



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 5/2017

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Nuorisotyöttömyys – ovatko EU:n toimintapolitiikat tuottaneet tulosta?

Nuorisotakuun ja nuorisotyöllisyysaloitteen arviointi

sekä komissio vastaukset

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia.

Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti II tarkastusjaosto, joka on erikoistunut yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoaloihin. Raportoivana jäsenenä toimi jaoston puheenjohtaja Iliana Ivanova. Tarkastukseen osallistuivat kabinettipäällikkö Tony Murphy, kabinettiavustaja Mihail Stefanov, toimialapäällikkö Emmanuel Rauch, tehtävävastaava Marco Fians sekä tarkastajat Marija Grguric, Benjamin Jakob, Romuald Kayibanda, Kristina Maksinen, Aino Nyholm, Dana Smid Foltynova ja Michele Zagordo.



Vasemmalta oikealle: Marija Grguric, Mihail Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Ivanova, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

SISÄLLYS

	Kohta
Sanasto	
Tiivistelmä	I–XI
Johdanto	1–26
Nuorisotyöttömyys Euroopan unionissa	1–5
Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat NEET-nuoret	6–10
Nuorisotakuu	11–17
Nuorisotakuun seurantajärjestelyt	18–19
Nuorisotyöllisyysaloite	20–24
Aiempi nuorisotakuuta koskeva tilintarkastustuomioistuimen arviointi	25–26
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	27–29
Huomautukset	30–158
Nuorisotakuun täytäntöönpanon edistymistä koskeva arviointi	30–59
NEET-nuorten lukumäärän lasku korreloi nuoren väestön määrän laskun kanssa	32–35
NEET-nuorten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä edistyi vain vähän	36–42
Positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten määrä kasvoi, mutta tarjouksia ei ollut saatavilla riittävästi	43–52
Kestävä integroituminen muodostaa yhä haasteen	53–59
Nuorisotakuujärjestelmän tuloksiin vaikuttavat tekijät	60–98
Käytössä ei ollut strategioita, joissa olisi määritetty selkeät välitavoitteet ja varsinaiset tavoitteet kaikkien NEET-nuorten tavoittamiseksi	61–72
Jäsenvaltiot eivät arvioineet nuorisotakuun kokonaiskustannuksia ja käytettävissä olevaa rahoitusta	73–78
Jäsenvaltioiden lähestymistapa vaikuttaa NEET-nuorten kestävään integrointiin	79–91
Tietojen heikko laatu vaikeutti nuorisotakuun tulosten arviointia	92–98
Nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutuksen arviointi	99–158
NEET-väestön puutteellinen arviointi vaikutti nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpideohjelman suunnitteluun	102–111
Riski siitä, että nuorisotyöllisyysaloite/ESR korvaa kansallisen rahoituksen	112–116

Tietojen laatu ja tiedonkeruuta koskevat komission ohjeet vaikuttavat nuorisotyöllisyysaloitteen tulosten mittaamiseen	117–134
Jäsenvaltiot käyttivät vain osan nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelmille tarkoitettua ylimääräisestä ennakkomaksusta	135–138
Nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:sta tuettujen toimenpiteiden osalta raportoidut tulokset jäivät odotusten alapuolelle	139–148
Suoraan otokseen poimitut yksittäistapaukset vahvistivat täytäntöönpanovaikeudet	149–158
Johtopäätökset ja suositukset	159–182

Liite – Nuorisotakuun seuranta: Erot jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa

Komission vastaukset

SANASTO

Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound) on EU:n virasto, jonka tehtävänä on antaa vertailevien tietojen, tutkimusten ja analyysien perusteella informaatiota, neuvontaa ja asiantuntija-apua EU:n sosiaalipolitiikan alalla.

Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) koostuvat viidestä eri rahastosta, joiden tavoitteena on vähentää alueellista epätasapainoa koko EU:ssa: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKTR).

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista koheesiota Euroopan unionissa parantamalla työllisyyttä ja työllistymismahdollisuuksia (lähinnä koulutustoimenpiteiden avulla) sekä edistämällä korkeaa työllisyysastetta ja uusien ja parempien työpaikkojen luomista.

Hallintoviranomainen on julkinen tai yksityinen elin, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan toimenpideohjelmia. Hallintoviranomaisen tehtävänä on muun muassa valita rahoitettavat hankkeet, seurata hankkeiden täytäntöönpanoa ja raportoida komissiolle taloudellisista näkökohdista ja saavutetuista tuloksista.

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on Yhdistyneiden kansakuntien järjestö, joka käsittelee työelämän kysymyksiä ja erityisesti kansainvälisiä työelämän normeja.

NEET (*neither in employment, education or training*) tarkoittaa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia henkilöitä. Määritelmä kattaa työttömät sekä työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt.

Nuoret: Nuorisotakuun yhteydessä nuorilla tarkoitetaan 15–25 -vuotiaita ja joissakin jäsenvaltioissa 15–29 -vuotiaita.

Nuorisotakuu on neuvoston toimintapolitiikka, jonka avulla on määrä varmistaa, että kaikille enintään 25-vuotiaille nuorille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa virallisen koulutuksen päättämisestä tai työttömäksi joutumisesta.

Jäsenvaltiot laativat **nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelmia (YGIPs)**, joiden avulla nuorisotakuut pannaan täytäntöön kansallisella tasolla. Suunnitelmissa määritetään julkisten viranomaisten ja muiden organisaatioiden roolit sekä se, kuinka takuu on määrä rahoittaa (EU:n varojen käyttö mukaan luettuna). Niissä yksilöidään niin ikään, kuinka edistymistä on tarkoitus arvioida. Suunnitelmissa vahvistetaan myös toteuttamisaikataulu.

Nuorisotyöllisyysaloite (YEI) on EU-ohjelma, jonka tavoitteena on tarjota taloudellista tukea alueilla, joiden nuorisotyöttömyysaste on yli 25 prosenttia.

Nuorisotyöttömyyttä käsittelevä toimintaryhmä (YAT): Komissio perusti helmikuussa 2012 kansallisista asiantuntijoista ja EU:n virkamiehistä koostuvia nuorisotyöttömyyttä käsitteleviä

toimintaryhmiä niiden kahdeksan jäsenvaltion kanssa, joiden nuorisotyöttömyysaste oli tuolloin kaikkein korkein. Toimintaryhmien tehtävänä on yksilöidä toimenpiteitä, joiden avulla ohjelmakaudelta 2007–2013 vielä saatavissa oleva EU-rahoitus (ESR:n rahoitus mukaan lukien) käytetään nuorten työllistymismahdollisuuksien sekä pk-yritysten tukemiseen.

Seuraus: Tukitoimesta seuraava muutos, joka liittyy yleensä toimen tavoitteisiin (esim. harjoittelijoiden työllistyminen). Seuraukset voivat olla odotettuja tai odottamattomia, myönteisiä tai kielteisiä.

Toimenpideohjelmissa asetetaan jäsenvaltioiden painopistealueet ja erityistavoitteet sekä määritetään, kuinka rahoitus käytetään hankkeiden rahoittamiseen tietyn ajanjakson (tavallisesti seitsemän vuoden) kuluessa.

Toimintalinjat ovat toimenpideohjelman pääasiallisia menoaloja. Toimintalinjat käsittävät joukon toisiinsa liittyviä toimia, joilla on mitattavissa olevat erityistavoitteet.

Tulos on mitattavissa ja johtuu julkisesta tukitoimesta välittömästi tai välillisesti. Koheesiolitiikassa tulokset jaotellaan tavallisesti seurauksiin ja vaikutuksiin.

Työllisyyskomitea (EMCO) on neuvoston pääasiallinen työllisyys- ja sosiaaliasioista vastaava työllisyysalan neuvoa-antava komitea.

TIIVISTELMÄ

Nuorisotakuu

I. Nuorisotyöttömyys ei ole uusi ilmiö. Se on pysynyt erittäin korkeana useissa EU:n jäsenvaltioissa jo vuosien ajan. Vuoden 2008 taluskriisi vaikeutti entisestään nuorten integroitumista työmarkkinoille. Tilanne on sittemmin kohentunut, mutta vielä kesäkuun 2016 lopussa EU:ssa oli työttömänä yli 4,2 miljoonaa alle 25-vuotiasta.

II. Merkittävimpiä tähän ongelmaan puuttuvia EU:n aloitteita on nuorisotakuu, jonka yhteydessä jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että kaikki alle 25-vuotiaat nuoret saavat laadukkaan työtarjoituksen tai heille tarjotaan täydennyskoulutusta, oppisopimuskoulutusta tai harjoittelujakso neljän kuukauden kuluessa koulun päättämisestä tai työttömäksi joutumisesta.

III. Lisäksi Eurooppa-neuvosto sopi nuorisotyöllisyysaloitteen perustamisesta. Aloitteelle myönnettiin 6,4 miljardin euron määrärahat (joista 3,2 miljardia euroa maksetaan EU:n talousarvion uudesta budjettikohdasta ja 3,2 miljardia euroa perustuu ESR:n kansallisiin määrärahoihin). Tarkoituksena on lisätä EU:n taloudellista tukea alueille ja yksityishenkilöille, jotka kärsivät eniten nuorisotyöttömyydestä ja työvoiman ulkopuolella olosta.

Tarkastuksen toteuttaminen

IV. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tuottiko nuorisotakuu tuloksia jäsenvaltioissa ja edistikö nuorisotyöllisyysaloite tavoitteiden toteutumista. Tarkastuksessa tutkittiin erityisesti, olivatko jäsenvaltiot edistyneet nuorisotakuun täytäntöönpanossa ja olivatko ne puuttuneet tarkoituksenmukaisesti tekijöihin, jotka saattavat vaikuttaa sen täytäntöönpanoon. Lisäksi arvioitiin, toteuttivatko jäsenvaltiot nuorisotyöllisyysaloitetta tavalla, joka edisti nuorisotakuun tavoitteiden saavuttamista.

V. Nuorisotakuun täytäntöönpanon edistymistä arvioitiin tekemällä tarkastuskäynnit seuraaviin seitsemään jäsenvaltioon: Irlanti, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Portugali ja Slovakia. Nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutusta arvioitiin tekemällä tarkastuskäynnit samoihin jäsenvaltioihin Irlantia ja Slovakiaa lukuun ottamatta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti

tarkastukset nuorisotakuun virallisen käynnistymisen (huhtikuu 2013) ja toukokuun 2016 välisenä aikana.

Tarkastushavainnot

VI. Tarkastuskäynnin kohteena olleet seitsemän jäsenvaltioita olivat edistyneet nuorisotakuun täytäntöönpanossa ja tuloksia oli saavutettu jonkin verran. Nyt –yli kolme vuotta neuvoston suosituksen hyväksymisen jälkeen – vallitseva tilanne ei kuitenkaan täytä nuorisotakuun käynnistämisen yhteydessä alun perin vallinneita odotuksia. Nuorisotakuun tavoitteena on, että kaikille NEET-nuorille esitetään laadukas tarjous neljän kuukauden kuluessa.

VII. Yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista ei ole vielä huolehtinut siitä, että kaikilla NEET-nuorilla on mahdollisuus saada neljän kuukauden kuluessa tarjous, jonka turvin he voivat integroitua työmarkkinoille kestäväällä tavalla. Yhtenä keskeisenä tekijänä tilanteeseen vaikuttaa se, että toimia ei kyetä kohdentamaan koko NEET-väestöön pelkästään EU:n talousarviovaroin.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin toteaa lisäksi, että nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutus nuorisotakuun tavoitteiden saavuttamiseen oli tarkastusajankohtana hyvin vähäinen viidessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa.

Suositukses

IX. Jäsenvaltioiden ja komission olisi tulevien työllisyysalan aloitteiden yhteydessä

- hallittava odotuksia asettamalla realistiset ja tavoitettavissa olevat tavoitteet ja tavoitearvot
- suoritettava rahoitusvajearviointeja ja markkina-analyyseja ennen järjestelmien perustamista.

X. Jäsenvaltioiden olisi

- laadittava nuorten tavoittamiseksi tarkoituksenmukaisia strategioita, jotta koko NEET-väestö kyettäisiin yksilöimään ja rekisteröimään
-

- laadittava kattava selvitys kustannuksista, jotka aiheutuvat nuorisotakuun täytäntöönpanosta koko NEET-väestön osalta; jäsenvaltioiden olisi asetettava täytäntöönpanoon liittyvät toimet etusijalle ja toteutettava niitä saatavilla olevan rahoituksen mukaan
- varmistettava, että tarjouksia pidetään laadukkaina vain, jos ne vastaavat osallistujan profiilia ja työmarkkinoiden kysyntää ja johtavat kestäväan integroitumiseen työmarkkinoille
- parannettava seuranta- ja raportointijärjestelmiään, jotta tarjolla olisi säännöllisesti laadukasta tietoa, mikä helpottaisi enemmän näyttöön perustuvien nuorisopolitiikkojen kehittämistä – tämä koskee erityisesti seurantavalmiuksia sellaisten osallistujien kohdalla, jotka poistuvat nuorisotakuujärjestelmän piiristä, jotta tuntemattomista syistä tapahtuvien poistumisten määrä saadaan vähennettyä mahdollisimman pieneksi.

XI. Komission pitäisi

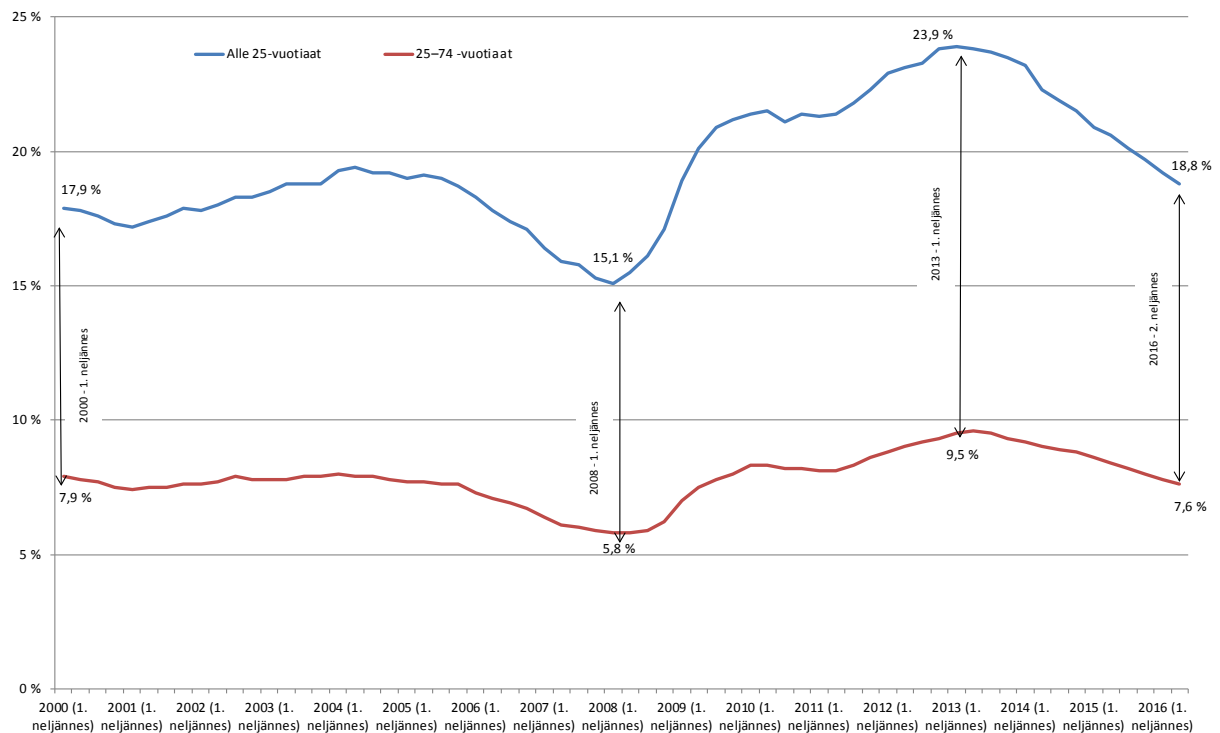
- laatia ja ehdottaa yhdessä EMCON kanssa standardeja laatukriteereille, joita sovellettaisiin nuorisotakuun yhteydessä esitettäviin tarjouksiin
 - yksilöidä ja jakaa hyviä seuranta- ja raportointikäytäntöjä jäsenvaltioissa käytössä olevien järjestelmien osalta suorittamansa selvityksen perusteella
 - varmistaa toimenpideohjelmien muutosten hyväksymisprosessinsa avulla, että jäsenvaltiot suorittavat NEET-väestön ominaispiirteiden yleisarvioinnin ja osoittavat, että toimenpideohjelmiin sisältyvät nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpiteet kohdentuvat asianmukaisesti nuorten tarpeisiin
 - tarkistaa tiedonkeruuta koskevia ohjeitaan, jotta tulosten liioittelun riski jäisi minimiin. Jäsenvaltioiden olisi tarkistettava perustasojaan ja tavoitearvojaan ohjeiden mukaisesti.
-

JOHDANTO

Nuorisotyöttömyys Euroopan unionissa

1. Nuorisotyöttömyys ei ole uusi ilmiö. Se on pysynyt erittäin korkeana useissa EU:n jäsenvaltioissa jo vuosien ajan. Vuoden 2008 taluskriisi vaikeutti entisestään nuorten integroitumista työmarkkinoille. Tilannetta kuvastaa se, että nuorten (15–24 -vuotiaiden) työttömyysaste kasvoi 8,8 prosenttiyksiköllä vuoden 2008 ensimmäisen neljänneksen ja vuoden 2013 ensimmäisen neljänneksen välillä, jolloin se oli korkeimmillaan (23,9 prosenttia).
2. Saman ajanjakson kuluessa vanhemman aktiiviväestön (25–74 -vuotiaat) työttömyysaste kasvoi vähemmän (3,7 prosenttiyksikköä, 5,8 prosentista 9,5 prosenttiin). Tämä on alle puolet 15–24 -vuotiaiden ikäryhmässä havaitusta kasvusta (ks. **kaavio 1**).

Kaavio 1 – Työttömyysaste 15–24 -vuotiaiden ja 25–74 -vuotiaiden ikäryhmissä vuodesta 2000 vuoden 2016 kesäkuuhun (EU:n 28 jäsenvaltion keskiarvo)

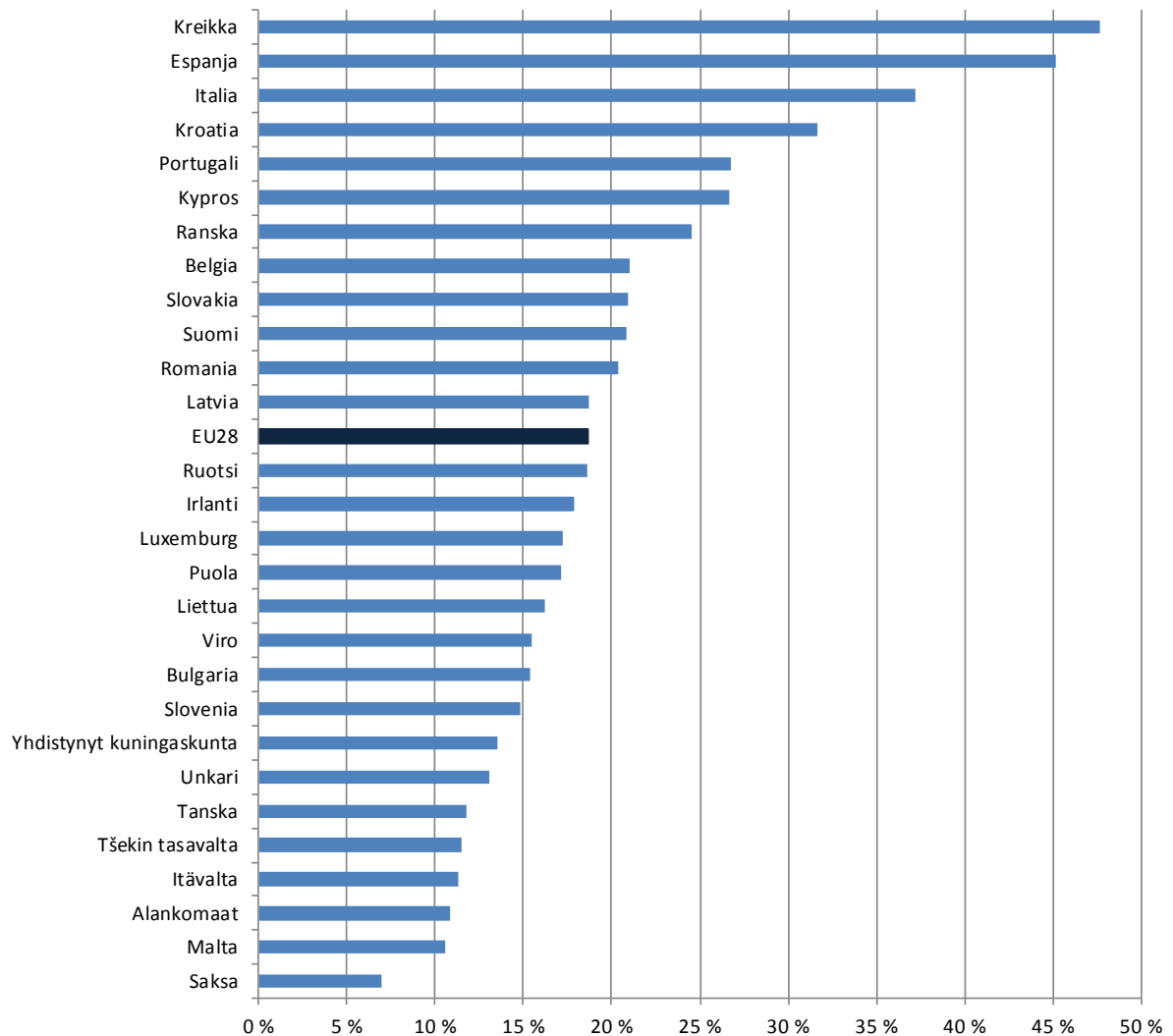


Lähde: Työttömyysastetta (EU-28) koskevat Eurostatin kausitasoitettut tiedot.

3. Tilanne oli kohentunut vuoden 2013 puolivälistä alkaen, mutta vielä kesäkuun 2016 lopussa EU:ssa oli työttömänä yli 4,2 miljoonaa alle 25-vuotiasta nuorta (keskimääräinen

työttömyysaste 18,8 prosenttia). Jäsenvaltioista pahin tilanne vallitsi Kreikassa (47,7 prosenttia), Espanjassa (45,2 prosenttia) ja Italiassa (37,2 prosenttia) (ks. **kaavio 2**).

Kaavio 2 – Nuorisotyöttömyysaste jäsenvaltioittain kesäkuussa 2016 (alle 25-vuotiaat)



Lähde: Nuorisotyöttömyysastetta (alle 25-vuotiaat) koskevat Eurostatin kausitasoitettut tiedot.

4. Nuorille koituvien suorien taloudellisten seurausten lisäksi pitkät työttömyysjaksot vaikuttavat kielteisesti myös tulevaan työllistyvyyteen, lisäävät köyhyys- tai syrjäytymisvaaraa ja asettavat ylipäätään riskialttiiksi nuorten aseman yhteiskunnassa. Lisäksi riskinä on, että kykyjä ja taitoja ei käytetä optimaalisella tavalla.

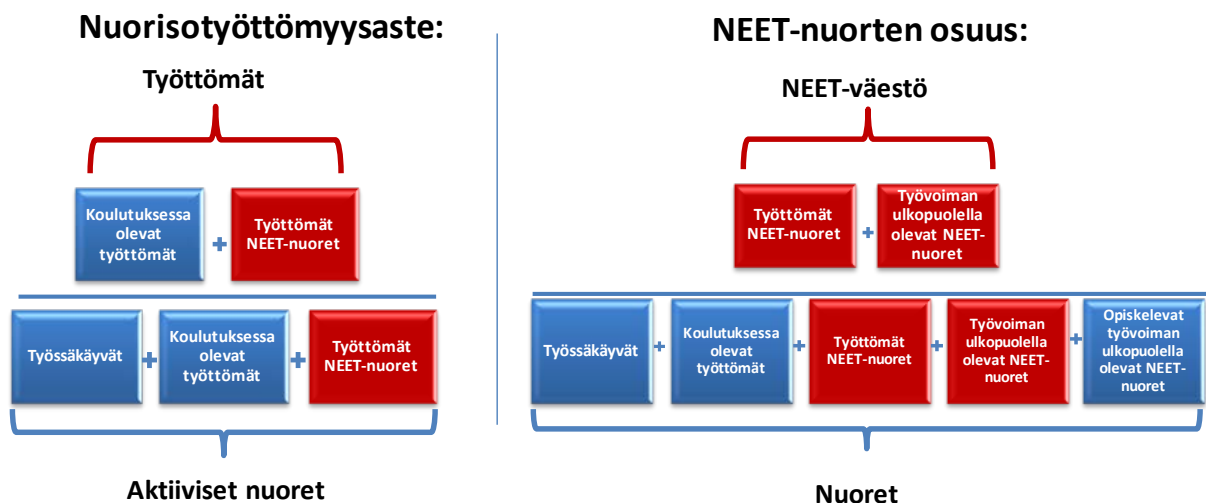
5. Korkea nuorisotyöttömyys vaikuttaa kielteisesti myös talouskasvuun ja tuottavuuteen ja muodostaa suuren taloudellisen taakan koko yhteiskunnalle. Esimerkiksi laaja korkeakoulututkinnon suorittaneiden joukko ei löydä työpaikkaa eikä näin ollen kykene

edistämään talouskasvua taitojensa ja tietämyksensä avulla. Nuorilla, joilla on vain vähän tai ei lainkaan ammatillista pätevyyttä, saattaa olla vaikeuksia päästä työmarkkinoille ja he saattavat jäädä työelämän ulkopuolelle tai lisääntyvässä määrin matalapalkkakierteeseen, jossa etenemismahdollisuudet ovat vähäiset.

Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat NEET-nuoret

6. Työttöminä olevien nuorten (jotka ovat valmiita aloittamaan työt ja hakevat työtä aktiivisesti) muodostaman ryhmän lisäksi on toinen laaja nuorten muodostama ryhmä, johon kuuluvat aktiiviseen toimintaan vähemmän motivoituneet nuoret, jotka näin ollen irtaantuvat entistä etäämmälle työmarkkinoista. Nämä ovat työvoiman ulkopuolella olevia nuoria, jotka eivät opiskele ja joista käytetään nimitystä työvoiman ulkopuolella olevat NEET-nuoret. Mainitut kaksi 15–24 -vuotiaiden (joissakin jäsenvaltioissa 29-vuotiaisiin saakka) ryhmää (työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat NEET-nuoret) muodostavat erillisen joukon, ”NEET-nuoret”. Yleisin indikaattori on nuorisotyöttömyysaste, mutta se ei anna yhtä kattavaa kuvaa kuin NEET-aste. On syytä panna merkille, että NEET-aste on alhaisempi kuin nuorisotyöttömyysaste (ks. **kaavio 3**).

Kaavio 3 – Nuorisotyöttömyysasteen ja NEET-asteen vertailu

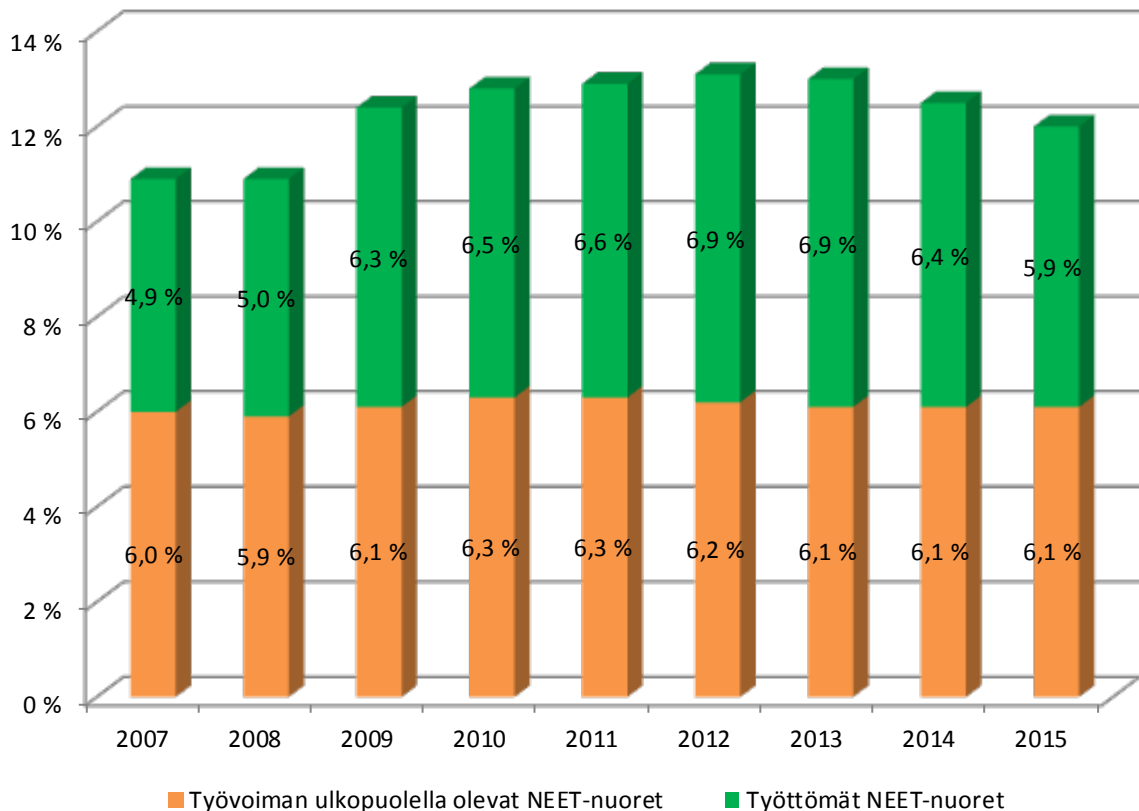


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7. NEET-nuoret muodostavat nuorisotakuun perusjoukon. NEET-nuorten käsitettä käytetään näin ollen myös tässä kertomuksessa nuorisotyöttömyyden sijasta.

8. NEET-nuorten (15–24 -vuotiaat) osuus kasvoi vuoden 2007 jälkeen ja saavutti huippunsa vuonna 2012, mikä johtui lähinnä työttömien NEET-nuorten määrän kasvusta; osuus on sittemmin hieman laskenut (ks. [kaavio 4](#)).

