HU 2021

25

Különjelentés

A tartós munkanélküliség elleni küzdelemre nyújtott ESZA-támogatás:

Célzottabb, személyre szabottabb és jobban nyomon követett intézkedésekre van szükség

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	**I–IX**
Bevezetés	**01–29**
Tartós munkanélküliség: állandó probléma egyes tagállamok munkaerőpiacán	**01–08**
Uniós kezdeményezések a foglalkoztatáspolitikák területén	**09–20**
Foglalkoztatáspolitikák: nemzeti előjog	**09**
Az Unió „Európa 2020” stratégiája	**10–12**
Az európai szemeszter folyamata	**13–15**
A személyre szabott megközelítés kulcsfontosságú az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák eredményessége szempontjából	**16–20**
A tagállamok aktív munkaerőpiaci szakpolitikáihoz biztosított uniós finanszírozás	**21–27**
A Covid19-világjárvány foglalkoztatásra gyakorolt hatása	**28–29**
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	**30–34**
Észrevételek	**35–75**
Az ESZA-intézkedések nem mindig kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre irányultak	**35–51**
Az ESZA-támogatás különböző típusú beavatkozások alkalmazásával érte el a tartósan munkanélküli személyeket	**36–38**
Számos ESZA-beavatkozás általában a munkanélküliségre, de nem kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre összpontosított	**39–44**
Az általunk vizsgált ESZA-intézkedések közül néhány „lefölözési” hatások kockázatával járt	**45–46**
Az ESZA által finanszírozott, foglalkoztatáshoz való hozzáférést elősegítő intézkedések több tagállamban nem tükrözték a tartós munkanélküliség mértékét	**47–51**
A foglalkoztatáshoz való hozzáférés ösztönzésére nyújtott ESZA-támogatás és a személyre szabott megközelítés között nem mindig volt megállapítható összefüggés	**52–61**

A 2021 és 2027 közötti időszakra előirányzott új rendelkezések az ESZA+ keretében 59–61

Az ESZA monitoringrendszere önmagában nem teszi lehetővé az intézkedések eredményeinek teljes körű értékelését a tartósan munkanélküliek körében 62–75

AZ ESZA 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó monitoringkeretének hiányosságai korlátozzák a Bizottságot abban, hogy teljes képet kapjanak az eredményekről 63–71

A tartósan munkanélküli személyeknek nyújtott ESZA-támogatásról kevés értékelés készült 72–75

Következtetések és ajánlások 76–79

Mellékletek

I. melléklet. A tartósan munkanélküli személyek száma, részaránya és a tartós munkanélküliségi ráta az Unióban a 2009 és 2020 közötti időszakban

II. melléklet. A munkaerőpiacra való visszatérés aránya

III. melléklet. A 8i. beruházási prioritásra juttatott ESZA-támogatás és a végrehajtás aránya

Mozaikszavak és rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Ütemterv

Ellenőrző csoport

Összefoglalás

I Tartósan munkanélküliek azok a személyek, akik legalább 12 hónapja munkanélküliek. Az, hogy ilyen hosszú ideje nem állnak munkaviszonyban, súlyos következményekkel járhat az érintettek számára, így például nagyobb mértékben ki lehetnek téve a szegénység, a társadalmi kirekesztődés, sőt az egészségügyi problémák kockázatának is. A tartós munkanélküliség tehát társadalmunk szerkezetét is befolyásolja. Ugyanakkor gazdasági szempontból a tartós munkanélküliség negatív hatást gyakorol a növekedésre és az államháztartásra.

II Az Unióban a munkaerőpiaci szakpolitikák nemzeti előjognak minősülnek: a tagállamok (néha a régióikkal együtt) felelnek a (tartós) munkanélküliség csökkentését célzó megfelelő intézkedések meghozataláért és végrehajtásáért. A tagállamok ugyanakkor az Unióval együttműködésben egy összehangolt foglalkoztatási stratégia kialakításán dolgoznak, különösen a szakképzett, képzett és alkalmazkodóképes munkaerő, valamint a gazdasági változásokra reagálni képes munkaerőpiacok előmozdítására vonatkozóan. A stratégiai kereten belül az Unió szerepe többek között az, hogy ösztönözze a tagállamok közötti együttműködést, és támogassa – és szükség esetén kiegészítse – a fellépéseiket.

III A Bizottság 2011 óta az európai szemeszter folyamatán keresztül vizsgálja felül a tagállamok munkaerőpiaci szakpolitikáit. A Tanács a Bizottság elemzése alapján számos országspecifikus ajánlást fogadott el, amelyekben felkérte az érintett tagállamokat, hogy hozzanak egyedi intézkedéseket –többek között alkalmazzanak személyre szabott megközelítést – a tartós munkanélküliség ellen. 2016-ban ezt a megközelítést A tartós munkanélküliségről szóló tanácsi ajánlás jóváhagyta.

IV Az Európai Szociális Alap (ESZA) a tagállamok aktív munkaerőpiaci intézkedéseinek támogatására szolgáló legfontosabb uniós pénzügyi eszköz. A 2014 és 2020 közötti időszakban az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról szóló rendeletben meghatározott 11 tematikus célkitűzés közül az ESZA számára négy volt releváns, és ezek közül három legalább részben foglalkozott a tartós munkanélküliség problémájával. Mintegy 11,4 milliárd eurót különítettek el különösen a következő beruházási prioritásra: „Az álláskeresők és az inaktív személyek – beleértve a tartós munkanélkülieket és a munkaerőpiactól eltávolodottakat – munkaerőpiachoz való hozzáférése, helyi foglalkoztatási kezdeményezések és a munkavállalói mobilitás ösztönzése révén is”. Ez az egyetlen beruházási prioritás, amely kifejezetten említi a tartósan munkanélkülieket, valamint más, hátrányos helyzetű álláskeresők és inaktív személyek

csoportjait. A Bizottság szerint ez a prioritás az ESZA tartós munkanélküliséggel kapcsolatos intézkedésekre fordított összes kiadásának mintegy felére terjed ki.

V Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakra elkülönített ESZA-finanszírozás – a munkaerőpiachoz való hozzáférés előmozdítására irányuló beruházási prioritása keretében – eredményes volt-e a tartós munkanélküliség elleni küzdelemben. Különösen azt vizsgáltuk meg, hogy az ESZA-kiadások milyen mértékben irányultak a tartósan munkanélküli személyek álláskeresését segítő intézkedésekre. Ezenfelül megvizsgáltuk, hogy a tagállamok a foglalkoztatáshoz való hozzáférést célzó intézkedések végrehajtásakor személyre szabott megközelítést alkalmaznak-e a tartósan munkanélküli személyek foglalkoztatáshoz való hozzáférésének (visszatérésének) megkönnyítése érdekében. Végezetül ellenőriztük, hogy a Bizottság meghozta-e a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy releváns és elegendő adatot szerezzen az ESZA-finanszírozás tartós munkanélküliségre kifejtett hatásának meghatározásához.

VI Megállapítottuk, hogy a munkavállalást előmozdító ESZA-intézkedésekkel a 2014 és 2020 közötti időszakban olyan különböző beavatkozásokat finanszíroztak, amelyek számos, tartósan munkanélküli személy javát szolgálták. Ezek az ESZA-intézkedések főként a tartósan munkanélküli személyekre – az összes munkanélküli, illetve „hátrányos helyzetű” csoport egy alcsoportjára – irányultak. Ez összhangban állt a tartósan munkanélküli személyekre hivatkozó, de az összes álláskeresőre és inaktív személyre kiterjedő, szóban forgó beruházási prioritás finanszírozási körével. Ez a megközelítésaz ESZA más releváns beruházási prioritásainál is érvényesült. A foglalkoztatáshoz való hozzáférésre vonatkozó prioritás tekintetében rendelkezésre álló adatok alapján az is megfigyelhető volt, hogy a foglalkoztatáshoz való hozzáférést célzó ESZA-intézkedések által támogatott tartósan munkanélküli személyek aránya néhány tagállamban nem feltétlenül tükrözte a probléma nagyságrendjét.

VII Elemzésünk arra is rámutatott, hogy a személyre szabott megközelítésre vonatkozó elképzelést a 2014 és 2020 közötti időszakban végrehajtott ESZA-intézkedések során nem mindig alkalmazták, pedig ez jó lehetőség lett volna a tartósan munkanélküli személyeket célzó ESZA-intézkedések hatékonyságának növelésére, mivel az intézkedések nem mindig foglalkoztak a tartósan munkanélküli személyek sajátos igényeivel.

VIII Ellenőrzésünk az ESZA monitoring és értékelési keretének másik gyakori hiányosságára is rávilágít: a különböző célcsoportokra (például a tartósan munkanélküli személyekre) vonatkozó konkrét kiadási kategória hiánya nemcsak annak megállapítását nehezíti meg, hogy milyen nagyságú uniós finanszírozást különítettek el

ilyen intézkedésekre, hanem az uniós finanszírozás eredményeinek és a célcsoportra kifejtett hatásának értékelését is.

IX Javasoljuk, hogy a 2021 és 2027 közötti programozási időszakban a Bizottság:

- ragaszkodjon ahhoz, hogy a tagállamok az ESZA+-ból nyújtott támogatás révén kifejezetten célozzák meg a tartósan munkanélküli személyeket és az ő igényeiket azokon a területeken, ahol nemzeti vagy regionális szinten magas a tartós munkanélküliség;
- ragaszkodjon ahhoz, hogy a tagállamok az ESZA+ munkavállalást előmozdító intézkedéseinek a végrehajtása során minden tartósan munkanélküli személyre szabott megközelítést alkalmazzanak; valamint
- a tartósan munkanélküli személyek szempontjából értékelje a munkavállalást előmozdító intézkedések eredményességét.

Bevezetés

Tartós munkanélküliség: állandó probléma egyes tagállamok munkaerőpiacán

01 Az Unióban a tartós munkanélküliséget sok éve konkrét problémaként nevezik meg. A foglalkoztatásból hosszabb időszakokra kieső személyek azért szembesülnek több problémával a munkakeresés során, mert elveszítik motivációjukat, önbizalmukat és készségeiket[1]. Ezenfelül a munkáltatók adott esetben kevésbé hajlandók olyan személyt felvenni, aki hosszú ideje nem dolgozik[2]. A munkanélküliségben töltött hosszú időszakok következtében magasabb a szegénység, a társadalmi kirekesztődés, sőt az egészségügyi problémák kockázata is[3]. A tartós munkanélküliség tehát társadalmunk szerkezetét is befolyásolja. Ugyanakkor gazdasági szempontból a tartós munkanélküliség negatív hatást gyakorol a gazdasági növekedésre és az államháztartásra[4].

02 Az ***1. háttérmagyarázat*** meghatározza a „tartós munkanélküliség" kifejezést. A fogalommeghatározás a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet iránymutatásait követi, és az Eurostat azt az Unión belüli tartós munkanélküliségre vonatkozó adatok előállításához használja.

---

[1] Európai Bizottság, *The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes*, Zárójelentés, 2019.

[2] Bertelsmann Stiftung, *Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies*, 2016.

[3] A Tanács 2016. február 15-i ajánlása a tartósan munkanélküli személyek munkaerő-piaci integrációjáról (2016/C 67/01).

[4] Európai Bizottság, *The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes*, Zárójelentés, 2019.

1. háttérmagyarázat

A tartós munkanélküliség fogalmának meghatározása

A tartós munkanélküliség mindazon személyek számára utal, akiknek nincs munkája, és legalább 12 hónapja aktív álláskeresők.

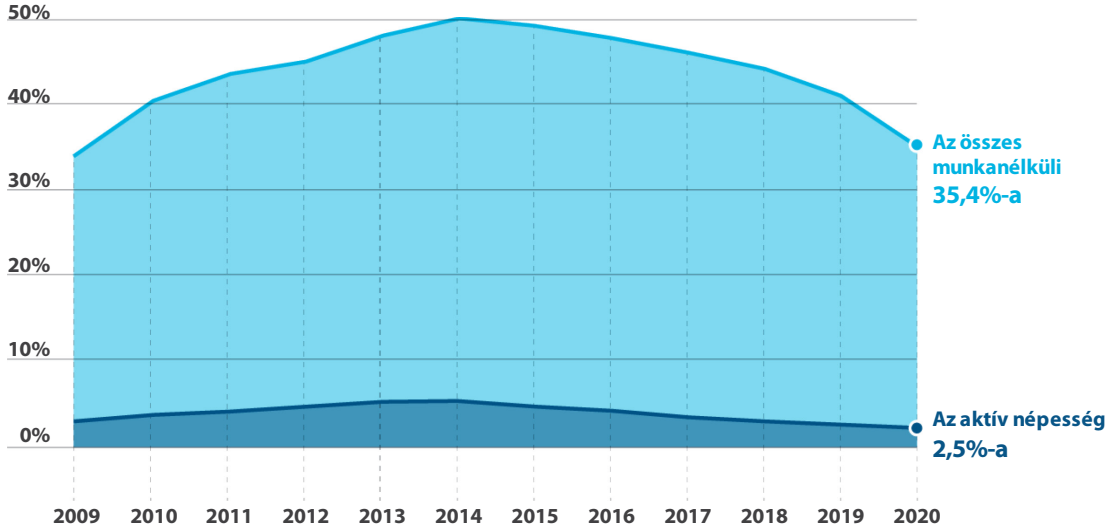
Munkanélküli az a 15 és 74 év közötti személy, akinek a referenciahéten nem volt munkája, aktuálisan munkaképes volt, és vagy az elmúlt négy hétben aktívan keresett munkát vagy már talált állást és a következő három hónapon belül munkába áll. A munkanélküliségi időszak a munkakeresés időtartama vagy az utolsó állás betöltése óta eltelt időszak (amennyiben rövidebb a munkakereséssel töltött időnél). Ez a fogalommeghatározás a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet iránymutatásait[5] követi.

