsenvaltioiden vastavuoroista oppimista työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman (EaSI) ja julkisten työvoimapalvelujen verkoston välityksellä. Siten on myös luotu perusta tuleville toimintapoliittisille keskusteluille. Komissio tukee edelleen vastavuoroista oppimista innovatiivisella hankkeella, joka kuuluu ESR:n työllisyyttä koskevaan kansainvälisen yhteistyön verkostoon. Hankkeessa on yhdistetty hyvän käytännön hankkeita ja jäsenvaltioita, jotka haluavat kehittää tukeaan pitkäaikaistyöttömille. Kokeiluhankkeet ovat käynnissä, ja niitä on tarkoitus laajentaa ESR:n kautta¹⁹.

3. TÄYTÄNTÖÖNPANON JÄLJELLÄ OLEVAT AUKOT

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä, joilla kannustetaan **rekisteröitymistä**, mutta se ei ole vielä näkynyt rekisteröitymisasteen nousuna. Julkisten palvelujen kohdennettua saavutettavuutta on vielä varaa lisätä.

Yksilöllisen tuen tarjoamiseen sovelletaan entistä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa, mutta yksilöllisen arvioinnin laatu vaihtelee. Tämä riippuu työmääristä ja siitä, tehdäänkö perusteellinen arviointi ja kohdennettu tarjous heti, kun henkilöstä tulee pitkäaikaistyötön. Lisäksi voidaan keskittyä entistä enemmän taitojen ennakointiin ja arviointiin varhaisessa vaiheessa, jotta ennalta ehkäiseviä lähestymistapoja voidaan tukea paremmin. Tämä on tärkeää, jotta pitkäaikaistyöttömyydestä ei muodostu uutta haavoittuvuustekijää.

Vaikka **työllistymissopimukset** ovat jossakin muodossa käytössä lähes kaikissa jäsenvaltioissa, joitakin keskeisiä ominaisuuksia puuttuu. Ne sisältävät yleensä vain tavallisia työllisyyspalveluja. Tämä puute liittyy palveluntarjoajien heikkoon yhteistyöhön.

Jäsenvaltiot pyrkivät selkeästi lisäämään **palvelujen koordinoitua**. **Keskitetyn yhteyspisteen** täytäntöönpanossa on kuitenkin edelleen aukkoja. Esteitä ovat keskeisten toimijoiden valmiudet ohjata integroitumista sekä poliittinen tuki institutionaalisen ja/tai lainsäädännöllisen muutoksen varmistamiselle. Koordinointisopimuksiin voitaisiin myös ottaa mukaan lisää toimijoita, erityisesti kansalaisyhteiskuntaa.

Työnantajien osallistuminen lisääntyy, mutta taloudelliset kannustimet ovat edelleen yleisin sitouttamisen muoto. Työnvälityksen jälkeiset tukipalvelut ja yhteisötalouden yritysten tuki eivät ole edenneet paljon. Myöskään monen sidosryhmän kumppanuudet, joilla varmistetaan kestävä integroituminen työmarkkinoille, eivät ole niin yleisiä.

Seurannan osalta jäsenvaltiot ovat edenneet huomattavasti tietojen keräämisessä. Sen ansiosta neuvoston työllisyyskomitean kehittämään indikaattorikehykseen perustuva vertailtavuus on parantunut²⁰. Lisätoimenpiteitä kuitenkin tarvitaan parantamaan tietojen laatua ja kattavuutta sekä jäsenvaltioiden valmiuksia kerätä tietoja siitä, missä ihmiset ovat työttömyyden päättymisen jälkeen, esimerkiksi yhdistämällä eri rekistereitä. **EU:n**

¹⁹ <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/three-support-packages-fight-long-term-unemployment>

²⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16934&langId=en>

tuen osalta komissio on toiminut aktiivisesti seurannassa ja vastavuoroisessa oppimisessa. Lisätoimia voitaisiin ehkä toteuttaa sosiaalisen innovoinnin tueksi EaSI-ohjelman kautta tai vapaaehtoisilla aloitteilla ja yritysten yhteenliittymillä, joilla tuetaan pitkäaikaistyöttömiä. Ne ovat erittäin riippuvaisia konkreettisesta kysynnästä.