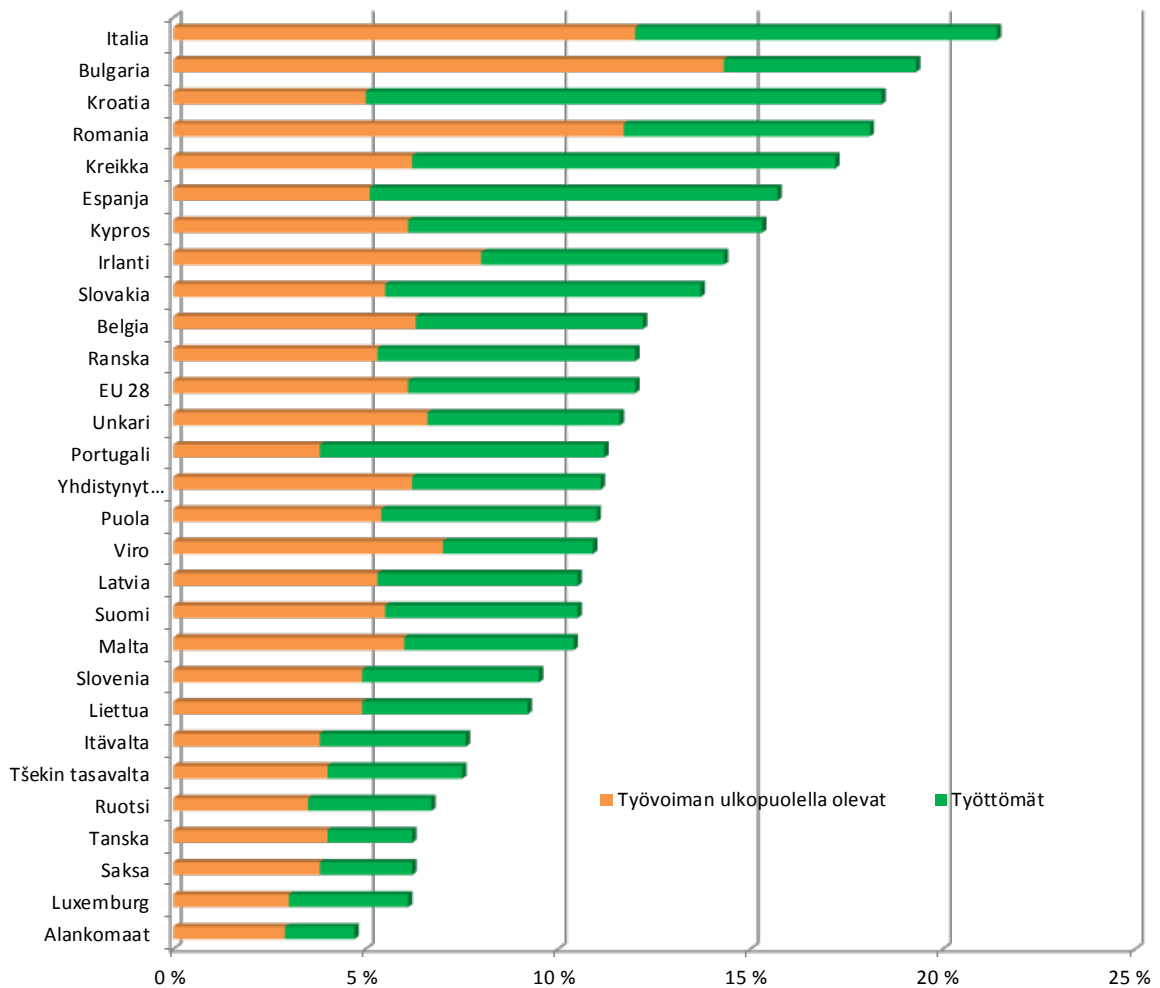
Kaavio 4 – NEET-asteen kehitys EU:n 28 jäsenvaltiossa vuosina 2007–2015



Lähde: Eurostatin tiedot 15–24 -vuotiaasta NEET-väestöstä.

9. Eri jäsenvaltioiden NEET-asteessa oli huomattavia eroja vuoden 2015 lopussa 15–24 -vuotiaiden ikäryhmässä (ks. [kaavio 5](#)). Italian ja Bulgarian NEET-aste oli liki tai yli 20 prosenttia, Alankomaiden, Luxemburgin ja Saksan aste puolestaan noin viisi prosenttia tai vähemmän.

Kaavio 5 – NEET-aste jäsenvaltioittain ja kategorioiden (alle 25-vuotiaat) vuonna 2015



Lähde: Eurostatin tiedot 15–24 -vuotiaasta NEET-väestöstä.

10. NEET-asteessa on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä, mutta vaihtelua on myös NEET-väestön (15–24 -vuotiaat) koostumuksessa. Työttömien NEET-nuorten osuus on suurin Kroatiassa (13,4 prosenttia), Kreikassa (11,0 prosenttia) ja Espanjassa (10,6 prosenttia). Taloudellinen kasvu saattaisi näissä maissa helpottaa nuorten integroitumista työmarkkinoille. Tilanne on erilainen Bulgariassa (14,3 prosenttia), Italiassa (12,0 prosenttia) ja Romaniassa (11,7 prosenttia), joissa työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten osuus on suurin. Näissä jäsenvaltioissa työvoimapalvelut joutuvat ottamaan paljon aktiivisemmän roolin nuorten integroimisessa työmarkkinoille.

Nuorisotakuu

11. EU toteuttaa työllisyyspolitiikan alalla toimenpiteitä, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen yhteensovittaminen, erityisesti määrittelemällä näiden politiikkojen suuntaviivat. Komissio voi myös tukea ja tarvittaessa täydentää kansallisia työttömyyden torjuntatoimia¹. Nuorisotakuu lukeutuu merkittävimpiin nuorten työmarkkinatilanteen parantamiseen tähtääviin EU:n aloitteisiin.

12. Komissio kehotti ensimmäistä kertaa syyskuussa 2010 jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että kaikki nuoret työllistyvät tai saavat jatkokoulutusta tai ovat jonkin muun aktivointitoimenpiteen piirissä neljän kuukauden kuluessa koulun päättämisestä tai työttömäksi joutumisesta. Tästä alettiin puhua nuorisotakuuna. Ehdotus käynnistettiin ”Nuoret liikkeellä” -aloitteen yhteydessä. Kyseessä on Eurooppa 2020 -strategian lippulaiva-aloite², jolla edistettiin koulutuksen parantamista, menestyksekkäämpää työmarkkinoille integroitumista ja liikkuvuuden lisäämistä nuorisotyöttömyyteen puuttumisen keinoina.

13. Joulukuussa 2012 komissio teki antamassaan nuorten työllisyyspaketissa ehdotuksen neuvoston suositukseksi nuorisotakuun perustamisesta³. Tätä voidaan pitää poliittisena sitoumuksena, sillä EU:n ministerineuvosto hyväksyi suosituksen huhtikuussa 2013⁴ ja Eurooppa-neuvosto vahvisti sen kesäkuussa 2013⁵ (ks. [laatikko 1](#)).

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu versio (EUVL C 115, 9.5.2008, s. 47), 5 artiklan 2 kohta ja 147 artikla.

² KOM(2010) 477 lopullinen, 15. syyskuuta 2010, ”Nuoret liikkeellä”.

³ COM(2012) 729 final, 5. joulukuuta 2012, ”Ehdotus neuvoston suositukseksi nuorisotakuun perustamisesta”.

⁴ Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013, nuorisotakuun perustamisesta (EUVL C 120, 26.4.2013, s. 1).

⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 27. ja 28. kesäkuuta 2013, EUCO 104/2/13 (<http://consilium.europa.eu>).

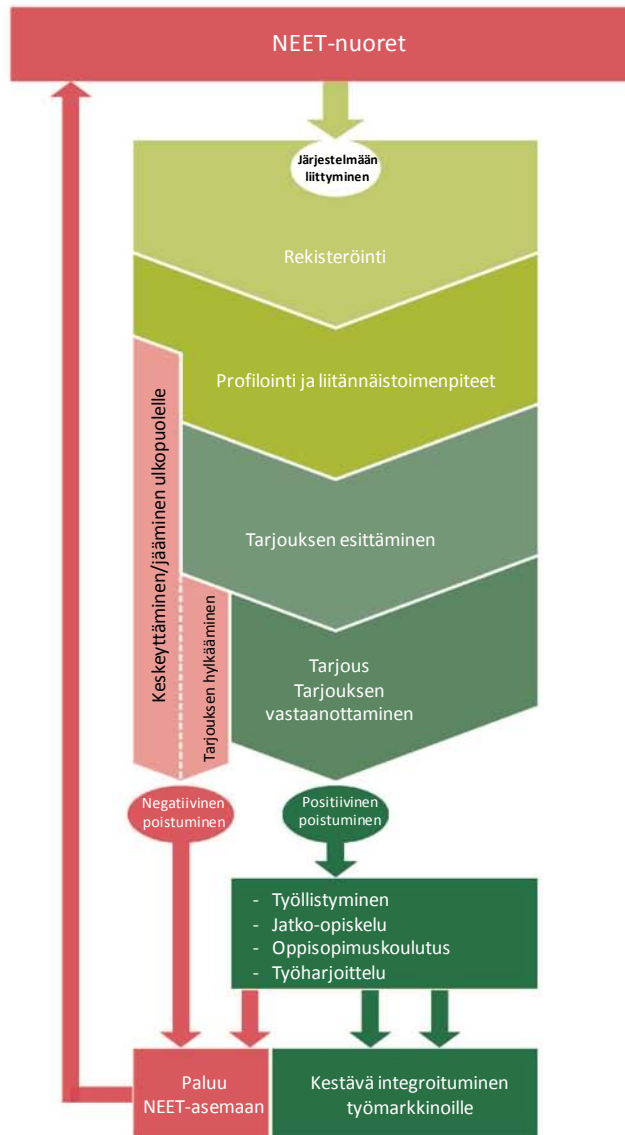
Laatikko 1 – Mikä on nuorisotakuu?

Jäsenvaltioiden pitäisi nuorisotakuun avulla varmistaa, että alle 25-vuotiaat nuoret löytävät neljän kuukauden kuluessa koulun päättämisestä tai työttömäksi joutumisesta laadukasta koulutukseensa, taitoihinsa ja kokemukseensa nähden sopivaa työtä tai hankkivat oppisopimuskoulutuksen, harjoittelupaikan tai jatkokoulutuksen avulla sellaista koulutusta, taitoja ja kokemusta, jota työpaikan saaminen tulevaisuudessa edellyttää.

14. Nuorisotakuussa on uutta se, että aktiivisesti työtä hakevia nuoria koskevien, jo olemassa olevien toimenpiteiden lisäksi takuun avulla pyritään systemaattisesti tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevat nuoret, jotka eivät hae työtä tai opiskele. Tavoitteena on integroida kaikki NEET-nuoret työmarkkinoille kestäväällä tavalla.

15. Nuorisotakuun muodostaman väylän eri vaiheita kuvataan kaaviossa 6.

Kaavio 6 – Nuorisotakuun muodostama väylä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

16. Neuvoston suosituksessa edellytetään, että jäsenvaltiot panevat nuorisotakuujärjestelmät täytäntöön mahdollisimman pian. Suosituksessa todetaan myös seuraavaa: ”Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat vakavissa budjettivaikeuksissa ja joilla on korkea määrä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia tai työttömiä nuoria, voidaan

harkita myös asteittaista toteuttamista”⁶. Myös komissio kannusti jäsenvaltioita asettamaan nuorisotyöllisyyden etusijalle kansallisissa budjeteissa.

17. Nuorisotakuun täytäntöönpanolle koko NEET-väestön osalta ei asetettu erillistä tavoiteajankohtaa. Ensimmäisenä vaiheena jäsenvaltioita pyydettiin laatimaan nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelmansa (YGIP). Suunnitelmat oli määrä hyväksyä yksittäisten jäsenvaltioiden nuorisotyöttömyysasteesta riippuen joulukuun 2013 tai kevään 2014 loppuun mennessä.

Nuorisotakuun seurantajärjestelyt

18. Nuorisotakuun perustamista koskevassa neuvoston suosituksessa korostetaan, että jäsenvaltioiden on seurattava ja arvioitava kaikkia nuorisotakuujärjestelmien alaisuudessa toteutettavia toimenpiteitä, jotta voidaan laatia enemmän näyttöön perustuvaa politiikkaa ja tukitoimia sen perusteella, mikä toimii missäkin ja mistä syystä, ja varmistaa siten resurssien tehokas käyttö ja hyvä tuotto investoinneille.

19. Neuvosto antoi Euroopan komission tehtäväksi seurata nuorisotakuujärjestelmien täytäntöönpanoa jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa työllisyyskomitean (EMCO) monenvälisen valvonnan avulla. Vuonna 2014 EMCO⁷ vahvisti indikaattorikehyksen nuorisotakuun seurantaan varten. Kehyksen yhteydessä julkaistiin kattava menettelykäsikirja⁸.

Nuorisotyöllisyysaloite

20. Vastaavasti helmikuussa 2013 neuvosto ja Euroopan parlamentti sopivat nuorisotyöllisyysaloitteen perustamisesta. Aloitetta varten otettiin käyttöön erillinen budjettikohta, jonka tarkoituksena oli lisätä EU:n taloudellista tukea alueille ja yksilöille, jotka kärsivät eniten nuorisotyöttömyydestä ja työvoiman ulkopuolelle jäämisestä.

⁶ Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013, nuorisotakuun perustamisesta (EUVL C 120, 26.4.2013, kohta 27).

⁷ EMCON kokous Roomassa 22. ja 23. syyskuuta 2014.

⁸ Ks. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

21. Nuorisotyöllisyysaloite on osa ESR:n kokonaistason ohjelmasuunnittelua, ja se hyväksytään joko erityisinä nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpideohjelmina tai osana ESR:n toimenpideohjelmaa toimintalinjana tai toimintalinjan osana⁹. Komissiolla on näin ollen tällä alalla suurempi vastuu kuin nuorisotakuun alalla. Nuorisotakuu on poliittinen sitoumus siitä, että kaikki alle 25-vuotiaat NEET-nuoret saavat työmarkkinoille integroitumista edistävän tarjouksen. Nuorisotyöllisyysaloite on puolestaan rahoitusväline sellaisia toimenpiteitä varten, joiden kohteena ovat samaan perusjoukkoon kuuluvat yksilöt¹⁰.

Nuorisotyöllisyysaloitteen hyväksytyt määrärahat ovat ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 6,4 miljardia euroa. Määrään sisältyy 3,2 miljardia euroa uudesta EU:n talousarvion budjettikohdasta, minkä lisäksi vähintään 3,2 miljardia euroa on maksettava nykyisen ESR:n kansallisista määrärahoista.

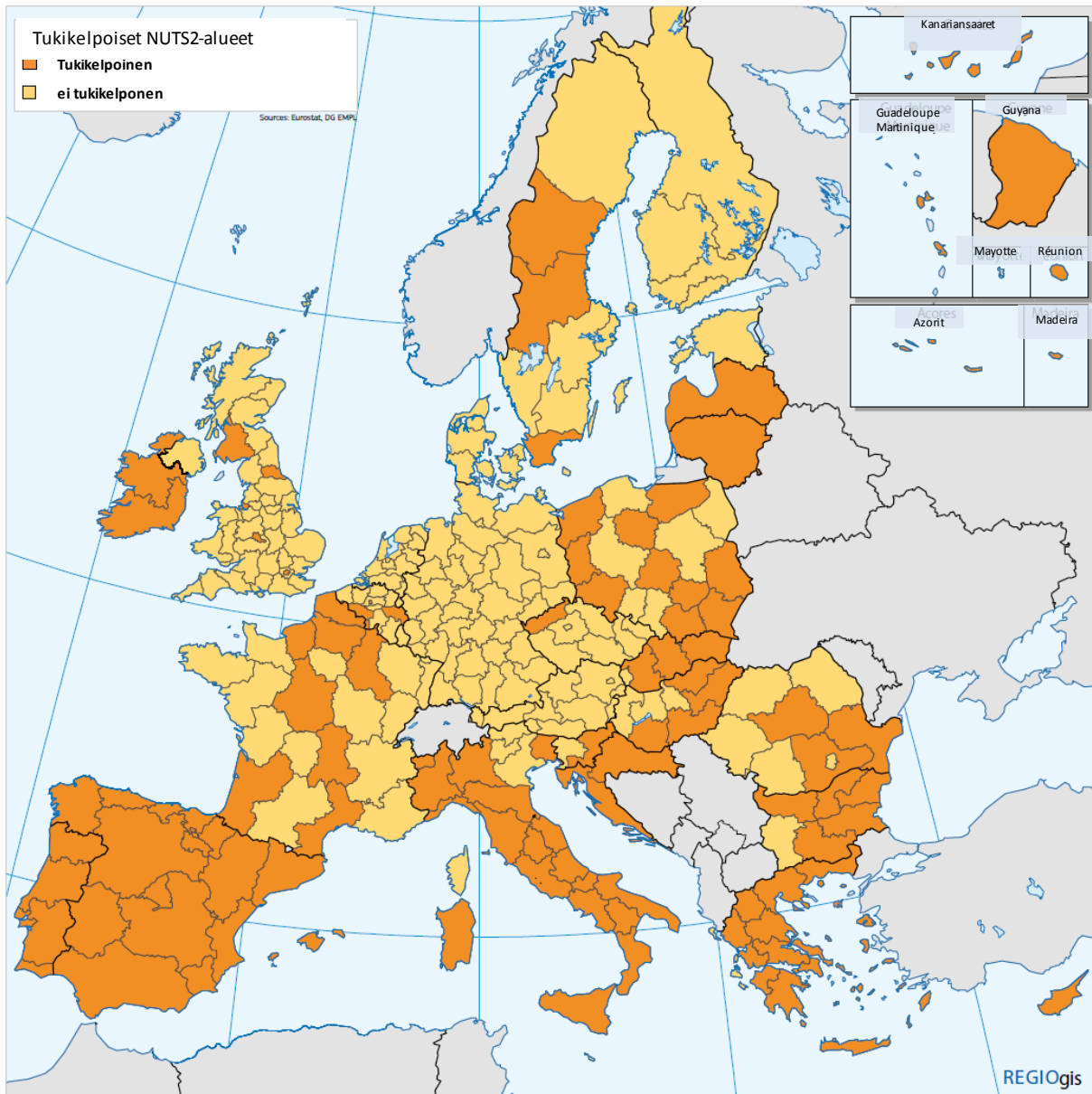
22. Nuorisotyöllisyysaloitteen tukeen ovat oikeutettuja alueet, joilla 15–24 -vuotiaiden nuorten työttömyysaste oli yli 25 prosenttia vuonna 2012. Tukeen olivat niin ikään oikeutettuja jäsenvaltiot, joissa nuorisotyöttömyysaste oli kasvanut yli 30 prosentilla vuonna 2012, sekä jäsenvaltiot, joissa nuorisotyöttömyysaste oli yli 20 prosenttia vuonna 2012¹¹ (ks. **kaavio 7**).

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan sosiaalirahastosta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1081/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470), 18 artikla.

¹⁰ Asetus (EU) N:o 1304/2013, johdanto-osan 11 kappale.

¹¹ Asetus (EU) N:o 1304/2013, 16 artikla.

Kaavio 7 – Nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitukseen oikeutetut alueet



Lähde: Euroopan komissio.

23. Nuorisotyöllisyysaloitteen ja ESR:n avulla rahoitettujen nuorisotakuutoimenpiteiden seurannassa noudatetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) säädösperustassa vahvistettuja säännöksiä¹².

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa,

24. Euroopan komissio julkaisi lokakuussa 2016 tiedonannon¹³, jossa tuodaan esille nuorisotakuun ja nuorisotyöllisyysaloitteen keskeiset saavutukset niiden vuonna 2013 tapahtuneesta käynnistämisestä alkaen. Tiedonannossa tehdään johtopäätöksiä siitä, kuinka EU:n ja kansallisia toimia voitaisiin tehostaa kansallisten nuorisotakuujärjestelmien käyttöönottoa silmällä pitäen¹⁴. Samalla komissio ehdotti, että nuorisotyöllisyysaloitteen määrärahoja lisättäisiin siten, että komissio ohjaisi 1 miljardia euroa lisää nuorisotyöllisyysaloitteen määrärahoihin kaudella 2017–2020 (ja ESR:stä ohjattaisiin niin ikään 1 miljardia euroa), jolloin kokonaismäärä nousisi kahdeksaan miljardiin euroon¹⁵.

Aiempi nuorisotakuuta koskeva tilintarkastustuomioistuimen arviointi

25. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi maaliskuussa 2015 erityiskertomuksen¹⁶ komission nuorisotakuun täytäntöönpanossa jäsenvaltioille antamasta tuesta. Kertomuksessa yksilöitiin kolme keskeistä vaikuttavaan täytäntöönpanoon kohdistuvaa riskiä, jotka liittyivät seuraaviin osa-alueisiin:

- kokonaisrahoituksen riittävyys
- laadukkaan tarjouksen määrittäminen
- komission järjestelmän tuloksiin kohdistama seuranta ja raportointi.

26. Tämä kertomus pohjautuu aiempaan analyysiin ja täydentää sitä arvioimalla nuorisotakuun täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), ja asetus (EU) N:o 1304/2013.

¹³ COM(2016) 646 final, 4. lokakuuta 2016, ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen”.

¹⁴ COM(2016) 646 final.

¹⁵ COM(2016) 603 final, 14. syyskuuta 2016, ”Vuosisuoritus 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointi/tarkistus”. ”Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio”.

¹⁶ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 3/2015 ”EU:n nuorisotakuu: toiminta käynnistetty mutta edessä täytäntöönpanoon kohdistuvia riskejä” (<http://eca.europa.eu>).

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

27. Tarkastuksessa arvioitiin, tuottiko nuorisotakuu tuloksia jäsenvaltioissa ja edistikö nuorisotyöllisyysaloite tavoitteen toteutumista. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko jäsenvaltiot

- edistyneet nuorisotakuun täytäntöönpanossa. Tarkastuksessa arvioitiin jäsenvaltioiden raportointiin perustuvia EMCON tietoja, jotka koskivat esimerkiksi NEET-nuorten lukumäärän muutosta, NEET-nuorten tunnistamista ja rekisteröintiä sekä tarjousten esittämistä neljän kuukauden kuluessa ja niiden kestävyyttä
- puuttuneet tarkoituksenmukaisesti tekijöihin, jotka saattavat vaikuttaa siihen, edistyykö nuorisotakuun täytäntöönpano neuvoston suosituksen mukaisesti. Tähän sisältyivät tarkoituksenmukaiset strategiat, joiden tarkoituksena oli varmistaa kaikkien NEET-nuorten rekisteröinti, täytäntöönpanokustannusten ja käytettävissä olevan rahoituksen arviointi, jäsenvaltioiden NEET-nuorten kestävään integrointiin soveltama lähestymistapa sekä jäsenvaltioiden toteuttaman seurannan ja raportoinnin riittävyys
- toteuttaneet nuorisotyöllisyysaloitetta tavalla, joka edistää nuorisotakuun tavoitteiden saavuttamista.

28. Nuorisotakuun täytäntöönpanon edistymistä arvioitiin tekemällä tarkastuskäynnit seuraaviin seitsemään jäsenvaltioon: Irlanti, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Portugali ja Slovakia. Kussakin tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa suoritettu analyysi perustui asianomaisten maiden valitsemaan ikäryhmään (15–24 -vuotiaat tai 15–29 -vuotiaat). Nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutusta arvioitiin lisäksi tekemällä tarkastuskäynnit samoihin jäsenvaltioihin Irlantia ja Slovakiaa lukuun ottamatta. Tarkastus kattoi myös kuusi toimenpideohjelmää (viisi kansallista ja yksi Ranskan alueellinen ohjelma). Jäsenvaltiot valittiin seuraavien pääkriteereiden perusteella:

- nuorisotyöttömyysaste
 - NEET-nuorten prosenttiosuus koko asianomaisesta ikäryhmästä
 - NEET-nuorten osuus nuorisotyöllisyysaloitteen määrärahojen kokonaismäärästä.
-

29. Tarkastusevidenssi perustui seuraaviin lähteisiin:

- asiakirjatarkastukset EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla
- nuorisotakuun täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten sekä nuorisotyöllisyysaloitteen ja ESR:n toimenpideohjelmista vastaavien hallintoviranomaisten haastattelut
- tietojen analysointi (EMCOLle raportoidut tiedot mukaan lukien)
- nuorisotyöllisyysaloitteen avulla tuetun tarjouksen saaneista henkilöistä poimitun 175 henkilöä (35 henkilöä viidestä jäsenvaltiosta) käsittäneen otoksen tutkiminen; tarkoituksena oli arvioida nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutusta.

Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastukset jäsenvaltioissa nuorisotakuun virallisen käynnistymisen (huhtikuu 2013) ja toukokuun 2016 välisenä aikana.

HUOMAUTUKSET

Nuorisotakuun täytäntöönpanon edistymistä koskeva arviointi

30. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että aika oli otollinen nuorisotakuun täytäntöönpanon edistymisen arvioinnille, sillä neuvoston suositus oli hyväksytty vuoden 2013 ensimmäisellä vuosipuoliskolla.

31. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuskäynnin kohteena olleissa seitsemässä jäsenvaltiossa seuraavia näkökohtia jäsenvaltioiden EMCOLle ja Eurostatille NEET-nuorista ja nuoresta väestöstä toimittamien tietojen perusteella:

- oliko NEET-nuorten lukumäärä laskenut nuorisotakuun käyttöönoton jälkeen
 - olivatko jäsenvaltiot edistyneet NEET-nuorten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä
 - olivatko kaikki rekisteröidyt NEET-nuoret saaneet työtarjouksen, harjoittelupaikan, oppisopimuskoulutuspaikan tai jatkokoulutuspaikan neljän kuukauden kuluessa
-

- olivatko nuorisotakuun tukea saaneet nuoret integroituneet työmarkkinoille kestäväällä tavalla.

NEET-nuorten lukumäärän lasku korreloi nuoren väestön määrän laskun kanssa

32. Nuorisotakuun käynnistymisen ja vuoden 2016 ensimmäisen neljänneksen välisenä aikana nuorten kokonaismäärä laski seitsemässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa noin 286 000:lla. Tilanteeseen vaikuttivat demografiset tekijät, kuten nuorten luonnollinen väheneminen ja nettomuutto.

33. Saman ajanjakson kuluessa NEET-väestön määrä laski Ranskaa lukuun ottamatta kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa lähes 374 000:lla. Nuorten määrän kasvu Ranskassa johtui kuitenkin teknisestä mukautuksesta, josta Eurostat raportoi vuoden 2014 ensimmäisellä neljänneksellä. Jos Ranskaa ei oteta huomioon, nuorten määrä olisi vähentynyt 500 000:lla ja NEET-väestön määrä 432 000:lla (ks. [taulukko 1](#)).

Taulukko 1 – Nuori väestö ja NEET-väestö vuosina 2013 ja 2016 (tuhansina)

	Nuoret		Muutos	NEET-väestö		Muutos
	2013 (1. neljännes)	2016 (1. neljännes)		2013 (1. neljännes)	2016 (1. neljännes)	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
Yhteensä	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Lähde: Eurostatin tiedot.

34. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että NEET-väestön vähentyminen ei johtunut työllistyneiden nuorten lukumäärän kasvusta. Nuorisotyöttömyysaste on kaiken kaikkiaan laskenut seitsemässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa, mutta työssäkäyvien nuorten määrä itse asiassa laski 40 000:lla vuoden 2013 ensimmäisen neljänneksen ja vuoden 2016 vastaavan ajanjakson välisenä aikana.

35. NEET-väestön vähenemiseen vaikutti keskeisenä tekijänä koulutuksessa olevien nuorten lukumäärä, joka kasvoi 315 000:lla saman ajanjakson kuluessa. Tätä saattaisi selittää se, että alhaisen talouskasvun aikoina nuoret yleensä kouluttautuvat pidempään ja lykkäävät työmarkkinoille siirtymistä (ks. **taulukko 2**).

Taulukko 2 – Nuorten ja NEET-väestön koostumus ja kehitys tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa (tuhansina) vuoden 2013 ensimmäiseltä neljännekseltä vuoden 2016 ensimmäiselle neljännekselle

Tilanne	2013 (1. neljännes)	2016 (1. neljännes)	Muutos
Työttömät NEET-nuoret	2 699	2 312	-387
Työvoiman ulkopuolella olevat NEET-nuoret	2 002	2 014	13
NEET-väestö yhteensä	4 701	4 327	-374
Työssäkäyvät	6 948	6 908	-40
Koulutuksessa olevat työttömät	765	579	-186
Opiskelevat työvoiman ulkopuolella olevat NEET-nuoret	12 891	13 206	315
Nuoret yhteensä	25 306	25 020	-286

Lähde: Eurostatin tiedot.

NEET-nuorten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä edistyi vain vähän

36. Nuorisotakuu on tarkoitettu kaikille nuorille riippumatta heidän työmarkkina-
asemastaan. Ennen nuorisotakuun käyttöönottoa kaikki jäsenvaltiot antoivat jo tukea
aktiivisesti työtä hakeville NEET-nuorille. Tämä tapahtui yleensä julkisten
työvoimapalveluiden tai vastaavien palveluntarjoajien välityksellä; rekisteröinti oli tuen
saannin edellytyksenä.

37. Neuvoston suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita perustamaan
nuorisotakuujärjestelmät, joiden tavoitteena on varmistaa, että kaikille nuorille esitetään
laadukas tarjous neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen
koulutuksen päättämisestä. Tämä edellyttää kaikkien NEET-nuorten tunnistamista, etenkin
niiden, jotka eivät aktiivisesti hae työtä (työelämän ulkopuolella olevat NEET-nuoret) ja eivät
täten kuulu olemassa olevien järjestelmien piiriin. Tämä edellytti rakenteellisia uudistuksia ja
uusia yhteistyökumppaneita, jotka tekevät tiiviimpää yhteistyötä tämän kohderyhmän
kanssa. Myös taloudellisia resursseja oli lisättävä.

Rekisteröityjen NEET-nuorten osuus ei kasvanut merkittävästi vuoden 2015 loppuun mennessä nuorisotakuun käyttöönoton jälkeen

38. Tarkastuskäynnin kohteena olleilla seitsemällä jäsenvaltiolla oli erilaiset lähtökohdat sen osalta, minkä osuuden NEET-väestöstä toimet kattoivat jo ennen nuorisotakuun käyttöönottoa. Jo tunnistettujen NEET-nuorten osuus oli Ranskassa 82 prosenttia. Italiassa heidän osuutensa oli puolestaan vain noin 38 prosenttia (ks. **taulukko 3**).

Taulukko 3 – Rekisteröidyt työttömät ennen nuorisotakuuta ja rekisteröidyt NEET-nuoret vuosina 2014 ja 20 15¹ (tuhansina)

		Ennen nuorisotakuuta ²	2014	2015
Irlanti 15-24	Rekisteröityjä	48	46	37
	NEET-väestöä	74	80	74
	%	65 %	58 %	50 %
Espanja 15-29	Rekisteröityjä	461	465	788
	NEET-väestöä	707	685	1273
	%	65 %	68 %	62 %
Ranska 15-24	Rekisteröityjä	673	726	715
	NEET-väestöä	821	851	889
	%	82 %	85 %	80 %
Kroatia 15-29	Rekisteröityjä	121	94	89
	NEET-väestöä	177	166	151
	%	68 %	56 %	59 %
Italia 15-29	Rekisteröityjä	925	51	213
	NEET-väestöä	2414	2413	2349
	%	38 %	2 %	9 %
Portugali 15-29	Rekisteröityjä	142	100	109
	NEET-väestöä	265	245	220
	%	54 %	41 %	50 %
Slovakia 15-29	Rekisteröityjä	134	87	80
	NEET-väestöä	225	201	184
	%	60 %	43 %	43 %

¹ Tilannetta ”ennen nuorisotakuun käyttöönottoa” kuvaavat luvut vastaavat julkisten työvoimapalveluiden järjestelmiin työttömiksi kirjattujen, nuorisotakuun kattamaan ikäryhmään kuuluvien henkilöiden osuutta ennen nuorisotakuun käynnistymistä. Espanjassa käytetyt tiedot olivat peräisin Espanjan julkiselta työvoimapalvelulta, koska EMCON tiedot kattavat ainoastaan NEET-nuoret, jotka on rekisteröity SNGJ-tietokantaan (nuorisotakuuta koskeva Espanjan tietokanta). Ranskaa koskevissa vuoden 2014 tiedoissa otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapalvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten

työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa. Vuosien 2014 ja 2015 luvut kuvaavat keskimääräisiä lukuja vuoden aikana.

- ² Nuorisotakuuta edeltävästä tilanteesta käytetyt tiedot kuvaavat seuraavia ajankohtia: Irlanti: 2013, neljäs neljännes; Espanja: 2014, toinen neljännes; Ranska: 2013, neljäs neljännes; Kroatia: 2013, neljäs neljännes; Italia: 2014, ensimmäinen neljännes; Portugali: 2014, ensimmäinen neljännes; Slovakia: 2013, neljäs neljännes.

Lähde: Julkisen työvoimapalvelun tiedot perustasosta ennen nuorisotakuuta; EMCON tietokannan tiedot nuorisotakuun piiriin kuuluvien NEET-nuorten lukumäärästä vuosina 2014 ja 2015; Eurostatin tiedot NEET-väestöstä.