Az Eurostat a tartós munkanélküliségről abszolút számokban állít elő adatokat, az aktív népesség részarányaként és a teljes munkanélküliség részarányaként kifejezve azt.

03 Az Unióban a tartós munkanélküliséget fokozta a 21. század első évtizedének végén bekövetkezett pénzügyi és gazdasági válság: 2014-ben a munkaerőpiac összes aktív résztvevőjének mintegy 11%-a volt munkanélküli, szemben a 2009. évi mintegy 9%-kal. Ezzel párhuzamosan 2014-ben az összes munkanélküli mintegy 50%-a volt több mint egy éve állás nélkül, míg ez az arány 2009-ben 34% volt. Az utóbbi időben a helyzet nagyjából visszatért a válság előtti szintre. A rendelkezésre álló legfrissebb éves adatok (2020) szerint az EU-27 területén 15 millió álláskereső volt, akiknek a 35%-a (5,3 millió fő) tartósan munkanélküli személy (az egyes tagállamokban fennálló helyzetért lásd: ***1. ábra***, ***2. ábra*** és ***I. melléklet***). A Covid19-világjárvány gazdasági következményei azonban növelik annak kockázatát, hogy a következő években megfordul ez a csökkenő tendencia.

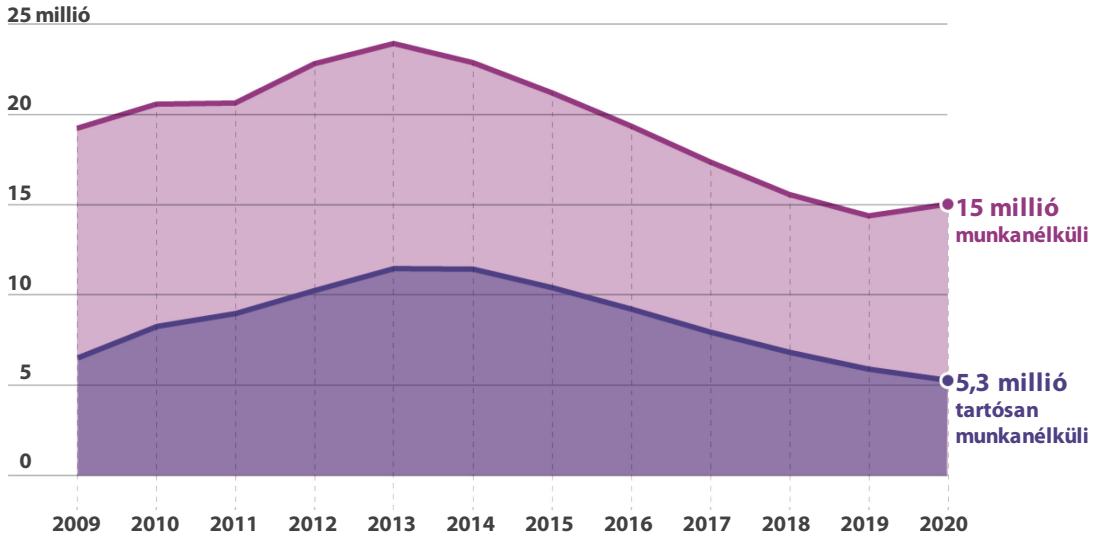
[5] Eurostat-glosszárium.

1. ábra – A tartósan munkanélküliek aktív népességhez és teljes munkanélküliséghez viszonyított aránya az EU-27 területén (2009–2020)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján (az „une_ltu_a” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

2. ábra – A munkanélküliek és a tartósan munkanélküliek száma az EU-27 területén (2009–2020)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján (az „UNE_RT_A” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

04 Bár a pénzügyi válság utáni gazdasági fellendülés idején a tartós munkanélküliségre vonatkozó számadatok átlagosan javultak uniós szinten, a fejlődés nem volt egyenletes, és a tartós munkanélküliség tekintetében továbbra is jelentős eltérések mutatkoznak a tagállamok között. Az Eurostatnak az ellenőrzés idején rendelkezésre álló, 2020-ra vonatkozó adataiból az derül ki, hogy a teljes

munkanélküliséghez viszonyított tartós munkanélküliségi ráta (35,4%) hét tagállam[6] esetében haladta meg az EU-27 átlagát, míg 2014-ben ez a szám 10[7] volt. E hét tagállam közül Görögország 66,5%-ot, Olaszország pedig 51,5%-ot ért el. Három másik tagállam (Belgium, Bulgária és Szlovákia) esetében a teljes munkanélküliséghez viszonyított tartós munkanélküliségi ráta meghaladta a 40%-ot, Szlovénia és Franciaország esetében pedig a 35%-ot (lásd: ***I. melléklet***). A tartós munkanélküliségi ráta ezekben a tagállamokban átlagosan 13,1 százalékponttal haladja meg az EU-27 tartós munkanélküliségi rátáját (szemben a 2014. évi 9,2 százalékponttal).

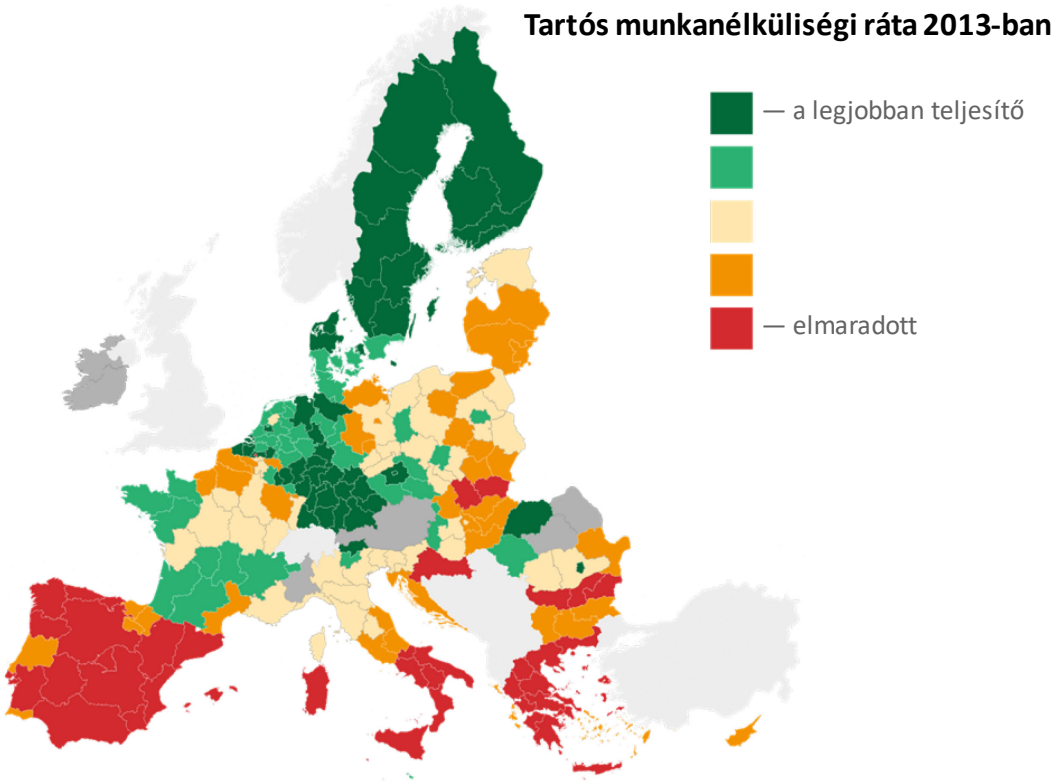
05 Regionális szinten még nagyobbak a tartós munkanélküliségi ráta eltérései. Ezt a tartós munkanélküliségi rátának az aktív népesség százalékos arányaként történő kifejezése szemlélteti: 2019-ben a tartós munkanélküliségi ráta az EU-27 régióinak (az Eurostat NUTS II osztálya szerint) hozzávetőleg egyharmadában haladta meg az EU-27 átlagát (2,8%). A tartós munkanélküliségi ráta 0,3% és 18,4% között változott (lásd: ***1. kép*** és ***2. kép***).

---

[6] Belgium, Bulgária, Franciaország, Görögország, Olaszország, Szlovákia és Szlovénia.

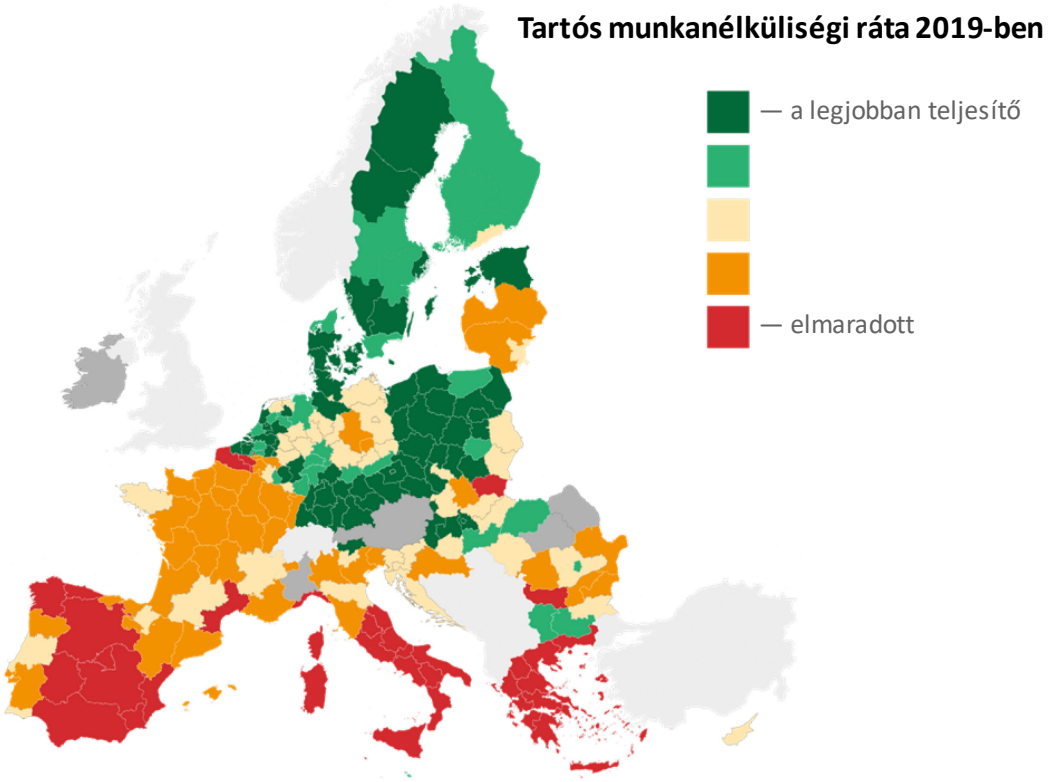
[7] Bulgária, Görögország, Horvátország, Írország, Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

1. kép – Az uniós átlaghoz viszonyított tartós munkanélküliségi ráta 2013-ban



Megjegyzés: A sötétszürke terület olyan régiókat jelöl, amelyek vonatkozásában az Eurofound/Eurostat nem jutott elegendő vagy megbízható, NUTS II szintű regionális adathoz. Ez különösen két tagállam, Ausztria és Írország régióit érinti. Az adatok e tagállamok egészére vonatkoztatása esetén (lásd: ***I. melléklet***) Ausztria sötétzöld, Írország pedig narancsszínű lenne.
Forrás: Eurofound, az Eurostat adatai alapján.

2. kép – Az uniós átlaghoz viszonyított tartós munkanélküliségi ráta 2019-ben



Megjegyzés: A sötétszürke terület olyan régiókat jelöl, amelyek vonatkozásában az Eurofound/Eurostat nem szerzett elegendő vagy megbízható NUTS II szintű regionális adatot. Ez különösen két tagállam, Ausztria és Írország régióit érinti. Az adatok e tagállamok egészére vonatkoztatása esetén (lásd: ***I. melléklet***) Ausztria világoszöld, Írország pedig bézs lenne.
Forrás: Eurofound, az Eurostat adatai alapján.

06 A Bizottság a tartós munkanélküliségre vonatkozó adatok monitorozása mellett nyomon követi a „foglalkoztatható, de állást nem kereső” potenciális munkavállalók arányát is az Unión belül, ideértve azokat is, akik „úgy vélik, nincs rendelkezésre álló állás”, vagyis az úgynevezett „kiábrándult álláskeresők” kategóriájába tartoznak[8]. Mivel ezek a potenciális munkavállalók nem keresnek aktívan munkát, nem munkanélkülinek, illetve tartósan munkanélkülinek, hanem inaktívnak számítanak.

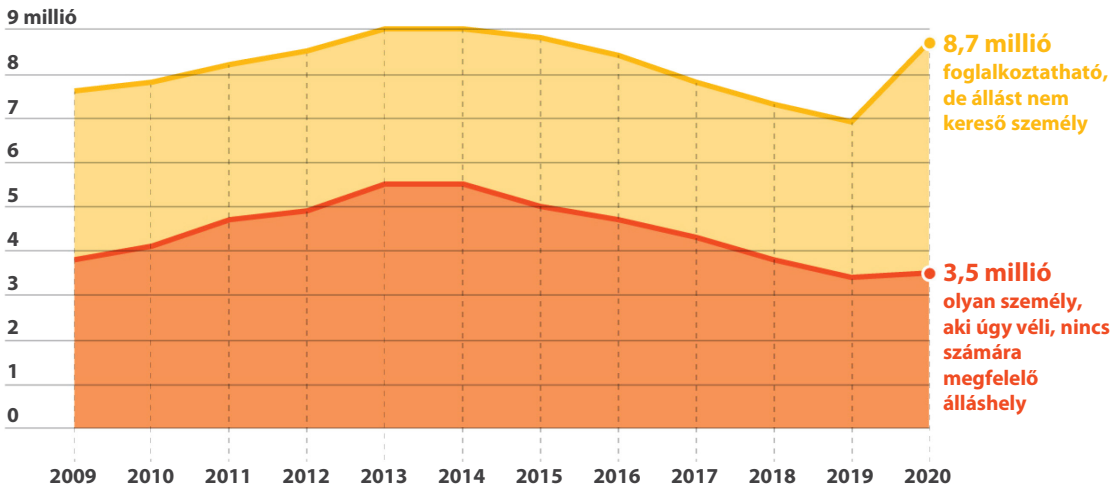
07 Az Eurostat adatai szerint a 2008-as pénzügyi válság következtében többen szorultak ki a munkaerőpiacról és váltak inaktívvá, 2013–2014-ben 9 millió fővel tetőzött a „foglalkoztatható, de állást nem kereső” személyek száma, akik közül több mint ötmillióan voltak az „úgy vélik, nincs rendelkezésre álló állás” alkategóriájában. Ezt követően a potenciális „kiábrándult” álláskeresők száma 2020-ig csökkent, amikor

[8] Európai Bizottság, *Employment and Social Developments in Europe*, 2019. szeptember.