4. ETENEMISTAVAT TÄYTÄNTÖÖNPANON VAHVISTAMISEKSI

Väestörakenteen muutoksen, tiukkenevien työmarkkinoiden ja nopeasti muuttuvan työmaailman vuoksi on ratkaisevan tärkeää varmistaa, että kaikki kynnelle kykenevät ovat työssä. Täytäntöönpanon vahvistamiseksi **jäsenvaltioiden** olisi lisättävä toimenpiteitään seuraavissa:

Rekisteröinnin lisääminen

- Lisätään työllisyys- ja sosiaalipalvelujen valmiuksia saavuttaa työelämän ulkopuolella olevat.
- Otetaan kansalaisyhteiskunta, paikalliset toimijat ja itse työttömät mukaan tavoittamistoimenpiteiden suunnitteluun.
- Keskitytään entistä enemmän ennaltaehkäiseviin lähestymistapoihin varhaisvaroitussjärjestelmien sekä taitojen ennakkoinnin ja yhteensovittamisen avulla.

Yksilöllisen tuen laadun parantaminen

- Lisätään julkisten työvoimapalvelujen valmiuksia tarjota yksilöllistä ja kokonaisvaltaista tukea alusta alkaen.
- Varmistetaan, että pitkäaikaistyöttömille tarjottavat aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimet ovat kohdennettuja ja muokattuja heidän tarpeisiinsa.

Palvelujen jatkuva koordinointi

- Nopeutetaan siirtymää kohti keskitetyn yhteyspisteen täytäntöönpanoa poliittisella tuella ja institutionaalisella ja lainsäädännöllisellä muutoksella, jotta organisaatioiden välinen tietojen jako ja koordinointi ovat mahdollisia, esimerkiksi yhdistämällä eri rekistereitä.

Työnantajien osallistumisen lisääminen

- Lisätään julkisten työvoimapalvelujen työnantajille tarjoamia työnvälityksen jälkeisiä tukipalveluja myös luomalla vahvoja kumppanuuksia kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten kanssa.
- Tuetaan sellaisten yhteisötalouden yritysten kehitystä, jotka tarjoavat työ- ja koulutusmahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömille.
- Kannustetaan tuettua työllisyyttä ja työn muotoilua koskevia lähestymistapoja.

Seuranta

- Jatketaan työtä tietojen laadun ja kattavuuden parantamisessa, myös haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä koskevien tietojen kattavuuden osalta.
- Varmistetaan entistä kokonaisvaltaisempi seurantatietojen valikoima tulosten kestävyuden seuraamista varten.

Euroopan komissio voi tukea jäsenvaltioita suosituksen täytäntöönpanon vahvistamisessa

- seuraamalla yksilöllisten arviointien ja työllistymissopimusten laatuäkökohtia julkisten työvoimapalvelujen verkoston tuella
- selvittämällä tapoja seurata palvelujen yhdistämisen ja keskitetyn yhteyspisteen täytäntöönpanon tasoa sekä parantaa edelleen tietojen laatua ja kattavuutta, muun muassa haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä koskevien tietojen kattavuuden osalta
- laatimalla laatuvaatimukset tehokkaita aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimia varten työllisyyskomitean aktiivista työmarkkinapolitiikkaa koskevan vertailutyön perusteella
- edistämällä vastavuoroista oppimista julkisten työvoimapalvelujen verkoston, ESR:n komitean, vertaisarviointien ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien avulla
- hyödyntämällä EaSI-ohjelmaa siten, että
 - kannustetaan toimintapoliittisia kokeiluja työnantajien, sosiaaliturvapakettien ja kansalaisjärjestöjen kanssa
 - tuetaan pitkäaikaistyöttömille jäsenvaltioissa kohdennettujen ohjelmien ja toimenpiteiden poliittisen vaikutuksen arviointeja
- kannustamalla käyttämään Euroopan rakenne- ja investointirahastoja, erityisesti Euroopan sosiaalirahastoa, rakenneuudistusten tukipalvelua sekä tulevaa Euroopan sosiaalirahasto plussaa, uudistusten toteuttamisen tukivälinettä ja InvestEU-ohjelmaa, siten, että
 - annetaan taloudellista tukea pitkäaikaistyöttömille kohdennetuille toimenpiteille sekä toimenpiteille, joilla parannetaan työllistettävyyttä ja työmarkkinoille integroitumista, erityisesti sellaisten ihmisten osalta, jotka ovat vaarassa joutua syrjään työmarkkinoilta
 - edistetään pitkäaikaistyöttömien parissa työskentelevien eri palvelujen valmiuksien vahvistamista, muun muassa investointeja keskitetyn yhteyspisteen perustamiseen ja tietotekniseen infrastruktuuriin.