39. Jäsenvaltioiden edistymisen erot selittyvät osittain sillä, että niiden nuorisotakuujärjestelmät eivät käynnistyneet samaan aikaan. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot päättivät siirtää kaikki julkisen työvoimapalvelun (tai vastaavan palveluntarjoajan) tietokantaan jo rekisteröidyt nuoret nuorisotakuujärjestelmään. Toiset jäsenvaltiot puolestaan päättivät perustaa nuorisotakuujärjestelmää varten uuden erillisen rekisterin.

40. Esimerkiksi Italian kansalliset viranomaiset päättivät olla siirtämättä automaattisesti nuorisotakuujärjestelmään sellaisia nuoria, jotka täyttivät NEET-kriteerit mutta jotka olivat jo rekisteröityneet työttömiksi julkisen työvoimapalvelun järjestelmään. Sen sijaan ne vaativat kaikkia rekisteröitymään uudelleen. Tämä oli kansallisten viranomaisten tietoinen valinta, joka loi NEET-nuorille lisätaakan ja johti erittäin alhaiseen rekisteröitymisasteeseen.

Nuorisotakuun vaikutusta NEET-nuorten rekisteröintiprosessiin on vaikea arvioida

41. Nuorisotakuujärjestelmään liittyneiden (nuorisotakuun järjestäjän järjestelmään rekisteröityneiden) NEET-nuorten määrä seitsemässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa oli yhteensä 2,6 miljoonaa vuonna 2014. Vuonna 2015 määrä kasvoi 32 prosentilla, jolloin se nousi yli 3,4 miljoonaan. Espanjaa, Italiaa ja Ranskaa lukuun ottamatta rekisteröityneiden NEET-nuorten lukumäärä oli kuitenkin vuonna 2015 vähäisempi kuin edeltävänä vuonna (ks. **taulukko 4**).

Taulukko 4 – Nuorisotakuujärjestelmään liittyvien nuorten kokonaismäärä¹

	Rekisteröidyt järjestelmään liittymiset		Muutos
	2014	2015	2015/2014
IE	60 200	54 600	-9 %
ES	572 694	1 268 613	122 %
FR	1 046 478	1 082 215	3 %
HR	272 154	171 739	-37 %
IT	144 368	420 279	191 %
PT	335 151	266 311	-21 %
SK	174 397	165 425	-5 %
Yhteensä	2 605 442	3 429 182	32 %

¹ Espanjaa koskevat tiedot olivat peräisin Espanjan julkiselta työvoimapolvelulta, koska EMCON tiedot kattavat ainoastaan NEET-nuoret, jotka on rekisteröity SNGJ-tietokantaan (nuorisotakuuta koskeva Espanjan tietokanta). Ranskaa koskevissa vuoden 2014 tiedoissa otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapolvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa.

Lähde: EMCON tietokanta ja Eurostat.

42. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että jäsenvaltioiden väliset huomattavat eroavaisuudet johtuivat seuraavista tekijöistä:

- Espanjassa kaksi päätekijää olivat seuraavat: 1) NEET-nuoria koskevista tiedoista alettiin raportoida vasta heinäkuussa 2014; 2) ikäryhmää laajennettiin heinäkuussa 2015 kattamaan 25–29 -vuotiaat NEET-nuoret, mikä johti lähes 390 000 uuteen rekisteröintiin.
- Italiassa raportointi kattoi vain kahdeksan kuukauden jakson toukokuusta 2014 alkaen, sillä viranomaiset päättivät olla siirtämättä järjestelmään julkisen työvoimapolvelun järjestelmään jo aiemmin rekisteröityjä NEET-nuoria; rekisteröinnit aloitettiin nollassa.
- Ranskassa tietolähde vaihtui kyseisten kahden vuoden välillä. Vuoden 2014 tiedoissa otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapolvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa. EMCON tietoihin vuodelta 2015 sisältyivät kuitenkin myös paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) luvut.
- Kroatiassa ja Portugalissa kaikki aiemmin rekisteröidyt NEET-nuoret sisällytettiin vuoden 2014 lukuihin, mikä selittää rekisteröintien suuren määrän vuonna 2014. Lisäksi

Portugali raportoi luvuista vasta maaliskuun 2014 jälkeen eli kymmenen kuukauden osalta.

Positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten määrä kasvoi, mutta tarjouksia ei ollut saatavilla riittävästi

43. Rekisteröidyt NEET-nuoret voivat poistua nuorisotakuujärjestelmän piiristä kolmella eri tavalla:

- työtarjouksen, harjoittelupaikan, oppisopimuskoulutuksen tai jatkokoulutuksen myötä
- jättämällä järjestelmän vapaaehtoisesti
- jäämällä järjestelmän ulkopuolelle kansallisten sääntöjen/käytäntöjen perusteella (heidän osallistumisensa suunniteltuihin toimintoihin epäonnistuu toistuvasti tms.).

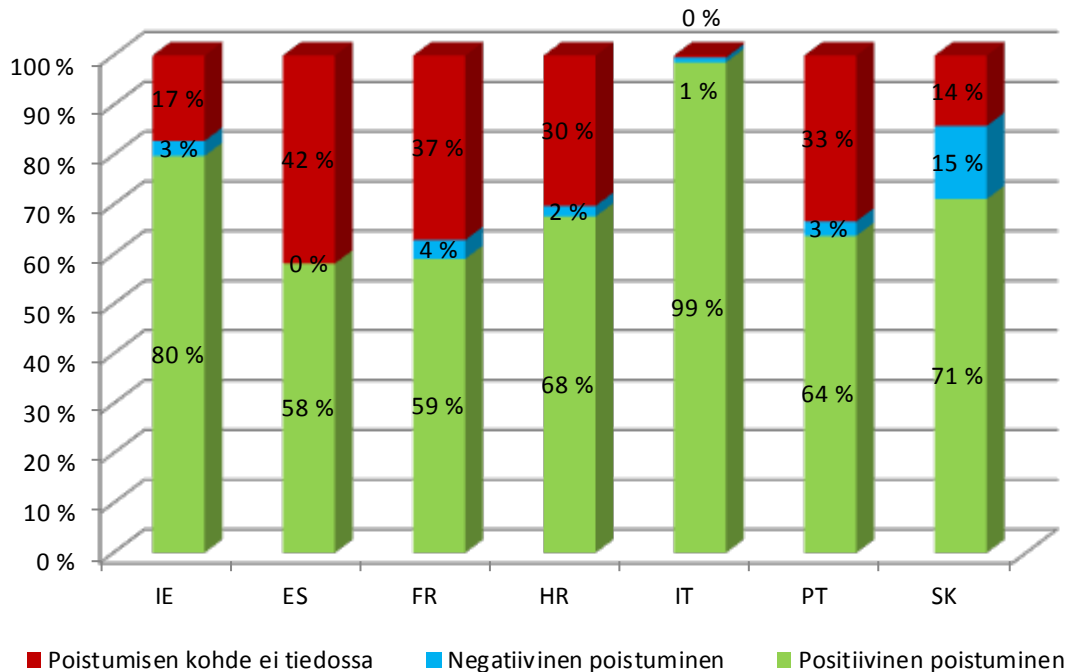
44. NEET-nuoret voivat poistua nuorisotakuusta valmisteluvaiheessa positiivisen tai negatiivisen järjestelmästä poistumisen kautta. Positiivinen poistuminen tarkoittaa tarjouksen vastaanottamista. Negatiivinen poistuminen merkitsee, että nuori on edelleen työtön tai työvoiman ulkopuolella oleva NEET-nuori. Jos jäsenvaltio ei kykene tarkistamaan NEET-nuoren tilannetta hänen poistuttuaan järjestelmän piiristä, nuoren siirtymisen kohde rekisteröidään tuntemattomaksi, mikä saattaa liittyä positiiviseen tai negatiiviseen poistumiseen. Jos järjestelmässä on vähäinen määrä NEET-nuoria, joiden tilanne on tuntematon, voidaan katsoa, että seurantajärjestelmä toimii hyvin (ks. kohdat 92–98).

45. Kaikkien NEET-nuorten, jotka osallistuvat liitännäistoimenpiteisiin, kuten yksilölliseen toimintasuunnitteluun tai yksilölliseen tapauskäsittelyyn enemmän tukea tai koulutuspalveluita edellyttävissä tapauksissa (esim. perustaidot, pehmeät taidot, mentorointi jne.), katsotaan osallistuvan nuorisotakuun valmisteluvaiheeseen eikä poistuvan järjestelmän piiristä.

46. Vuoden 2015 lopussa positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten osuus vaihteli jäsenvaltioissa huomattavasti – Espanjan 58 prosentista Italian 99 prosenttiin (ks. ***kaavio 8***).

Kaavio 8 – Erityyppisten järjestelmän piiristä poistumisten prosenttiosuudet

(kumulatiivinen määrä 2014 ja 2015)¹



¹ Espanjaa koskevat tiedot olivat peräisin Espanjan julkiselta työvoimapalvelulta, koska EMCON tiedot kattavat ainoastaan NEET-nuoret, jotka on rekisteröity SNGJ-tietokantaan (nuorisotakuuta koskeva Espanjan tietokanta). Ranskaa koskevista vuoden 2014 tiedoista otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapalvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa.

Lähde: EMCON tietokanta.

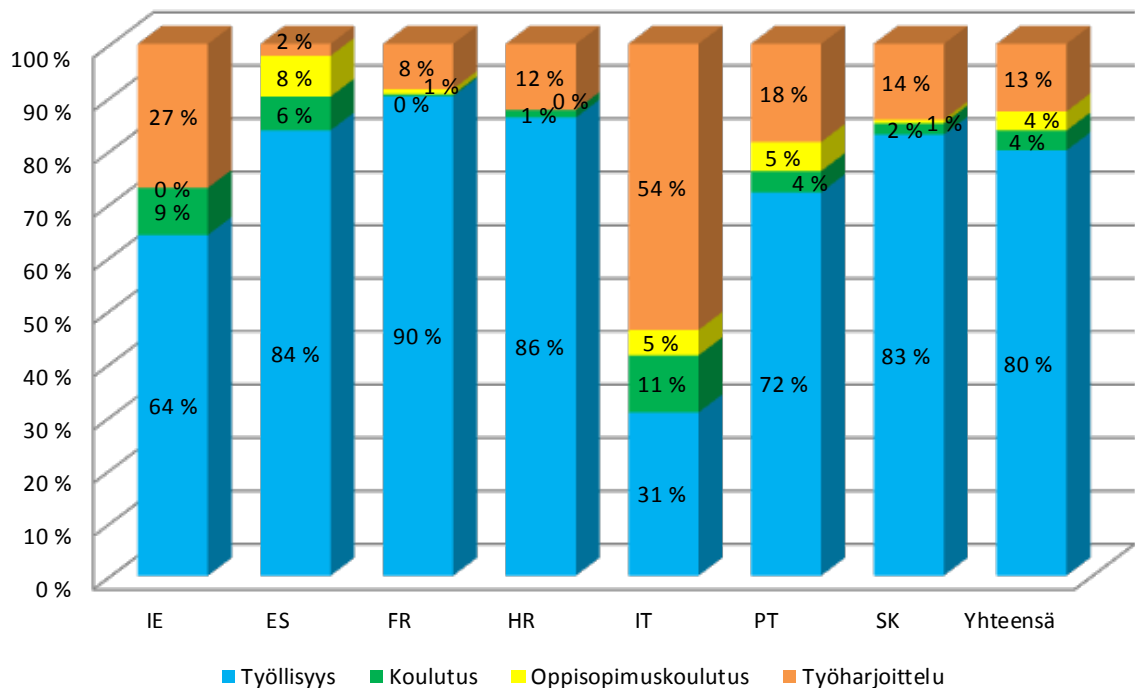
47. Tuntemattomien siirtymiskohteiden osuus (esim. 42 prosenttia Espanjassa) kuvastaa yleensä tietojen heikkoa laatua. Italiassa ilmenneen erittäin alhaisen tuntemattomien siirtymiskohteiden osuuden (alle yksi prosentti) voidaan katsoa johtuvan siitä, että perustettu tietokanta muun muassa jäljittää nuorisotakuujärjestelmään osallistuvien nuorten tilanteen. Lisäksi negatiivisten järjestelmän piiristä poistumisten alhainen määrä Italiassa voi osittain johtua siitä, että kaikki osallistujat allekirjoittavat sitoumuksen, jonka perusteella he ovat välittömästi valmiita osallistumaan johonkin toimenpiteeseen.

48. Suurin negatiivisten poistumisten osuus rekisteröitiin Slovakiassa (15 prosenttia vuosina 2014 ja 2015). Slovakia kuitenkin raportoi vuonna 2014 kaksi prosenttia negatiivisia poistumisia ja 29 prosenttia tuntemattomia siirtymiskohteita. Vuonna 2015 negatiivisten poistumisten määrä kasvoi 26 prosenttiin ja tuntemattomien siirtymiskohteiden osuus laski

alle yhteen prosenttiin. Tämä johtui raportointijärjestelmän muutoksista, mutta ei kuitenkaan selitä negatiivisten poistumisten suurta määrää.

49. Työllistyminen oli yleisin positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten syy kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Ainoan poikkeuksen muodosti Italia, jossa työharjoittelun osuus positiivisista poistumisista oli 54 prosenttia. Kaikissa muissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa työllistymisestä johtuvien poistumisten osuus vaihteli 64 prosentista (Irlanti) 90 prosenttiin (Ranska) (ks. **kaavio 9**).

Kaavio 9 – Positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten jakautuminen siirtymiskohteittain (kumulatiivinen määrä 2014 ja 2015)¹



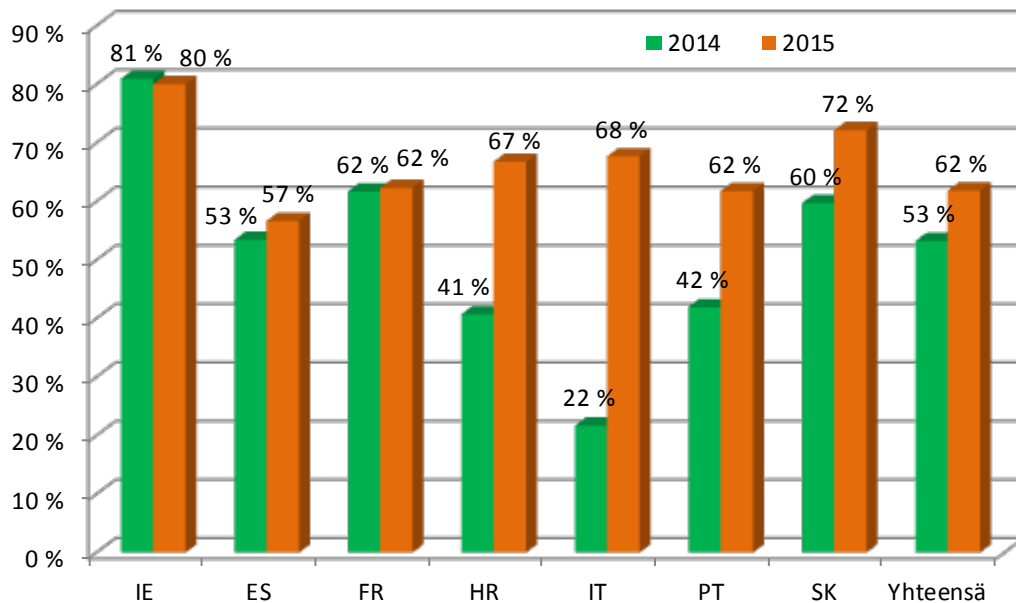
¹ Espanjaa koskevat tiedot olivat peräisin Espanjan julkiselta työvoimapolvelulta, koska EMCON tiedot kattavat ainoastaan NEET-nuoret, jotka on rekisteröity SNGJ-tietokantaan (nuorisotakuuta koskeva Espanjan tietokanta). Ranskaa koskevissa vuoden 2014 tiedoissa otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapolvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa.

Lähde: EMCON tietokanta.

50. Positiivisten poistumisten ja nuorisotakuujärjestelmään rekisteröityjen NEET-nuorten määrän välinen vertailu osoittaa, että positiivisten poistumisten määrä seitsemässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa kattoi vuonna 2014 vain noin puolet

kaikista rekisteröinneistä (53 prosenttia vuonna 2014 ja 62 prosenttia vuonna 2015). Positiivisten poistumisten määrä kasvoi vuonna 2015 kaikissa kyseisissä jäsenvaltioissa (Irlantia lukuun ottamatta) (ks. **kaavio 10**). Kasvu Kroatiassa (41 prosentista 67 prosenttiin) ja Portugalissa (42 prosentista 62 prosenttiin) johtui lähinnä uusien rekisteröityjen NEET-nuorten määrän laskusta (ks. kohta 42, neljäs luetelmakohta). Italiassa tapahtunut positiivisten poistumisten kasvu (22 prosentista 68 prosenttiin) kuvastaa itse asiassa tehtyjen tarjousten määrän huomattavaa kasvua ja lyhyempää raportointijaksoa vuonna 2014 (ks. kohta 42, toinen luetelmakohta). Edellä esitetyt luvut kuitenkin osoittavat, että lisätoimet ovat tarpeen, jotta kaikille rekisteröidyille NEET-nuorille voidaan esittää tarjous, kuten neuvoston suosituksessa esitetään.

Kaavio 10 – Positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten osuus rekisteröityjen NEET-nuorten kokonaismäärästä¹



¹ Espanjaa koskevat tiedot olivat peräisin Espanjan julkiselta työvoimapalvelulta, koska EMCON tiedot kattavat ainoastaan NEET-nuoret, jotka on rekisteröity SNGJ-tietokantaan (nuorisotakuuta koskeva Espanjan tietokanta). Ranskaa koskevissa vuoden 2014 tiedoissa otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapalvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa.

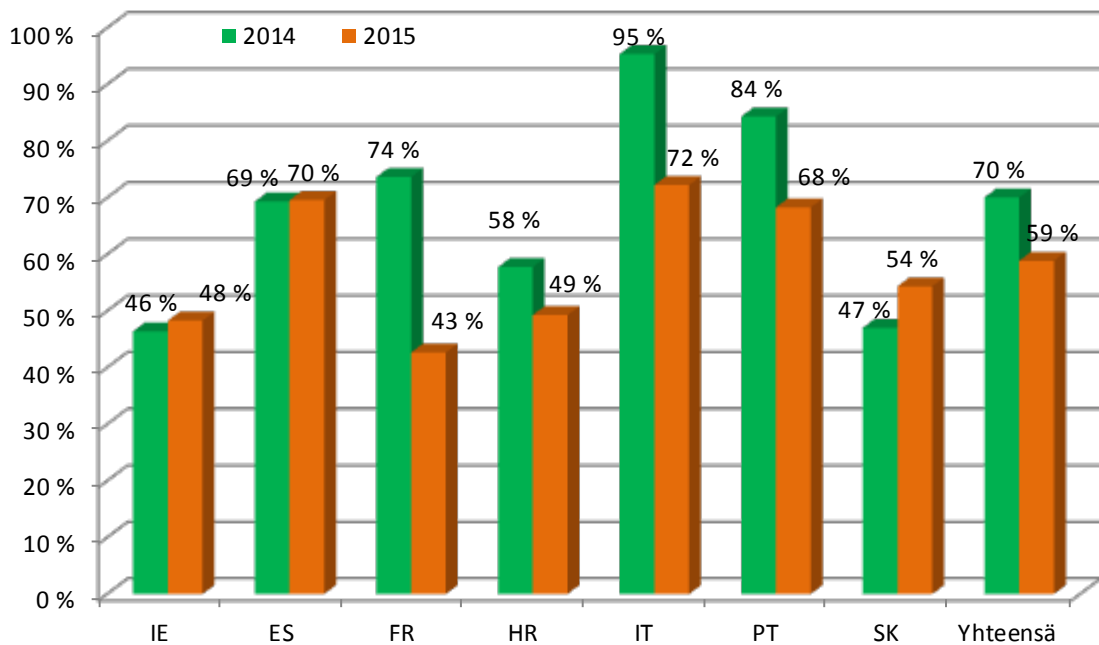
Lähde: EMCON tietokanta.

Positiivisista järjestelmän piiristä poistumisista 70 prosenttia tapahtui neljän kuukauden kuluessa vuonna 2014

51. Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi esitettävä tarjoukset NEET-nuorille neljän kuukauden kuluessa. Tietojen raportointia koskevissa EMCON ohjeissa neljän kuukauden jakson alkamisajankohdaksi katsotaan NEET-nuorten rekisteröitymisajankohta nuorisotakuun järjestäjän järjestelmään.

52. Yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista ei kyennyt tarjoamaan kaikille NEET-nuorille mahdollisuutta ottaa vastaan tarjous neljän kuukauden kuluessa nuorisotakuujärjestelmään liittymisestä. Vuonna 2014 tapahtuneista positiivisista järjestelmän piiristä poistumisista 70 prosenttia tapahtui kuitenkin neljän kuukauden määräajan puitteissa. Ranskassa, Kroatiassa, Italiassa ja Portugalissa tilanne paheni vuonna 2015 vuoteen 2014 verrattuna (ks. ***kaavio 11***), minkä seurauksena yleisenä keskiarvona oli 59 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin pani niin ikään merkille, että Italiassa NEET-nuorille tarjouksen vastaanottamiseen sovelletun neljän kuukauden jakson alkamisajankohta on ajankohta, jolloin NEET-nuori arvioidaan ja hänelle luodaan profiili. Kyseessä ei siis ole ajankohta, jolloin nuori rekisteröityy nuorisotakuujärjestelmään. Tämä tarkoittaa, että tosiasiallinen odotusaika on yksittäisten nuorten kohdalla vieläkin pidempi. Lisätoimet ovat tarpeen, jotta sellaisten NEET-nuorten osuus kasvaisi, joiden kohdalla pysytään neljän kuukauden tavoitteessa.

Kaavio 11 – Positiiviset nuorisotakuujärjestelmästä poistumiset neljän kuukauden kuluessa (vuosina 2014 ja 2015)¹



¹ Espanjaa koskevat tiedot olivat peräisin Espanjan julkiselta työvoimapalvelulta, koska EMCON tiedot kattavat ainoastaan NEET-nuoret, jotka on rekisteröity SNGJ-tietokantaan (nuorisotakuuta koskeva Espanjan tietokanta). Ranskaa koskevissa vuoden 2014 tiedoissa otettiin huomioon ainoastaan julkisen työvoimapalvelun (*Pôle Emploi*) luvut, jotta voitiin välttää kahdenkertainen laskenta paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) kanssa.

Lähde: EMCON tietokanta.

Kestävä integroituminen muodostaa yhä haasteen

53. Nuorisotakuun perimmäisenä tavoitteena on auttaa nuoria pääsemään työmarkkinoille kestävällä tavalla. Näin ollen EMCON seurantakehyksessä kehoitetaan seuraamaan nuorten tilannetta kuuden, 12 ja 18 kuukauden kuluttua siitä, kun he ovat poistuneet järjestelmästä¹⁷. Nuorten tilannetta pidetään positiivisena, jos he ovat työllistyneet tai opiskelevat. Tilanne on puolestaan negatiivinen, jos nuoret ovat palanneet NEET-asemaan.

¹⁷ Ks. *EMCO Methodological manual, Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee (YG)*, kohta 81.

54. Tilintarkastustuomioistuin analysoi näitä tietoja, jotka vaihtelivat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, järjestelmästä vuosina 2014 ja 2015 poistuneiden nuorten osalta.

Tilanne kuuden kuukauden kuluttua nuorisotakuujärjestelmästä poistumisesta

55. Järjestelmän piiristä vuonna 2014 poistuneiden nuorten, jotka kuuden kuukauden kuluttua olivat yhä työssä tai harjoittelussa taikka opiskelivat, osuus vaihtelee 56 prosentin (Portugali) ja 71 prosentin (Irlanti) välillä. Ranskan viranomaiset eivät toimittaneet relevantteja tietoja EMCOLle syyskuussa 2016 (ks. **taulukko 5**).

Taulukko 5 – Nuorisotakuujärjestelmään vuosina 2014 ja 2015 liittyneiden nuorten tilanne kuuden kuukauden kuluttua järjestelmän piiristä poistumisesta¹

	2014				2015			
	Positiivinen	Negatiivinen	Ei tiedossa	Ei sovellettavissa ²	Positiivinen	Negatiivinen	Ei tiedossa	Ei sovellettavissa ²
IE	71 %	21 %	8 %	0 %	71 %	21 %	8 %	0 %
ES	63 %	15 %	21 %	0 %	37 %	47 %	0 %	16 %
HR	61 %	17 %	22 %	0 %	60 %	13 %	17 %	10 %
IT	68 %	0 %	32 %	0 %	65 %	0 %	27 %	8 %
PT	56 %	11 %	33 %	0 %	47 %	11 %	25 %	17 %
SK	4 %	16 %	80 %	0 %	4 %	14 %	80 %	2 %
Yhteensä	54 %	13 %	33 %	0 %	48 %	18 %	26 %	9 %

¹ Espanjaa koskevat tiedot ovat EMCOLle raportoituja tietoja ja kattavat ainoastaan SNGJ-järjestelmään rekisteröityjen henkilöiden tilanteen.

² Ei sovellu: osallistujat eivät tiedonkeruujankohdanna olleet olleet nuorisotakuujärjestelmän ulkopuolella vielä kuutta kuukautta.

Lähde: EMCOn tietokanta.

56. Vuosina 2014 ja 2015 oli havaittavissa suhteellisen vakaa kehityssuunta sille, että tilanne pysyi positiivisena kuuden kuukauden kuluttua järjestelmästä poistumisesta. Poikkeuksen tästä muodosti Espanja. Espanjassa positiivisten poistumisten osuus laski 63 prosentista 37 prosenttiin, ja negatiivisten tai tuntemattomien poistumisten osuus puolestaan kasvoi 36 prosentista 47 prosenttiin. Tulokset kuvastivat osittain sitä, että kohteena oleva NEET-väestö muuttui, kun siihen lisättiin 25–29 -vuotiaat (ks. kohta 42, ensimmäinen luetelmakohta).

57. Slovakiassa ainoastaan neljä prosenttia nuorisotakuujärjestelmästä vuosina 2014 tai 2015 poistuneista henkilöistä raportoitiin kuuden kuukauden kuluttua yhä työssä,

harjoittelussa tai koulutuksessa oleviksi. Tähän tulokseen vaikuttaa vahvasti tuntemattomien tilanteiden suuri määrä (80 prosenttia), mikä vaikeuttaa saavutetun kestävän työmarkkinoille integroitumisen tason arviointia. Näiden tapausten osalta ei ollut tietoa henkilöiden tilanteesta, mikä osoittaa, että Slovakian kansallisilla viranomaisilla on vaikeuksia seurata osallistujien tilanteen kehittymistä.

Tilanne 12 ja 18 kuukauden kuluttua nuorisotakuujärjestelmästä poistumisesta

58. Jäsenvaltiot raportoivat Ranskaa ja Italiaa lukuun ottamatta henkilöiden tilanteesta 12 kuukauden kuluttua siitä, kun he olivat poistuneet nuorisotakuujärjestelmän piiristä. Vuonna 2014 järjestelmän piiristä poistuneiden nuorten tilanne oli 12 kuukauden jälkeen samankaltainen kuin kuuden kuukauden jälkeen. Espanja muodostaa poikkeuksen, sillä vain 45 prosentilla nuorista oli sama tilanne 12 kuukauden jälkeen – kuuden kuukauden jälkeen vastaava osuus oli 63 prosenttia (ks. **taulukot 5 ja 6**). Onnistuneesti työmarkkinoille integroituneiden osuus laski 18 kuukauden jälkeen verrattuna 12 kuukauden jälkeen vallinneeseen tilanteeseen kaikissa jäsenvaltioissa Irlantia lukuun ottamatta.

Taulukko 6 – Positiiviset, negatiiviset ja tuntemattomat tilanteet, kun vuonna 2014 tapahtuneesta järjestelmästä poistumisesta oli kulunut 12 ja 18 kuukautta^{1, 2}

	2014 - 12 kuukauden jälkeen				2014 - 18 kuukauden jälkeen			
	Positiivinen	Negatiivinen	Ei tiedossa	Ei sovellettavissa ³	Positiivinen	Negatiivinen	Ei tiedossa	Ei sovellettavissa ³
IE	65 %	28 %	7 %	0 %	67 %	25 %	7 %	0 %
ES	45 %	34 %	21 %	0 %	33 %	29 %	38 %	0 %
HR	64 %	17 %	20 %	0 %	62 %	14 %	17 %	7 %
PT	56 %	13 %	32 %	0 %	41 %	12 %	26 %	21 %
SK	3 %	18 %	79 %	0 %	2 %	19 %	78 %	2 %
Yhteensä	46 %	22 %	32 %	0 %	41 %	20 %	33 %	6 %

¹ Espanjaa koskevat tiedot ovat EMCOLle raportoituja tietoja ja kattavat ainoastaan SNGJ-järjestelmään rekisteröityjen henkilöiden tilanteen.

² Edellä esitetyt luvut perustuvat yksittäisten henkilöiden tilanteeseen tiettyä ajankohtana, mikä tarkoittaa, että negatiivisessa tilanteessa 12 kuukauden jälkeen olevan henkilö saattaa 18 kuukauden jälkeen olla positiivisessa tilanteessa.

³ Ei sovellu: osallistujat eivät tiedonkeruujakohtana olleet olleet järjestelmän ulkopuolella vielä 12:ta tai 18:aa kuukautta.

Lähde: EMCON tietokanta.

59. Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut tilannetta järjestelmän piiristä vuonna 2015 positiivisesti poistuneiden nuorten osalta 12 kuukauden kuluttua järjestelmästä poistumisesta, sillä ainoastaan neljä jäsenvaltioita raportoi asiaa koskevia lukuja. Lisäksi lähes kaksi kolmasosaa raportoiduista osallistujista ei ollut vielä saavuttanut 12 kuukauden rajapyykkiä.

Nuorisotakuujärjestelmän tuloksiin vaikuttavat tekijät

60. Tässä osiossa arvioidaan, olivatko jäsenvaltiot ottaneet riittävästi huomioon tekijät, joilla saattaa olla kielteinen vaikutus nuorisotakuujärjestelmän täytäntöönpanoon.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko jäsenvaltiot

- laatineet tarkoituksenmukaiset strategiat, joiden avulla saadaan rekisteröityä kaikki NEET-nuoret
- arvioineet nuorisotakuujärjestelmän kokonaiskustannuksia ja saatavilla olevan rahoituksen määrää
- toteuttaneet toimenpiteitä varmistaakseen NEET-nuorten kestävän integroitumisen työmarkkinoille
- perustaneet tarkoituksenmukaisen seuranta- ja raportointijärjestelmän.

Käytössä ei ollut strategioita, joissa olisi määritetty selkeät välitavoitteet ja varsinaiset tavoitteet kaikkien NEET-nuorten tavoittamiseksi

61. Neuvoston suosituksessa todetaan, että nuorisotakuun avulla pyritään tavoittamaan kaikki alle 25-vuotiaat nuoret neljän kuukauden kuluessa työttömäksi jäämisestä tai virallisen koulutuksen lopettamisesta. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä aktiivisesti tunnistamaan ja rekisteröimään kaikki NEET-nuoret ja motivoimaan heitä liittymään nuorisotakuujärjestelmään. Neuvoston suosituksessa korostetaan myös, että on tärkeää lujittaa yhteistyötä relevanttien sidosryhmien välillä (kuten julkiset ja yksityiset työvoimapalvelut, oppilaitokset ja koulutuskeskukset, työnantajat, nuorisojärjestöt ja nuorten parissa työskentelevät valtioista riippumattomat järjestöt), jotta koko NEET-väestö kyetään tavoittamaan.

62. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko jäsenvaltiot

- laatineet kaikkien NEET-nuorten tavoittamiseen tähtäävän, konkreettiset ja mitattavissa olevat tavoitteet sisältävän johdonmukaisen strategian
- osallistaneet ja konsultoineet relevantteja sidosryhmiä.