újra 3,5 millió főre emelkedett a számuk a „foglalkoztatható, de állást nem kereső” személyek általános kategóriájával együtt (lásd: ***3. ábra***).

08 Ezekből az adatokból azonban nem derül ki, hogy a korábban tartósan munkanélkülinek minősülő személyek közül hányan hagyták abba az álláskeresést azért, mert „elbátortalanodott” álláskeresővé váltak. A statisztikák nem tartósan munkanélkülinek, hanem inaktívnak számítanák őket, ennek eredményeképpen pedig automatikusan csökkenne a tartósan munkanélküli személyek száma. Fennáll az a kockázat, hogy ez azt a hamis benyomást kelti, hogy egy adott földrajzi területen pozitívan változott a foglalkoztatási helyzet.

3. ábra – „Elbátortalanodott” álláskeresők az EU 27 területén (2009–2020)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján (az „lfsi_sup_a and lfsa_igar” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

Uniós kezdeményezések a foglalkoztatáspolitikák területén

Foglalkoztatáspolitikák: nemzeti előjog

09 Az Unióban a munkaerőpiaci szakpolitikák nemzeti előjognak minősülnek: a tagállamok (néha a régióikkal együtt) felelnek a (tartós) munkanélküliség csökkentését célzó megfelelő intézkedések meghozataláért és végrehajtásáért. A tagállamok ugyanakkor az Unióval együttműködésben dolgozzák ki az összehangolt foglalkoztatási stratégiát, különösen a szakképzett, képzett és alkalmazkodásra képes munkaerő, valamint a gazdasági változásokra reagálni képes munkaerőpiacok előmozdítása érdekében. Stratégiai és koordinációs keretén belül az Unió nemcsak ösztönzi az

együttműködést a tagállamok között, hanem támogatja – és szükség esetén kiegészíti – azok fellépéseit[9].

Az Unió „Európa 2020” stratégiája

10 A Bizottság 2010-ben „Európa 2020” néven intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiát[10] terjesztett elő a nemzeti és az uniós szakpolitikák fokozottabb koordinációja végett. A stratégia öt kiemelt céljának egyike a foglalkoztatásra irányul, különösen arra, hogy 2020-ra a 2064 évesek körében a foglalkoztatási ráta 69%-ról legalább 75%-ra növekedjen. Az Európai Tanács 2010 márciusában fogadta el ezt a stratégiát.

11 A Bizottság az Európa 2020 stratégia részeként elfogadta az „Új készségek és munkahelyek menetrendje” című kezdeményezést[11]. Ez 13 intézkedést javasol, amelyek célja, hogy az európai munkaerőpiac jobb működését a foglalkoztatás rugalmasságának és biztonságának növelésével, a képzésre, a tisztességes munkafeltételekre irányuló beruházások ösztönzésével és a könnyebb munkahelyteremtéssel segítsék elő.

12 Az Európa 2020 stratégia másik fontos alkotóeleme az európai foglalkoztatási stratégia, amely 1992 óta létezik. Ez az uniós foglalkoztatáspolitika sarokköve, amelynek célja, hogy Unió-szerte több és jobb munkahely jöjjön létre. A stratégia végrehajtása az európai szemeszter keretében történik. E stratégia végrehajtását a Tanács Foglalkoztatási Bizottsága (EMCO) támogatja, amely a foglalkoztatás terén a Foglalkoztatási és Szociálpolitikai Tanács (EPSCO Tanács) foglalkoztatásért és szociális ügyekért felelős minisztereinek legfontosabb tanácsadó bizottsága.

Az európai szemeszter folyamata

13 Az európai foglalkoztatási stratégia végrehajtása szerves részét képezi az európai szemeszter folyamatának, vagyis a tagállamok közötti makrogazdasági, költségvetési és strukturális politikai koordináció éves ciklusának. A tagállamok az európai szemeszter

---

[9] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 149. cikke.

[10] Európai Bizottság, „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”, COM(2010) 2020 végleges.

[11] Európai Bizottság, „Új készségek és munkahelyek menetrendje: Európa hozzájárulása a teljes foglalkoztatottsághoz”, COM(2010) 682 végleges.

keretében nyújtják be nemzeti reformprogramjaikat, majd a Bizottság megvizsgálja, hogy azok összhangban állnak-e az Európa 2020 stratégiával.

14 A Bizottság és a Tanács a Bizottság által javasolt, majd konzultációkat és kiigazításokat követően a Tanács által elfogadott közös foglalkoztatási jelentésük révén részletesebben nyomon követik a tagállamok foglalkoztatási és szociális helyzetét. Ezt az értékelést a Bizottság felhasználja a tagállami gazdaságpolitikákat elemző országjelentéseiben és az országspecifikus ajánlásaiban is. 2010-ben történő bevezetése óta az európai szemeszterrel kapcsolatos csomag foglalkoztatási iránymutatásokat is tartalmaz. Ezekben a Bizottság közös foglalkoztatáspolitikai prioritásokat és célokat javasol, amelyeket a nemzeti kormányok jóváhagyását követően az Európai Unió Tanácsa fogad el.

15 Az Unió szakpolitikai szinten elismerte a tartós munkanélküliség problémájának fontosságát, és az európai szemeszter folyamatának részeként több, ehhez kapcsolódó országspecifikus ajánlást adott ki. 2011 és 2020 között az Unió 15 tagállam számára adott ki ilyen ajánlásokat, köztük a 11 tagállam számára a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó operatív programok elfogadása előtt kiadott ajánlásokkal. Az operatív programok végrehajtási időszakában (2015 és 2020 között) e tagállamok közül négy további ajánlásokat kapott, másik négy tagállam pedig 2014 után kapott első ízben ajánlást.

A személyre szabott megközelítés kulcsfontosságú az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák eredményessége szempontjából

16 A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) meghatározása szerint az aktív munkaerőpiaci politikák körébe tartozik minden olyan szociális kiadás (az oktatásügyi kiadásokon kívül), amelynek célja javítani a kedvezményezettek azon kilátásait, hogy jövedelemszerző foglalkoztatásba kerüljenek vagy más módon fokozzák jövedelemszerző képességüket[12]. A Bizottság szerint az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák négy fő kategóriába sorolhatók: képzés, álláskeresési segítségnyújtás (többek között iránymutatás és tanácsadás), a magánszektorbeli foglalkoztatást célzó munkaerő-felvételi ösztönzők, valamint közszektorbeli közvetlen foglalkoztatási programok[13].

---

[12] OECD-glosszárium.

[13] Európai Bizottság, *The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes*, Zárójelentés, 2019.

17 Az eredményes aktív munkaerőpiaci szakpolitikák elengedhetetlenek a (tartósan) munkanélküli személyek igényeinek kielégítésében és a foglalkoztatáshoz való hozzáférésük (visszatérésük) támogatásában. A Bizottság szerint az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák különböző típusai nem egyformán sikeresek minden munkanélküli számára: csak akkor lesznek eredményesek, ha a megfelelő népességcsoportot célozzák meg, személyre szabott megközelítésen alapuló egyedi intézkedésekből állnak, és a jövőbeli intézkedések kiigazítása céljából az eredmények tekintetében nyomon követik és értékelik őket[14].

18 A személyre szabott megközelítés figyelembe veszi a munkanélküliek konkrét problémáit, és biztosítja, hogy a szolgáltatások az egyéni igényeikhez igazodjanak. Ez különösen fontos a tartósan munkanélküli személyek esetében, akik számára nehezebb a belépés (visszatérés) a munkaerőpiacra. Az Eurostat becslései szerint a munkába állás valószínűsége 2020-ban átlagosan 11% volt a tartósan munkanélküli személyek, illetve 25% a rövid távon munkanélküliek esetében. A tartósan és a rövid távon munkanélküliek között Belgiumban és Magyarországon volt a legnagyobb különbség (több mint 22 százalékpont), míg a legkisebb különbség Dániában, Horvátországban és Svédországban (kevesebb mint 10 százalékpont) volt tapasztalható[15] (lásd: ***II. melléklet***). Továbbá, noha a rövid távon munkanélküli személyek esetében a munkába állás aránya javult a 2013 és 2020 közötti időszakban (21%-ról 25%-ra), a tartósan munkanélküli személyek esetében stabilan 11% maradt.

19 Az Unió több szakpolitikai dokumentumban nyomatékosította a személyre szabott megközelítés fontosságát:

- a szociális jogok európai pillére, amelynek értelmében a munkanélkülieknek joguk van ahhoz, hogy személyre szabott támogatásban részesüljenek, a munkanélkülivé válásukat követő 18 hónapon belül végzett részletes értékeléssel egyetemben[16];

- a Tanács 2010., 2015. és 2018. évi foglalkoztatási iránymutatásai, amelyek a foglalkoztatási szolgálatok mindenki – többek között a munkaerőpiactól leginkább eltávolodottszemélyek – számára elérhető, személyre szabott szolgáltatásokkal

---

[14] Európai Bizottság, *European Semester Thematic Factsheet – Active Labour Market Policies*, 2017. november.

[15] 26 tagállamra vonatkozó adatok alapján, az Egyesült Királyság és Málta kivételével.

[16] A szociális jogok európai pillére, 4. alapelv: „A foglalkoztatás aktív támogatása”.

való megerősítését szorgalmazták, és azt ajánlották, hogy a munkaerőpiacra való visszatéréshez személyre szabott, aktív támogatást[17];

- a Bizottság országspecifikus állásfoglalásainak többsége említette, hogy személyre szabott megközelítést és egyedi intézkedéseket kell alkalmazni.

20 A Tanács 2016-ban elfogadta a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló ajánlást[18]. Az ajánlás külön hangsúlyt fektet a személyre szabott megközelítésre (lásd: ***2. háttérmagyarázat***). Bár egy 2019. évi bizottsági értékelő jelentés[19] megállapította, hogy az egyéni támogatás biztosítására irányuló megközelítés átfogóbb lett, de az egyes tagállamok között jelentős eltérés mutatkozik a személyre szabott megközelítések alkalmazásának mértékében. Az adatokból az derül ki, hogy összességében a tartósan munkanélküli személyek 78,4%-a tartozott munkaerőpiaci integrációs megállapodás hatálya alá 2019-ben. A megállapodások által érintettek aránya azonban 100% és mindössze 11,2% között alakult a tagállamok körében 2019-ben.

---

[17] A Tanács 2010. október 21-i határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról, 2010/707/EU, Melléklet, 7. iránymutatás: A munkaerő-piaci részvétel növelése és a strukturális munkanélküliség csökkentése, valamint a munkahelyek minőségének javítása. A Tanács 2015. október 5-i (EU) 2015/1848 határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2015. évi iránymutatásokról, melléklet, 6. iránymutatás: A munkaerő-kínálat növelése és a készségek és kompetenciák fejlesztése. A Tanács 2018. július 16-i (EU) 2018/1215 határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2015. évi iránymutatásokról.

[18] A Tanács 2016. február 15-i ajánlása a tartósan munkanélküli személyek munkaerő-piaci integrációjáról (2016/C 67/01).

[19] Európai Bizottság, „A Bizottság jelentése a Tanácsnak – A tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiaci integrációjáról szóló tanácsi ajánlás értékelése”, COM(2019) 169 final.

2. háttérmagyarázat

A tanácsi ajánlás szerinti személyre szabott megközelítés

Személyre szabott értékelés és megközelítés

A foglalkoztatási szolgálatok, a munkaerőpiaci integrációt támogató egyéb partnerekkel együtt személyre szabott iránymutatással szolgálnak az érintettek számára.

A foglalkoztatási szolgálatok gondoskodnak arról, hogy a tartósan munkanélküli személyek részletes és személyre szabott értékelést és iránymutatást kapjanak a munkanélkülivé válásukat követő 18 hónapon belül. Az értékelésnek ki kell terjednie a foglalkoztathatósági kilátásaikra, a foglalkoztatásuk akadályaira és a korábbi álláskeresési próbálkozásaikra.

A foglalkoztatási szolgálatok – elsősorban az Európai Foglalkoztatási Szolgálat (EURES) segítségével –tájékoztatják a nyilvántartásba vett tartósan munkanélküli személyeket a különböző gazdasági ágazatokban, illetve – adott esetben – a különböző régiókban és a más tagállamokban rendelkezésre álló állásajánlatokról és támogatási lehetőségekről.

Munkaerőpiaci integrációs megállapodások

Az ifjúsági garancia hatályán kívül eső nyilvántartásba vett, tartósan munkanélküli személyek számára a munkanélkülivé válásukat követő 18 hónapon belül munkaerőpiaci integrációs megállapodást ajánlanak fel. A megállapodásnak legalább az elhelyezkedést célzó, személyre szabott szolgáltatáscsomagot kell biztosítania, és meg kell neveznie egy egyablakos ügyintézési helyet.

A tagállamok aktív munkaerőpiaci szakpolitikáihoz biztosított uniós finanszírozás

21 A 2014 és 2020 közötti időszakban az Európa 2020 stratégia végrehajtására biztosított főbb uniós finanszírozási források az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) és – különösen a tagállamok aktív munkaerőpiaci szakpolitikái tekintetében –az Európai Szociális Alap[20] (ESZA) voltak.

[20] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1304/2013/EU rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

22 A 2014 és 2020 közötti időszakban az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról szóló rendeletben[21] meghatározott 11 tematikus célkitűzés közül négy érintette az ESZA-t, és ezek közül három foglalkozott a tartós munkanélküliség problémájával:

- „A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása" (8. tematikus célkitűzés);
- „A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem" (9. tematikus célkitűzés);
- „Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében (10. tematikus célkitűzés).

23 Mindegyik tematikus célkitűzésen belül több beruházási prioritás található. E prioritások közül öt kapcsolódik a tartósan munkanélküli személyek egyénként történő támogatásához (8.i., 8.ii., 9.i. és 10.iii.), vagy az állami foglalkoztatási szolgálatok szervezeti változásainak és a szolgáltatásnyújtás (8.vii.) terén bekövetkezett változásoknak a kezeléséhez. Ezen öt prioritás közül csak a 8.i. beruházási prioritás („A foglalkoztatáshoz való hozzáférés az álláskeresők és inaktívak – köztük a tartósan munkanélküliek és a munkaerőpiactól eltávolodott személyek – számára, többek között helyi foglalkoztatási kezdeményezések és a munkavállalói mobilitásra irányuló támogatások révén"; a továbbiakban: a foglalkoztatáshoz való hozzáférés) hivatkozik kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre[22].

24 A 2014 és 2020 közötti időszakra összesen 27,7 milliárd eurót, azaz az ESZA költségvetésének 26%-át különítették el „a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatását" célzó intézkedésekre (8. tematikus

---

[21] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[22] A 9.i. beruházási prioritás („Aktív befogadás, többek között az esélyegyenlőség és az aktív részvétel előmozdítása, valamint a foglalkoztatás javítása érdekében") szintén támogatja a tartósan munkanélküli személyeket, de általában véve másfajta segítségnyújtást biztosít, a társadalmi befogadásra helyezett általánosabb hangsúllyal.

célkitűzés). A foglalkoztatáshoz való hozzáférésre irányuló intézkedésekre (8.i. beruházási prioritás) kb. 11,4 milliárd eurót különítettek el. A következő négy tagállam külön-külön több mint 1 milliárd eurót különített el a 8i. beruházási prioritásra: Spanyolország, Olaszország, Lengyelország és Szlovákia (lásd: ***III. melléklet***).

25 Az ESZA operatív programjainak többsége foglalkozik a tartós munkanélküliség szempontjából legrelevánsabb beruházási prioritásokkal. A 178 operatív program közül 145 (81%) különít el forrásokat a 8. tematikus célkitűzésre, 106 pedig a 8.i. beruházási prioritásra. Ezenfelül egy tagállam kivételével mindegyik hozott létre olyan operatív programokat, amelyek forrásokat különítettek el a 8.i. beruházási prioritásra.

26 Az ESZA-finanszírozás olyan különféle intézkedések és beavatkozások támogatására használható fel, amelyek elősegíthetik a tartósan munkanélküliek elhelyezkedését (lásd: ***3. háttérmagyarázat***).

3. háttérmagyarázat

Az ESZA által támogatott beavatkozások, amelyek a tartós munkanélküliséget a 8. tematikus célkitűzés keretében kezelik: példák

Munkahelyi tanulási lehetőségek biztosítása tanulószerződéses gyakorlati képzések, gyakornoki programok, szakmai gyakorlatok révén.

Konkrét szakmai készségekre irányuló (át)képzésre és alapkészségek oktatására összpontosító oktatási és képzési intézkedések. Ezek ötvözhetők más típusú ESZA-beavatkozásokkal.

Egyének számára biztosított iránymutatás és támogatás ötvözése más típusú ESZA-beavatkozásokkal, főként oktatási és képzési intézkedésekkel. Ez a beavatkozástípus felméri a munkanélküliek igényeit, majd célzott képzési intézkedéseket ajánl.

Munkáltatóknak szánt pénzügyi ösztönzők, amelyek segítségével csökkenthetők a munkaerőköltségek, vagy közvetlen bér- és munkaerő-felvételi támogatások nyújthatók, így ösztönözve a munkáltatókat a munkaerőpiactól leginkább eltávolodottak felvételére.

27 A tartós munkanélküliséggel kapcsolatos ESZA-intézkedéseket és -beavatkozásokat hatóságok (nemzeti, regionális vagy helyi foglalkoztatási szolgálatok), nem kormányzati szervezetek és olyan magánvállalatok hajtják végre, amelyeket a

nemzeti vagy regionális irányító hatóságok (vagy közreműködő szervek) jelölnek ki, vagy amelyeket pályázati felhívások útján választanak ki.

A Covid19-világjárvány foglalkoztatásra gyakorolt hatása

28 A tagállamok által a Covid19-világjárványra adott válaszlépésként 2020 márciusától elrendelt lezárások jelentős hatással voltak a gazdasági tevékenységre és a foglalkoztatásra minden tagállamban, illetve a gazdasági ágazatok zömében, jóllehet, eltérő mértékben. Mindezek fényében a Bizottság 2020 tavaszán azonnali intézkedéseket javasolt a világjárvány következményeinek kezelésére. Az Európai Parlament és a Tanács 2020 májusában elfogadta a SURE elnevezésű eszközt[23], amely a csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer és az ehhez hasonló, a munkahelyek megtartását célzó intézkedések alkalmazását támogatja szerte az Unióban. Ez a rendszer ezidáig – a gazdasági tevékenység drasztikus visszaesése ellenére – hozzájárult a munkanélküliség növekedésének megfékezéséhez[24]. A rendszer alkalmazásának 2022 decemberében történő megszűnésével fennáll majd azonban annak a kockázata, hogy megnő a munkanélküliségi ráta, ami hatással lehet a tartósan munkanélküli személyekre[25].

29 A Bizottság javaslatot tett az esb-alapok felhasználásának rugalmasabbá tételére is. 2020 áprilisában hatályba léptek a koronavírusra való reagálást célzó, az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott beruházási kezdeményezések (CRII és CRII+). Ezek a kezdeményezések ideiglenesen lehetővé teszik, hogy a társfinanszírozás 100%-át az uniós költségvetés biztosítsa, és további rugalmasságot biztosítanak a különböző alapok és programok közötti költségvetés-átcsoportosítás tekintetében. Ennek eredményeként a tagállamoknak több mint fele úgy döntött, hogy módosítja operatív programjait annak érdekében, hogy bevezethesse az ESZA-intézkedések 100%-os társfinanszírozását, illetve további forrásokat csoportosíthasson át a többi esb-alapból az ESZA operatív programjaihoz.

---

[23] A Tanács 2020. május 19-i (EU) 2020/672 rendelete a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról (HL L 159., 2020.5.20., 1. o.).

[24] Európai Számvevőszék, 6/2020. sz. áttekintés, „A COVID19-válságra adott uniós gazdaságpolitikai válaszintézkedések: kockázatok, kihívások és lehetőségek”. OECD, *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, utolsó frissítés: 2020. október 12.

[25] OECD, *Employment Outlook 2020*. Európai Bizottság, *European Economic Forecast, Spring 2021*, 149. intézményi dokumentum, 2021. május.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

30 Ellenőrzésünk annak értékelésére irányult, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakra elkülönített ESZA-finanszírozás – a foglalkoztatáshoz való hozzáférésre vonatkozó beruházási prioritása keretében – a tartósan munkanélküli személyek sajátos igényeire irányult-e a foglalkoztatáshoz való hozzáférésük (visszatérésük) megkönnyítése érdekében. Ehhez az alábbi három konkrét szempontot vizsgáltuk meg:

- elemeztük, hogy az ESZA-kiadások milyen mértékben irányultak a tartósan munkanélküli személyek foglalkoztatáshoz való hozzáférésének (visszatérésének) elősegítését célzó intézkedésekre;
- megvizsgáltuk, hogy a tagállamok személyre szabott megközelítést alkalmaztak-e a munkavállalást előmozdító intézkedések végrehajtásakor; valamint
- ellenőriztük, hogy a Bizottság meghozta-e a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy releváns és elegendő adatot szerezzen az ESZA-finanszírozás tartós munkanélküliségre kifejtett hatásának meghatározásához.

31 Elemzésünk arra összpontosít, hogy a Bizottság milyen szerepet töltött be és milyen felelősségi köröket látott el az ESZA 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó operatív programjainak kidolgozásakor és későbbi végrehajtásakor. Megvizsgáltuk a releváns dokumentumokat, és interjúkat készítettünk a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL) és az Eurostat mint adatszolgáltató képviselőivel.

32 Elemzésünk minden tagállamra kiterjed. Részletesebben megvizsgáltunk továbbá négy tagállamot (Írország, Olaszország, Lengyelország és Szlovákia), mivel a programozási időszak elején különös nehézségekkel szembesültek a tartós munkanélküliség tekintetében, vagy az ESZA-finanszírozásuk jelentős hányadát a 8.i. beruházási prioritásra különítették el.

33 Az ESZA négy operatív programját elemeztük (az általunk kiválasztott tagállamok mindegyike esetében egyet-egyet)[26], és értékeltük, hogy a tartós munkanélküliséggel kapcsolatos támogatás esetében meghatározott beavatkozási logika segítséget

[26] Írország (a foglalkoztatást, befogadást és tanulást célzó program, 2014–2020), Olaszország (az aktív munkaerőpiaci szakpolitikákat szolgáló rendszerekre vonatkozó nemzeti operatív program), Lengyelország (a Sziléziai Vajdaság regionális operatív programja, 2014–2020) és Szlovákia (emberi erőforrásokra vonatkozó operatív program, 2014–2020).

nyújtott-e a tartós munkanélküliség problémájának kezeléséhez. A lényegességet és a végrehajtás szintjét alapul véve minden egyes operatív program esetében felülvizsgáltunk egy–három, foglalkozáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedést is annak ellenőrzése érdekében, hogy azok végrehajtásakor a tartósan munkanélküli személyek sajátos igényeivel személyre szabott megközelítés révén foglalkoztak-e. Mindegyik kiválasztott operatív program esetében megvizsgáltuk 18–24, véletlenszerűen kiválasztott, több mint 12 hónapja munkanélküli, de a tartósan munkanélküli személyekre vonatkozó, ESZA-finanszírozású intézkedésben részt vevő személy egyedi esetét. Összesen 78 ilyen egyedi esetet vettünk górcső alá. Ezenfelül interjúkat készítettünk az illetékes nemzeti hatóságok (azaz a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztériumok, valamint az irányító hatóságok és a végrehajtó szervek) képviselőivel.

34 Ellenőrzési munkánkat 2020 szeptembere és 2021 júliusa között végeztük. A Covid19-világjárványhoz kapcsolódó utazási és egészségügyi korlátozások miatt nem volt lehetőségünk helyszíni ellenőrzések végzésére. A Bizottsággal, a nemzeti hatóságokkal és az Eurofounddal (Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért) tartott összes találkozóra videokonferencia útján került sor.

Észrevételek

Az ESZA-intézkedések nem célozzák kifejezetten a tartósan munkanélküli személyeket

35 Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság által a programozási szakaszban a tagállamoknak nyújtott támogatás nyomán a tartós munkanélküliség problémája kellő figyelmet kapott-e az ESZA operatív programjainak kialakításában, valamint azt is, hogy a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedések adott esetben a tartósan munkanélküli személyeket célozták-e meg. Azt is elemeztük, hogy a támogatás végrehajtásának módja tükrözte-e a tartós munkanélküliség mértékét a tagállamokban.

Az ESZA-támogatás különböző típusú beavatkozások révén érte el a tartósan munkanélküli személyeket

36 Az ESZA által támogatott intézkedések várhatóan kiegészítik a tartósan munkanélküli személyek számára egy adott tagállamban rendelkezésre álló támogatást. 2020 végére a tartósan munkanélküli személyek számára a 8.i. beruházási prioritás keretébe tartozó intézkedések révén rendelkezésre bocsátott ESZA-támogatás kb. 96%-át lekötötték, 58%-át pedig már bejelentették a Bizottságnak (lásd: ***III. melléklet***.

37 Az ellenőrzés idején rendelkezésre álló bizottsági adatok szerint az ESZA-finanszírozás hozzávetőleg 1,6 millió tartósan munkanélküli személyhez, azaz a 8.i. beruházási prioritás alá tartozó 4,4 millió résztvevő 36%-ához jutott el. Négy tagállamban (Spanyolország, Olaszország, Lengyelország és Szlovákia) az ESZA-támogatás több mint 100 000 tartósan munkanélküli személyhez jutott el (lásd: ***1. táblázat***). Ez a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító többféle beavatkozástípus, például iránymutatás és támogatás (20%), pénzügyi ösztönzők (17%), oktatás és képzés (8%), illetve – jelentős részben – a több típust ötvöző beavatkozások (30%) révén valósult meg[27].

38 Azt állapítottuk meg, hogy az általunk kiválasztott négy tagállamban az ESZA-beavatkozás mind a négy fő típusát alkalmazták, bár eltérő mértékben. Az olasz

[27] Európai Bizottság, *Study for the Evaluation of ESF support to Employment and Labour Mobility*, 2020. június, 26. o.

operatív program a munkaerő-felvételhez kapcsolódó pénzügyi ösztönzőkre, míg az ír operatív program a képzésre összpontosított. Lengyelország általában kombinált intézkedéscsomagokat kínált, amelyek elsősorban képzéseket és gyakornoki programokat foglaltak magukban. Szlovákiában a munkaerő-felvételi ösztönzők és a közvetlen munkahelyteremtés volt gyakoribb (lásd: ***4. háttérmagyarázat***).