Jotkin jäsenvaltiot kohdensivat toimet vain kapeaan NEET-nuorten alaryhmään

63. Tilintarkastustuomioistuin totesi nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelmien (YGIP) analysoinnin perusteella, että seitsemästä tarkastuskohteena olleesta jäsenvaltiosta kahdessa (Italia ja Irlanti) kansalliset viranomaiset olivat päättäneet keskittyä kapeaan alaryhmään (ks. **laatikko 2**). Tämä johti tilanteeseen, jossa huomattava osa NEET-väestöstä ei ollut toimien kohteena alusta alkaen.

Laatikko 2 – Toimien kohteena oleva NEET-väestö Irlannissa ja Italiassa: noin 30 prosenttia koko NEET-väestöstä jäi toimien ulkopuolelle

Italia: YGIP:n kohteena olivat työhön käytettävissä olevat 15–29 -vuotiaat (1 723 000 vuonna 2013). Kohderyhmän laskennassa ei kuitenkaan otettu huomioon niitä nuoria, jotka eivät olleet toimittaneet välitöntä käytettävissä oloa koskevaa ilmoitusta (*DID – Dichiarazione di immediata disponibilità*) ennen järjestelmään rekisteröitymistä (28 prosenttia koko NEET-väestöstä asianomaisena vuonna).

Irlanti: YGIP keskittyy 18–24 -vuotiaisiin nuoriin, jotka eivät olleet vuoden 2013 neljännellä neljänneksellä työssä eivätkä saaneet työttömyystukea, sekä työttömiksi ilmoittautuneisiin henkilöihin (45 000 henkeä, 70 prosenttia koko NEET-väestöstä). Tavoitearvon ulkopuolelle jätettiin ilman työtä olevat opiskelijat, työvoiman ulkopuolella olevat opiskelijoiksi ilmoittautuneet, omaishoitajat sekä henkilöt, jotka olivat työvoiman ulkopuolella työkyvyttömyyden takia. Viimeksi mainittu ryhmä käsitti 18 900 henkeä (30 prosenttia koko NEET-väestöstä).

NEET-nuorilta odotetaan aktiivista osallistumista

64. Toinen nuorisotakuun laajuutta joissakin jäsenvaltioissa rajoittava lähestymistapa on järjestelmään osallistuvilta henkilöiltä vaadittava aktiivisuus. Espanjassa NEET-nuorten on nuorisotakuujärjestelmään osallistuakseen rekisteröidyttävä oma-aloitteisesti SNGJ-järjestelmään (*Sistema Nacional de Garantía Juvenil*). Aktiivisuutta edellytetään myös

kansallisessa työlainsäädännössä (18/2014). Näin ollen henkilöitä, jotka jo ovat rekisteröityneet muualle, esimerkiksi julkisen työvoimapalvelun järjestelmään, ei voida automaattisesti siirtää nuorisotakuujärjestelmään, vaan heidän on rekisteröidyttävä uudelleen.

65. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että Irlanti noudatti erilaista lähestymistapaa, joka hintavuudestaan huolimatta osoittautui vaikuttavaksi koko yli 18-vuotiaan NEET-väestön tunnistamisen kannalta (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3 – Irlannissa maksettava toimeentulotuki

Irlanti maksaa kaikille vähintään 18-vuotiaille työttömille toimeentulotukea, jonka vähimmäismäärä lapsettomille on 100 euroa viikossa. Tästä syystä viranomaiset uskovat, että lähes kaikki vähintään 18-vuotiaat NEET-nuoret ovat rekisteröityneet sosiaaliturvaministeriön järjestelmään.

66. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden strategiat eivät olleet riittävän keskitettyjä eivätkä sisältäneet määrällisesti ilmaistuja tavoitteita. Strategioissa ei myöskään ollut asetettu selkeää aikataulua koko NEET-väestön tavoittamiselle.

Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista useat olivat kehittäneet innovatiivisia strategioita, joiden avulla pyrittiin tavoittamaan aiemmin yksilöimättä olleet NEET-nuoret. Tämä tapahtui tietoisuuden lisäämiskampanjoiden avulla sekä perinteisiä että moderneja tiedotuskanavia (esim. sosiaaliset verkostot) hyödyntäen.

67. Komissio on todennut tiedonannossaan¹⁸, että uusia toimia tarvitaan niiden nuorten tukemiseksi, jotka ovat etäännyneet kauimmas työmarkkinoista; tällaisia ovat NEET-nuoret, joita on perinteisesti ollut kaikkein vaikeinta tavoittaa (jopa ennen kriisiä) ja jotka ovat tähän mennessä hyötyneet vähiten parannuksista. Tämä vahvistaa kaikkien NEET-nuorten tunnistamisen ja rekisteröinnin edistymistä koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot.

¹⁸ Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen, COM (2016) 646 final, s. 11.

Relevanttien sidosryhmien osallistumisesta ei ole määritetty selkeästi

68. Tarkastuskäynnin kohteena olleet seitsemän jäsenvaltiota toivat esille relevanttien sidosryhmien osallistamis- ja konsultointitarpeen. Ne eivät kuitenkaan yksilöineet, kuinka asianomaiset kumppanuudet edistäisivät yleistavoitteena olevaa kaikkien NEET-nuorten tavoittamista. Ainoana poikkeuksena oli Portugali, mutta senkin kohdalla oli epäselvää, kuinka kumppaneiden oli määrä edistää kaikkien NEET-nuorten tunnistamista ja rekisteröintiä (ks. **laatikko 4**).

Laatikko 4 – Portugalin YGIP – NEET-väestön tunnistamiselle/rekisteröinnille asetetut tavoitearvot

Portugalin YGIP:n tarkoituksena on tavoittaa koko NEET-väestö vuoteen 2019 mennessä.

Relevanttien sidosryhmien vastuulla on tavoittaa 47 prosenttia sellaisista NEET-nuorista, jotka eivät ole rekisteröityneet julkiseen työvoimapalveluun. YGIP:ssä määritetään kuitenkin relevanteille sidosryhmille asetetut tavoitteet yleisluontoisesti. Kumppanikohtaisia tavoitteita ei eritellä.

Suunnitelmassa ei myöskään mainita relevanteille sidosryhmille maksettavia rahoitusosuuksia tai sitä, kuinka niiden on määrä saavuttaa mainittu tavoite ilman lisäresursseja.

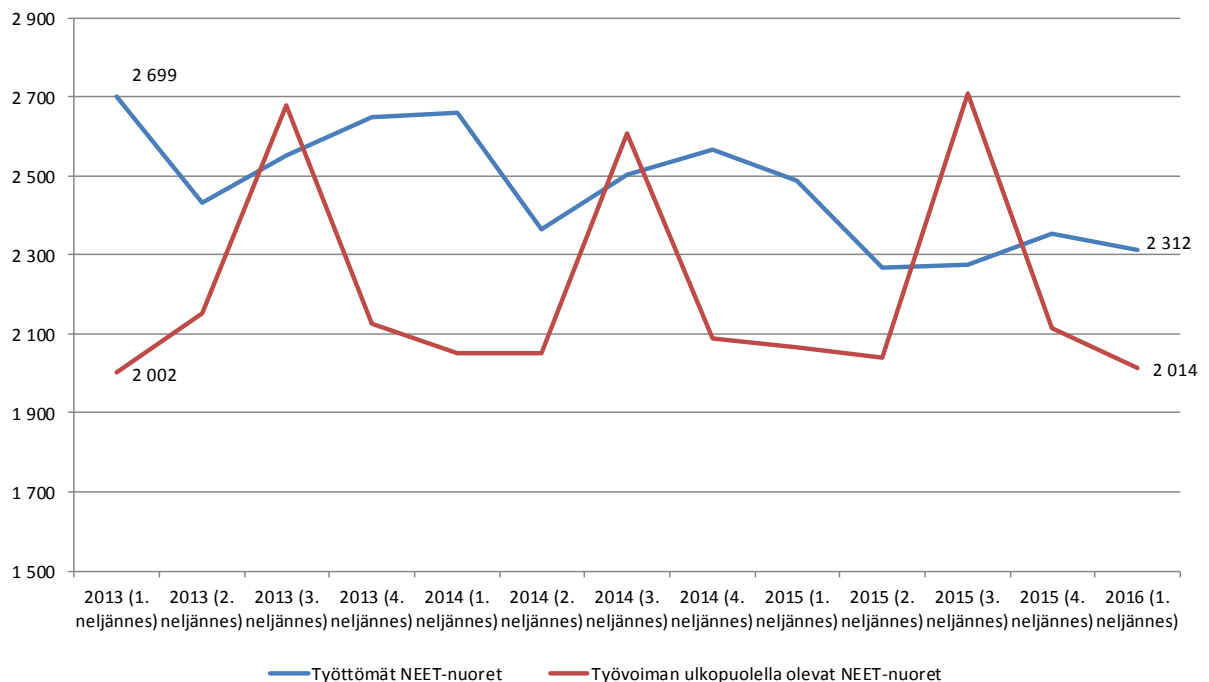
69. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että relevanttien sidosryhmien kanssa oli nuorisotakuun käynnistämisen jälkeen tehty erilliset sopimukset kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Espanjan julkinen työvoimapalvelu oli tehnyt heikoimmassa asemassa olevien NEET-nuorten tavoittamiseen tähtäävät sopimukset mm. seuraavien elinten kanssa: *Instituto de la Juventud (INJUVE)*, *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Insercion (FAEDEI)* sekä Espanjan Punainen Risti. Slovakia oli tehnyt kolme sopimusta ESR:n tukemien työmarkkinaosapuolten kanssa vuonna 2015. Tarkoituksena oli motivoida työvoiman ulkopuolella olevia NEET-nuoria rekisteröitymään työvoimapalveluihin. Kumppaniorganisaatioiden tarkkoja tavoitteita ei kuitenkaan yksilöity kaikissa tapauksissa.

70. Tämä osoittaa, että työvoiman ulkopuolella olevista NEET-nuorista muodostuvan alaryhmän kanssa työskentelevien relevanttien sidosryhmien osallistuminen on kasvussa. Niiden osallistuminen on kuitenkin määritettävä tarkemmin. On myös yksilöitävä selkeämmin, kuinka sidosryhmät voivat edistää prosessia tehokkaimmin ja vaikuttavimmin.

Työttöminä olevien NEET-nuorten määrä laski, kun taas työvoiman ulkopuolella olevien määrä pysyi ennallaan

71. Nuorisotakuun kohderyhmänä olevan NEET-väestön kokonaismäärä laski tarkastuskäynnin kohteena olleissa seitsemässä jäsenvaltiossa 4,7 miljoonasta 4,3 miljoonaan vuoden 2013 ensimmäisen neljänneksen ja vuoden 2016 maaliskuun lopun välisenä aikana (ks. **kaavio 12**).

Kaavio 12 – Työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten lukumäärä (tuhansina) tarkastuskäynnin kohteena olleissa seitsemässä jäsenvaltiossa (vuoden 2013 ensimmäinen neljännes – maaliskuun 2016 loppu)



Lähde: Eurostatin tiedot työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten lukumääristä.

72. Väheneminen johtui työttömien NEET-nuorten määrän laskusta (387 000:lla). Työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten määrää kuvaava luku pysyi sen sijaan

käytännössä entisellään (lisäystä 13 000)¹⁹. Tämä vahvistaa sen, että työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten tavoittamiseen tarvitaan lisätoimia²⁰.

Jäsenvaltiot eivät arvioineet nuorisotakuun kokonaiskustannuksia ja käytettävissä olevaa rahoitusta

73. Ennen nuorisotakuujärjestelmän käyttöönottoa kaikki jäsenvaltiot tukivat jo rekisteröityjä työttömiä nuoria aktiivisten työmarkkinapolitiikkojensa ja erityisesti julkisten työvoimapalveluiden (tai vastaavien elinten) avulla. Nuorisotakuun käyttöönotto toi jäsenvaltioille kaksi lisähaastetta:

- annetun tuen avulla on ensinnäkin määrä tavoittaa kaikki NEET-nuoret – ei yksinomaan julkiseen työvoimapalveluun työttömiksi rekisteröityneitä nuoria
- toiseksi kaikille NEET-nuorille annettavan tuen on tarkoitettu johtavan tarjouksen esittämiseen neljän kuukauden kuluessa nuorten päätettyä virallisen koulutuksen tai jäätyä työttömiksi.

74. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko jäsenvaltiot arvioineet lisäkustannukset, jotka aiheutuvat tarjouksen esittämisestä neljän kuukauden kuluessa kaikille NEET-nuorille neuvoston suosituksessa vaaditulla tavalla. Lisäksi arvioitiin, olivatko jäsenvaltiot yksilöineet käytettävissä olevan rahoituksen määrän.

75. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat havainnot:

- Yksikään seitsemästä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta ei kyennyt esittämään arviota niiden kohdalla odotettavissa olevista lisäkustannuksista.
- Kaikkien tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden YGIP:eissä esitettiin yleensä joukko NEET-nuorille ohjelmakauden 2014–2020 ERI-rahoituksen perusteella tarjottavia

¹⁹ Kolmannella neljänneksellä rekisteröidyt kausihuiput liittyivät lukuvuoden loppuun.

²⁰ COM(2016) 646 final, s. 9.

toimia, jotka perustuivat erityisesti nuorisotyöllisyysaloitteeseen ja Euroopan sosiaalirahastoon (ESR).

76. Riippumattomien organisaatioiden hiljattain suorittamissa tutkimuksissa esitetään suuntaa-antavia lukuja siitä, millaiset kustannukset kaikkien EU:ssa olevien NEET-nuorten tavoittamisesta saattaisi aiheutua. ILO:n arvion mukaan vuotuiset kustannukset olisivat noin 45,4 miljardia euroa²¹. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön ennusteen mukaan kustannukset olisivat 50,4 miljardia euroa vuodessa²².

77. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että 28 EU-jäsenvaltiolle ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä olevan ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen rahoituksen kokonaismäärä on 86,4 miljardia euroa (eli 12,3 miljardia euroa vuodessa). Lisäksi voidaan todeta, että seitsenvuotisen ohjelman aikana 12,5 miljardia euroa ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen varoista (1,8 miljardia euroa vuodessa) on ohjelmoitu käytettäväksi ESR:n investointiprioriteettiin 8.ii (nuorten kestävä työmarkkinoille integrointi). Määrästä 6,4 miljardia euroa on ohjelmoitu nuorisotyöllisyysaloitteen alaisuudessa, joka on kohdennettu suoraan NEET-nuoriin.

78. Näin ollen toimia ei ole yksin EU:n talousarviosta käytettävissä olevin varoin mahdollista kohdentaa koko NEET-väestöön neuvoston suositukseen perustuvan odotuksen mukaisesti. Tästä syystä jäsenvaltioiden on arvioitava kunnolla nuorisotakuujärjestelmiensä kustannukset ja priorisoitava niihin liittyvät toimenpiteet käytettävissä olevan rahoituksen mukaan.

Jäsenvaltioiden lähestymistapa vaikuttaa NEET-nuorten kestävään integrointiin

79. Nuorisotakuun perimmäisenä tavoitteena on edistää NEET-nuorten taitoja/työllistyvyyttä ja mahdollistaa heidän kestävä integroitumisensa työmarkkinoille. Neuvoston suosituksen mukaan nuorisotakuujärjestelmän puitteissa toteutettavien

²¹ ILO, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, elokuu 2015.

²² Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö, *Social Inclusion of Young People*, syyskuu 2015.

toimenpiteiden, joiden tavoitteena on yksilöiden taitojen edistäminen, pitäisi osaltaan puuttua olemassa oleviin osaamisen kohtaanto-ongelmiin, jotta työmarkkinoiden vaatimuksiin kyettäisiin vastaamaan paremmin. Lisäksi voidaan todeta, että mitä etäämmällä asianomaiset yksilöt ovat työmarkkinoista, sitä enemmän tukea heidän integrointinsa edellyttää. Tarjoukset olisi räätälöitävä yksilöiden profiilin ja pätevyyden mukaan. Niiden olisi myös täytettävä laadukasta tarjousta koskevat vähimmäisvaatimukset.

80. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot

- puuttuneet systemaattisesti osaamisen kohtaanto-ongelmiin nuorisotakuujärjestelmän yhteydessä
- arvioineet NEET-nuorten profiilit ja varmistaneet yhdenmukaisen lähestymistavan eri tarjoajien keskuudessa
- hyödyntäneet laadukkaan tarjouksen määritelmää.

Osaamisen kohtaanto-ongelmaa ei ole yksilöity eikä siihen ole puututtu nuorisotakuun yhteydessä

81. NEET-nuorten ryhmä on erittäin heterogeeninen²³. Yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista ei kuitenkaan ollut laatinut NEET-väestöstä kattavaa, osaamisen kohtaanto-ongelman arvioinnin sisältävää analyysia. Esimerkiksi Portugalissa ja Espanjassa YGIP perustui yksinomaan kansallisten tilastokeskusten toimittamiin NEET-nuoria koskeviin tilastotietoihin, jotka koskivat esim. ikäjakaumaa, pätevyyttä ja sukupuolta.

82. Tarkastukseen kuuluneista jäsenvaltioista ainoastaan Irlanti oli kehittänyt systemaattisen lähestymistavan, jonka avulla puututtiin osaamisen kohtaanto-ongelmiin ja mukautettiin NEET-nuoria koskeva koulutusohjelma paikallisten alueiden tarpeisiin. Mukautus suoritetaan vuosittain tiettyjen markkina-alueiden kohdalla yhdistämällä väestönlaskenta- ja työvoimakyselyt yhteistyössä paikallisten työnantajien edustajien ja

²³ Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö, *Exploring the diversity of NEETs*, heinäkuu 2016.

paikallisten koulutuksen tarjoajien kanssa. Järjestelmä oli kuitenkin käytössä jo ennen nuorisotakuujärjestelmän käynnistämistä.

83. Kaikki muut tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot puuttuivat osaamisen kohtaanto-ongelmaan eri laitosten suorittamien erityistutkimusten ja/tai analyysien avulla. Näitä tutkimuksia ei kuitenkaan otettu ainakaan kokonaisuudessaan huomioon YGIP:eihin sisällytettävien tarjousten tyyppien ja lukumäärän suunnittelussa.

Profilointijärjestelmiä muutettiin nuorisotakuun seurauksena kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa

84. Nuorisotakuun käyttöönotto johti NEET-nuorten profilointijärjestelmän muuttamiseen Italiassa, Espanjassa ja Irlannissa. Kroatia, Slovakia, Ranska ja Portugali sen sijaan säilyttivät aiemmat järjestelmänsä.

85. Kroatiassa ja Slovakiassa (joissa on ainoastaan yksi nuorisotakuun tarjoaja, julkinen työvoimapalvelu), profilointijärjestelmä perustuu tapausten käsittelystä vastaavan viranomaisen suorittamaan laadulliseen arviointiin. Ranskassa puolestaan arvioinnista vastaa niin ikään tapausten käsittelystä vastaava viranomainen, mutta NEET-nuorten arviointia varten on lukuisia eri palveluita, joiden noudattamat lähestymistavat eivät ole yhtenäisiä.

86. Portugali, Irlanti ja Italia käyttävät järjestelmää, joka perustuu ensisijaisesti automaattiseen pisteytysjärjestelmään ja toissijaisesti tapausten käsittelystä vastaavan viranomaisen suorittamaan laadulliseen arviointiin. Irlannissa ja Portugalissa NEET-nuorten arvioinnista vastaavana ainoana nuorisotakuun tarjoajana on julkinen työvoimapalvelu, kun taas Italiassa arvioinnista vastaavat lukuisat eri palveluntarjoajat (ks. **laatikko 5**).

Laatikko 5 – Italiassa nuorisotakuun yhteydessä NEET-nuoriin sovellettava uusi profilointijärjestelmä

Italia on ottanut nuorisotakuujärjestelmän yhteydessä käyttöön vakiomuotoisen NEET-nuorten profilointimenettelyn, jota kaikki nuorisotakuun tarjoajat soveltavat. Kunkin NEET-nuoren kohdalla lasketaan haavoittuvuutta koskeva kerroin (alhainen, keskitasoinen, korkea tai erittäin korkea). Laskelma perustuu henkilökohtaisiin ominaisuuksiin (ikä, sukupuoli, koulutustausta, työkokemus jne.) sekä asuinpaikkaan (paikallisen tuotantojärjestelmän profiili, alueellinen tai maakuntakohtainen

työttömyysaste jne.). Arvioinnin avulla saadaan vakimuotoinen perusta, jonka myötä voidaan auttaa työvoimaneuvoja yksilöimään asianomaisille henkilöille parhaiten soveltuva palvelu/tarjous. Työvoimaneuvojille jää laajalti harkintavaltaa määrittää polku, jota NEET-nuori seuraa nuorisotakuujärjestelmässä. Tällä hetkellä ovat laadinnassa ohjeet, joita työvoimakeskusten työntekijät voivat käyttää apuna laadullisessa profiloinnissa, joka johtaa yksilöllisen palvelusopimuksen tekoon. Järjestelmän pakollinen käyttö edistää kaikkien NEET-nuorten yhdenmukaista kohtelua.

87. Espanja on siirtymässä tapausten käsittelystä vastaavan viranomaisen suorittamasta harmonisoimattomasta, useisiin aluekohtaisiin profilointiarviointeihin perustuvasta järjestelmästä yleiseen kehukseen, jonka puitteissa NEET-nuoret arvioidaan ja profiloidaan koko maassa. Tämä perustuu vakimuotoiseen työllistävyysselvitykseen, jonka ovat laatineet julkinen työvoimapalvelu ja autonomiset alueet.

88. Automatisoitu järjestelmä ei välttämättä ole täysin yksilöityä tai yhdistelmään perustuvaa järjestelmää parempi. On kuitenkin tärkeää korostaa, että automatisoitu järjestelmä takaa todennäköisemmin kaikkien NEET-nuorten yhden- ja johdonmukaisen kohtelun, kun taas yksilöity tai yhdistelmään perustuva järjestelmä on enemmän tapausten käsittelystä vastaavien viranomaisten taidon ja kokemuksen varassa.

Useat jäsenvaltiot ovat laatineet laadukasta tarjousta koskevan määritelmän

89. Laadukkaan tarjouksen käsite vaihtelee eri jäsenvaltioissa²⁴, mutta joitakin yhteisiä kriteereitä on olemassa. Irlannissa, Ranskassa ja Portugalissa laadukkaan tarjouksen määritelmä on suhteellisen väljä kansallisessa YGIP:ssä ja niveltyy suoraan kestävään työmarkkinoille integroitumiseen. Toisaalta Espanjan YGIP:ssä eritellään laadukkuuden pääpiirteet erityyppisiä tarjouksia varten.

90. Lisäksi kahdessa tämän kertomuksen kohteena olevassa jäsenvaltiossa (Italia ja Slovakia) nuorisotakuu on edistänyt kattavan määritelmän laadintaa laadukkaasta

²⁴ Ehdotuksessa neuvoston päätelmiksi nuorisotakuun ja nuorisotyöllisyysaloitteen täytäntöönpanosta (15 015/16, 1. joulukuuta 2016) kehoitetaan keskustelemaan indikaattori-kehukseen liittyviin laadukriteereihin sovellettavista standardeista.

tarjouksesta, joka Slovakian kohdalla on oikeudellisesti sitova (ks. **laatikko 6**). Kroatia ei ole vielä hyväksynyt laadukkaan tarjouksen määritelmää, mutta asiaa käsitellään parhaillaan hiljattain perustetussa nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelman toteuttamisesta vastaavassa neuvostossa.

Laatikko 6 – Slovakiassa sovellettu laadukkaan tarjouksen määritelmä

Laadukkaan tarjouksen määritelmä sisältyy työvoimapalveluita koskevaan säädökseen. Valtion budjetista tai nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:sta tuettavassa työtarjouksessa on ilmoitettava vähimmäistyöaika ja työsopimuksen/itsenäisen ammatin harjoittamisen kesto. Tarjouksen on vastattava työn kestävyyttä tuen päättymisen jälkeen koskevia vaatimuksia. Lisäksi siinä on mainittava myös tuen kuukausittainen määrä ja kokonaiskesto. Tarjouksessa on niin ikään otettava huomioon vastaanottajan terveydentila, osaaminen ja ammattitaito sekä aiempi kokemus. Huhtikuussa 2015 ammatillisesta koulutuksesta annetussa säädöksessä nro 61/2015 (lakikokoelma) määritettiin, mikä muodostaa laadukkaan oppisopimuskoulutusta koskevan tarjouksen harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevän koulutuksen yhteydessä.

91. Laadukkaan tarjouksen määrittelemisen oikeudellisesti ei sinällään takaa myönteistä lopputulosta nuorisotakuujärjestelmään osallistumiselle. Oli tarjousten laatu millainen tahansa, NEET-nuorten kestävä integroituminen työmarkkinoille edellyttää taloudellista kasvua.

Tietojen heikko laatu vaikeutti nuorisotakuun tulosten arviointia

92. Neuvoston suosituksessa korostetaan tarvetta seurata ja arvioida kaikkia nuorisotakuujärjestelmien puitteissa toteutettavia toimenpiteitä. Laadukkaita tietoja tarvitaan, jotta voidaan laatia näyttöön perustuvaa politiikkaa ja tukitoimia sen perusteella, mikä toimii missäkin ja miksi, ja varmistaa siten resurssien tehokas käyttö ja hyvä tuotto investoinneille.

93. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko jäsenvaltiot ottaneet käyttöön järjestelmät, joiden avulla oli mahdollista seurata ja arvioida tehokkaasti nuorisotakuujärjestelmien täytäntöönpanoa.

94. Nuorisotakuujärjestelmän avulla saavutettavan edistymisen arviointi edellyttää, että käytössä on järjestelmän käyttöönottoa edeltävää tilannetta kuvaava perustaso (niiden NEET-nuorten lukumäärä, jotka saivat julkisen työvoimapalvelun tukea ennen nuorisotakuun käyttöönottoa). Tältä osin kaikilla tarkastuskäynnin kohteena olleilla jäsenvaltioilla oli vain vähän tietoa NEET-nuorten saaman tuen tyypistä, toimitettujen tarjousten/palveluiden määrästä ja niihin liittyvistä kuluista.

95. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jäsenvaltioiden EMCOLle toimittamissa tiedoissa myös lukuisia epä johdonmukaisuuksia ja luotettavuusongelmia. Vertailtavuutta heikentää se, että jäsenvaltiot raportoivat eri tavoin tietoja EMCOLle esim. kohteena olevasta ikäryhmästä, nuorisotakuun käynnistämisen yhteydessä järjestelmään kirjattujen nuorten laskentamenetelmästä ja järjestelmästä poistumisista; myös seurantatietojen saatavuudessa on vaihtelua (ks. myös liite).

96. Esimerkiksi tietojen kattavuudessa havaittiin ongelmia niiden jäsenvaltioiden kohdalla, joilla oli lukuisia nuorisotakuun tarjoajia mutta ei yksittäistä harmonisoitua raportointijärjestelmää.

97. Tämä koskee esim. Ranskaa, jossa kansalliset viranomaiset eivät pysty raportoimaan NEET-nuorten tilanteesta sen jälkeen, kun he ovat poistuneet järjestelmän piiristä (ks. kohta 55). Lisäksi Ranskan seurantajärjestelmä ei kata kaikkia potentiaalisia nuorisotakuun tarjoajia. Siihen eivät sisälly esimerkiksi opetusministeriön koulunkäynnin keskeyttäneille *Réseaux Formation Qualification Emploi* -järjestelmän avulla esittämät tarjoukset. Vastaavanlainen tilanne ilmeni Portugalissa, jossa ei raportoitu opetusministeriön NEET-nuorille esittämistä tarjouksista.

98. Sitä vastoin Italiassa on otettu käyttöön nuorisotakuujärjestelmään sovellettava kattava sähköinen seurantajärjestelmä (ks. laatikko 7).

Laatikko 7 – Nuorisotakuun seurantaan käytettävä integroitu tietokanta (Italia)

Italia perusti vuonna 2014 sähköisen järjestelmän nuorisotakuujärjestelmän hallinnointia varten. Järjestelmä perustuu yksittäiseen tietokantaan, johon kirjataan ohjelmaan osallistuvien NEET-nuorten asema ja jonka avulla seurataan asianomaisten nuorten tilanteen kehittymistä.

Järjestelmään osallistujien työllisyystilanteesta kirjatut tiedot sisältävät myös maakunnissa toimivien osastojen ja työvoimatoimistojen toimittamat tiedot. Järjestelmä on liitetty myös opetusministeriön tietokantaan, joten myös asianomaisten henkilöiden koulutustilanne on mahdollista tarkistaa. Järjestelmään rekisteröityjen NEET-nuorten ja esitettyjen tarjousten lukumäärästä raportoidaan nuorisotakuuta koskevan internet-sivuston seurantaosiossa viikoittain.

Nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutuksen arviointi

99. Nuorisotyöllisyysaloite perustettiin tukemaan nuorisotakuun täytäntöönpanoa sekä tehostamaan ja vauhdittamaan yksittäisiin NEET-nuoriin kohdennettavien toimenpiteiden toteuttamista.

100. Nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitus täydentää ESR:n yhteydessä käytettävissä olevaa rahoitusta ja muodostaa huomattavan osuuden nuorisotakuun täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevista taloudellisista resursseista. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka se vaikuttaa tässä kertomuksessa edellä olevissa osioissa jo käsiteltyihin näkökohtiin, jotka liittyvät nuorisotakuun yleiseen täytäntöönpanoon.

101. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti,

- oliko toimenpideohjelmiin sisältyvien nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimien osalta suoritettu asianmukaiset analyysit ja arvioinnit
- oliko tulosten arviointia varten kehitetty mielekkäät tavoitteet ja seurantamekanismit
- mitä tuloksia oli toistaiseksi saavutettu ja vastasivatko ne asetettuja tavoitearvoja.

NEET-väestön puutteellinen arviointi vaikutti nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpideohjelman suunnitteluun

102. Neuvoston suosituksessa tuotiin esille NEET-väestön heterogeenisyys. Olisikin ollut tarpeen suorittaa yksityiskohtainen analyysi, jonka avulla nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmä olisi pystytty määrittämään tarkoituksenmukaisesti.

103. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot olivat arvioineet nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmän pinnallisesti ja yleisluontoisesti.

Kaikki viisi jäsenvaltiota olivat jakaneet nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmän kahteen alaryhmään: työvoiman ulkopuolella oleviin NEET-nuoriin ja työttömiin NEET-nuoriin. Esimerkiksi seuraaviin ryhmiin ei kohdennettu erillisiä toimia: koulunkäynnin keskeyttäneet, taloudellisesti ja sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, pitkäaikaistyöttömät tai eniten työmarkkinoista irtaantuneet henkilöt.

104. Esimerkiksi Ranskassa nuorisotyöllisyysaloitteen kansallisen toimenpideohjelman mukaan puolet 15–24 -vuotiaista NEET-nuorista ovat erittäin päteviä ja tilapäisesti poissa työmarkkinoilta. Ohjelmassa ei kuitenkaan määritetä, keskitetäänkö nuorisotyöllisyysaloitteen resurssit loppuun NEET-väestöön, joka on todennäköisemmin avun tarpeessa.

105. Yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista viidestä jäsenvaltioista ei suorittanut NEET-nuorten ominaispiirteitä koskevaa yleistä arviointia, sillä ne käyttivät toimenpideohjelmaan valittavien vaihtoehtojen perustana ainoastaan tilastollisia tietoja kuten ikä- ja alueellista jakaumaa sekä koulutustasoa. Kansalliset viranomaiset eivät näin ollen suorittaneet kunnollista rahoitusvajearviointia.