4. háttérmagyarázat

Felülvizsgálatra kiválasztott intézkedések: néhány példa

Olaszországban a négy foglalkoztatás-ösztönző intézkedés egyikét („Incentivo Occupazione Sud”) választottuk ki felülvizsgálatra. Ez az ösztönző a munkáltatók számára a munkavállalók társadalombiztosítási költségeinek fedezése céljából fizetett hozzájárulásokból állt. Nem kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre irányult, és az ideiglenes szerződések határozatlan időre szóló szerződésekké alakítását is támogatta.

Írországban a kiválasztott intézkedés („Az Oktatási és Képzési Tanács: Képzés munkanélküliek számára”) számos szakképzési tanfolyamot kínál a munkanélküli személyek és más álláskeresők igényeinek kielégítése érdekében. A kedvezményezett az Oktatási és Képzési Tanács (ETB) 16 helyi központjának közreműködésével hajtja végre a műveletet Írország-szerte. Az intézkedés három fő program („Készséghiányok áthidalása”, „Szakmai gyakorlat” és „Konkrét készségekre irányuló képzés”) keretében biztosít képzést és szakmai gyakorlatokat. Egyes tanfolyamok az általános alapkészségekre összpontosítanak, míg mások valamilyen szakmához vagy feladatkörhöz biztosítanak konkrét készségeket, például a számítógépes alkalmazások és szoftverek fejlesztése, a pénzügyi szolgáltatások, az ápolás-gondozás, a járművezetés, a gépüzemeltetés, az elektronika és a kiskereskedelem területén.

Lengyelországban a két kiválasztott intézkedés egyikét igénybe vehették magánvállalatok. Ez az intézkedés a munkanélküli és az inaktív személyekre egyaránt vonatkozott, külön hangsúlyt helyezve a hátrányos helyzetű csoportokra, többek között a tartósan munkanélküli személyekre. A támogatás egyéni cselekvési tervekre és munkaügyi tanácsadásra, valamint szakmai tapasztalat szerzését célzó képzésekre és intézkedésekre (például gyakornoki programokra és támogatott foglalkoztatásra) terjedt ki.

Szlovákiában a kiválasztott intézkedések egyike változatos intézkedésekből állt, amelyek munkaerő-felvételi ösztönzőkre, képzésre és más támogatástípusokra terjedtek ki, mint például ideiglenes közvetlen munkahelyteremtés kisebb településeken szolgáltatásnyújtás (közterület-takarítás) céljából.

Számos ESZA-beavatkozás általában a munkanélküliségre, de nem kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre összpontosított

39 A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó ESZA-programok elfogadása előtt 11,4 millió személy, azaz az aktív népesség 5,5%-a, illetve az összes munkanélküli 48,3%-a minősült tartósan munkanélkülinek (2013. évi adat) (lásd: ***I. melléklet***).

40 A Bizottság a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó partnerségi megállapodásokat és operatív programokat megelőző országspecifikus állásfoglalásainak kidolgozásakor megvizsgálta a tartós munkanélküliség kérdését, és megbeszéléseket folytatott a tagállamokkal az igények prioritási sorrendjéről. Az EU-27 országaira vonatkozóan kidolgozott 27 állásfoglalás közül 19 konkrét problémaként emelte ki a tartós munkanélküliséget. E 19 állásfoglalás közül 17-ben a Bizottság a tartósan munkanélküli személyeket finanszírozási prioritásként jelölte meg, három esetben pedig a tartós munkanélküliséget a „főbb kihívások" között említette meg.

41 Ugyanakkor a 2014 és 2020 közötti időszak vonatkozásában az esb-alapokra vonatkozó jogszabályok[28] nem rendelkeztek kifejezetten a tartós munkanélküliséggel kapcsolatos beruházási prioritásról. Az ESZA támogatta a tartósan munkanélküli személyeket, de csak szélesebb körű célkitűzések részeként, megnehezítve a tartósan munkanélküli személyekhez kapcsolódó intézkedésekre elkülönített uniós források szintjének meghatározását.

42 Az ESZA 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó 178 operatív programja (az Egyesült Királyság és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés programjainak kivételével) közül összesen 145 (azaz 81%) különített el forrásokat a foglalkoztatással kapcsolatos 8. tematikus célkitűzésre[29] A 14 tagállam[30] ESZA-t érintő összes operatív programjának azonban csak hozzávetőleg egyharmada tesz említést kifejezetten a tartósan munkanélküli személyeknek nyújtott támogatásról[31]. Megállapítottuk

---

[28] A közös rendelkezések megállapításáról szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és az Európai Szociális Alapról szóló 1304/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

[29] A Bizottság adatai alapján.

[30] Belgium, Franciaország, Görögország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

[31] Európai Bizottság, *Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market*, 2019. január.

továbbá, hogy ez alól öt tagállam (Bulgária, Lettország, Málta, Magyarország és Ciprus) jelentett kivételt, ahol a tartós munkanélküliség szintje meghaladta az uniós átlagot az operatív programok 2013. évi tárgyalásakor.

43 Egy, az ESZA-ban részt vevők eredményességéről és eredményeik fenntarthatóságáról szóló 2019. évi tanulmány[32] megállapította, hogy 101 beavatkozás a tartósan munkanélküli személyeknek szánt támogatásra helyezte a hangsúlyt. Ugyanakkor ezek mellett további 158 beavatkozás terjedt ki a tartósan munkanélküli személyekre, bár nem kifejezetten rájuk helyezte a hangsúlyt (hanem általában véve a munkanélküliségre, amelybe potenciálisan a tartósan munkanélküli személyek is beletartoztak).

44 A négy kiválasztott operatív program tekintetében a 8.i. beruházási prioritás alatt felsorolt intézkedésekre irányuló elemzésünk megerősítette, hogy noha felmerültek olyan esetek, amikor a beavatkozások egyetlen célcsoportját a tartósan munkanélküli személyek képezték, a tartósan munkanélküli személyek általában csak részét képezték a megcélzott csoportnak, vagyis az összes munkanélkülinek, illetve az operatív program hatókörébe tartozó „hátrányos helyzetű csoportoknak”.

Az általunk vizsgált ESZA-intézkedések közül néhány a „lefölözés” kockázatát hordozza

45 Ha a munkaerőpiaci intézkedések nem eléggé célzottak, fennáll a kockázata, hogy azokban a nagyobb valószínűséggel foglalkoztatható személyeket részesítik előnyben a munkaerőpiacról leginkább eltávolodottak, például a tartósan munkanélküliek rovására (ez az úgynevezett „lefölözési” hatás). Egy bizottsági tanulmány szerint például a foglalkoztatásba helyezést előtérbe helyező megközelítés következtében előfordulhat, hogy „a munkaadók megkísérelnek azokra összpontosítani, akik a legnagyobb valószínűséggel helyezkednek el eredményesen”[33]. Egy másik bizottsági

---

[32] Európai Bizottság, Ismeri, IES és Ecorys: *Pilot and feasibility study on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using Counterfactual impact evaluations*, 2019. július.

[33] Európai Bizottság, *The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes*, zárójelentés, 2019. július.

tanulmány[34] szerint a lefölözési hatás elkerülése érdekében az állami foglalkoztatási szolgálatoknak előválogatást kellene végezniük a résztvevők körében. Ez még inkább nyomatékosítja annak szükségességét, hogy az ESZA-beavatkozások a kezdetektől fogva kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre irányuljanak.

46 Elemzésünk arra is rávilágított, hogy az ellenőrzés keretében megvizsgált operatív programok némelyikében fennállt a lefölözési hatás kockázata: Lengyelországban például az általunk kiválasztott operatív program értékelése[35] észrevételezte, hogy a támogatott résztvevők körében más korcsoportokhoz képest túlreprezentáltak voltak azok a 30–39 évesek, akik a többi kategóriához képest eleve nagyobb valószínűséggel tudtak elhelyezkedni. Olaszországban fennállt annak a kockázata, hogy a munkaerő-felvétel-ösztönző részvételi kritériumai nem mérséklik kellő mértékben a lefölözés potenciális kockázatát, ugyanis a munkaadók – függetlenül elhelyezkedési kilátásaiktól – bármilyen fiatal munkavállalót választhattak. A Covid19-világjárvány miatt emelkedhet a rövid távon munkanélküliek száma. Mivel ők könnyebben megszólíthatók, mint a tartósan munkanélküli személyek, a kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre irányuló intézkedések hiányában fokozódhat a „lefölözési kockázat”.

Az ESZA által finanszírozott, foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedések több tagállamban nem álltak összhangban a tartós munkanélküliség mértékével

47 Ahogy az a ***37***. bekezdésben látható, a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedések révén 1,6 millió tartósan munkanélküli személyt támogattak. Megjegyeztük azonban, hogy a támogatásban részesülő tartósan munkanélküli személyek több tagállamban az adott tagállam tartós munkanélküliségi rátájához képest alulreprezentáltak voltak a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedéseket illetően.

48 Uniós szinten a tartósan munkanélküli személyek a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító, a 8.i. beruházási prioritás keretében támogatott összes

---

[34] Európai Bizottság, *Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market*, 2019. január.

[35] Sziléziai Vajdaság: „Az operatív program »Regionális munkaerőpiac« című VII. prioritási tengelyében foglalt célkitűzések megvalósításához való hozzájárulásának értékelése” 2020. július.

munkanélküli személy 38%-át tették ki. A 2019. évi éves végrehajtási jelentésekben szereplő adatok alapján megvizsgáltuk továbbá az ESZA által támogatott tartósan munkanélküli személyek, illetve az ESZA által támogatott összes munkanélküli résztvevő százalékos arányát az EU-27 egyes tagállamai esetében. Ezt a számadatot összevetettük a tartós munkanélküliség átlagos szintjének a teljes munkanélküliséghez viszonyított arányával a 2014 és 2019 közötti időszakban. Ez az elemzés 15 tagállam esetében mutatott eltéréseket: ezek különösen relevánsak Románia, Portugália, Magyarország, Franciaország, Málta és Lettország esetében, ahol a különbség meghaladja a 20 százalékpontot (lásd: ***1. táblázat***).

1. táblázat – A 8.i. beruházási prioritásban történő részvételek száma tagállamonként 2019-ben

Tagállam	Támogatott munkanélküliek, beleértve a tartósan munkanélküli személyeket is **(A)**	Támogatott tartósan munkanélküli személyek **(B)**	**A tartósan munkanélküli személyeknek az összes támogatott munkanélkülihez viszonyított aránya (C = B / A)** **A tartós munkanélküliségnek a teljes munkanélküliséghez viszonyított aránya (2014–2019) a tagállamokban (D)** 0% 50 % 100 %	Százalékpontban kifejezett különbség **(D-C)**
AT	1 916	379		**- 9,6**
BE	197 535	76 682		**- 10,2**
BG	36 922	16 151		**- 14,8**
CY	2 993	1 655		**+ 15,5**
CZ	161 090	62 185		**+ 0,5**
DE	10 844	7 927		**+ 31,6**
EE	34 864	21 501		**+ 29,4**
ES	671 114	192 593		**- 17,4**
FI	42 533	22 623		**+ 30,6**
FR	350 309	73 205		**- 22,4**
GR	115 876	95 451		**+ 10,4**
HR	9 755	3 412		**- 13,2**
HU	214 558	32 532		**- 26,5**
IE	20 018	5 135		**- 19,7**
IT	1 549 895	659 939		**- 15,4**
LT	84 827	32 290		**+ 0,4**
LU	2 127	418		**- 9,7**
LV	66 827	13 721		**- 20,6**
MT	1 721	435		**- 20,7**
NL	30 696	17 571		**+ 18,9**
PL	381 921	173 704		**+ 12,8**
PT	107 225	19 082		**- 33,6**
RO	88 548	1 757		**- 41,8**
SE	14 478	8 913		**+ 44,0**
SI	24 427	17 721		**+ 23,6**
SK	198 501	103 754		**- 10,8**
EU-26[1]	4 421 520	1 660 736		**- 8,2**

[1] EU-26 (Dánia nem különített el uniós finanszírozást a 8.i. beruházási prioritásra).

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján (az „UNE_RT_A” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

49 Közelmúltbeli teljesítményjelentésünk szintén rámutatott arra, hogy az ESZA-ból finanszírozott foglalkoztatási intézkedésekben alulreprezentáltak a tartósan munkanélküli résztvevők: nevezetesen kiderül, hogy az ESZA-ból finanszírozott összes foglalkoztatási műveletben az aktív vagy munkanélküli, de a munkaerőpiachoz közelebb lévő személyek aránya a legmagasabb, míg a munkaerőpiacról jobban kiszoruló személyek nehezen szólíthatók meg (40% munkanélküli, 26% foglalkoztatott, 22% tartósan munkanélküli, 12% inaktív)[36].

50 Bár a kiválasztott négy operatív program mindegyike támogatta a tartósan munkanélküli személyeket, megállapítottuk, hogy a kifejezetten rájuk irányuló, eredetileg tervezett intézkedések közül néhányat nem ESZA-támogatással hajtottak végre, vagy azok központi témája bővült. Ez volt a helyzet Írországban és Olaszországban. Írországban az operatív program tartalmazott ugyan egy olyan intézkedést, amely közvetlenül a tartósan munkanélküli személyekre irányult, de az intézkedés végül kikerült az operatív programból, és azt a tagállam finanszírozta. Olaszországban az operatív programban előirányzottak ellenére a foglalkoztatási ösztönzők nem kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre irányultak, mivel a munkanélküliek más kategóriái számára is igénybe vehetők voltak és magukban foglalták az ideiglenes szerződések határozatlan időre szóló szerződésekké történő átalakítását is. Ezenfelül az operatív programban előirányzott képzési intézkedések végrehajtására nem került sor, kivéve azokat, amelyek nem a tartósan munkanélküli személyekre irányuló rendszerszintű intézkedések részét képezték.

51 Szlovákiában az operatív program szintjén meghatározott intézkedések szintén általában véve a munkanélküliekre irányultak. A 8.i. beruházási prioritás keretében végrehajtott 27 nemzeti projekt közül négy azonban kizárólag a tartósan munkanélküli személyekre irányult. Két példa található az ***5. háttérmagyarázatban***.

---

[36] 2020. évi jelentés az uniós költségvetés teljesítményéről – 2020. év végi állapot, 3.45. bekezdés.

5. háttérmagyarázat

Példa a szlovákiai tartósan munkanélküli személyekre vonatkozó, konkrét ESZA-projektekre

A „Kiút a munkanélküliség körforgásából” elnevezésű projekt

Ez a projekt munkáltatóknak szánt munkaerő-felvételi ösztönzőkből állt. A tervezett költségek 42,5 millió eurót, a tényleges költségek pedig 36,5 millió eurót tettek ki. Utólagos értékelésünkből kiderült, hogy a projekt 7414 tartósan munkanélküli személyhez jutott el, és az egy résztvevőre jutó tényleges költség átlagosan 5794 euró volt. A részvételt követő három hónap elteltével elhelyezkedő, tartósan munkanélküli személyek százalékos arányában kifejezett, értékelt sikerarány a projekt utolsó évében (2018-ban) 65% volt, a részvételtől számított hat hónapon belül mért sikerarány pedig 58% volt.

A „RESTART – A tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiacra való visszatérésének lehetősége” elnevezésű projekt

Ez a projekt olyan tartósan munkanélküli személyekre irányult, akik több mint 24 hónapja voltak munkanélküliek. A projekt két lehetőséget biztosított: pénzügyi ösztönzőt azok számára, akik elhelyezkedtek, illetve a munkavégzési szokások elsajátítására vagy megújítására szánt hozzájárulást. Utólagos értékelésünk azt mutatta, hogy a tervezett költségek 13,3 millió eurót, a tényleges költségek pedig 7 millió eurót tettek ki. E projekt eredményeként 3962 tartósan munkanélküli személy helyezkedett el, és 3799 személy sajátított el vagy újított meg munkavégzési szokásokat. Az elhelyezkedő résztvevők esetében a projektben való részvételtől számított hat hónapon belül mért sikerarány 55% volt.

A foglalkoztatáshoz való hozzáférés elősegítésére nyújtott ESZA-támogatás és a személyre szabott megközelítés között nem mindig volt megállapítható összefüggés

52 A tartós munkanélküliségre irányuló ESZA-támogatáson kívül áttekintettük, hogy a foglalkoztatáshoz való hozzáférésre nyújtott ESZA-támogatás esetében személyre szabott megközelítést alkalmaztak-e a tartósan munkanélküli személyek sajátos igényeinek kielégítésére (lásd: ***16***–***20***. bekezdés).

53 A 2014 és 2020 közötti időszakban az előzetes feltételrendszer annak biztosítását szolgálta, hogy a tagállami rendszerek megfeleljenek az uniós források hatékony és eredményes elköltésére vonatkozó követelményeknek. A tagállamok előzetesen meghatározott kritériumok alapján önértékelést végeztek a teljesítményükről, és ezt a Bizottságnak a partnerségi megállapodás és az operatív programok elfogadási

szakaszában ellenőriznie kellett. A 8i. beruházási prioritáshoz kapcsolódó 8.1. előzetes feltétel („Az aktív munkaerőpiaci intézkedéseket a foglalkoztatási iránymutatásokra figyelemmel dolgozzák ki és hajtják végre”) tartalmazott egy olyan kritériumot, amely az állami foglalkoztatási szolgálatok személyre szabott megközelítés alkalmazását biztosító kapacitására vonatkozott. Ezen túlmenően a Bizottság rámutatott arra, hogy „elsősorban a személyre szabott szolgáltatások korlátai miatt nem eredményes az aktivizálás kialakítása”, és „az eredményesen kialakított aktivizálás az álláskeresőknek és a munkáltatóknak nyújtott, személyre szabott szolgáltatásokat ötvözi az egyedi, aktív munkaerőpiaci szakpolitikák kínálatával”[37].

54 A mintánkban szereplő négy operatív program esetében a tagállamok és a Bizottság értékelése szerint a 8.1. előzetes feltétel teljesült. Erre az értékelésre csak a programozási időszak elején került sor, mivel a jogalap nem írta elő a Bizottság számára a feltétel teljesülésének értékelését az operatív programok végrehajtása során[38]. Azt állapítottuk meg azonban, hogy a két kiválasztott operatív programhoz (Írország és Szlovákia) kapcsolódó későbbi országjelentésekben a Bizottság azt állította, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok nem rendelkeztek elegendő kapacitással ahhoz, hogy személyre szabott szolgáltatásokat nyújtsanak[39].

55 Jóllehet az ír, olasz és szlovák állami foglalkoztatási szolgálatok személyre szabott megközelítést alkalmaztak a tartósan munkanélküliként nyilvántartott személyek esetében, de ezt az információ nem közölték az ESZA-intézkedéseket végrehajtó szervekkel, illetve ezek a szervek sem kérték azt kifejezetten.

56 Lengyelországban személyre szabott megközelítést kell alkalmazni az ESZA operatív programjához tartozó összes intézkedésre (lásd: ***6. háttérmagyarázat***).

---

[37] Az Európai Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma, *Analytical Supporting Document accompanying the document Proposal for a Council Recommendation*, SWD(2015) 176 final.

[38] A Számvevőszék 24/2021. számú különjelentése: „Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában: figyelemre méltóak a törekvések, de a 2014– 2020-as időszakban még maradtak akadályok”, 26. bekezdés.

[39] Az Európai Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma, *Country Report Ireland 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD(2015) 27 final; az Európai Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma, *Country Report Slovakia 2018*, COM(2018) 120 final; az Európai Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma, *Country Report Slovakia 2020*, COM(2020) 150 final.

6. háttérmagyarázat

A személyre szabott cselekvési terv Lengyelországban minden résztvevő esetében kötelező

A személyre szabott megközelítés már szerepel az operatív programot megelőző partnerségi megállapodásban. Lengyelországban az ESZA operatív programja kötelező igényfelmérést ír elő minden egyes résztvevő esetében, és ennek eredményeként egyéni cselekvési terv kidolgozására kerül sor. A mintába felvett 18 résztvevőre vonatkozó elemzésünk megerősítette, hogy mindegyikükről személyre szabott értékelés készült.

57 A Tanács 2016-ban tette közzé azt az ajánlását, miszerint személyre szabott megközelítést kell alkalmazni a tartósan munkanélküli személyek munkaerőpiacra való belépésének (visszatérésének) támogatásához (lásd: ***20***. bekezdés). Megállapítottuk, hogy – Szlovákia kivételével – ez az ajánlás egyik általunk ellenőrzött operatív program módosítását vagy kapcsolódó cselekvési tervvel való kiegészítését sem eredményezte. Egy 2019. évi bizottsági tanulmány[40] rámutatott arra, hogy az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek a jelek szerint nem minden esteben ismerték az ajánlást.

58 A Tanács Foglalkoztatási Bizottsága (EMCO) a mutatókra vonatkozó keret alapján követi nyomon a tanácsi ajánlás végrehajtását. Ez a nyomon követés elkülönül az ESZA-tól. Ami a személyre szabott megközelítést illeti, a tagállamok többsége arról számolt be, hogy a Covid19-világjárvány miatt az állami foglalkoztatási szolgálatok kevésbé tudtak személyre szabott tanácsadást vagy profilalkotást biztosítani, mivel korlátozott volt mind a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, mind a szolgáltatások rendelkezésre állása.

A 2021 és 2027 közötti időszakra előirányzott új rendelkezések az ESZA+ keretében

59 A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet[41] számos előremutató intézkedést, például az előzetes feltételrendszer

---

[40] Európai Bizottság, *Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market*, 2019. január.

[41] Az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az

helyett feljogosító feltételeket vezet be. Az ESZA+ foglalkoztatáshoz való hozzáférésre irányuló konkrét célkitűzése esetében a „Stratégiai szakpolitikai keret aktív munkaerőpiaci szakpolitikákhoz” megnevezésű feljogosító feltétel kritériumai között megtalálhatók az álláskeresőkről való profilalkotásra és az igényeik felmérésére vonatkozó rendelkezések.

60 A 2021 és 2027 közötti programozási időszak új eleme, hogy a tagállamoknak gondoskodniuk kell az újonnan bevezetett feljogosító feltételek teljesüléséről és alkalmazásáról a programozási időszak egésze során, és bármely módosításról tájékoztatniuk kell a Bizottságot[42]. Ha egy feljogosító feltétel már nem teljesül, a Bizottság nem téríti meg a kiadásokat.

61 Ezenfelül a 2014 és 2020 közötti időszakban nem volt összefüggés az előzetes feltételrendszer tartalma és a kiválasztott műveletek támogathatósága között. Ez a 2021 és 2027 közötti időszak tekintetében megváltozott: az irányító hatóságnak immár „biztosítania kell, hogy az egy adott feljogosító feltétel hatálya alá tartozó, kiválasztott műveletek összhangban legyenek az említett feljogosító feltétel teljesítése céljából megállapított vonatkozó stratégiákkal és tervezési dokumentumokkal”[43].

Az ESZA monitoringrendszere önmagában nem teszi lehetővé az intézkedések eredményeinek teljes körű értékelését a tartósan munkanélküliek körében

62 A Bizottság az irányító hatóságokkal és a kijelölt monitoringbizottságokkal tartott értekezletek, éves felülvizsgálati értekezletek, valamint a regionális és a nemzeti irányító hatóságok által benyújtott éves végrehajtási jelentések segítségével követi nyomon az operatív programok végrehajtását. Ide tartozik a pénzügyi adatokkal, a mutatókkal és a részcélokkal kapcsolatos beszámolás is. A Bizottság megvizsgálja a beszámolókat, és észrevételeit benyújtja a tagállamoknak. Megvizsgáltuk, hogy a monitoringkeret lehetővé teszi-e annak értékelését, hogy a foglalkoztatáshoz való

Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.

[42] (EU) 2021/1060 rendelet, 15. cikk.

[43] (EU) 2021/1060 rendelet, 73. cikk, (2) bekezdés, b) pont.

hozzáférésre irányuló ESZA-intézkedések eredményesek-e a tartósan munkanélküli személyek szempontjából.

AZ ESZA 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó monitoringkeretének hiányosságai korlátozzák a Bizottságot abban, hogy teljes képet kapjon az eredményekről

63 A 2014 és 2020 közötti programozási időszakra vonatkozó nyomonkövetési keret közös output- és eredménymutatókat határozott meg az operatív programban előirányzott beruházási prioritások, egyedi célkitűzések és intézkedések eredményeinek leképezéséhez[44]. Két outputmutató érintette a tartósan munkanélküli személyeket:

— a CO01 közös outputmutató („Munkanélküliek, beleértve a tartós munkanélkülieket is”) általában véve vonatkozott a munkanélküliekre, és alcsoportként tartoztak ide a tartósan munkanélküli személyek;

— a CO02 közös outputmutató („Tartósan munkanélküliek”) kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre vonatkozott. Az e mutatóhoz tartozó adatok a CO01 közös mutatóhoz tartozó adatok részhalmazát képezték.

A nyomonkövetési kerethez nem tartozott kifejezetten a tartósan munkanélküli személyekre vonatkozó közös eredménymutató.

64 A tagállamoknak évente be kellett számolniuk valamennyi közös mutató alakulásáról, de ezekhez nem kellett célértékeket meghatározniuk (a CO02 outputmutató esetében az ESZA 178 operatív programja közül csak 27 határozott meg célértékeket). A tagállamok akkor határozhattak meg programspecifikus mutatókat, ha azokkal jobban leképezhetőek voltak a tervezett beruházások eredményei.

65 A monitoringkeret kapcsán olyan hiányosságokat tártunk fel, amelyek miatt a Bizottság nem feltétlen kapott teljes képet az ESZA-beavatkozások eredményeiről a tartós munkanélküliséggel kapcsolatos támogatás tekintetében.

66 Az ESZA 8i. beruházási prioritásra finanszírozást előirányzó 106 operatív programja (az egyesült királysági programok kivételével) összesen 357 különböző output- és eredménymutatót határozott meg. Azonban szinte mindegyik (328)

---

[44] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1304/2013/EU rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, melléklet.

programspecifikus volt, és nem áll rendelkezésre összesített információ arról, hogy mennyi programspecifikus mutató kapcsolódik a tartós munkanélküliséghez. A kiválasztott operatív programok esetében a tartósan munkanélküli személyekre vonatkozó eredménymutatókat az általunk vizsgált négy tagállam közül két tagállamban (Írország és Olaszország) határoztak meg.

67 Ezen túlmenően nem minden tagállam alkalmazza mindig azonos módon a tartós munkanélküliség fogalommeghatározását (az ESZA nyomon követése céljára). Olaszországban a résztvevők akkor minősültek tartósan munkanélkülinek, ha éves keresetük nem érte el a nagyjából 8000 euró összeget. Írországban a munkanélküli ellátásban részesülők a nemzeti szabályozás szerint lehetnek teljes mértékben munkanélküliek vagy hetente legfeljebb három napot dolgozók. Azáltal, hogy a tartós munkanélküliségre eltérő fogalommeghatározásokat használnak, az arra vonatkozó outputmutató szükségszerűen kevésbé pontos áttekintést nyújt arról, hogy az ESZA-ból finanszírozott támogatások uniós szinten ténylegesen mennyi tartósan munkanélküli személyhez érnek el.