106. Myöskään NEET-nuorten olinpaikkaa tai heidän sosiaalista taustaansa, perhetaustaansa tai taloudellista taustaansa ei selvitetty tutkimusten avulla. Tutkimuksin ei pyritty määrittämään myöskään sitä, millaisin toimenpitein voitaisiin maksimoida NEET-nuorten eri alaryhmien kestävä integroituminen työmarkkinoille. Lisäksi havaittiin, että markkinoiden arviointia ei käytetty sen määrittämiseen, kuinka monta henkilöä on kirjattava nuorisotyöllisyysaloitteesta tuettaviin toimenpiteisiin, joita ovat mm. työtarjoukset, koulutus, työharjoittelu tai oppisopimuskoulutus. Tukitoimien painopistealojen perustaksi ei suoritettu rahoitusvajearviointeja tai osaamisen kohtaanto-ongelman arviointeja.

107. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa viidessä jäsenvaltiossa nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitusta saavien NEET-nuorten kokonaismäärä yksilöitiin tietyn tyyppisiin tarjouksiin ohjattavien rahamäärien ja tarjousten yksikkökustannusten perusteella. Yksittäisiin tarjoustyyppeihin ohjattavat määrät eivät perustuneet arviointiin.

108. Esimerkiksi Espanja hyväksyi joukon toimenpiteitä, jotka oli määrä rahoittaa nuorisotyöllisyysaloitteesta. Jokainen alue sai kuitenkin päättää kunkin

nuorisotyöllisyysaloitteesta rahoitettavan toimenpiteen tarkat ominaispiirteet ja kustannukset.

109. NEET-väestöä koskevan kattavan tiedon puuttuminen johti osaltaan siihen, että toimenpideohjelmat laadittiin melko väljästi. Ohjelmissa ei määritetty suurimmassa tuen tarpeessa olevia kohderyhmiä tai sitä, miksi ehdotetut toimenpiteet sopisivat kaikkein parhaiten olemassaolevien vääristymien korjaamiseen.

110. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että varojen ohjaamista määritti ensisijaisesti sellaisten tarjoajien saatavuus, jotka voivat esittää tarjouksia NEET-nuorille. Kroatian ESR-toimenpideohjelmassa mainitaan selkeästi, että nuorisotyöllisyysaloitteen kohteena ovat työvoiman ulkopuolella olevat sekä työttömät NEET-nuoret, jotka voidaan nopeasti ottaa toimenpiteiden piiriin. Pitkäaikaistyöttömiä NEET-nuoria koskevia toimenpiteitä voidaan täten rahoittaa ESR:n avulla vuodesta 2019 lähtien.

111. Relevantteja sidosryhmiä, kuten nuorisojärjestöjä ja ammatti- ja työnantajajärjestöjä kyllä konsultoituihin toimenpideohjelmien valmisteluvaiheessa. Tilintarkastustuomioistuimen suorittamissa haastatteluissa jotkin asianomaisista järjestöistä kuitenkin esittivät menettelyn avoimuutta koskevia valituksia ja katsoivat, että vaadittua konsultointia ei tapahtunut riittävästi. Esimerkiksi Portugalissa ammatti- ja nuorisojärjestöjen edustajat ilmoittivat, että niitä oli pyydetty osallistumaan vasta, kun toimenpideohjelman valmistelu oli jo pitkällä.

Riski siitä, että nuorisotyöllisyysaloite/ESR korvaa kansallisen rahoituksen

112. EU:n talousarviosta maksetaan nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitusta, joka täydentää ohjelmakauden 2014–2020 toimenpideohjelmiin jo käytettävissä olevaa ESR:n rahoitusta. Lisätuen tarkoituksena on auttaa yksittäisiä NEET-nuoria. Painopisteenä ovat eniten tukea tarvitsevat nuoret. Nuorisotyöllisyysaloitteeseen/ESR:ään kohdennettavien EU-varojen ei kuitenkaan pitäisi korvata julkista tai muuta vastaavaa jäsenvaltioiden maksamaa rahoitusta²⁵.

²⁵ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 95 artiklan 2 kohta.

113. Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät kyenneet vahvistamaan, tuottavatko nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n varat nettolisäyksen NEET-nuoriin ohjattaviin julkisiin menoihin. Näin ollen riskinä on, että nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n varat eivät johda NEET-nuoria varten käytettävissä olevien varojen nettolisäykseen ja että niillä korvataan ainakin osittain menot, jotka aiemmin rahoitettiin kansallisista budjeteista. Tätä riskiä lisäsi entisestään se, että menot olivat tukikelpoisia syyskuusta 2013 alkaen, vaikka komissio hyväksyi ensimmäiset nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelmat ja toimintalinjat vasta kesä-heinäkuussa 2014 (Ranskassa ja Italiassa) ja loput neljä arvioitua toimenpideohjelmaa hyväksyttiin vuoden 2014 lopussa.

114. Tilintarkastustuomioistuimen nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelmiin ja toimintalinjoihin kohdistamassa arvioinnissa havaittiin myös, että suurin osa toimenpiteistä, joiden oli määrä saada nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitusta, oli jo olemassa ennen nuorisotakuun käyttöönottoa. Portugalissa tämä tilanne koski 81:tä prosenttia nuorisotyöllisyysaloitteen varoista. Tämä ei sinällään ole välttämättä kielteinen ilmiö, mutta osoittaa, että riskinä on, että nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n tuella korvataan kansallista rahoitusta.

115. On myös epäselvää, kuvastavatko nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelmien tuotoksia koskevien tuloksellisuusindikaattorien tavoitearvot tukea saavien NEET-nuorten määrän nettolisäystä. Esimerkiksi Espanjan ESR-toimenpideohjelmaan sisältyvän nuorisotyöllisyysaloitetta koskevan toimintalinjan tavoitteena on antaa tukea 1 057 527 NEET-nuorelle. Kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan vahvistaneet, että mainittu luku merkitsi nettolisäystä asianomaisille nuorille esitettävien tarjousten lukumäärään (verrattuna aikaan ennen nuorisotyöllisyysaloitteen voimaantuloa).

116. On jopa vaikeampaa arvioida nuorisotyöllisyysaloitteen varojen avulla NEET-nuorten tukemisessa saavutettavaa lisäarvoa, kun toimenpideohjelmissa määritellään vain osittain, minne käytettävissä olevat varat ohjataan. Tämä koskee Kroatiaa, jossa ainoastaan 69 prosenttia ESR-toimenpideohjelmaan sisältyvää nuorisotyöllisyysaloitetta koskevaa toimintalinjaa varten käytettävissä olevista varoista ohjataan erityistoimenpiteisiin; varoista 31 prosenttia ei puolestaan liity vielä mihinkään toimenpiteisiin.

Tietojen laatu ja tiedonkeruuta koskevat komission ohjeet vaikuttavat nuorisotyöllisyysaloitteen tulosten mittaamiseen

117. Nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n rahoituksen käyttöön perustuvien tulosten mittaamiseen on määritetty asetuksessa 12 pakollista tulosindikaattoria²⁶. Näiden kaikkien indikaattorien osalta on määritettävä perusskenaario ja tavoitearvot, minkä lisäksi täytäntöönpanoa on seurattava ja siitä on raportoitava.

118. Tilintarkastustuomioistuin arvioi perusskenaarioiden riittävyttä sekä tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden tuloksille asettamia tavoitearvoja. Lisäksi arvioitiin, kuinka jäsenvaltiot kokoavat seurantatietoja ja raportoivat niistä.

Tietojen laatu hankaloittaa perusskenaarioiden ja tavoitearvojen arviointia

119. Komission on toimenpideohjelmia koskevien neuvotteluiden aikana tarkistettava käytettyjen perusskenaarioiden luotettavuus, jotta tavoitearvojen tarkoituksenmukaisuus kyetään varmistamaan. Tämä kuuluu osana ehtoja koskeviin ennakkotarkastuksiin. Tapauksissa, joissa perustasoa ei kyetä osoittamaan evidenssin avulla tai aiemmat tiedot puuttuvat, asianomaisen jäsenvaltion on laadittava toimintasuunnitelma.

120. Komissio antaa jäsenvaltioille perustasojen määrittämistä koskevia ohjeita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että kaikissa arvioinnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa tulosindikaattoreita koskeva perustaso pohjautui yleensä aiempiin tietoihin vastaavanlaisten toimenpiteiden päätökseen saattamisen onnistumisesta, toimien perusteella tapahtuvaan osallistujien integroitumiseen työmarkkinoille sekä tilastollisiin tietoihin esimerkiksi osallistujien jakautumisesta työvoiman ulkopuolella oleviin ja työttömiin.

121. Tilintarkastustuomioistuin pyysi kansallisia viranomaisia toimittamaan tältä osin evidenssiä taustatietojen tueksi. Kaikki jäsenvaltiot esittivät yleisluontoisia selvityksiä

²⁶ Asetus (EU) N:o 1304/2013, liite II.

tietojen koontiprosessista, mutta yksikään ei kyennyt toimittamaan kaikkia pyydettyjä tietoja.

122. Esimerkiksi Italiassa ja Espanjassa tietojen kokoaminen perustui alhaalta ylöspäin -lähestymistapaan. Kummankin jäsenvaltion osalta esitettiin evidenssiä siitä, että NEET-nuorten onnistumisesta toimenpiteiden loppuun saattamisessa oli kerätty alueelliset tiedot, samoin kuin toimien avulla tapahtuneesta nuorten integroitumisesta työmarkkinoille. Tietoja, joita eri alueet olivat käyttäneet perustason määrittämiseen, ei kuitenkaan toimitettu tilintarkastustuomioistuimen arvioitavaksi.

123. Portugali toimitti määrittämisen perustana käytetyt tiedot, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä indikaattorien laskennassa. Lisäksi havaittiin, että perustasoa kuvaavien indikaattorien arviointiin käytetyt tiedot eivät olleet tarpeeksi kattavia (ks. **laatikko 8**).

Laatikko 8 – Perustasoa kuvaavien arvojen määrittämisessä Portugalissa havaitut puutteet

Laskelmissa oli virheitä: Indikaattorin CR01 ('työttömät osallistujat, jotka suorittavat nuorisotyöllisyysaloitteesta tuetun tukitoimen kokonaisuudessaan') perustasoa kuvaavan arvon laskennassa käytetty nimittäjä ei ollut yhdenmukainen osoittajan laskentaan käytettyjen tietojen kanssa, sillä nimittäjään sisältyi enemmän toimenpiteitä kuin osoittajan laskentaan. Jos ne olisivat olleet yhdenmukaisia, perustasoa kuvaava suhde olisi noussut 50,5 prosentista 79 prosenttiin. Samankaltaisia ongelmia havaittiin indikaattorien CR04 ja CR07 kohdalla. Ne ovat muunnelmia indikaattorista CR01, mutta niitä sovelletaan pitkäaikaistyöttöminä ja työvoiman ulkopuolella oleviin NEET-nuoriin.

Edustavuus ei ollut riittävä: INSERJOVEM-ohjelmasta saatuja tuloksia käytettiin vertailukohtana arvioitaessa indikaattoreita CR02 ('työttömät osallistujat, jotka saavat työtarjouksen tai tarjouksen osallistua jatkokoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen tai harjoitteluun jättäessään toimen') ja CR03 ('työttömät osallistujat, jotka ovat koulutuksessa/harjoittelussa, saavat ammattipätevyyden tai ovat työelämässä, myös itsenäisinä ammatinharjoittajina, jättäessään toimen'). INSERJOVEM-ohjelma ei kuitenkaan ole niin laaja, että se edustaisi koulutusta tai yrittäjyyttä koskevia toimenpiteitä. Vastaavanlaisia ongelmia havaittiin indikaattorien CR05, CR06, CR08 ja CR09 kohdalla. Ne ovat muunnelmia indikaattoreista CR02 ja CR03, mutta niitä sovelletaan pitkäaikaistyöttöminä ja työvoiman ulkopuolella oleviin NEET-nuoriin.

124. Yhtenä keskeisenä osatekijänä asetettaessa tuloksellisuusindikaattoreille perustasoa ja tavoitearvoja on osallistujien odotetun onnistumisasteen määrittäminen. Kroatiassa ja Portugalissa sovellettiin erilaisia onnistumisasteita riippuen siitä, mikä oli osallistujien asema heidän tullessaan järjestelmään. Työvoiman ulkopuolella olevilta NEET-nuorilta odotettava onnistumisaste oli alhaisempi. Erilaisten asteiden soveltamisen tueksi ei kuitenkaan esitetty evidenssiä. Espanjassa ja Italiassa sovellettu odotettu onnistumisaste oli sama riippumatta siitä, olivatko osallistujat työvoiman ulkopuolella vai työttöminä, sillä heidän asemansa järjestelmään tulon hetkellä ei korreloinut tilastollisesti onnistumisasteen kanssa.

125. Viitevuoden aikana saavutettavana olevien tavoitearvojen osalta todettiin, että kaikki jäsenvaltiot eivät odottaneet edistystä perustasoon nähden. Esimerkiksi Ranskan kansallisen nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelman yhteydessä määritetyt tavoitteet olivat samankaltaisia kuin jo aiemmin määritetyt. Tapauksissa, joissa tavoitearvoiksi asetettiin korkeammat arvioidut onnistumisasteet, ne perusteltiin vain hyvin yleisluontoisesti tai ei lainkaan.

126. Perusskenaarioiden ja tavoitearvojen luotettavuutta ei voitu arvioida kaikissa jäsenvaltiossa. Syynä oli se, että perustana olevia tietoja ei joko annettu tilintarkastustuomioistuimelle tai jos annettiin, se ei pitänyt tietojen laatua riittävänä.

Tiedonkeruuta koskeviin komission ohjeisiin liittyvät ongelmat

127. Komissio pyrki tukemaan jäsenvaltioita ja varmistamaan tulosindikaattoreita koskevan raportoinnin yhdenmukaisuuden antamalla ohjeet, joissa määritettiin vähimmäisvaatimukset, jotka kaikkien seurantajärjestelmien on täytettävä asetuksissa yksilöityjen tehtävien suorittamista silmällä pitäen²⁷.

128. Komission ohjeiden mukaan nuorisotyöllisyysaloitetta/ESR:ää koskevien tulosindikaattoreiden avulla on määritettävä, suorittavatko osallistujat nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimen kokonaisuudessaan, saavatko he toimien perusteella tarjouksen tai muuttuuko heidän tilanteensa tosiasiallisesti riippumatta siitä, suorittavatko

²⁷ *Annex D – Practical guidance on data collection and validation*, toukokuu 2016.

he tukitoimen kokonaisuudessaan ja liittykö saatu tarjous nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:sta tuettuun toimenpiteeseen. Henkilö, joka ei suorita nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:stä osarahoitettua tukitoimea tai toimenpidettä kokonaisuudessaan, voidaan näin ollen laskea saatujen ja hyväksytyjen tarjousten perusteella mukaan positiivisiin tuloksiin. Tällöin nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n indikaattorit eivät enää mittaa nuorisotyöllisyysaloitteen toimen avulla saavutettavaa lisäarvoa. Tähän lähestymistapaan liittyy riski, että tulokset yliarvioidaan (ks. **laatikko 9**).

Laatikko 9 – Yliarvioidut nuorisotyöllisyysaloitteen tulokset

Esimerkkitapauksena on NEET-nuori, jonka on määrä osallistua vuoden mittaiseen koulutusohjelmaan, jonka avulla hänen on määrä saada työmarkkinoille siirtymistä tukeva pätevyys. Oletetaan, että kyseinen henkilö poistuu toimenpiteen piiristä kuuden kuukauden kuluttua suorittamatta koulutusta päätökseen ja ilman todistusta, esimerkiksi ottaakseen vastaan kahden kuukauden työtarjouksen täysin eri alalla. Komission ohjeiden mukaan kyseinen henkilö on laskettava osallistujaksi, joka ei ole suorittanut nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimea kokonaisuudessaan, mutta joka on kuitenkin saanut tarjouksen poistuessaan tukitoimen piiristä ja ottanut tarjouksen vastaan neljän viikon kuluessa nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpiteen päätökseen saamisesta. Näin ollen indikaattorin mukaan työtarjous olisi seurausta nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimesta, vaikka itse asiassa näin ei ole.

129. Tämän tulkinnan perusteella on vaikea mitata, edistivätkö nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimet NEET-nuorten kestäväää integroitumista työmarkkinoille.

130. Lisäksi komission ohjeissa mainitaan suoraan, että tulosindikaattoreissa olisi otettava huomioon kaikki tarjoukset niiden laadusta riippumatta, jotta kyettäisiin selkeästi määrittämään asianomaisten henkilöiden tilanne ensin neljän viikon ja seuraavaksi kuuden kuukauden kuluttua yhteisrahoitettuun toimenpiteeseen osallistumisesta. Ei kuitenkaan ole kovin tarkasti selvillä, milloin tarjous on otettava huomioon tulosindikaattoreissa. Tämä johtuu siitä, että 'toimen jättämistä' koskevaa ehtoa tulkitaan melko joustavasti. Nuorisotyöllisyysaloitteen tuen aikana saadut tarjoukset lasketaan tuloksiksi, samoin kuin tarjoukset, jotka eivät liity nuorisotyöllisyysaloitteen tukeen tai perustuvat osallistujan omaan aloitteeseen.

131. Komission ohjeissa todetaan niin ikään, että tulosindikaattoreihin olisi sisällytettävä niiden henkilöiden lukumäärä, jotka ovat saaneet pätevyyden tukitoimen tuloksena²⁸. Jos nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimen tavoitteena on esimerkiksi tarjota lopullisen pätevyyden saavuttamiseen johtavaa sertifioitua koulutusta, koulutukseen osallistuneen henkilön katsotaan saaneen pätevöitymistä koskevan toimenpiteen hyödylliseen päätökseen. Myös tämä saavutus lasketaan kuitenkin raportoitavissa indikaattoreissa automaattisesti neljän viikon tai kuuden kuukauden kuluttua vallitsevaa tilannetta kuvaavaksi tulokseksi. Tilanne havaittiin Espanjaan tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä.

132. Toinen kysymyksiä herättävä ongelma komission ohjeissa koskee osallistujia, jotka saavat nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimen yhteydessä tarjouksen, mutteivät hyväksy sitä. Ohjeiden mukaan tarjous on laskettava positiiviseksi tulokseksi vaikka se hylättäisiin eikä se soveltuisi asianomaisen henkilön profiiliin.

133. Vastaavanlainen tapaus ilmenee, jos nuorisotyöllisyysaloitteen osallistuja saa toisen tarjouksen (joka myöskin on nuorisotyöllisyysaloitteen tukema) joko samalla tai jollakin toisella alalla. Jos asianomainen henkilö hyväksyy toisen tarjouksen, hänet lasketaan samalla sekä ensimmäisen toimen osalta keskeyttäneisiin että nuorisotyöllisyysaloitteen avulla tarjouksen saaneisiin. Käytännössä asianomainen henkilö otetaan laskennassa huomioon kahdesti ja nuorisotyöllisyysaloitteen varat 'kilpailevat' samasta henkilöstä tehottomalla tavalla.

134. Tilintarkastustuomioistuin toteaa edellä esitetyn perusteella, että komission ohjeissaan esittämä tulkintatapa johtaa tilanteisiin, joissa tulosindikaattorien raportointiin käytetyt tiedot eivät kuvasta tarkasti nuorisotyöllisyysaloitteen avulla osarahoitettujen toimenpiteiden vaikutusta. Suuntauksena on, että tulokset pikemminkin yliarvioidaan.

²⁸ *Annex D – Practical guidance on data collection and validation*, toukokuu 2016, s. 95.

Jäsenvaltiot käyttivät vain osan nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelmille tarkoitetusta ylimääräisestä ennakkomaksusta

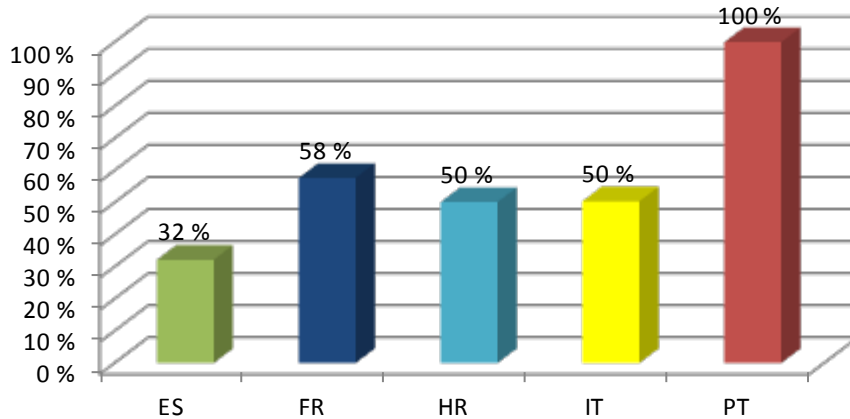
135. Toukokuussa 2015 komissio ehdotti, että yksittäisille nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimille tarkoitetun ensimmäisen ennakkomaksun osuutta nostettaisiin 30 prosenttiin (tavanomaisen yhden prosentin sijasta). Tavoitteena oli reagoida nopeasti nuorisotyöttömyyteen²⁹. Samassa asetuksessa vaaditaan myös, että 50 prosenttia ennakkomaksun lisäyksestä tai 14,5 prosenttia jäsenvaltioille myönnettävien nuorisotyöllisyysaloitteen varojen kokonaismäärästä on perusteltava toimittamalla välimaksupyynnöt 23. toukokuuta 2016 mennessä. Jäsenvaltioiden, jotka eivät täytä tätä ehtoa, on palautettava ylimääräinen ensimmäinen ennakkomaksu kokonaisuudessaan.

136. Portugali onnistui perustelemaan 23. toukokuuta 2016 mennessä maksetun ylimääräisen ensimmäisen ennakkomaksun kokonaisuudessaan, mutta muut tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot pystyivät ainoastaan toimittamaan maksupyynnöt, jotka vastasivat murto-osaa maksetusta ylimääräisestä ennakkomaksusta; osuus vaihteli Ranskan 58 prosentista Espanjan 32 prosenttiin (ks. **kaavio 13**).

137. Koska vain alle 50 prosentin osuudesta kyettiin esittämään perustelu vuonna 2016, komissio vaati Espanjalta 273,6 miljoonan euron palautusta. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt jäsenvaltiolle EU-rahoituksen menettämistä, sillä EU:n myöntämä kokonaisrahoitusosuus pysyi muuttumattomana.

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/779, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, asetuksen (EU) N:o 1304/2013 muuttamisesta nuorisotyöllisyysaloitteesta tuettaville toimenpideohjelmille maksettavan ylimääräisen ensimmäisen ennakkomaksun osalta (EUVL L 126, 21.5.2015, s. 1).

Kaavio 13 – Nuorisotyöllisyysaloitteeseen liittyvän perustellun ylimääräisen ennakkorahoituksen osuus (tilanne 23. toukokuuta 2016)



Lähde: SFC2014.

138. Se, että jäsenvaltiot pystyivät käyttämään ennakkorahoituksen lisäystä vain osittain, osoittaa, että ylimääräisen ennakkorahoituksen lisäämistä ehdottaessaan komissio aliarvioi ajan, jonka varojen käyttämistä ja menojen ilmoittamista koskevien tarkoituksenmukaisten rakenteiden perustaminen vaatii.

Nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:sta tuettujen toimenpiteiden osalta raportoidut tulokset jäivät odotusten alapuolelle

139. Nuorisotyöllisyysaloitteen tulokset on osoitettava ja kommunikoitava selkeästi, ja ne edellyttävät erillisiä seuranta- ja arviointijärjestelyjä³⁰ vakiomuotoisen vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen lisäksi, joka on toimitettava komissiolle jokaisesta ESR:n toimenpideohjelmasta³¹.

140. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi tarkastuskäynnin kohteena olleiden viiden jäsenvaltion vuotuiset täytäntöönpanokertomukset arvioidakseen vuodesta 2013 alkaen tapahtunutta edistymistä. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi ei kata Kroatiaa, sillä nuorisotyöllisyysaloitteen avustusta koskeva sopimus allekirjoitettiin vasta

³⁰ Asetus (EU) N:o 1304/2013, 19 artikla.

³¹ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 50 artiklan 1 kohta ja 50 artiklan 2 kohta.

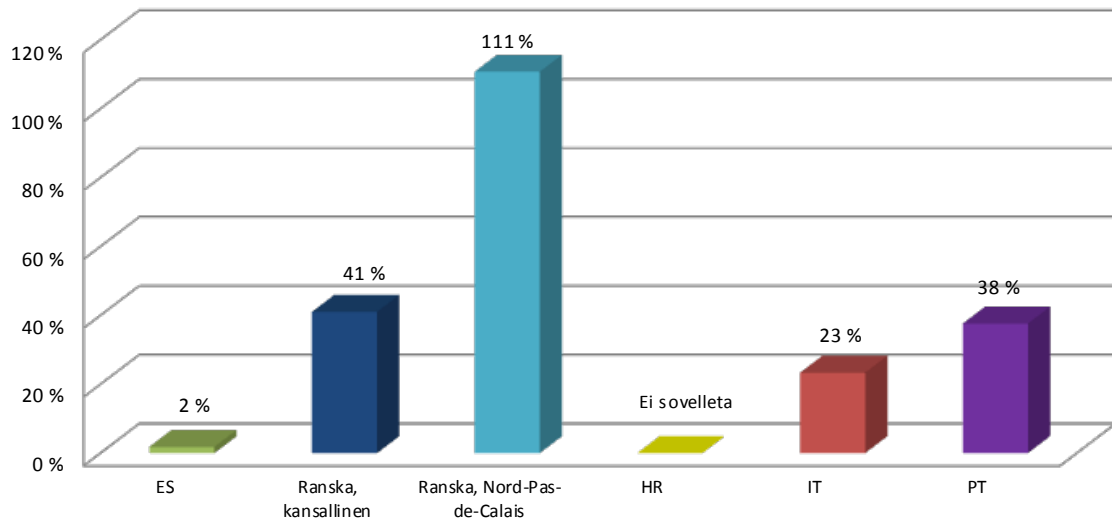
marraskuussa 2015 ja täytäntöönpano alkoi vasta vuoden 2015 jälkimmäisellä puoliskolla. Lisäksi Espanjaa koskevassa vuoden 2015 täytäntöönpanokertomuksessa ei esitetty päivitettyjä lukuja vaan esitettiin vuonna 2014 raportoidut luvut uudelleen³².

141. Vuoden 2015 loppuun mennessä saavutettujen nuorisotyöllisyysaloitteen tuotoksia koskevien tavoitearvojen saavuttamisen taso vaihteli jäsenvaltioittain: Ranskassa (Nord-Pas-de-Calais) alkuperäiset tuotoksia koskevat tavoitearvot (osallistujien lukumäärä) olivat jo ylittyneet (111 prosenttia), kun puolestaan Italiassa alkuperäisestä tavoitearvosta oli saavutettu vain noin 23 prosenttia (ks. **kaavio 14.1**).

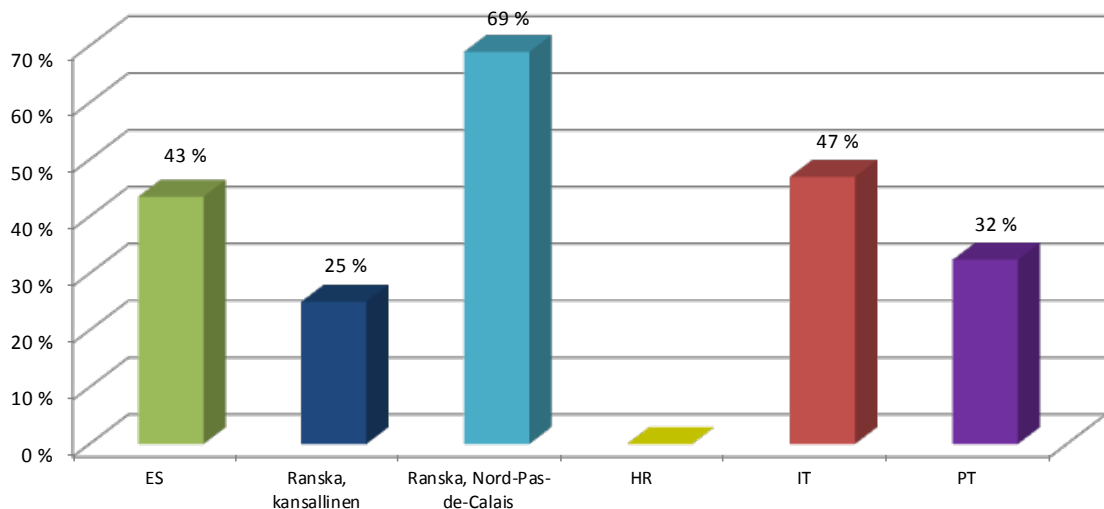
³² Espanjaa koskevassa vuoden 2015 täytäntöönpanokertomuksessa ei esitetty ajantasaistettuja lukuja ensimmäiseen vuotuisen täytäntöönpanokertomukseen nähden. Aiemmassa kertomuksessa oli esitetty arvioita. Tämä johtui kansallisten viranomaisten päätöksestä olla raportoimatta lukuja toimista, joita ei ollut vielä virallisesti valittu tai jotka oli pantu täytäntöön vain osittain.

Kaavio 14 – Nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n varojen avulla vuoden 2015 loppuun mennessä saavutetut tulokset¹

14.1 – Nuorisotyöllisyysaloitteen tuotosta koskevan tavoitearvon kokonaismäärästä saavutettu osuus (%)



14.2 – Tukitoimenpiteen loppuun saakka suorittaneet osallistujat (%)



¹ Espanjan tiedot koskevat vain vuotta 2014.

Lähde: Vuotuinen täytäntöönpanokertomus 2015.

142. Myös nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:sta rahoitetun nuorisotakuujärjestelmän kokonaisuudessaan suorittaneiden osallistujien osuus vaihtelee jäsenvaltioittain.

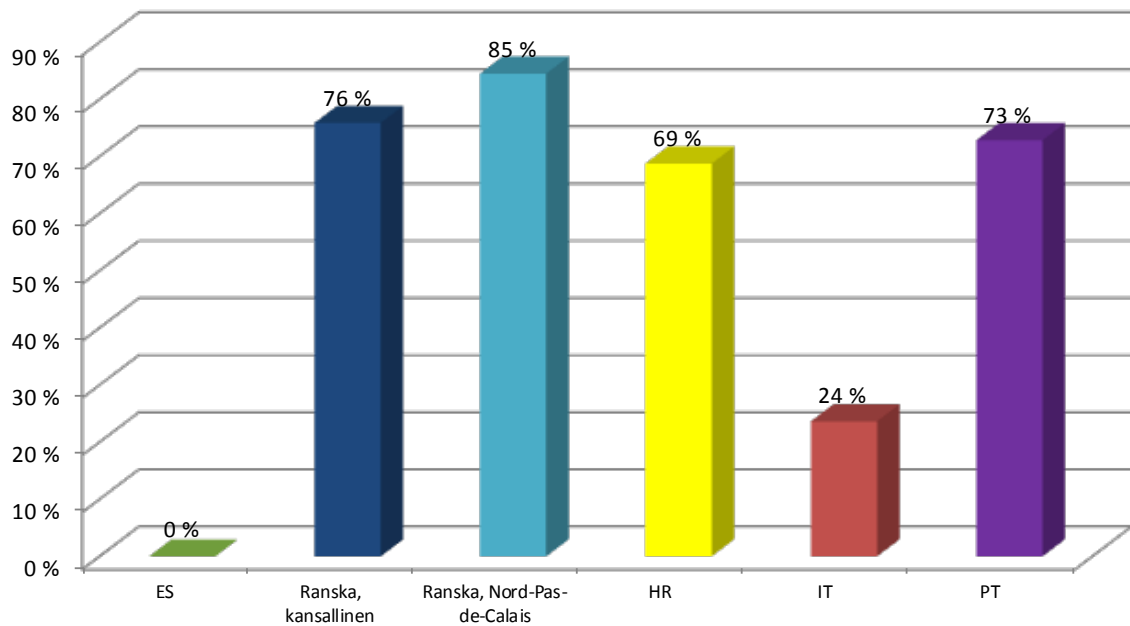
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkiksi, että alle kolmannes osallistujista suoritti tukitoimen kokonaisuudessaan Ranskan kansallisen nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelman ja nuorisotyöllisyysaloitetta/ESR:ää koskevan Portugalin ESR:n

toimenpideohjelman toimintalinjan kohdalla. Tämä herättää huolta nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:sta rahoitettujen nuorisotakuujärjestelmän toimenpiteiden vaikuttavuudesta (ks. kaavio 14.2).