68 Az ESZA-rendelet nem tartalmazott olyan közös eredménymutatót, amely kifejezetten a tartósan munkanélküli személyeket célozta volna meg. A tagállamok a tartósan munkanélküli személyek vonatkozásában a célértékekhez képest elért eredményekről a tartós munkanélküliségre vonatkozó programspecifikus eredménymutatókon keresztül számolnak be, amennyiben meghatároztak ilyen mutatókat. Ezek a mutatók természetesen operatív programonként eltérőek. Ezen túlmenően a tagállamok különböző módszereket alkalmazhatnak, a célértékeket arányszámokban is megadhatják, vagy meghatározhatják a résztvevők abszolút számához képest.

69 Bizottsági tanulmányok már megállapították, hogy nehézségek merülnek fel az adatok érdemi összesítésekor, és rámutattak a nemzeti monitoringrendszerek, illetve az operatív programok monitoringrendszereinek azon konkrét hiányosságaira, amelyek problémát okoztak az információ időben történő közlése és az adatok megfelelő bemutatása tekintetében[45]. Egyes outputmutatókat például abban az évben tettek közzé, amikor a résztvevők megkezdték az adott műveletet[46]. Az intézkedések hatóköréből (például a képzés félbehagyása miatt) kikerülő résztvevőkről továbbra is beszámolt a mutató, mivel továbbra is merültek fel költségek az ESZA-val szemben.

---

[45] Európai Bizottság, *Study on the monitoring and evaluation systems of the ESF*, zárójelentés, 2018. május.

[46] Európai Bizottság, *Guidance document: Annex D - Practical guidance on data collection and validation*, 2016. május.

Mivel egyes intézkedések esetében (például a lengyel operatív program esetében) nagy volt a lemorzsolódási arány, a működésnek csupán a résztvevők száma alapján történő megítélése nem tesz különbséget a lemorzsolódó és a sikeres résztvevők között, és így pontatlan képet nyújt.

70 A négy kiválasztott operatív program esetében elvégeztük a 8i. beruházási prioritásra vonatkozó mutatók elemzését. Az ír és az olasz operatív program közös outputmutatókat és konkrét eredménymutatókat egyaránt alkalmazott. A szlovák és a lengyel operatív program esetében megállapítottuk, hogy a közös outputmutató (CO02) ugyan a tartósan munkanélküli személyekre irányult, és az ilyen személyek a 8i. beruházási prioritás összes résztvevőjének több mint felét tették ki (a szlovák operatív program esetében 70%, a lengyel operatív program esetében pedig több mint 50% volt az arányuk), nem határoztak meg programspecifikus eredménymutatókat a kapcsolódó eredmények leképezéséhez. Abszolút számokban kifejezve ez Szlovákiában 172 445, a kiválasztott lengyelországi operatív program esetében pedig 27 395 részt vevő tartósan munkanélküli személyt érint.

71 Ami a 2021 és 2027 közötti időszakot illeti, a jogszabályok továbbra sem foglalkoznak külön a tartósan munkanélküli személyekkel, és nem tartalmaznak a tartós munkanélküliségre vonatkozó közös eredménymutatót sem. A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó jogszabálycsomag[47] egy tágabb szakpolitikai célkitűzésén („Egy szociálisabb és befogadóbb Európa megteremtése a szociális jogok európai pillérének végrehajtásával”) belül tartalmaz egy konkrét célkitűzést („A foglalkoztatáshoz és az aktiválási intézkedésekhez való hozzáférés javítása minden álláskereső és – különösen az ifjúsági garancia végrehajtása révén – mindenekelőtt a fiatalok számára, továbbá a tartósan munkanélküliek, a munkaerőpiacon jelen lévő hátrányos helyzetű csoportok, valamint az inaktív személyek számára, előmozdítva az önfoglalkoztatást”).

A tartósan munkanélküli személyeknek nyújtott ESZA-támogatásról kevés értékelés készült

72 A Bizottság – az éves végrehajtási jelentések alapján rendszeresen végzett ESZA-monitoring mellett egyedi értékeléseket is végezhet az ESZA-támogatással elért eredmények felmérése érdekében. A kellő időben végzett átfogó értékelések megkönnyítik a levont tanulságoknak a jelenlegi programozási időszak hátralévő

[47] Az (EU) 2021/1060 rendelet, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 24-i (EU) 2021/1057 rendelete az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

részére vagy a későbbi programozási időszakokra történő alkalmazását, illetve az esetlegesbevált gyakorlatok terjesztését.

73 A Bizottság a 2014 és 2020 közötti időszakban két olyan tanulmányt[48] tett közzé, amely említette a tartós munkanélküliséget.

74 A tanulmányok rámutattak arra, hogy az irányító hatóságok nagyon kevés értékelést végeznek a tartós munkanélküliségre irányuló ESZA-támogatásról: ezekre a 2017-ben közzétett összesen 205 értékelés közül mindössze hat tért ki konkrétan. Ellenőrzésünkig a helyzet nem sokat javult: a Bizottság adatai szerint nyolc értékelés érintett tartós munkanélküliséggel kapcsolatos kérdéseket. Ráadásul mindkét tanulmány megerősítette, hogy az ESZA-monitoringból származó információk nem voltak igazán jól hasznosíthatóak értékelési célokra.

75 E helyzetből adódóan a foglalkoztatáshoz való hozzáférésre irányuló ESZA-intézkedések eredményességének a tartósan munkanélküli személyek szempontjából történő értékelése továbbra is nehézségekbe ütközik. Jelenleg nem lehet biztosan megállapítani, hogy az uniós intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a tartós munkanélküliségi ráta változásaihoz, ami jelentős eltéréseket mutatott a különböző tagállamokban, többek között az ESZA főbb kedvezményezettjeinél (lásd: ***I. melléklet)***. Mindezek tanúsága szerint alaposabban meg kell vizsgálni, hogy minderre az ESZA fejt-e ki bármilyen hatást.

---

[48] Európai Bizottság, *Thematic note on the ESF and YEI support to LTU and the Council Recommendation on integration of LTU into the labour market*, 2019. január; és Európai Bizottság, *Study for the evaluation of ESF support to employment and labour mobility*, 2020. június.

Következtetések és ajánlások

76 A 2014 és 2020 közötti időszakban az Európai Szociális Alap (ESZA) foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedései különböző beavatkozástípusok révén számos, tartósan munkanélküli személyt elértek, bár nem kifejezetten rájuk irányultak. Mivel a beruházási prioritások inkább szakpolitikai területekre, mint célcsoportokra vonatkoztak, a tartósan munkanélküli személyekkel nem foglalkozott külön beruházási prioritás, hanem általában az összes munkanélküli szélesebb csoportjának részeként kezelték őket. Ezenfelül az intézkedések nem minden esetben alakultak a tagállamok tartós munkanélküliségi rátáinak megfelelően (lásd: ***35***–***51***. bekezdés).

77 Az ESZA-intézkedések végrehajtása általában nem kapcsolódott személyre szabott megközelítéshez. Noha az állami foglalkoztatási szolgálatok a nemzeti aktív munkaerőpiaci szakpolitikáik keretében alkalmazhattak személyre szabott megközelítést a tartósan munkanélküli személyek esetében, az információkat tartalmazó dokumentumokat nem továbbították az ESZA-intézkedéseket végrehajtó szerveknek, vagy ezek a szervek sem kérték konkrétan ezen információk megküldését. Ezen túlmenően a tanácsi ajánlás az operatív programok eredeti elfogadását követően lépett hatályba, és az operatív programokat jellemzően nem módosították az ajánlásnak megfelelően. Bár ez nem volt előfeltétele az ESZA-támogatásnak, annak hiánya korlátozhatja az ESZA-ból finanszírozott beavatkozások hozzáadott értékét a tartósan munkanélküli személyek sajátos igényeinek kezelésekor (lásd: ***52***–***61***. bekezdés).

78 Az ESZA 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó monitoring- és értékelési keretének több olyan hiányosságát állapítottuk meg, amelyek akadályozhatták a Bizottságot abban, hogy teljes képet alkosson az ESZA-beavatkozások eredményességéről a tartós munkanélküliséggel kapcsolatos támogatást illetően. A tartós munkanélküliséghez kapcsolódóan nem létezik közös eredménymutató, és a tartós munkanélküliséghez kapcsolódó közös outputmutatót nem mindig használják célértékek meghatározására. Így az ESZA által a tartósan munkanélküli személyek vonatkozásában elért eredmények nehezen nyomon követhetőek. Ezenkívül kevés értékelés áll rendelkezésre a tartós munkanélküliségre vonatkozóan (lásd: ***62***–***75***. bekezdés).

79 A Covid19-világjárvány feltehetőleg kedvezőtlen hatást gyakorolt a tartósan munkanélküli személyek számára és helyzetüket is rontotta. Ennek fényében az alábbi ajánlásokat fogalmazzuk meg, amelyek mindegyike az új, 2021 és 2027 közötti

programozási időszakra vonatkozik, és céljuk a programozás javítása annak érdekében, hogy a tartósan munkanélküli uniós polgárok számára megfelelőbb támogatást lehessen nyújtani.

1. ajánlás. A foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító ESZA-támogatás irányuljon a tartósan munkanélküli személyekre, ahol magas a tartós munkanélküliség

A 2021 és 2027 közötti programozási időszakban a Bizottságnak ragaszkodjon ahhoz, hogy a tagállamok az ESZA+-támogatás révén kifejezetten célozzák meg a tartósan munkanélküli személyeket és az ő igényeiket azokon a területeken, ahol nemzeti vagy regionális szinten magas a tartós munkanélküliség.

Határidő: Az ESZA+ 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó programjainak elfogadásakor (vagy módosításakor).

2. ajánlás. A munkavállalást előmozdító ESZA-támogatás kapcsolódjon a tartósan munkanélküli személyekre vonatkozó személyre szabott

A Bizottságnak ragaszkodjon ahhoz, hogy a tagállamok személyre szabott – az álláskeresők profilját és igényeit figyelembe vevő – megközelítést alkalmazzanak minden tartósan munkanélküli személy esetében a munkavállalást előmozdító intézkedéseknek az új ESZA+ keretében történő végrehajtásakor.

Határidő: Az ESZA+ 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó programjainak elfogadásakor (vagy módosításakor).

3. ajánlás. Értékeljék a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító ESZA-támogatás által a tartós munkanélküliség tekintetében elért eredményeket

A Bizottság a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó utólagos értékelés, valamint az új, 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó félidős értékelés keretében értékelje, hogy a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító ESZA-intézkedések eredményesek-e a tartósan munkanélküli személyek vonatkozásában. Ezen értékelések következtetéseinek válaszintézkedéseket (például adott esetben figyelembe kell venni őket a 2025 utáni programmódosítások értékelésekor), illetve a helyes gyakorlatoknak

a foglalkoztatáshoz való hozzáférést előmozdító intézkedések végrehajtásáért felelős nemzeti és regionális hatóságok közötti elterjedését kell eredményezniük.

Határidő: 2025 első negyedévéig az utólagos és a félidős értékelés esetében.

A jelentést 2021. október 28-i luxembourgi ülésén fogadta el az Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE
elnök

Mellékletek

I. melléklet. A tartósan munkanélküli személyek száma, részaránya és a tartós munkanélküliségi ráta az Unióban a 2009 és 2020 közötti időszakban

Tartósan munkanélküli személyek összesen (15 és 74 év közöttiek, ezer fő)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	6 507	8 260	8 971	10 247	11 445	11 430	10 404	9 203	7 951	6 823	5 891	5 264
BE	168	197	167	165	192	211	218	201	172	146	119	118
BG	103	162	210	226	250	232	187	146	114	101	81	76
CZ	106	157	142	159	160	141	127	89	54	37	33	30
DK	17	42	51	60	51	48	47	36	35	29	25	28
DE	1 450	1 333	1 141	1 003	968	919	851	723	675	601	520	489
EE	25	52	49	37	26	22	16	15	13	9	6	8
IE	81	155	195	204	178	147	121	98	71	50	39	32
EL	196	285	435	706	893	937	875	814	747	644	574	502
ES	989	1 700	2 085	2 578	3 006	2 965	2 609	2 167	1 742	1 452	1 229	1 133
FR	955	1 140	1 122	1 224	1 320	1 328	1 342	1 348	1 256	1 115	996	858
HR	99	125	158	189	202	191	193	121	84	61	43	38
IT	844	987	1 059	1 415	1 730	1 966	1 762	1 728	1 682	1 600	1 445	1 191
CY	2	5	7	15	26	33	29	24	19	12	9	10
LV	50	93	91	81	58	46	44	40	32	30	23	21
LT	50	113	119	97	74	71	57	45	39	29	28	36
LU	3	3	3	4	5	4	5	6	6	4	4	5
HU	173	230	222	214	214	163	140	109	77	66	51	52
MT	5	7	7	7	7	6	6	5	5	4	2	3
NL	95	116	140	170	226	258	264	223	173	128	95	83
AT	48	52	51	52	57	67	74	87	83	64	51	60
PL	428	513	617	706	761	669	512	372	262	177	120	107
PT	228	307	333	408	482	433	371	317	231	160	145	117
RO	215	225	271	277	295	258	274	265	186	167	150	135
SI	18	33	37	43	52	53	47	42	32	23	20	20
SK	175	249	248	254	271	252	207	160	140	111	92	87
FI	37	53	46	44	45	51	61	61	57	44	32	33
SE	54	77	74	74	73	75	76	68	67	60	51	63

Megjegyzés: A Bizottság szerint 2021 októberében jelentős (lefelé irányuló) felülvizsgálatra került sor Franciaország esetében módszertani javítások miatt.