143. Jäsenvaltioiden raportoimat tiedot osoittavat niin ikään, että työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten ryhmä on hyötynyt toimista vähiten. Esimerkiksi Portugalissa osallistujista yksikään ei kuulunut työvoiman ulkopuolella olevien ryhmään. Lisäksi ainoastaan yhdellä prosentilla järjestelmään viidessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa osallistuneista oli jokin vamma, kahdeksan prosenttia oli maahanmuuttajia (joista 95 prosenttia Ranskassa), ja 22 prosenttia tuli työttömistä kotitalouksista (Portugalin osuus tästä ryhmästä oli 50 prosenttia).

Nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n rahoitusta oli hyödynnetty vain vähän vuoden 2015 loppuun mennessä

144. Vuoden 2015 vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa raportoidut menojen määrät osoittavat, että ainoastaan Portugali esitti maksupyynnön. Pyyntö vastasi 47:ää prosenttia asianomaista vuotta koskevista nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n kokonaismäärärahoista. Lukuun ottamatta Espanjaa, joka ei ilmoittanut lainkaan sidottuja menoja, muiden jäsenvaltioiden kokonaismäärärahoista sitoma osuus vaihteli 24 prosentin (Italia) ja 85 prosentin (Ranska – Nord-Pas-de-Calais) välillä (ks. kaavio 15).

Kaavio 15 – Sidottujen menojen osuus vuoden 2015 lopussa

Lähde: Vuotuinen täytäntöönpanokertomus 2015.

145. Tämä osoittaa, että jäsenvaltiot eivät ole hyödyntäneet nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n kautta käyttöön asetettua EU:n lisärahoitusta täysimääräisesti tarjotakseen NEET-nuorille lisää tukitoimenpiteitä. Tällöin riskinä on, että jäsenvaltiot saattavat joutua palauttamaan ylimääräisen ennakkorahoituksen komissiolle (ks. kohdat 135–138). Tältä osin monet jäsenvaltiot mainitsivat, etteivät ne olleet vielä toteuttaneet hallinnollisia järjestelyjä, jotka olivat tarpeen aiheutuneiden menojen todentamiseksi (eli jäsenvaltiot eivät olleet vielä nimenneet hallinto- ja todentamisviranomaisia). Yleisen ongelman muodosti sellaisen IT-järjestelmän perustaminen, jonka avulla kyetään varmistamaan menojen jäljitettävyys.

Täytäntöönpanoviiveet rajoittivat nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n tukitoimenpiteiden ensimmäisten arviointien merkitystä

146. Jäsenvaltioiden olisi suoritettava ohjelmakauden aikana vähintään kahdesti arviointi, jossa perehdytään ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen tuen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja

vaikutukseen. Ensimmäinen arviointi oli suoritettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2015³³ ja toinen arviointi viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018.

147. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että koska ohjelmat olivat vasta varhaisessa vaiheessa, yhdessä jäsenvaltioiden toimittamassa arviointiraportissa ei arvioitu nuorisotyöllisyysaloitteen avulla rahoitettujen toimenpiteiden tehokkuutta, kustannusvaikuttavuutta tai vaikutusta. Myös seurantajärjestelmien rajoitteet ja luotettavien tietojen puuttuminen vaikuttivat näiden arviointien laatuun. Esimerkiksi Espanja, Kroatia ja Portugali raportoivat kokeneensa vaikeuksia tietokannan hallinnointiin käytetyn IT-järjestelmän täytäntöönpanossa.

148. Tilintarkastustuomioistuin katsoo edellä esitetyn perusteella, että täytäntöönpanoviiveet leikkasivat hyötyä, joka voitiin saada ensimmäisistä arvioinneista, jotka asetuksen mukaan oli suoritettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2015.

Suoraan otokseen poimitut yksittäistapaukset vahvistivat täytäntöönpanovaikeudet

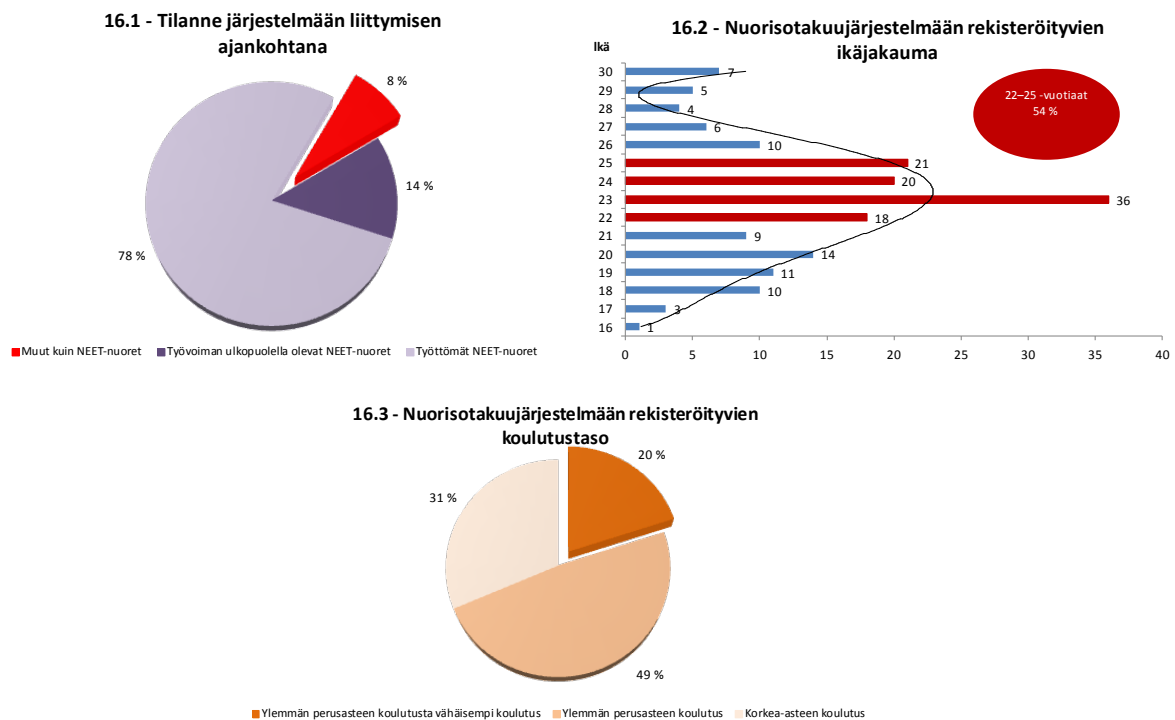
149. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös yksittäisiä tapauksia, jotka poimittiin otokseen, joka käsitti 175 nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:stä osarahoitettujen nuorisotakuun toimenpiteiden osallistujaa. Kustakin jäsenvaltiosta valittiin satunnaisotannalla 35 henkeä lukuun ottamatta Ranskaa, jonka osalta poimittiin 20 osallistujaa kansallisesta toimenpideohjelmasta ja 15 osallistujaa Nord-Pas-de-Calais'n toimenpideohjelmasta.

150. Kaikista otannassa poimituista nuorisotakuujärjestelmään liittyneistä osallistujista 78 prosenttia oli liittymisajankohtana työttöminä, 14 prosenttia oli työvoiman ulkopuolella ja kahdeksan prosenttia ei täyttänyt NEET-nuoren kriteereitä (ks. **kaavio 16.1**). Lisäksi 11 prosenttia osallistujista oli aloittanut toimenpiteen ennen nuorisotakuun käynnistämistä tai ei kuulunut toimenpideohjelmassa määritettyyn ikähaarukkaan³⁴, minkä seurauksena he eivät olleet oikeutettuja yhteisrahoitukseen.

³³ Asetus (EU) N:o 1304/2013, 19 artiklan 6 kohta.

³⁴ Espanjan tukikelpoisuussäännöissä edellytettiin aiempaa rekisteröitymistä nuorisotakuuta koskevaan tietokantaan (*Sistema nacional de Garantía Juvenil*). Espanja kysyi komissiolta

Kaavio 16 – Otokseen kuuluneiden nuorisotyöllisyysaloitteen osallistujien ominaispiirteet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden yksittäisistä henkilöistä toimittamien tietojen perusteella.

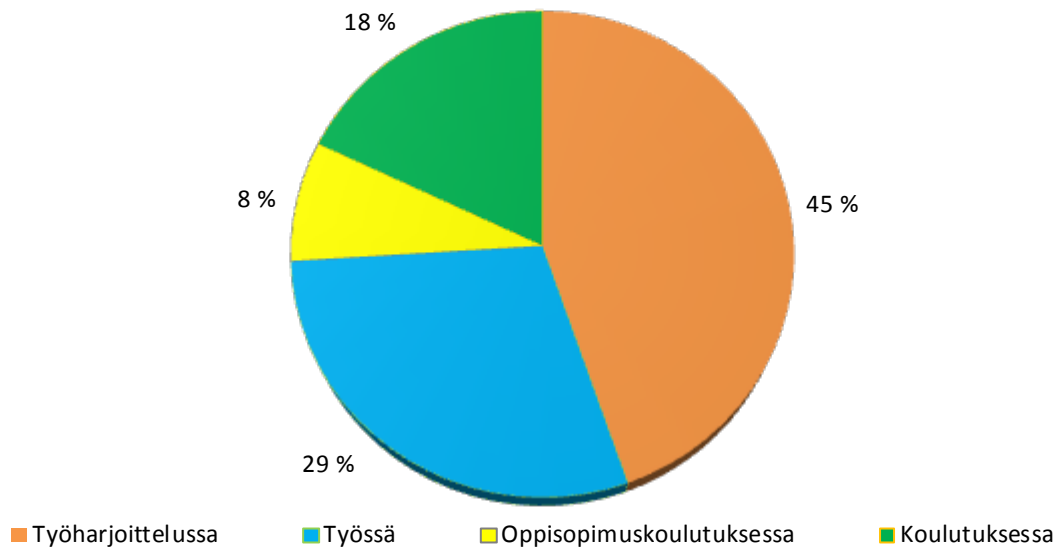
151. Osallistujista 54 prosenttia keskittyi 22–25 -vuotiaiden ikäryhmään (ks. **kaavio 16.2**). Lisäksi 80 prosentilla oli ylemmän perusasteen tai sitä ylempi koulutus. Yli 30 prosentilla oli korkea-asteen tutkinto (ks. **kaavio 16.3**). Nämä luvut vahvistavat, että nuorisotyöllisyysaloitteesta eniten hyötyvät henkilöt olivat myös pätevimpiä ja paremmin koulutettuja.

152. Tarkastuksen kattamista 175 henkilöstä 25 oli poistunut nuorisotakuujärjestelmän piiristä ilman tarjousta työstä, työharjoittelusta, koulutuksesta tai oppisopimuskoulutuksesta. Loput 150 saivat tarjouksen, joista yksin työharjoittelujen osuus oli 45 prosenttia (ks. **kaavio 17**). Niissä 25 tapauksessa, joissa osallistujat eivät saaneet tarjousta, syynä oli joko se, että edunsaajat poistuivat järjestelmän piiristä tai se, että liitännäistoimenpiteen määräaika ehti kulua umpeen ennen tarjousta. Tämä oli tilanne

3.12.2015, voisiko se nostaa nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpideohjelman edunsaajien yläikärajaa. Tästä huolimatta havaittiin, että jotkin osallistujat olivat yli 25-vuotiaita ennen mainittua ajankohtaa.

Ranskassa, jossa jotkin nuorisotakuun tarjoajat lopettivat tuen antamisen NEET-nuorille neljän kuukauden jälkeen. Syynä oli virheellinen tulkinta neljän kuukauden säännön soveltamisesta.

Kaavio 17 – Tarjoustyypit



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden yksittäisistä henkilöistä toimittamien tietojen perusteella.

153. Italian kohdalla on syytä panna merkille, että kaikissa otokseen kuuluneissa työharjoittelutarjouksen hyväksyneitä henkilöitä koskevissa tapauksissa (yhdeksän henkilöä) ilmeni huomattavia maksuviiveitä (vähintään kaksi kuukautta). Italia myönsi, että maksujen viivästyminen oli työharjoittelujen yhteydessä toistuva yleisongelma eikä koskenut yksinomaan otosta. Maksut viivästyivät keskimäärin peräti 64 päivää.

154. Nuorisotakuujärjestelmään rekisteröitymisen ja tarjouksen vastaanottamisen välinen aika oli keskimäärin 112 päivää (eli alle neljä kuukautta). Tapauksista 27 prosentissa rekisteröitymisen ja tarjouksen vastaanottamisen välillä kului kuitenkin yli neljä kuukautta ja seitsemässä prosentissa niiden välillä kului enemmän kuin yksi vuosi.

155. Laadukasta tarjouta koskevien jäsenvaltioiden kriteereiden perusteella osallistujille esitetyt tarjoukset katsottiin laadukkaiksi 91 prosentissa tapauksista. Osallistujien profiilien ja tarjousten välillä havaittiin kuitenkin ristiriitaisuuksia (ks. **laatikko 10**).

Laatikko 10 – Esimerkkejä ristiriidoista yksittäisten profiilien ja tarjoutusten välillä

Insinööritieteiden alan yliopistotutkinnon suorittanut ja kolme vuotta matematiikanopettajana työskennellyt henkilö sai vuoden pituista työharjoittelua koskevan tarjouksen kielikoulusta.

Harjoittelun tavoitteena oli parantaa hänen opetustaitojaan ja antaa opetusta luokassa toimimisesta. Yhdeksän kuukauden kuluttua osallistuja jätti työharjoittelun siirtyäkseen työttömäksi.

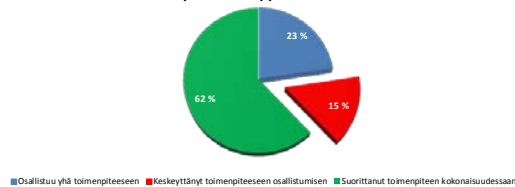
Työmarkkinasuhteiden alalla yliopistotutkinnon suorittanut henkilö sai tarjouksen kahden viikon mittaisesta työskentelystä rakennusalan työntekijänä, vaikka hänen tiedoissaan ei ollut merkintää aiemmasta kokemuksesta alalla tai erityisestä kiinnostuksesta alaa kohtaan.

Henkilö, jolla oli ylempi korkeakoulututkinto oikeus- ja kriminaalipsykologian alalla, sai työharjoittelutarjouksen markkinoinnin ja hallinnoinnin alalta, vaikka ei ollut osoittanut erityistä kiinnostusta tälle alalle.

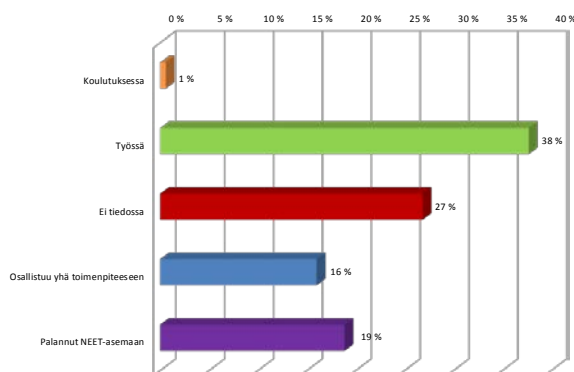
156. Tarkastuksen toimittamisen aikaan 62 prosenttia osallistujista oli suorittanut toimenpiteen kokonaisuudessaan, 23 prosenttia oli yhä toimenpiteen piirissä ja 15 prosenttia oli hylännyt toimenpiteen (heistä noin kaksi kolmasosaa Kroatiassa) (ks. **kaavio 18.1**).

Kaavio 18 – Toimenpiteiden suorittamisaste ja osallistujien nykyinen tilanne

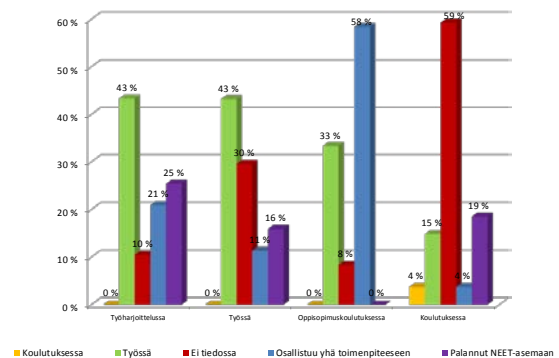
18.1 – Toimenpiteiden loppuun suorittamisen aste



18.3 – Osallistujien tilanne tarkastuskäynnin ajankohtana



18.3 – Osallistujien tilanne saatujen tarjoustyyppien mukaan tarkastuskäynnin ajankohtana



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden yksittäisistä henkilöistä toimittamien tietojen perusteella.

157. Osallistujien kestävä integroituminen työmarkkinoille on yhä haasteellista. Osallistujista 38 prosenttia oli työssä tai osallistui koulutustoimenpiteisiin, mutta 19 prosenttia osallistujista oli palannut NEET-nuoren asemaan. Lisäksi 27 prosentin kohdalla (lähinnä Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa) osallistujien tilanne ei ole tiedossa (ks. ***kaavio 18.2***).

158. Työ- ja työharjoittelutarjoukset tuottivat parempaa tulosta osallistujien työmarkkinoille integroitumisen kannalta (ks. ***kaavio 18.3***). Tämä voi osin selittyä sillä, että asianomaisten toimenpiteiden osallistajat olivat vähemmän irtaantuneita työmarkkinoista, heillä oli korkein koulutustaso ja enemmän työkokemusta. Oppisopimuskoulutukset tuottivat parhaan tuloksen pyrittäessä estämään henkilöiden palaaminen NEET-nuoren asemaan. Tämä liittyy oppisopimuskoulutusten keston, joka on yhdestä kolmeen vuotta.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

159. Tarkastuksen perusteella todettiin, että asianomaiset seitsemän jäsenvaltioita olivat edistyneet nuorisotakuun täytäntöönpanossa ja tuloksia oli saavutettu jonkin verran. Nyt – yli kolme vuotta neuvoston suosituksen hyväksymisen jälkeen – vallitseva tilanne ei kuitenkaan täytä nuorisotakuun käynnistämisen yhteydessä alun perin vallinneita odotuksia. Nuorisotakuun tavoitteena on, että kaikille NEET-nuorille esitetään laadukas tarjous neljän kuukauden kuluessa. Lisäksi nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutus nuorisotakuun tavoitteiden saavuttamiseen oli tarkastusajankohtana hyvin vähäinen viidessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa.

Nuorisotakuun täytäntöönpanon edistymistä koskeva arviointi

160. Tilintarkastustuomioistuin arvioi nuorisotakuujärjestelmää koskevan neuvoston suosituksen vaatimusten nostattamien odotusten perusteella, että yksikään jäsenvaltio ei ollut vielä huolehtinut siitä, että kaikilla NEET-nuorilla olisi mahdollisuus saada neljän kuukauden kuluessa tarjous, jonka turvin he voivat integroitua työmarkkinoille kestäväällä tavalla. Nuorisotakuu perustuu neuvoston suositukseen, eli se on ei-sitovaa lainsäädäntöä. Järjestelmän soveltaminen riippuu näin ollen jäsenvaltioiden hyvästä tahdosta.

161. NEET-nuorten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä saavutetun edistyksen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rekisteröityjen NEET-nuorten osuus ei ollut vuoden 2015 loppuun mennessä kasvanut merkittävästi. Lisäksi havaittiin, että nuorisotakuujärjestelmän vaikutusta oli vaikea arvioida (ks. kohdat 36–42).

162. Samaan aikaan positiivisten nuorisotakuujärjestelmän piiristä poistumisten määrä vaihteli tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Yleisimpänä syynä järjestelmästä poistumiseen oli työllistyminen. Vuonna 2014 positiivisten järjestelmän piiristä poistumisten osuus kattoi vain noin puolet rekisteröintien kokonaismäärästä. Osuus nousi 62 prosenttiin vuonna 2015 (ks. kohdat 43–50).

163. Lisäksi 70 prosenttia vuonna 2014 tapahtuneista positiivisista järjestelmästä poistumisista tapahtui neljän kuukauden määräajan puitteissa. Vuonna 2015 tilanne kuitenkin heikkeni neljässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa siten, että yleinen keskiarvo laski 59 prosenttiin (ks. kohdat 51 ja 52).

164. Tilintarkastustuomioistuin pyrki arvioimaan positiivisten järjestelmästä poistumisten kestävyyttä analysoimalla osallistujista saatavilla olleita tietoja kuuden, 12 ja 18 kuukauden kuluttua nuorisotakuujärjestelmän piiristä poistumisesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kestävyuden taso heikkeni asteittain kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen ja siitä edelleen 18 kuukauteen (ks. kohdat 53–59).

Suositus 1

Jäsenvaltioiden ja komission olisi tulevien työllisyysalan aloitteiden yhteydessä

- hallittava odotuksia asettamalla realistiset ja saavutettavissa olevat tavoitteet ja tavoitearvot
- suoritettava rahoitusvajearviointeja ja markkina-analyyseja ennen järjestelmien perustamista.

Toteuttamisen määräaika: aina uuden aloitteen esittämisen yhteydessä.

Nuorisotakuujärjestelmän tuloksiin vaikuttavien tekijöiden analysointi

Kaikkien NEET-nuorten tavoittamiseksi ei ollut riittäviä strategioita

165. Jäsenvaltiot eivät laatineet selkeät välitavoitteet ja tavoitteet sisältäviä riittäviä strategioita, joiden avulla olisi pyritty tavoittamaan kaikki NEET-nuoret. Jotkin jäsenvaltiot eivät kohdentaneet toimia neuvoston suosituksen mukaisesti kaikkiin nuoriin, vaan ainoastaan tiettyyn alaryhmään. Tämän lisäksi joissakin tapauksissa vaatimuksena oli, että NEET-nuorten oli osallistuttava järjestelmään aktiivisesti. Näin ollen on pyrittävä tehokkaammin tukemaan niitä nuoria, jotka ovat eniten irtaantuneita työmarkkinoista. Myös komissio tuli tähän johtopäätökseen tiedonannossaan³⁵ (ks. kohdat 61–67).

166. Relevantit sidosryhmät voivat olla keskeisiä toimijoita pyrittäessä tavoittamaan työmarkkinoista eniten irtaantuneet nuoret. He osallistuivat toimiin jossakin määrin kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa, mutta on tarpeen määrittää selkeästi, miten heidän olisi osallistuttava toimiin ja miten he voivat edistää prosessia tehokkaimmin ja vaikuttavimmin (ks. kohdat 68–70).

167. Työvoiman ulkopuolella olevan NEET-väestön (jotka ovat eniten irtaantuneita työmarkkinoista) osuus pysyi tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa vuoden 2013 ja vuoden 2016 maaliskuun lopun välillä vakaana, noin kahdessa miljoonassa. Sen sijaan työttömien NEET-nuorten määrä laski 2,7 miljoonasta 2,3 miljoonaan (ks. kohdat 71 ja 72).

³⁵ COM(2016) 646 final.

Suositus 2

Jäsenvaltioiden olisi laadittava nuorten tavoittamiseksi tarkoituksenmukaisia strategioita, jotta koko NEET-väestö kyettäisiin yksilöimään ja rekisteröimään Näiden strategioiden yhteydessä olisi asetettava konkreettiset ja mitattavissa olevat vuotuiset tavoitteet ja yksilöitävä keskeiset haasteet sekä tarkoituksenmukaiset toimintasuunnitelmat, joilla haasteisiin vastataan. Komission olisi tuettava jäsenvaltioita tässä yhteydessä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 puoliväliin mennessä.

Jäsenvaltiot eivät arvioineet kustannuksia ja käytettävissä olevaa rahoitusta

168. Työllisyyspolitiikka kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista seitsemästä jäsenvaltiosta ei kyennyt esittämään arviota odotettavista lisäkustannuksista, joita aiheutuu tarjouksen esittämisestä kaikille NEET-nuorille neljän kuukauden kuluessa. Lisäksi jäsenvaltioiden YGIP:eissä esitettiin joukko toimenpiteitä, joita oli määrä tarjota NEET-nuorille erityisesti nuorisotyöllisyysaloitteesta ja ESR:stä maksettavan ohjelmakauden 2014–2020 ERI-rahoituksen perusteella (ks. kohdat 73–75).

169. Kun verrataan arviota nuorisotakuun täytäntöönpanosta EU:n tasolla aiheutuvista kustannuksista arvioihin, joita ILO ja Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö esittävät hiljattain suorittamissaan tutkimuksissa, voidaan todeta, että ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä oleva nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n rahoitus kattaisi vain pienen osuuden tarvittavasta määrästä. Näin ollen toimia ei ole yksin EU:n talousarviosta käytettävissä olevin varoin mahdollista kohdentaa neuvoston suositukseen perustuvan odotuksen mukaisesti kaikkiin työttömiksi joutuviin nuoriin (ks. kohdat 76–78).

Suositus 3

Jäsenvaltioiden olisi laadittava kattava selvitys koko NEET-väestön kattavan nuorisotakuun täytäntöönpanon kustannuksista. Tämän arvion perusteella niiden olisi priorisoitava asianomaisten toimenpiteiden täytäntöönpano käytettävissä olevan rahoituksen mukaan.

Komission olisi pyydettäessä tuettava jäsenvaltioita tässä prosessissa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 puoliväliin mennessä.

NEET-nuorten kestävässä integroinnissa ilmeni vaikeuksia

170. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan NEET-väestöä ei ole vielä analysoitu kattavasti. Kaikki tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot toivat kuitenkin eri tutkimuksissa esille osaamisen kohtaanto-ongelmia, mutta tutkimusten johtopäätöksiä ei otettu riittävässä määrin huomioon YGIP:eihin sisällytettävien tarjoustyyppien ja tarjousten lukumäärien suunnittelussa (ks. kohdat 81–83).

171. Kaikki jäsenvaltiot ovat pyrkineet määrittämään laadukkaan tarjouksen. Käsite vaihtelee, mutta joitakin yhteisiä kriteereitä on kuitenkin havaittavissa. Kolmessa jäsenvaltiossa laadukkaan tarjouksen määritelmä on suhteellisen väljä kansallisessa YGIP:ssä ja niveltyy suoraan kestävään työmarkkinoille integroitumiseen. Kehityssuunta on myönteinen, mutta ei kuitenkaan sinällään takaa myönteistä lopputulosta nuorisotakuujärjestelmään osallistumiselle, sillä riittävä talouskasvu on ennakoedellytys NEET-nuorten kestäväälle työelämään integroitumiselle (ks. kohdat 89–91).

172. Tilintarkastustuomioistuin korosti tätä ongelmaa edellä tuloksia käsittelevässä osiossa, jossa tuotiin esille, että positiivisten järjestelmästä poistumisten osuus laski sitä mukaa, mitä enemmän osallistujien järjestelmän piiristä poistumisesta kului aikaa (kuuden, 12 ja 18 kuukauden jälkeen). Työmarkkinoiden kysyntään vastaamiseen tähtäävä osaamisen riittävä arviointi ja kunnollinen profilointi ovat ratkaisevan tärkeitä paremman kestävyiden kannalta (ks. kohdat 84–88).

Suositus 4

Komission olisi laadittava ja ehdotettava yhdessä EMCON kanssa standardeja laatukriteereille, joita sovellettaisiin nuorisotakuun yhteydessä esitettäviin tarjouksiin.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tarjouksia pidetään laadukkaina vain, jos ne vastaavat osallistujan profiilia ja työmarkkinoiden kysyntää ja johtavat kestäväan integroitumiseen työmarkkinoille.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 puoliväliin mennessä.

Tietojen heikko laatu

173. Kaikilla tarkastuskäynnin kohteena olleilla jäsenvaltioilla oli vain vähän tietoa NEET-nuorten ennen nuorisotakuujärjestelmän käynnistymistä saamasta tuesta, toimitettujen tarjousten/palveluiden määrästä ja niihin liittyvistä kuluista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jäsenvaltioiden EMCOlle toimittamissa tiedoissa myös lukuisia epäjohdonmukaisuuksia ja luotettavuusongelmia, jotka heikensivät vertailtavuutta. Esimerkiksi tietojen kattavuudessa havaittiin ongelmia niiden jäsenvaltioiden kohdalla, joilla oli lukuisia nuorisotakuun tarjoajia mutta ei yksittäistä harmonisoitua raportointijärjestelmää (ks. kohdat 92–98).

Suositus 5

Komission olisi yksilöitävä ja jaettava hyviä seuranta- ja raportointikäytäntöjä jäsenvaltioissa käytössä olevien järjestelmien osalta suorittamansa selvityksen perusteella.

Jäsenvaltioiden olisi parannettava seuranta- ja raportointijärjestelmiään, jotta tarjolla olisi säännöllisesti laadukasta tietoa, mikä helpottaisi enemmän näyttöön perustuvien nuorisopolitiikkojen kehittämistä. Niiden olisi parannettava seurantavalmiuksia erityisesti sellaisten osallistujien kohdalla, jotka poistuvat nuorisotakuujärjestelmän piiristä, jotta tuntemattomista syistä tapahtuvien poistumisten määrä saadaan vähennettyä mahdollisimman pieneksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 puoliväliin mennessä.

Nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutuksen arviointi

174. Nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitus täydentää ESR:n yhteydessä käytettävissä olevaa rahoitusta ja muodostaa tärkeän osuuden nuorisotakuun täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevista taloudellisista resursseista. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka se vaikutti nuorisotakuun yleiseen täytäntöönpanoon.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutus on toistaiseksi jäänyt hyvin vähäiseksi tarkastuskäynnin kohteena olleissa viidessä jäsenvaltiossa. Tämä johtuu toimenpideohjelmien suunnitteluun liittyneistä puutteista, jotka koskivat nuorisotyöllisyysaloitteen tulosten mittaamista sekä sitä, että käyttöön asetettu ylimääräinen ennakkorahoitus käytettiin vain osittain.

Toimenpideohjelmien suunnitteluun nuorisotyöllisyysaloitteen osalta liittyneet puutteet

175. Yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista viidestä jäsenvaltiosta ei suorittanut yleisarviointia NEET-väestön ominaispiirteistä eivätkä kansalliset viranomaiset laatineet kunnollista rahoitusvajearviointia. Nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitusta saavien NEET-nuorten kokonaismäärä yksilöitiin käytettävissä olevien määrien perusteella arvioimatta ennalta tarjoustyyppejä ja niiden yksikkökustannuksia. Relevantteja sidosryhmiä konsultoitin, mutta jotkin niistä esittivät valituksia menettelyn avoimuudesta ja katsoivat, että vaadittua konsultointia ei tapahtunut riittävästi (ks. kohdat 102–111).

Suositus 6

Komission olisi varmistettava toimenpideohjelmien muutosten hyväksymisprosessinsa avulla etenkin nuorisotyöllisyysaloitteen rahoituksen tulevaa huomattavaa kasvua silmällä pitäen, että jäsenvaltiot suorittavat NEET-väestön ominaispiirteiden yleisarvioinnin ja osoittavat, että toimenpideohjelmiin sisältyvät nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpiteet kohdentuvat asianmukaisesti heidän tarpeisiinsa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: toimenpideohjelmien muuttaminen nuorisotyöllisyysaloitteen määrärahojen lisäämisen jälkeen.

Riski siitä, että nuorisotyöllisyysaloite/ESR korvaa kansallisen rahoituksen

176. Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät kyenneet vahvistamaan, tuottavatko nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n varat nettolisäyksen NEET-nuoriin ohjattaviin julkisiin menoihin. Näin ollen riskinä on, että nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n varat eivät johda NEET-nuoria varten käytettävissä olevien varojen nettolisäykseen ja että niillä korvataan ainakin osittain menot, jotka aiemmin rahoitettiin kansallisista budjeteista. Tilintarkastustuomioistuimen nuorisotyöllisyysaloitteeseen/ESR:n toimenpideohjelmiin/toimintalinjoihin kohdistama arviointi osoitti, että suurin osa toimenpiteistä, joihin oli määrä kohdistaa nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitusta, oli jo ennestään olemassa. Tämä lisää entisestään riskiä, etteivät varat johda NEET-nuoria koskevien varojen nettolisäykseen (ks. kohdat 112–116).

Tietojen laatu ja tiedonkeruuta koskevat komission ohjeet vaikuttavat nuorisotyöllisyysaloitteen tulosten mittaamiseen

177. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että perusskenaarioiden ja nuorisotyöllisyysaloitteen tulosindikaattoreita varten asetettujen tavoitearvojen luotettavuutta ei kyetty arvioimaan kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Syynä oli se, että toimien perustana olevia tietoja ei joko annettu tai jos annettiin, tietojen laatu ei ollut riittävä (ks. kohdat 119–126).

178. Lisäksi tiedonkeruuta koskeviin komission ohjeisiin sisältyvä tulkinta johtaa tilanteisiin, joissa tulosindikaattorien raportointiin käytetyt tiedot eivät kuvasta tarkasti nuorisotyöllisyysaloitteen avulla osarahoitettujen toimenpiteiden vaikutusta. Suuntauksena on, että tulokset yliarvioidaan (ks. kohdat 127–134).

Suositus 7

Komission olisi tarkistettava tiedonkeruuta koskevia ohjeitaan, jotta tulosten yliarvioinnin riski jäisi minimiin. Erityisesti seuraavilta osin:

- Nuorisotyöllisyysaloitteen tulosindikaattoreiden yhteydessä olisi raportoitava ainoastaan niiden osallistujien tilanteesta, jotka ovat suorittaneet toimenpiteen kokonaisuudessaan. Osallistujien tilannetta olisi arvioitava, kun toimenpiteen suorittamisesta on kulunut neljä viikkoa ja kun siitä on kulunut kuusi kuukautta.
- Todistuksen saamiseen tähtävien koulutustoimenpiteiden päätökseen saamista ei pitäisi laskea uudelleen tavoitteen saavuttamiseksi, kun toimenpiteen suorittamisesta on kulunut neljä viikkoa ja kun siitä on kulunut kuusi kuukautta.

Jäsenvaltioiden olisi tarkistettava perustasojaan ja tavoitearvojaan ohjeiden mukaisesti.

Toteuttamisen määräaika: Syyskuu 2017, siten että jäsenvaltioille jää riittävästi aikaa ottaa tarkistus huomioon vuoden 2017 vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa.

Nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n toimenpideohjelmien ennakorahoitusta ei ole käytetty täysimääräisesti

179. Sekä komissio että jäsenvaltiot aliarvioivat ajan, joka tarvitaan niiden hallinnollisten järjestelyjen toteuttamiseen, jotka ovat tarpeen kentällä nuorisotyöllisyysaloitteen varojen käytön aloittamista ja niitä koskevien maksupyyntöjen esittämisen varten. Näin ollen jäsenvaltiot käyttivät vain osan ylimääräisestä ennakorahoituksesta. Vuoden 2015 lopussa ainoastaan Portugali oli esittänyt maksupyyntönsä komissiolle. Espanjaa kehoitettiin palauttamaan 273,6 miljoonaa euroa (ks. kohdat 135–138).

Nuorisotyöllisyysaloitteesta/ESR:stä tuettujen toimenpiteiden osalta raportoidut tulokset jäivät odotusten alapuolelle

180. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa raportoimien tulosten arvioinnin perusteella, että nuorisotyöllisyysaloitteen tuotoksia koskevien tavoitearvojen

saavuttamisessa oli vaihtelua, samoin kuin toimenpiteen kokonaisuudessaan suorittaneiden osallistujien osuudessa. Tilintarkastustuomioistuin pani niin ikään merkille, että työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten ryhmä hyötyi tarjotusta tuesta kaikkein vähiten ja että nuorisotyöllisyysaloitteen/ESR:n rahoitusta oli käytetty vain vähän vuoden 2015 loppuun mennessä (ks. kohdat 138–142).

181. Nuorisotyöllisyysaloitteen ensimmäiset arvioinnit oli asetuksen mukaan määrä suorittaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2015. Täytäntöönpanoviiveet rajoittivat kuitenkin arviointien hyödyllisyyttä (ks. kohdat 144–148).

Suoraan otokseen poimitut yksittäistapaukset vahvistivat täytäntöönpanovaikeudet

182. Otokseen perustuvat tulokset osoittivat, että nuorisotyöllisyysaloitteen avulla osarahoitetuista toimenpiteistä hyötyivät eniten henkilöt, jotka olivat helppoiten saavutettavissa. Heikoimmassa asemassa olevat ryhmät olivat puolestaan aliedustettuja. Tarkastuksessa havaittiin, että osallistujien tukikelpoisuuteen liittyi ongelmia ja että osallistujien työmarkkinoille integroitumisen kestävyys oli haasteellista. Yksittäisten osallistujien profiloinnissa ja saatujen tarjouksien soveltuvuudessa oli lisäksi puutteita (ks. kohdat 149–158).

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. maaliskuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE**Nuorisotakuun seuranta: Erot jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa**

	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Ikäryhmä	18–24	15–29	16–25	15–29	15–29	15–29	15–29
Aloitussajankohta	Tammikuu 2014	Heinäkuu 2014	Tammikuu 2014	Tammikuu 2014	Toukokuu 2014	Maaliskuu 2013	Tammikuu 2014
Järjestelmään rekisteröityvät	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Ainoastaan uudet aloittajat: uusien aloittajien määrä asianomaisena vuonna (palaavat osallistujat mukaan luettuna)	X	X			X		
Uudet aloittajat ja järjestelmän piirissä jo olleet osallistujat: uusien aloittajien määrä asianomaisena vuonna (palaavat osallistujat mukaan luettuna) sekä nuorisotakuun käynnistymisajankohtana jo rekisteröityneenä olleet osallistujat				X		X	X
Jatkuva raportointi: uusien aloittajien määrä asianomaisena vuonna (palaavat osallistujat mukaan luettuna)			X				
Aloittajien ominaispiirteet	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Nuorisotakuujärjestelmään liittyminen samanaikaisesti työttömäksi rekisteröitymisen kanssa (tai samanaikaisesti täysimääräisen työttömyysturvahakemuksen esittämisen kanssa)	X			X		X	X
NEET-asema validoidaan yksittäisten nuorisotakuun palveluita koskevien hakemusten esittämisen jälkeen (ei selvää, että henkilöiden on oltava työttömiksi rekisteröityneitä)		X					
Yksittäisten nuorisotakuun palveluita koskevien hakemusten esittäminen, jonka jälkeen NEET-asema validoidaan					X		
Ei tiedossa			X				
Järjestelmän käynnistymisajankohtana jo rekisteröityneenä olleet osallistujat	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Kaikki nuorisotakuujärjestelmään nykyisin rekisteröityneet (jotka eivät ole ottaneet vastaan tarjousta) Sisältää lähtökohtaisesti vain henkilöt, jotka ovat rekisteröityneet nuorisotakuujärjestelmän käynnistämisaikakohdan (2014) jälkeen	X	X			X		
Kaikki nuorisotakuujärjestelmään nykyisin rekisteröityneet (jotka eivät ole ottaneet vastaan tarjousta), rekisteröitymisajankohdasta riippumatta				X		X	X
Kaikki nykyisin rekisteröityneet (jotka eivät ole ottaneet vastaan tarjousta), rekisteröitymisajankohdasta riippumatta			X				
Järjestelmästä poistumiset	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Kaikki poistumiset vuoden aikana – koskee lähtökohtaisesti myös henkilöitä, jotka liittyivät vuonna 2014	X	X			X		
Kaikki poistumiset vuoden aikana			X				

Kaikki poistumiset vuoden aikana, mukaan lukien henkilöt, jotka olivat mukana alusta alkaen ja olivat alun perin rekisteröityneet jo ennen nuorisotakuun käynnistämisaikakohtaa				X		X	X
Poistumisten syyt sisältävien poistumistietojen täydellisyys (positiivinen poistuminen)	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Kyllä		X			X	X	
Osittain	X		X	X			X
Poistumisten syyt sisältävien poistumistietojen täydellisyys (negatiivinen poistuminen)	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Kyllä	X			X		X	X
Osittain					X		
Ei		X	X				
Eri tilanteita koskevien seurantatietojen täydellisyys	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Kyllä	X	X		X	X	X	X
Ei			X				
Kesto	Irlanti	Espanja	Ranska	Kroatia	Italia	Portugali	Slovakia
Mitattu rekisteröitymispäivämäärästä alkaen.	X	X			X		
Mitattu rekisteröitymispäivämäärästä alkaen – mikä tahansa kesto mahdollinen			X				
Mitattu nuorisotakuujärjestelmän käynnistämisaikakohtana (jo ennen nuorisotakuuta mukana olleet) ja rekisteröitymisaikakohtana (järjestelmään vuoden aikana liittyneet uudet osallistujat)				X		X	X

Erityiset huomautukset

Irlanti:

- Oppisopimuskoulutukseen perustuvat poistumiset kirjataan opiskeluksi.

Espanja:

- Alkuperäisenä kohderyhmänä olivat 15–24 -vuotiaat; laajennettiin vuonna 2015 kattamaan myös 25–29 -vuotiaat.
- Kaikki poistumiset on raportoitu tuetuiksi. Epäselvää, otetaanko vapailta markkinoilta tulevat tarjoukset huomioon ja jos otetaan, miten se tapahtuu. Tästä syystä Espanjan kohdalla käytetään julkisen työvoimapalvelun toimittamia tietoja, sillä niihin sisältyvät myös tarjoukset, jotka eivät perustu tukeen.
- Vuoden 2014 seurantatiedot eri tilanteista kuuden kuukauden jälkeen järjestelmästä poistumisesta ovat täydellisiä vain työssäkäyvien ja työttömien osalta.

Ranska:

- Ranska toimitti tietoja kahden tarjoajan osalta (*Pôle Emploi* ja *Missions Locales*).
- Riskinä on, että tiedot lasketaan kahteen kertaan. Data-aineistoja ei näin ollen ole aggregoitu ja tiedonkeruun tulokset osoittaviin taulukoihin sisältyvät tiedot vain tarjoajasta, joka kattaa suuremman nuorisopopulaation (*Pôle Emploi*).

Kroatia:

- Oppisopimuskoulutukseen perustuvat poistumiset kirjataan opiskeluksi.

Italia:

- Italiaa koskevat järjestelmään liittymistiedot ovat toukokuun ja joulukuun 2014 väliseltä ajalta, joten huomattava osa järjestelmään liittyneistä ei ollut ehtinyt olla osallistujina neljää kuukautta.

Portugali:

- Työttömäksi rekisteröitymiseen liittyvissä poistumisissa ovat mukana lyhytkestoiseen koulutukseen osallistuvat (25–300 tuntia).
-

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”NUORISOTYÖTTÖMYYS – OVATKO EU:N TOIMINTAPOLITIIKAT TUOTTANEET TULOSTA? NUORISOTAKUUN JA NUORISOTYÖLLISYYSALOITTEEN ARVIOINTI”

TIIVISTELMÄ

Tästä kertomuksesta

Komissio katsoo, etteivät nuorisotakuun täytäntöönpanon nykyiset tulokset jää alun perin valliinneista odotuksista.

Vaikka komissio tunnustaa, että lisätoimet ovat yhä tarpeen, jotta kaikkia nuoria voidaan auttaa, se painottaa, että nuorisotakuulla on saatu myönteisiä tuloksia tarjoamalla laadukkaita ja määrääjän mukaisia tarjouksia. Kuten komission tiedonannossa (COM)2016 646 ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen” tuodaan esiin, nuorisotakuu on etenkin antanut uutta pontta rakenneuudistuksille ja innovatiiviselle politiikan suunnittelulle. Nämä alat eivät kuitenkaan kuulu tässä kertomuksessa käsiteltäviin asioihin.

Komission yhteinen vastaus kohtiin VI–VIII:

Komissio katsoo, etteivät nuorisotakuun täytäntöönpanon nykyiset tulokset jää alun perin valliinneista odotuksista. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen päätelmät perustuvat tarkastuksen kattamien näkökohtien arviointiin. Lokakuussa 2016 annetussa komission tiedonannossa (COM)2016 646 ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen” viitataan ensimmäisiin myönteisiin tuloksiin ja muihin tärkeisiin tekijöihin, kuten siihen, että nuorisotakuu on antanut uutta pontta rakenneuudistuksille ja innovatiiviselle politiikan suunnittelulle. Tämän on todennut myös Eurooppa-neuvosto, joka 15. joulukuuta 2016 kehotti jatkamaan nuorisotakuuta ja oli tyytyväinen nuorisotyöllisyysaloitteelle osoitettavaan lisätukeen. Lisäksi työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto vahvisti 8. joulukuuta 2016 tähän mennessä toteutetuilla toimenpiteillä ja uudistuksilla saavutetut ensimmäiset myönteiset tulokset.

Komissio toteaa lokakuussa 2016 antamassaan tiedonannossa, etteivät nuorisotakuujärjestelmät ole vielä tavoittaneet kaikkia työttömäksi jääneitä tai koulunsa keskeyttäneitä nuoria, ja yksilöi kehityskohteita, kuten rekisteröitymättömien NEET-nuorten ja alhaisen osaamistason nuorten osallistumisen parantamisen.

Komissio katsoo, että nuorisotyöllisyysaloite on edistänyt nuorisotakuuta tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa huomattavasti. Vaikka joissakin jäsenvaltioissa on ollut viiveitä, täytäntöönpano on edistynyt vakaasti vuonna 2016. Heinäkuussa 2016 yhteensä 1,4 miljoonaa nuorta oli osallistunut aloitteella tuettuun toimenpiteeseen tukeen oikeutetuissa 20 jäsenvaltiossa. Marraskuun 2016 loppuun mennessä määrä oli kasvanut 1,6 miljoonaan. Kaikki näistä jäsenvaltioista pitävät nuorisotyöllisyysaloitetta keskeisenä välineenä tai keinona, jolla nuorisotakuuta pannaan täytäntöön käytännössä. Joissain tapauksissa aloitteella tuetaan useimpia tai kaikkia nuorisotakuujärjestelmien puitteissa suunniteltuja toimenpiteitä. Esimerkiksi Espanjassa 80 prosenttia kaikista nuorisotakuutoimista rahoitetaan nuorisotyöllisyysaloitteesta. Italiassa nuorisotyöllisyysaloitteesta tuli merkittävän uudistuksen moottori, ja mikä johti uusien nuorille suunnattujen työvoimapolvelujen perustamiseen.

Komission tiedonannossa (COM)2016 646 ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen” tuodaan esiin näitä tuloksia.

Vaikka vielä on liian aikaista arvioida tuloksia, koska toimet jatkuvat ja monia nuorista tuetaan yhä, jo nyt voidaan todeta, että nuorisotyöllisyysaloite on saavuttanut yhden ensimmäisistä tavoitteistaan eli tuonut nuorisotyöllisyyden jäsenvaltioiden poliittisten päätösten keskiöön.

IX.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio katsoo, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja aikoo esittää asianmukaisia toimia, kun uusia aloitteita ehdotetaan.

Samalla kun komissio tunnustaa täysin, että on tärkeää hallita odotuksia ja asettaa realistisia tavoitearvoja, se haluaa tähdentää, että politiikalle on asetettu kunnianhimoinen päämäärä, jolla on edistetty poliittista tahtoa nuorisotakuun onnistumiseksi.

Toinen luetelmakohta: Komissio katsoo, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja aikoo esittää asianmukaisia toimia, kun uusia aloitteita ehdotetaan.

Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelmia laadittaessa tunnistamaan ja analysoimaan niiden kansallisen tilanteen kannalta merkityksellisiä keskeisiä rakenteellisia haasteita ja erityisiä puutteita ja määrittelemään ohjeellisen aikataulun mahdollisesti suunnitellulle nuorisotakuun asteittaiselle toteuttamiselle.

X.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Komissio tukee jo jäsenvaltioita aktiivisen palveluntarjonnan strategioiden laadinnassa tarjoamalla rahoitustukea ja toimintapoliittisia neuvoja teknisen avun, valmiuksien parantamisen ja keskinäisen oppimisen muodossa.

Toinen luetelmakohta: Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Komissio pitäisi erittäin suotavana paremman selvityksen laatimista arvioiduista kustannuksista, jotka aiheutuvat kaikista nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi suunnitelluista toimenpiteistä, ja tukee jäsenvaltioita laatimisprosessissa niiden pyynnöstä aina, kun se on mahdollista. Tällaisen tuen yksityiskohtaisia sääntöjä ei voida kuitenkaan määrittellä vielä tässä vaiheessa.

Kolmas luetelmakohta: Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

Neljäs luetelmakohta: Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

XI.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja aikoo tarkastella mahdollisuutta keskustella laatukriteerien standardeista työllisyyskomitean suorittaman nuorisotakuun seurantatyön yhteydessä.

Toinen luetelmakohta: Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että se on pantu osittain täytäntöön.

Komissio toimii jo tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tällä alalla. Erityisesti mainittakoon työskentely indikaattoreita käsittelevässä työllisyyskomitean työryhmässä, indikaattorikehyksen mukaisesti tietoja raportoiville jäsenvaltioille annettava tuki ja ILO:n kohdennettu tuki, jota annetaan kolmelle jäsenvaltiolle osana nuorisotyöllisyyttä koskevaa EU:n ja ILO:n yhteistä toimea.

Kolmas luetelmakohta: Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Asetuksissa ei aseteta erityistä vaatimusta, jonka mukaan toimenpideohjelmassa nuorisotyöllisyysaloitteella tuettavien nuorten eri alaryhmien ominaispiirteet olisi arvioitava yksityiskohtaisesti.

Komissio tekee kuitenkin jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä eri foorumeilla tukeakseen jäsenvaltioita toimissa, joilla pyritään auttamaan työvoiman ulkopuolella olevia nuoria. Tässä yhteydessä komissio aikoo edelleen antaa jäsenvaltioille ohjeita sellaisten toimenpiteiden suunnittelusta, jotka on räätälöity nuorisotyöllisyysaloitteen kohteena olevien eri nuorisoryhmien tarpeita vastaaviksi.

Neljäs luetelmakohta: Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Jos mitattaisiin vain niiden nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpiteisiin osallistuneiden tilannetta, jotka ovat suorittaneet toimen kokonaisuudessaan, vaarana voisi olla tulosten aliraportointi. Tilintarkastustuomioistuimen ehdottamat muutokset muuttaisivat lisäksi mittauksen perusteita, kun taas yhteiset tulosindikaattorit ovat pakollisia kaikille jäsenvaltioille ja indikaattoreista on sovittu jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio haluaa korostaa, että nuorisotyöllisyysaloitteen tuloksia koskeva laskentamenetelmä perustuu ESR:n indikaattoreiden yhteydessä käytettäviin käytäntöihin, erityisesti positiivisten nuorisotakuujärjestelmän piiristä poistumisten määrän laskemiseen riippumatta siitä, onko toimi suoritettu kokonaisuudessaan. Voimassa olevien sääntöjen muuttaminen ehdotetulla tavalla myös rasittaisi jäsenvaltioita merkittävästi ja heikentäisi ennen käytännön muutosta raportoitujen tietojen vertailtavuutta.

Sen määrittäminen, johtuvatko osallistujan tulokset nuorisotyöllisyysaloitteen (tai ESR:n) tukitoimesta, edellyttää arviointia, jonka suorittaminen ei ole seurantajärjestelmässä mahdollista.

Komissio pyrkii selkeyttämään seurantaa koskevia kysymyksiä antamalla edelleen ohjeita jäsenvaltioille ja pyytämällä näiltä palautetta useilla nykyisillä asiaankuuluvilla foorumeilla.

HUOMAUTUKSET

40. Tämä menettely valittiin, jotta voitiin luoda luotettava kansallinen rekisteri nuorisotakuuta varten.

48. Slovakiassa nuorisotakuun hankkeiden ensisijaisena kohderyhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät nuoret. Tällaisten työelämään vaikeasti sijoitettavien ryhmien tapauksissa onnistumisaste on yleensä alhaisempi, koska kyseiset nuoret ovat muita alttiimpia keskeyttämään ohjelman.

52. Komissio katsoo, että tämä tulos on erityisen myönteinen, kun otetaan huomioon indikaattorikehyksessä asetetun riman korkeus: nuorisotakuujärjestelmästä poistuminen tapahtuu, kun tarjous otetaan vastaan eikä kun tarjous hyväksytään.

Komission yhteinen vastaus kohtaan 63 ja laatikkoon 2:

Vaikka NEET-indikaattori on päätöksenteon kannalta hyvin tärkeä ja paras käytettävissä oleva keino seurata nuorisotakuuta, NEET-väestön heterogeenisuuden selvittäminen on tärkeää, jotta saadaan parempi käsitys eri alaryhmien ominaispiirteistä ja tarpeista. Näin jäsenvaltiot voivat määritellä kiireellisimmät aloitteet ja toimenpiteet, joita tarvitaan nuorten integroimiseksi työmarkkinoille tai koulutukseen vaikuttavasti nuorisotakuun asteittaisen toteuttamisen hengessä. Italia pyrkii laajentamaan toimien kohderyhmää vuodesta 2017 alkaen ja neuvoston suosituksen mukaisen asteittaisen toteuttamisen hengessä.

64. Espanjassa 23. joulukuuta 2016 annetun kuninkaan asetuksen mukaan nuoret, jotka rekisteröityvät ensimmäistä kertaa tai rekisteröityvät uudelleen työttömiksi julkisen

työvoimapolvelun järjestelmään, rekisteröidään automaattisesti kansalliseen nuorisotakuujärjestelmään.

75.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio pitäisi suotavana paremman selvityksen laatimista kaikista arvioiduista kustannuksista, jotka aiheutuvat kussakin jäsenvaltiossa nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi suunnitelluista toimenpiteistä. Komissio on kuitenkin myös tietoinen siitä, että kaikkiin nuorisotakuun kustannusarvioihin liittyy varauksia, koska monissa jäsenvaltioissa nuorisotakuun täytäntöönpano edellyttää myös harjoittelu-, työnhaku- ja koulutusjärjestelmien perusteellisia rakenneuudistuksia, jotta siirtymistä koulusta työelämään ja nuorten työllistävyyttä voidaan parantaa merkittävästi.

Nuorisotakuun täytäntöönpanoon tarvittavat varat voivat tämän vuoksi vaihdella huomattavasti jäsenvaltioittain, ja vaikka EU:n rahoitustukea on merkittävästi käytettävissä, kansallisten varojen sijoittaminen NEET-nuorten tukemiseen ja tarvittavien uudistusten toteuttamiseen on ratkaisevan tärkeää. Nämä olisi asetettava etusijalle kansallisessa talousarviossa.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 77 ja 78:

ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen varoista kyseinen 12,5 miljardin euron määrä, johon tilintarkastustuomioistuimien viittaa, ei vastaa nuorisotakuuseen käytettäväksi ohjelmoidun rahoituksen kokonaismäärää, koska jäsenvaltiot ovat osoittaneet nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin varoja muidenkin investointiprioriteettien puitteissa. Noin 11 miljardia euroa on kohdennettu esimerkiksi työllisyyspalvelujen uudistamistoimiin ja itsenäisen ammattitoiminnan tukitoimenpiteisiin, joilla tuetaan epäsuorasti myös nuorten työllistymistä, ja noin 27 miljardia euroa on kohdennettu temaattiseen tavoitteeseen 10 (koulutus), josta hyötyvät erityisesti nuoret.

78. Kuten edellä todettiin, nuorisotakuun perustamisesta annetun neuvoston asetuksen toteuttamiseen käytettävissä olevien ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen varojen kokonaismäärä on enemmän kuin 12,5 miljardia euroa. Komissio on myös antanut jäsenvaltioille ohjeita, joissa kehoitetaan jäsenvaltioita kohdentamaan enemmän varoja ESR:sta ja kansallisesta talousarviostaan nuorisotyöttömyyden torjumiseen¹.

85. Ranskassa julkisen työvoimapolvelun (*Pôle Emploi*) ja paikallisten työvoimatoimistojen (*Missions Locales*) noudattamat lähestymistavat eroavat toisistaan, mutta tämä on perusteltua, koska viimeksi mainittujen palvelut on tarkoitettu tietyille kohderyhmälle eli lähinnä nuorille, joiden koulutustaso on alhainen. Lisäksi vuodesta 2017 alkaen käyttöön otettu järjestelmien yhteinen seurantajärjestelmä, *Trajam*, mahdollistaa yleiskuvan saamisen molemmista järjestelmistä ja seurantaindikaattoreiden käytön, mikä parantaa seurantaa.

Koulutusalan (PSAD, *plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs*, koulunkäynnin keskeyttäneiden seuranta- ja tukifoorumit) ja työvoimapolvelujen toimijoiden (*Missions Locales*) yhteisiä arviointityökaluja kehitetään parhaillaan.

95. Vuoden 2015 tiedonkeruussa on havaittavissa selviä parannuksia tietojen täyttämisen ja laadun osalta vuoden 2014 tiedonkeruuseen verrattuna. Useat maat ovat toteuttaneet merkittäviä toimia mukauttaakseen nuorisotakuun seurantatietojensa keruu- ja/tai koontimenetelmiä niin, että

¹ *Guidance on implementing the Youth Employment Initiative – European Social Fund thematic paper – syyskuu 2014 – Euroopan komissio – työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto.*

yhtenäisyys indikaattorikehyksen eritelmien kanssa paranisi. Myös laadulliset tiedot tarjoutten ominaispiirteistä ovat parantuneet. Nämä toimet parantavat eri maiden toimittamien tietojen vertailtavuutta, vaikka yhä onkin joitakin erityiskysymyksiä, jotka on otettava huomioon tuloksia tulkittaessa.

Keskeisiä kehityskohteita ovat seurantatietojen täyttäminen (tietoja ei ole vielä saatavissa kahdeksasta maasta) sekä tuntemattomien siirtymiskohteiden ja tuntemattomien myöhempien tilanteiden määrän vähentäminen niin poistumis- kuin seurantatietojen osalta.

97. Komissio toteaa, että Ranskan seurantajärjestelmän kattavuutta rajoittaa se, että vuonna 1978 annetun henkilötietojen suojaa koskevan *Informatique et Libertés* -lain vuoksi henkilöä ei ole helppo tunnistaa koko järjestelmässä (ei yhtenäistä henkilökohtaista hallinnollista numeroa), minkä vuoksi on olemassa kaksinkertaisen laskennan vaara. Tämän vuoksi tiedonkeruu on päätetty rajoittaa vain kahteen tärkeimpään julkisten työvoimapalvelujen tarjoajaan, jotka ovat julkinen työvoimapalvelu (*Pôle Emploi*) ja paikalliset työvoimatoimistot (*Missions Locales*).

Komission yhteinen vastaus kohtiin 102 ja 103:

ESR:sta annetun asetuksen 16 artiklassa todetaan, että nuorisotyöllisyysaloitteen kohteena ovat kaikki alle 25-vuotiaat tai alle 30-vuotiaat nuoret, joilla ei ole työtä tai koulutus- tai harjoittelupaikkaa, edellyttämättä nuorten eri alaryhmien ominaispiirteiden yksityiskohtaista arviointia. Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmän määrittäminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Jäsenvaltiot päättivät keskittää nuorisotyöllisyysaloitteen resurssit tiettyihin kohderyhmiin ja käyttää ESR:n tukea muihin toimenpiteisiin, jotka kohdennettiin vaikeimmin tavoitettaviin nuorisoryhmiin.

Komissio käytti ohjelmista jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen aikana useita keinoja arvioidakseen nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmää. Ensinnäkin komissio käytti ennakoarviointia, joka piti toimittaa osana kaikkien toimenpideohjelmien mukana (kuten yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 26 artiklan 4 kohdassa ja 55 artiklassa edellytetään). Lisäksi jäsenvaltioiden oli noudatettava nuorisotyöllisyysaloitteen osalta ennakkoehtoa, jonka mukaan niiden oli laadittava strateginen toimintapoliittinen kehys nuorisotyöllisyyden edistämiseksi.

Toiseksi komissio pyysi jäsenvaltioita sisällyttämään toimenpideohjelmiinsa kuvauksen tärkeimmistä nuorisoryhmistä, jotka olivat nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmänä jäsenvaltioiden arvioinnin perusteella, erityisesti ikäryhmän osalta, huolimatta siitä, ettei asetuksissa ole asetettu tätä koskevaa erityistä vaatimusta.

Komissio antoi lisäksi jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmä olisi määritettävä².

Komission yhteinen vastaus kohtiin 104–106:

Asetuksissa ei edellytetä, että jäsenvaltiot määrittäisivät nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmän eri alaryhmät. Nuorisotyöllisyysaloitteesta tuetut toimenpiteet kohdentuvat Ranskassa tästä huolimatta selvästi nuoriin, joiden koulutustaso on alhainen ja jotka ovat etäällä työmarkkinoista, sillä noin 40 prosenttia kokonaismäärärahoista kohdentui pelkästään tähän ryhmään. Vuoden 2015 vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen mukaan 45,9 prosentilla osallistujista oli toisen asteen koulutusta alhaisempi koulutustaso.

² *Guidance on implementing the Youth Employment Initiative – European Social Fund thematic paper – syyskuu 2014 – Euroopan komissio – työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, sivu 7.*

108. Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot valmistelevat ohjelmat ja panevat ne täytäntöön asianmukaisella alueellisella tasolla institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoituspuitteidensa mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuoma seikka johtuu siis jäsenvaltion institutionaalisesta organisaatiosta.

Espanjassa toimenpiteistä on yhteinen luettelo, joka määrittää nuorisotakuuta koskevassa laissa kansallisella tasolla. Kullakin aktiivisten työmarkkinatoimien toteuttamiseen osallistuvalla toimivaltaisella alueella on oikeus valita ne toimenpiteet, jotka sopivat parhaiten alueen sosiaaliseen ja taloudelliseen tilanteeseen.

111. Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot valmistelevat kumppanuussopimuksen ja toimenpideohjelmat institutionaalisten ja oikeudellisten puitteidensa mukaisesti. Menettelyjen olisi oltava avoimia, ja niissä olisi varmistettava asiaankuuluvien kumppanien asianmukainen kuuleminen ja osallistuminen myös hyvän kumppanuuden eurooppalaisten käytäntöjen mukaisesti (edellä mainitun asetuksen 5 artikla ja 26 artikla). Asetuksissa edellytetään asiaankuuluvien kumppanien osallistumista ja kuulemista. Vastaavasti toimenpideohjelmassa olisi annettava tietoja toimista, joita on toteutettu, jotta kumppanit voivat osallistua toimenpideohjelman valmisteluun.

Portugalissa nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelman yhteydessä jo tehdyn yhteistyön/saadun hyväksynnän katsottiin koskevan myös toimenpideohjelmaan sisältyvän nuorisotyöllisyysaloiteosuuden valmistelua. Toimenpideohjelmaan liittyviä kuulemismenettelyjä koskevat vaatimukset täytettiin.

113. Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 95 artiklassa ei edellytetä, että jäsenvaltiot lisäävät tietäntyyppisiin toimenpiteisiin tai tiettyihin kohderyhmiin kohdentuvia julkisia menoja. Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden on säilytettävä tietty julkisten tai niihin rinnastettavien rakenteellisten menojen taso. Asetuksen 95 artiklan 4 kohdan ja liitteen X mukaan täydentävyyden noudattaminen tarkistetaan vain alueellisella tai jopa vain kansallisella tasolla eikä toimenpidetyypeittäin tai kohderyhmittäin.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 115 ja 116:

Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 95 artiklassa ja liitteessä X ei edellytetä sellaisten henkilöiden määrän nettolisäystä, joita on aiemmin tuettu kansallisesta talousarviosta rahoitetuilla toimenpiteillä. Asetuksissa edellytetään, että varat käytetään toimenpiteisiin, joilla edistetään toimenpideohjelmissa määriteltyjen erityistavoitteiden ja investointiprioriteettien saavuttamista.

119. Tilintarkastustuomioistuimen kuvaileman vaatimuksen lisäksi komissio oli saattanut jäsenvaltioiden saataville kaksi tausta-asiakirjaa ESR:n mukaisten tavoitearvojen asettamisesta ja mukauttamisesta hyvissä ajoin ennen keskusteluja vuonna 2013. Lisäksi komissio edellytti jäsenvaltioilta metodologiaa käsittelevää asiakirjaa, jos perusskenaarion määrittämiseen käytettyjä tietoja ei esitetty ennakoarvioinnissa. Komissio katsoo, että yhdessä nämä järjestelyt olivat riittävät.

120. Jäsenvaltioiden perustason määrittämiseen soveltama lähestymistapa on annettujen ohjeiden mukainen, ja siinä hyödynnetään asiaankuuluvia tilastollisia tietoja.

121. Ks. komission vastaus kohtaan 119.

122. Ks. komission vastaus kohtaan 119.

123. Ks. komission vastaus kohtaan 119.

Indikaattorien perustason arvioinnissa otettiin huomioon aiemmat toimet/toimenpiteet, joita pidettiin tavoitteina ja/tai kohderyhminä. Tämä oli kuitenkin ensimmäinen kerta, kun tällaista menetelmää sovellettiin käytännössä ja rahoitetut työllisyys- ja koulutustoimenpiteet käsittivät tietyt

työvoiman ulkopuolella olevat NEET-nuoret kohderyhmänä. Tämän vuoksi oli vaikea määrittää perustasoa ja ennustaa tuloksia. Tärkeimpänä esteenä oli se, ettei Portugalissa ollut aiempia tietoja työvoiman ulkopuolella olevista NEET-nuorista.

Laatikko 8 – Perustasoa kuvaavien arvojen määrittämisessä Portugalissa havaitut puutteet

Ks. komission vastaus kohtaan 119.

124. Ks. komission vastaus kohtaan 119.

125. Ks. komission vastaus kohtiin 119 ja 120, erityisesti se, että tavoitearvojen asettamisessa on otettava huomioon makrotaloudelliset olosuhteet ja tavoitteiden kunnianhimoisuus.

Odotetuissa onnistumisasteissa otetaan Ranskassa huomioon se, että useimmat toteutettavista järjestelmistä kohdentuvat nuoriin, joiden koulutustaso on alhainen ja jotka ovat etäällä työmarkkinoista, sekä aiemmat kokemukset ja arvioitu NEET-nuorten tunnistamisaste.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 128–134:

Komissio haluaa korostaa, että nuorisotyöllisyysaloitteen tuloksia koskeva menetelmä perustuu ESR:n indikaattoreiden yhteydessä käytettäviin käytäntöihin, erityisesti positiivisten nuorisotakuujärjestelmän piiristä poistumisten määrän laskemiseen, myös varhaisten poistumisten osalta. Komissio on antanut jäsenvaltioille yhteisten tulosindikaattoreiden mittaamisesta ohjeita³, joissa edellytetään nimenomaan, että positiiviset järjestelmän piiristä poistumiset lasketaan vain kerran, jos osallistuja osallistuu samanlaiseen toimeen toistuvasti. Komissio katsoo siksi, että yliarvioinnin riski on rajallinen. Lisäksi hallintoviranomaisten on arvioitava ainakin kahdesti ohjelmakauden aikana nuorisotyöllisyysaloitteen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja vaikutuksia, myös tulosten kestävyyttä.

138. Komissio ehdotti nuorisotyöllisyysaloitteeseen liittyvän ennakkomaksun nostoa, jotta voitaisiin auttaa joitakin jäsenvaltioita, joilla oli rahoituksen puutteen vuoksi vaikeuksia toimenpiteiden käynnistämisessä tai jatkamisessa. Jäsenvaltioiden viimeksi ilmoittamat tiedot osoittavat, että ylimääräinen ennakkomaksu vaikutti kentällä myönteisesti. Vaikka jotkin jäsenvaltiot eivät pystyneet ilmoittamaan riittävästi menoja ylimääräisen ennakkomaksun perustelemiseksi, ennakkomaksun avulla voitiin edistää täytäntöönpanoa. Lisäksi on syytä panna merkille, että useimmat jäsenvaltiot pystyivät perustelevaan ylimääräisen ennakkomaksun.

142. Se, että Ranskassa suhteellisen suuri määrä osallistujista ei suorita tukitoimea kokonaisuudessaan, johtuu siitä, että merkittävä osuus osallistujista poistuu järjestelmästä myönteisellä seurauksella ennen toimen päättymistä. Vuoden 2015 täytäntöönpanokertomuksessa todetaankin, että 53 prosentilla osallistujista positiivinen järjestelmän piiristä poistuminen tapahtui joko ennen järjestelmän päättymistä (esimerkiksi työpaikan saaminen, joka on toivotuin seuraus) tai järjestelmän päättyessä.

143. Nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmän määrittäminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Koska nuorisotyöllisyysaloitteen resurssit ovat rajalliset, jäsenvaltiot ovat päättäneet keskittää nuorisotyöllisyysaloitteen resurssit tiettyihin kohderyhmiin ja käyttää ESR:n tukea (tai kansallista talousarviota) muita ryhmiä varten.

³ *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund – Programming period 2014-2020 – kesäkuu 2015 – Annex D – Practical Guidance on data collection and validation – toukokuu 2016.*

Komissio pitää sitä, että Portugalissa osallistujat eivät kuuluneet työvoiman ulkopuolella olevien NEET-nuorten ryhmään, normaalina seuraavista syistä:

- Nuorisotyöllisyysaloitteesta oli tarkastusajankohtana rahoitettu vain julkisen työvoimapalvelun toimenpiteitä. Julkinen työvoimapalvelu työskentelee pääasiassa työttömien NEET-nuorten kanssa kahdella alalla: harjoittelut ja työllistymistuki.
- Portugalissa nuorisotakuujärjestelmä aloitettiin arvioimalla kaikkien niiden nuorten NEET-tilanne, jotka oli jo kirjattu julkisen työvoimapalvelun järjestelmään, ja heidät otettiin ensisijaisten tukitoimien kohteeksi.
- Kaaviossa 5 esitettävät tiedot osoittavat, että NEET-aste on suurempi työttömien kuin työvoiman ulkopuolella olevien nuorten keskuudessa.

145. Se, että tietyt jäsenvaltiot eivät pystyneet perustelemaan ylimääräistä ennakkomaksua, ei tarkoita sitä, että ne olisivat aloittaneet nuorisotyöllisyysaloitteesta rahoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon hitaasti. Monissa tapauksissa jäsenvaltioilla oli riittävästi menoja, mutta jäsenvaltiot eivät voineet esittää maksupyyntöä, koska ne eivät täyttäneet komissiolle toimitettavan maksatushakemuksen esittämisen edellytystä (eli ne eivät olleet vielä nimenneet hallinto- ja todentamisviranomaisia).

147. Nuorisotyöllisyysaloitetta koskevissa arvioinneissa hyödynnettiin käytettävissä olevia tietoja mahdollisimman paljon.

Useimmissa jäsenvaltioiden komissiolle toimittamissa ensimmäisissä nuorisotyöllisyysaloitetta koskevissa arvioinneissa keskityttiin hyväksytyjen toimenpiteiden suunnitteluun ja merkityksellisyteen sekä toimien täytäntöönpanoon.

148. Kun otetaan huomioon, että menot olivat tukikelpoisia syyskuusta 2013 lähtien, komissio katsoo, että arviointitulokset olivat hyödyllisiä sen kannalta, että ohjelmia voidaan ohjata jäljellä olevan ohjelmakauden osalta.

153. Komissio seuraa tätä asiaa tiiviisti. Nuorisotyöllisyysaloitteen ohjelman hallintoviranomainen pyrkii kehittämään ohjelman puitteissa uusia ratkaisuja työharjoittelun yhteydessä osallistujille maksettavien maksujen suorittamiseen, jotta maksuviiveitä voitaisiin lyhentää.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Komission yhteinen vastaus kohtiin 159 ja 160:

Komissio katsoo, etteivät nuorisotakuun täytäntöönpanon nykyiset tulokset jää alun perin vallinneista odotuksista. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen päätelmät perustuvat tarkastuksen kattamien näkökohtien arviointiin. Lokakuussa 2016 annetussa komission tiedonannossa (COM)2016 646 ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen” viitataan ensimmäisiin myönteisiin tuloksiin ja muihin tärkeisiin tekijöihin, kuten siihen, että nuorisotakuu on antanut uutta pontta rakenneuudistuksille ja politiikkaan liittyvälle innovoinnille. Tämän on todennut myös Eurooppa-neuvosto, joka 15. joulukuuta 2016 kehotti jatkamaan nuorisotakuuta ja oli tyytyväinen nuorisotyöllisyysaloitteelle osoitettavaan lisätukeen. Lisäksi työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto vahvisti 8. joulukuuta 2016 tähän mennessä toteutetuilla toimenpiteillä ja uudistuksilla saavutetut ensimmäiset myönteiset tulokset.

Lokakuussa 2016 antamassaan tiedonannossa komissio toteaa, etteivät nuorisotakuujärjestelmät ole vielä tavoittaneet kaikkia työttömäksi jääneitä tai koulunsa keskeyttäneitä nuoria, ja yksilöi kehityskohteita, kuten rekisteröitymättömien NEET-nuorten ja alhaisen osaamistason nuorten osallistumisen parantamisen.

Komissio katsoo, että nuorisotyöllisyysaloite on edistänyt nuorisotakuuta tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa huomattavasti. Vaikka joissakin jäsenvaltioissa on ollut viiveitä, täytäntöönpano on edistynyt vakaasti vuonna 2016. Heinäkuussa 2016 yhteensä 1,4 miljoonaa nuorta oli osallistunut aloitteella tuettuun toimenpiteeseen tukeen oikeutetuissa 20 jäsenvaltiossa. Marraskuun 2016 loppuun mennessä määrä oli kasvanut 1,6 miljoonaan. Kaikki näistä jäsenvaltioista pitävät nuorisotyöllisyysaloitetta keskeisenä välineenä tai keinona, jolla nuorisotakuuta pannaan täytäntöön käytännössä. Joissain tapauksissa aloitteella tuetaan useimpia tai kaikkia nuorisotakuujärjestelmien puitteissa suunniteltuja toimenpiteitä. Esimerkiksi Espanjassa 80 prosenttia kaikista nuorisotakuutoimista rahoitetaan nuorisotyöllisyysaloitteesta. Italiassa nuorisotyöllisyysaloite edisti huomattavaa uudistusta ja johti uusien nuorille suunnattujen työvoimapalvelujen perustamiseen.

Komission tiedonannossa (COM)2016 646 ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen” tuodaan esiin näitä tuloksia.

Vaikka vielä on liian aikaista arvioida tuloksia, koska toimet jatkuvat ja monia nuorista tuetaan yhä, jo nyt voidaan todeta, että nuorisotyöllisyysaloite on saavuttanut yhden ensimmäisistä tavoitteistaan eli tuonut nuorisotyöllisyyden jäsenvaltioiden poliittisten päätösten keskiöön.

161. Lokakuussa 2016 antamassaan tiedonannossa komissio toteaa, että tarvitaan uusia toimia niiden nuorten tukemiseksi, jotka ovat kaikkein kauimpana työmarkkinoista. Vaikka tuloksia alkaa jo näkyä kentällä, nuorisotakuujärjestelmät eivät ole vielä tavoittaneet kaikkia työttömäksi jääneitä tai koulunsa keskeyttäneitä nuoria, ja kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat nuoret, mukaan lukien alhaisen osaamistason nuoret ja rekisteröitymättömät NEET-nuoret, ovat edelleen aliedustettuina tuensaajien joukossa.

Kuten tiedonannossa todetaan, nuorisotakuu on kuitenkin siirtänyt painopisteen varhaiseen puuttumiseen ja rekisteröitymättömiin NEET-nuoriin, tuonut esiin palvelujen tarjonnassa olevia aukkoja ja varmistanut huomion kohdistamisen etsivään nuorisotyöhön. Nuorisotakuu on myös auttanut rikkomaan politiikan alojen välisiä rajoja ja edistänyt toimivien kumppanuuksien luomista etsivän nuorisotyön keskeisten toimijoiden välille.

Nuorisotakuun valmisteluvaiheessa vuonna 2014 ja vuonna 2015 olevien nuorten keskimääräistä vuotuista määrää kuvaavat luvut osoittavat, että osa jäsenvaltioista on valinnut suosituksessa sallitun nuorisotakuujärjestelmien asteittaisen toteuttamisen. Komissio pystyy arvioimaan NEET-nuorten tunnistamisessa ja rekisteröinnissä saavutettua kehitystä vasta keskipitkän ajan kuluessa, kun on suoritettu useampia tiedonkeruita.

163. Komissio katsoo, että nämä tulokset ovat erityisen myönteisiä, kun otetaan huomioon indikaattorikehyksessä asetetun riman korkeus: nuorisotakuujärjestelmästä poistuminen tapahtuu, kun tarjous otetaan vastaan eikä kun tarjous hyväksytään. Lisäksi koko EU:ssa määrääjän mukaisten ja positiivisten nuorisotakuujärjestelmän piiristä poistumisten (tarjouksen vastaanottaminen neljän kuukauden kuluessa) osuus on kasvanut vuonna 2015 vuoteen 2014 verrattuna. Myös positiivisessa tilanteessa kuuden kuukauden kuluttua järjestelmän piiristä poistumisesta olevien nuorten osuus ja nuorisotakuun saavuttamien NEET-nuorten osuus ovat kasvaneet EU:n tasolla.

Suositus 1

Ensimmäinen luettelukohta: Komissio katsoo, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja aikoo esittää asianmukaisia toimia, kun uusia aloitteita ehdotetaan.

Samalla kun komissio tunnustaa täysin, että on tärkeää hallita odotuksia ja asettaa realistisia tavoitearvoja, komissio haluaa kuitenkin tähdentää, että on tärkeää asettaa politiikalle kunnianhimoinen päämäärä. Sillä on edistetty poliittisen tahdon luomista nuorisotakuun alalla.

Toinen luetelmakohta: Komissio katsoo, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja aikoo käynnistää asianmukaisia toimia, kun uusia aloitteita ehdotetaan.

Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita nuorisotakuun täytäntöönpanosuunnitelmia laadittaessa tunnistamaan ja analysoimaan niiden kansallisen tilanteen kannalta merkityksellisiä keskeisiä rakenteellisia haasteita ja erityisiä puutteita ja määrittelemään ohjeellisen aikataulun mahdollisesti suunnitellulle nuorisotakuun asteittaiselle toteuttamiselle.

165. Komissio on yhtä mieltä siitä, että tarvitaan lisätoimia, jotta voidaan tukea eniten työmarkkinoista irtaantuneita nuoria. Komissio haluaa kuitenkin muistuttaa tilintarkastustuomioistuinta siitä, että neuvoston suosituksessa sallitaan nuorisotakuujärjestelmien asteittainen toteuttaminen ja ettei nuorisotakuun täytäntöönpanolle koko NEET-väestön osalta ole asetettu erillistä tavoiteajankohtaa.

Lisäksi aktiivinen palveluntarjonta oli tärkeä osatekijä nuorisotakuuta koskevassa jäsenvaltioiden lähestymistavassa. Useimmat jäsenvaltiot kannustivat nuoria rekisteröitymään nuorisotakuun järjestäjille, ja kaksi kolmasosaa julkisista työvoimapalveluista harjoitti etsivää nuorisotyötä osana nuorisotakuun täytäntöönpanoa. Tässä suhteessa oli olennaisen tärkeää parantaa palvelujen tunnettuutta, saatavuutta ja monipuolisuutta. Tähän pyrittiin kehittämällä verkossa tapahtuvaa rekisteröitymistä ja toteuttamalla kohdennettuja kampanjoita sekä ottamalla käyttöön keskitettyjä asiointipisteitä ja mobiilipalveluja tai hajautettuja palveluja ja tekemällä ennakoivaa työtä laajemman kumppanijoukon kanssa.

Suositus 2

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja toteaa, että komissio panee suositusta jo parhaillaan täytäntöön. Komissio siis tukee jo jäsenvaltioita aktiivisen palveluntarjonnan strategioiden laadinnassa tarjoamalla rahoitustukea ja toimintapoliittisia neuvoja teknisen avun, valmiuksien parantamisen ja keskinäisen oppimisen muodossa.

168. Nuorisotakuun täytäntöönpanoon tarvittavat varat voivat vaihdella huomattavasti jäsenvaltioittain. Monissa jäsenvaltioissa EU:n varat eivät todennäköisesti riitä nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi tarvittavien kunnianhimoisten uudistusten toteuttamiseen, vaan täydennykseksi tarvitaan varoja kansallisesta talousarviosta.

Komissio pitäisi kuitenkin suotavana paremman selvityksen laatimista kaikista arvioiduista kustannuksista, jotka aiheutuvat kussakin jäsenvaltiossa nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi suunnitelluista toimenpiteistä. Komissio on kuitenkin myös tietoinen siitä, että kaikkiin nuorisotakuun kustannusarvioihin liittyy varauksia, koska monissa jäsenvaltioissa nuorisotakuun täytäntöönpano edellyttää myös harjoittelu-, työnhaku- ja koulutusjärjestelmien perusteellisia rakenneuudistuksia, jotta voidaan parantaa merkittävästi siirtymistä koulusta työelämään ja nuorten työllistyvyyttä.

169. Komissio on aina korostanut, että vaikka jäsenvaltioiden tukemiseksi on käytettävissä merkittävästi EU:n rahoitustukea, jäsenvaltioiden on painotettava nuorisotyöllisyyttä tukevia toimenpiteitä kansallisessa talousarviossaan.

Komissio myöntää kuitenkin, että on tarpeen lisätä nuorisotyöttömyyden torjuntaan EU:n tasolla käytettävissä olevia varoja. Komissio onkin hiljattain ehdottanut nuorisotyöllisyysaloitteen määrärahojen lisäämistä kaudeksi 2017–2020.

Suositus 3

Komissio toteaa, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.

Komissio pitäisi erittäin suotavana paremman selvityksen laatimista arvioituista kustannuksista, jotka aiheutuvat kaikista nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi suunnitelluista toimenpiteistä, ja tukee jäsenvaltioita laatimisprosessissa aina, kun se on mahdollista ja jäsenvaltioiden pyynnöstä. Tällaisen tuen yksityiskohtaisia sääntöjä ei voida kuitenkaan määritellä vielä tässä vaiheessa.

Suositus 4

Komissio hyväksyy suosituksen niiltä osin kuin se koskee komissiota ja aikoo tarkastella mahdollisuutta keskustella laatukriteerien standardeista työllisyyskomitean suorittaman nuorisotakuun seurantatyön yhteydessä.

Komissio toteaa, että suosituksen toinen osa on osoitettu jäsenvaltioille.

173. Vuoden 2015 tiedonkeruussa on havaittavissa selviä parannuksia tietojen täyttämisen ja laadun osalta vuoden 2014 tiedonkeruuseen verrattuna. Useat maat ovat toteuttaneet merkittäviä toimia mukauttaakseen nuorisotakuun seurantatietojensa keruu- ja/tai koontimenetelmiä niin, että yhtenäisyys indikaattorikehyksen eritelmien kanssa paransi. Myös laadulliset tiedot tarjousten ominaispiirteistä ovat parantuneet. Nämä toimet parantavat eri maiden toimittamien tietojen vertailtavuutta, vaikka yhä onkin joitakin erityiskysymyksiä, jotka on otettava huomioon tuloksia tulkittaessa.

Keskeisiä kehityskohteita ovat seurantatietojen täyttäminen (tietoja ei ole vielä saatavissa kahdeksasta maasta) sekä tuntemattomien siirtymiskohteiden ja tuntemattomien myöhempien tilanteiden määrän vähentäminen niin poistumis- kuin seurantatietojen osalta.

Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto on tässä suhteessa kehottanut jäsenvaltioita toteuttamaan toimia, jotta kansalliset tiedot vastaisivat paremmin nuorisotakuun seurantaa varten laadittua yhteistä indikaattorikehystä, ottaen huomioon kansallisten tietojen nykyiset mahdollisuudet ja rajoitteet.

Suositus 5

Komissio hyväksyy suosituksen ensimmäisen osan ja katsoo, että se on osittain pantu täytäntöön, kuten jäljempänä esitetään. Komissio toimii jo tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tällä alalla. Erityisesti mainittakoon työskentely indikaattoreita käsittelevässä työllisyyskomitean työryhmässä, indikaattorikehyksen mukaisesti tietoja raportoiville jäsenvaltioille annettava tuki ja ILO:n kohdennettu tuki, jota annetaan kolmelle jäsenvaltiolle osana nuorisotyöllisyyttä koskevaa EU:n ja ILO:n yhteistä toimea.

Komissio toteaa, että suosituksen toinen osa on osoitettu jäsenvaltioille.

174. Komissio katsoo, että nuorisotyöllisyysaloite on edistänyt nuorisotakuuta tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa huomattavasti. Vaikka joissakin jäsenvaltioissa on ollut viiveitä, täytäntöönpano on edistynyt vakaasti vuonna 2016. Ks. komission vastaus kohtaan 159. Komissio hyväksyi 4. lokakuuta 2016 tiedonannon COM(2016) 646 ”Nuorisotakuu ja nuorisotyöllisyysaloite kolmen vuoden jälkeen”, jossa raportoidaan jäsenvaltioissa nuorisotakuun ja nuorisotyöllisyysaloitteen alalla saavutetusta kehityksestä. Yksi tiedonannon päätelmistä on, että rakenteiden perustamisessa esiintyneistä viiveistä huolimatta nuorisotyöllisyysaloitetta pidetään kaikissa tukeen oikeutetuissa 20 jäsenvaltiossa nuorisotakuun keskeisenä täytäntöönpanovälineenä.

Joissain tapauksissa nuorisotyöllisyysaloitetta käytetään tukemaan useimpia tai kaikkia nuorisotakuujärjestelmien puitteissa toteutettavia toimia. Tämä kertomus osoittaa myös, että vuoden 2015 lopusta lähtien edistystä on tapahtunut yhä enemmän. Se, että jäsenvaltiot eivät esittäneet maksatushakemuksia ylimääräisen ennakkomaksun kokonaismäärästä, ei tarkoita, että jäsenvaltiot eivät olisi käyttäneet ennakkomaksua kokonaisuudessaan tai jopa tätä enemmän varoja. Koska jäsenvaltioiden edellytettiin esittävän maksupyyntöjä määrä, joka vastaa vain puolta EU:n rahoitusosuuden (joka käsittää sekä nuorisotyöllisyysaloitteeseen osoitetun erityismäärärahan että ESR:sta myönnettävän nuorisotyöllisyysaloitteen tuen) ylimääräisestä ennakkomaksusta, jäsenvaltiot ovat saattaneet päättää, etteivät ne toimita maksupyyntöjä menoista välittömästi (esimerkiksi julkiseen talouteen tai menojen todentamiseen liittyvien syiden vuoksi).

Lisäksi on syytä huomata, että tässä vaiheessa tuloksia olisi tulkittava varovaisesti ja niitä olisi pidettävä alustavina. Ensinnäkin sen vuoksi, että toimet saattavat kestää kauemmin kuin vuoden tai kolme vuotta. Toiseksi sen vuoksi, että monet jäsenvaltiot raportoivat mieluummin vain loppuunsaatetuista toimista (koska tämä on nuorisotyöllisyysaloitteeseen sovellettavan oikeudellisen kehyksen mukaan sallittua).

175. Komissio toteaa, että asetuksissa ei aseteta erityistä vaatimusta, jonka mukaan nuorisotyöllisyysaloitteella tuettavien nuorten eri alaryhmien ominaispiirteet olisi arvioitava yksityiskohtaisesti. Asetuksissa edellytetään asiaankuuluvien kumppanien osallistumista ja kuulemista, mutta ei näiden kumppanien kaikkien ehdotusten huomioon ottamista. Vastaavasti toimenpideohjelmassa olisi annettava tietoja toimista, joita on toteutettu, jotta kumppanit voivat osallistua toimenpideohjelman valmisteluun.

176. Komissio toteaa, että yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 95 artiklassa ja liitteessä X ei säädetä, että jäsenvaltiot eivät voi käyttää ESR:n varoja sellaisten toimenpiteiden tukemiseen, joita on aiemmin tuettu kansallisesta talousarviosta. Näissä säännöksissä ei myöskään edellytetä, että jäsenvaltiot lisäisivät tietyn tyyppisiin toimenpiteisiin tai tiettyihin kohderyhmiin kohdentuvia julkisia menoja.

Asetuksen 95 artiklan tarkoituksena on estää se, että jäsenvaltiot vähentäisivät julkisia investointeja. Täydentävyyden noudattaminen tarkistetaan 95 artiklan 4 kohdan ja liitteen X mukaisesti. Tarkistaminen perustuu tapauksen mukaan julkisten investointien kokonaistasoon joko kansallisella tai alueellisella tasolla eikä jäsenvaltioiden rahoittamien toimenpiteiden tyyppiin.

Suositus 6

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Asetuksissa ei aseteta erityistä vaatimusta, jonka mukaan toimenpideohjelmassa nuorisotyöllisyysaloitteella tuettavien nuorten eri alaryhmien ominaispiirteet olisi arvioitava yksityiskohtaisesti.

Komissio tekee kuitenkin jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä eri foorumeilla tukeakseen jäsenvaltioita toimissa, joilla pyritään auttamaan työvoiman ulkopuolella olevia nuoria. Tässä yhteydessä komissio aikoo edelleen antaa jäsenvaltioille ohjeita sellaisten toimenpiteiden suunnittelusta, jotka on räätälöity nuorisotyöllisyysaloitteen kohteena olevien eri nuorisoryhmien tarpeita vastaaviksi.

177. Komissio katsoo, että käytössä olleet järjestelyt olivat riittävät.

Erityisesti todettakoon, että komissio arvioi ohjelmista käytyjen keskustelujen aikana perusskenaariot tarkistaakseen tavoitearvojen luotettavuuden.

Jos tarvittavia tietoja ei esitetty ennakoarvioinnissa, komissio pyysi tavallisesti metodologiaa käsittelevän asiakirjan.

Komissio oli saattanut jäsenvaltioiden saataville kaksi tausta-asiakirjaa ESR:n mukaisten tavoitearvojen asettamisesta ja mukauttamisesta hyvissä ajoin ennen keskustelua vuonna 2013. Jos perustasoa ei kyetty osoittamaan evidenssin avulla tai aiemmat tiedot puuttuivat, edellytettiin toimintasuunnitelmaa yleisen ennakkoehdon 7 mukaisesti.

178. Komissio katsoo, että indikaattoreilla mitataan eri askelia polulla, joka johtaa kohti osallisuutta/työmarkkinoita. Jos osallistujaa tuetaan kahdella peräkkäisellä tukitoimella, jotka ovat samanlaisia, nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimen suorittaminen kokonaisuudessaan ja tarjouksen saaminen lasketaan vain kerran eli osallistujan poistuessa tukitoimen piiristä. Jos osallistujaa tuetaan kahdella erilaisella toimella ja hän suorittaa molemmat kokonaisuudessaan, osallistuminen lasketaan kahdesti nuorisotyöllisyysaloitteen tukitoimen suorittamisena ja ainakin kerran tarjouksen saamisena osallistujan poistuessa ensimmäisen tukitoimen piiristä.

Suositus 7

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Jos mitattaisiin vain niiden nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpiteisiin osallistuneiden tilannetta, jotka ovat suorittaneet toimen kokonaisuudessaan, vaarana voisi olla tulosten aliraportointi. Tilintarkastustuomioistuimen ehdottamat muutokset muuttaisivat lisäksi mittauksen perusteita, kun taas yhteiset tulosindikaattorit ovat pakollisia kaikille jäsenvaltioille ja indikaattoreista on sovittu jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio haluaa korostaa, että nuorisotyöllisyysaloitteen tuloksia koskeva laskentamenetelmä perustuu ESR:n indikaattoreiden yhteydessä käytettäviin käytäntöihin, erityisesti positiivisten nuorisotakuujärjestelmän piiristä poistumisten määrän laskemiseen riippumatta siitä, onko toimi suoritettu kokonaisuudessaan. Voimassa olevien sääntöjen muuttaminen ehdotetulla tavalla myös rasittaisi jäsenvaltioita merkittävästi ja heikentäisi ennen käytännön muutosta raportoitujen tietojen vertailtavuutta.

Sen määrittäminen, johtuvatko osallistujan tulokset nuorisotyöllisyysaloitteen (tai ESR:n) tukitoimesta, edellyttää arviointia, jonka suorittaminen ei ole seurantajärjestelmässä mahdollista.

Komissio pyrkii selkeyttämään seurantaa koskevia kysymyksiä antamalla edelleen ohjeita jäsenvaltioille ja pyytämällä näiltä palautetta useilla nykyisillä asiaankuuluvilla foorumeilla.

179. Komissio toteaa, että monissa tapauksissa jäsenvaltioilla oli riittävästi menoja, mutta jäsenvaltiot eivät voineet esittää maksupyyntöä, koska ne eivät täyttäneet komissiolle toimitettavan maksatushakemuksen esittämisen edellytystä (eli ne eivät olleet vielä nimenneet hallinto- ja todentamisviranomaisia).

Komission yhteinen vastaus kohtiin 180 ja 181:

Tässä vaiheessa tuloksia olisi tulkittava varovaisesti ja niitä olisi pidettävä alustavina. Ensinnäkin sen vuoksi, että toimet saattavat kestää kauemmin kuin vuoden tai kaksi vuotta. Toiseksi sen vuoksi, että monet jäsenvaltiot raportoivat mieluummin vain loppuunsaatetuista toimista (koska tämä on nuorisotyöllisyysaloitteeseen sovellettavan oikeudellisen kehyksen mukaan sallittua). On myös mahdotonta tehdä päätelmiä komissiolle menoista toimitettujen maksupyyntöjen perusteella, koska rahoituksen täytäntöönpano ei vastaa kentällä tapahtuvaa täytäntöönpanoa.

181. Asetuksessa edellytettiin nimenomaan, että nuorisotyöllisyysaloitteen ensimmäiset arvioinnit suoritetaan viimeistään joulukuussa 2015, koska menot olivat tukikelpoisia syyskuusta 2013 lähtien. Komissio katsoo, että arviointitulokset olivat hyödyllisiä sen kannalta, että ohjelmia voidaan ohjata jäljellä olevan ohjelmakauden osalta.

182. Komissio on yhtä mieltä siitä, että toimenpiteet on räätälöitävä nuorten tarpeita vastaaviksi ja että osallistujien profilointi on hyvin tärkeää. Tässä yhteydessä komissio on antanut jäsenvaltioille toimenpiteiden suunnittelua koskevia ohjeita.

ESR:sta annetun asetuksen 16 artiklan mukaan nuorisotyöllisyysaloitteen kohteena ovat kaikki alle 25-vuotiaat tai alle 30-vuotiaat nuoret, joilla ei ole työtä tai koulutus- tai harjoittelupaikkaa. Artiklassa ei esitetä mitään vaatimuksia siitä, että olisi tuettava tiettyjä ryhmiä. Näin ollen jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää nuorisotyöllisyysaloitteen kohderyhmä ESR:sta annetun asetuksen 16 artiklan mukaisissa rajoissa ja oman tilanteensa mukaisesti. Koska nuorisotyöllisyysaloitteen resurssit ovat rajalliset, jäsenvaltiot päättivät keskittää nuorisotyöllisyysaloitteen resurssit tiettyihin kohderyhmiin ja käyttää ESR:n tukea muihin toimenpiteisiin, jotka kohdennettiin vaikeimmin tavoitettaviin nuorisoryhmiin. Monia näistä muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kohdennetuista toimenpiteistä tuetaan ohjelmissa investointiprioriteetin 9i puitteissa.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	9.9.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	26.1.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	8.3.2017
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	31.3.2017