Forrás: Eurostat (az „une_ltu_a” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

A tartósan munkanélküli személyek munkanélküliekhez viszonyított százalékos aránya (15 és 74 év közöttiek)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	34,2	40,6	43,9	45,4	48,3	50,4	49,6	48,0	46,3	44,4	41,4	35,4
BE	44,2	48,7	48,3	44,6	46,0	49,9	51,7	51,6	48,6	48,7	43,5	41,6
BG	43,3	46,1	55,7	55,2	57,3	60,4	61,2	59,1	55,0	58,4	56,6	45,0
CZ	30,0	40,9	40,6	43,4	43,4	43,5	47,3	42,1	35,0	30,5	30,0	22,1
DK	9,0	18,7	22,7	26,6	24,5	24,3	25,7	20,4	20,5	19,1	16,4	16,4
DE	44,9	46,8	47,6	45,1	44,4	44,0	43,6	40,8	41,7	40,9	37,8	29,6
EE	27,3	45,3	57,3	54,7	44,5	45,3	38,3	31,6	33,5	24,9	20,0	17,1
IE	27,9	47,3	56,8	59,3	57,7	55,1	53,6	50,5	44,9	36,3	32,1	23,6
EL	40,4	44,6	49,3	59,1	67,1	73,5	73,1	72,0	72,8	70,3	70,1	66,5
ES	23,8	36,6	41,6	44,4	49,7	52,8	51,6	48,4	44,5	41,7	37,8	32,1
FR	36,4	42,5	42,1	42,9	43,6	43,9	43,9	45,4	45,1	41,6	40,0	36,5
HR	55,7	56,3	61,3	63,7	63,6	58,3	63,1	50,7	41,0	40,2	35,8	28,1
IT	44,3	48,0	51,4	52,6	56,4	60,8	58,1	57,4	57,8	58,1	56,0	51,5
CY	10,4	20,4	20,8	30,1	38,3	47,7	45,6	44,4	40,6	31,7	29,1	28,1
LV	25,8	45,0	54,5	52,1	48,4	42,9	45,3	41,4	37,6	41,6	38,0	27,3
LT	23,7	41,7	52,1	49,2	42,9	44,7	42,9	38,3	37,6	32,2	30,6	29,0
LU	23,1	29,3	28,8	30,3	30,4	27,4	28,4	34,8	38,1	24,7	22,8	25,5
HU	41,5	48,9	47,6	45,3	48,6	47,5	45,6	46,5	40,4	38,5	31,9	26,2
MT	42,0	59,5	60,3	61,3	57,3	51,1	50,1	50,5	50,8	48,1	25,1	25,5
NL	25,1	26,8	32,3	32,9	34,9	39,2	42,9	41,5	39,5	36,6	30,3	23,2
AT	21,7	25,4	26,3	24,9	24,6	27,2	29,2	32,3	33,4	28,9	25,1	24,5
PL	30,3	31,1	37,2	40,3	42,5	42,7	39,3	35,0	31,0	26,9	21,6	20,0
PT	44,0	52,0	48,4	48,8	56,4	59,6	57,4	55,4	49,9	43,7	42,6	33,3
RO	31,6	34,5	41,0	44,2	45,2	41,1	43,9	50,0	41,4	44,1	42,4	29,9
SI	30,1	43,3	44,2	47,9	51,0	54,5	52,3	53,3	47,5	42,9	43,0	38,8
SK	54,0	64,0	67,9	67,3	70,2	70,2	65,8	60,2	62,4	61,8	58,2	47,8
FI	16,7	23,8	22,0	21,2	20,6	22,1	24,4	25,7	24,2	21,8	17,6	15,4
SE	13,1	18,1	19,0	18,3	17,7	18,2	19,6	18,3	18,5	17,2	13,7	13,9

Megjegyzés: A Bizottság szerint 2021 októberében jelentős (lefelé irányuló) felülvizsgálatra került sor Franciaország esetében módszertani javítások miatt.

Forrás: Eurostat (az „une_ltu_a” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

A tartósan munkanélküli személyek aktív népességhez viszonyított százalékos aránya (15 és 74 év közöttiek)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	3,1	4,0	4,3	4,9	5,5	5,5	5,0	4,4	3,8	3,2	2,8	2,5
BE	3,5	4,0	3,5	3,4	3,9	4,3	4,4	4,0	3,5	2,9	2,3	2,3
BG	3,0	4,7	6,3	6,8	7,4	6,9	5,6	4,5	3,4	3,0	2,4	2,3
CZ	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	2,7	2,4	1,7	1,0	0,7	0,6	0,6
DK	0,6	1,4	1,8	2,1	1,8	1,7	1,6	1,2	1,2	1,0	0,8	0,9
DE	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	2,0	1,7	1,6	1,4	1,2	1,1
EE	3,7	7,6	7,1	5,5	3,8	3,3	2,4	2,1	1,9	1,3	0,9	1,2
IE	3,5	6,9	8,8	9,2	8,0	6,6	5,3	4,2	3,0	2,1	1,6	1,3
EL	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	17,0	15,6	13,6	12,2	10,9
ES	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	11,4	9,5	7,7	6,4	5,3	5,0
FR	3,3	3,9	3,9	4,2	4,5	4,5	4,6	4,6	4,2	3,8	3,4	2,9
HR	5,1	6,6	8,4	10,2	11,0	10,1	10,2	6,6	4,6	3,4	2,4	2,1
IT	3,4	4,0	4,3	5,6	6,9	7,7	6,9	6,7	6,5	6,2	5,6	4,7
CY	0,6	1,3	1,6	3,6	6,1	7,7	6,8	5,8	4,5	2,7	2,1	2,1
LV	4,5	8,8	8,8	7,8	5,7	4,6	4,5	4,0	3,3	3,1	2,4	2,2
LT	3,3	7,4	8,0	6,6	5,1	4,8	3,9	3,0	2,7	2,0	1,9	2,5
LU	1,2	1,3	1,4	1,6	1,8	1,6	1,9	2,2	2,1	1,4	1,3	1,7
HU	4,2	5,5	5,2	5,0	4,9	3,7	3,1	2,4	1,7	1,4	1,1	1,1
MT	2,9	4,1	3,9	3,8	3,5	2,9	2,7	2,4	2,0	1,8	0,9	1,1
NL	1,1	1,3	1,6	1,9	2,5	2,9	3,0	2,5	1,9	1,4	1,0	0,9
AT	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9	1,8	1,4	1,1	1,3
PL	2,5	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	3,0	2,2	1,5	1,0	0,7	0,6
PT	4,2	5,7	6,2	7,7	9,3	8,4	7,2	6,2	4,5	3,1	2,8	2,3
RO	2,2	2,4	2,9	3,0	3,2	2,8	3,0	3,0	2,0	1,8	1,7	1,5
SI	1,8	3,2	3,6	4,3	5,2	5,3	4,7	4,3	3,1	2,2	1,9	1,9
SK	6,5	9,2	9,2	9,4	10,0	9,3	7,6	5,8	5,1	4,0	3,4	3,2
FI	1,4	2,0	1,7	1,6	1,7	1,9	2,3	2,3	2,1	1,6	1,2	1,2
SE	1,1	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	0,9	1,1

Megjegyzés: A Bizottság szerint 2021 októberében jelentős (lefelé irányuló) felülvizsgálatra került sor Franciaország esetében módszertani javítások miatt.

Forrás: Eurostat (az „une_ltu_a” címkével ellátott, 2021 júliusában kivonatolt táblázat).

II. melléklet. A munkaerőpiacra való visszatérés aránya

A munkaerőpiacra való visszatérés éves aránya a rövid távon munkanélküli személyek és a tartósan munkanélküli személyek esetében

Tagállam	2013		2020	
	Rövid távon munkanélküli személyek	Tartósan munkanélküli személyek	Rövid távon munkanélküli személyek	Tartósan munkanélküli személyek
BE	-	-	31	6
BG	14	5	20	6
CZ	20	9	25	7
DK	38	27	36	29
EE	21	14	29	16
IE	20	7	29	11
EL	7	2	15	3
ES	20	8	27	9
FR	26	13	27	12
HR	14	7	19	12
IT	20	7	22	7
CY	18	8	28	11
LV	27	13	25	13
LT	17	8	21	6
HU	24	11	34	11
NL	22	14	33	16
AT	32	14	32	13
PL	14	9	26	12
PT	21	15	30	18
RO	13	5	17	7
SI	22	14	29	11
SK	11	5	20	4
FI	28	15	31	14
SE	27	14	25	16
EU[1]	21	11	25	11

[1] Súlyozatlan uniós átlag, a Németországra, Luxemburgra, Máltára és az Egyesült Királyságra vonatkozó adatok nélkül számítva.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat kísérleti adatai alapján (az „lfsi_long_e01” címkével ellátott, 2021 májusában kivonatolt táblázat).

III. melléklet. A 8i. beruházási prioritásra juttatott ESZA-támogatás és a végrehajtás aránya

A 8.i. beruházási prioritásra juttatott támogatás és a felhasználási arány tagállamonkénti bontásban – 2020 (euró)

Tagállam	Előirányzott uniós összeg	Uniós támogatható költségek – kiválasztott	Uniós támogatható kiadások – bejelentett
BE	191 903 026	190 193 535	91 593 488
BG	238 079 679	-	-
CZ	627 949 296	669 094 561	472 560 439
DE	43 899 353	49 987 988	31 250 981
EE	203 605 301	201 506 275	108 493 852
IE	137 020 369	137 020 369	69 252 967
EL	689 350 453	794 455 737	458 807 042
ES	1 165 396 613	1 403 342 253	713 153 320
FR	367 899 226	359 611 511	245 119 000
HR	249 084 283	224 992 196	50 968 076
IT	1 520 782 811	1 768 843 027	968 963 837
CY	9 255 000	11 448 330	9 254 166
LV	94 139 809	86 913 527	63 560 140
LT	355 400 146	358 753 273	294 828 926
LU	4 461 245	5 427 330	3 247 649
HU	1 013 454 498	833 491 384	602 099 375
MT	16 000 000	17 239 651	9 130 739
NL	25 146 085	27 923 935	12 878 687
AT	15 099 649	12 814 761	6 572 665
PL	1 625 458 684	1 387 268 530	1 027 041 808
PT	618 925 842	452 338 709	345 569 403
RO	527 453 819	517 392 594	237 369 693
SI	162 066 573	201 538 688	78 947 785
SK	1 218 722 796	933 919 506	531 679 661
FI	163 663 349	148 844 521	96 398 659
SE	130 371 130	186 072 279	101 043 073
EU	**11 414 589 036**	**10 980 434 469**	**6 629 785 433**

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján (2021 júliusában kivonatolt adatok).

Mozaikszavak és rövidítések

ALMP: aktív munkaerőpiaci szakpolitika

CO: közös outputmutató

CPR: közös rendelkezésekről szóló rendelet

DG EMPL: A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága

EMCO: Foglalkoztatási Bizottság

ESZA: Európai Szociális Alap

ESZA+: Európai Szociális Alap Plusz

ETB: Oktatási és Képzési Tanács

LTU: tartós munkanélküliség

LTUs: tartósan munkanélküli személyek

NUTS II: a statisztikai célú területi egységek nómenklatúrája

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

OP: operatív program

STUs: rövid távon munkanélküli személyek

SURE: szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz

Glosszárium

Állami foglalkoztatási szolgálatok: Az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák végrehajtásáért és a színvonalas, közérdekű foglalkoztatási szolgáltatások nyújtásáért felelős nemzeti szervezetek. Ezek lehetnek a megfelelő minisztériumok szervezeti egységei, állami szervek vagy a közjog hatálya alá tartozó szervezetek.

Előzetes feltételrendszer: A közös rendelkezésekről szóló rendeletben megállapított, előzetesen meghatározott kritériumokon alapuló feltételek, amelyek valamennyi esb-alap esetében az uniós finanszírozás eredményes és hatékony felhasználása előfeltételének tekinthetőek. A 2014 és 2020 közötti programozási időszakban az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA operatív programjainak kidolgozása során a tagállamoknak értékelniük kellett e feltételek teljesülését. A feltételek teljesülésének elmaradása esetén cselekvési terveket kellett készíteni annak biztosítására, hogy a feltételek 2016. december 31-ig teljesüljenek.

Eredménymutatók: A támogatott projektek révén, illetve az operatív programok szintjén megvalósított eredmények mérésére használt értékek.

Eurofound: Uniós ügynökség, amelynek feladata, hogy összehasonlító információk, kutatás és elemzés alapján információt, tanácsadást és szaktudást biztosítson az uniós szociálpolitika területén.

Európa 2020 stratégia: A következő tíz évre szóló, a válságból való kilábalást célzó uniós növekedési stratégia, amely a következő öt kiemelt célra irányul: foglalkoztatás, kutatás és fejlesztés, éghajlat- és energiapolitika, oktatás, valamint társadalmi befogadás és a szegénység csökkentése.

Európai szemeszter: Az Unió költségvetési és gazdaságpolitikai koordinációs ciklusa. Az Európai Unió gazdaságirányítási keretének részét képezi, és a év elejétől számított hathónapos időszakra összpontosít, amiből az elnevezése is ered: a „szemeszter”. Az európai szemeszter során a tagállamok összehangolják költségvetési és gazdaságpolitikájukat az uniós szinten elfogadott célkitűzésekkel és szabályokkal.

Európai Szociális Alap (ESZA): Célja, hogy a foglalkoztatás és a foglalkoztatási lehetőségek javításával (főként képzési intézkedések révén), a magas szintű foglalkoztatottság ösztönzésével, valamint több és jobb munkahely megteremtésével erősítse az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohéziót.

Foglalkoztatási Bizottság (EMCO): A Tanács foglalkoztatásért és szociális ügyekért felelős legfontosabb tanácsadó bizottsága a foglalkoztatás területén.

Foglalkoztatható, de állást nem kereső: Az Eurostat fogalommeghatározása szerint a „foglalkoztatható, de állást nem kereső” személyek *„olyan, 15 és 74 év közötti, se nem foglalkoztatott, se nem munkanélküli személyek, akik a következő két hétben foglalkoztathatók lennének, de nem keresnek állást*”. Ez a mutató azokra az állástalan személyekre vonatkozik, akik azért nem regisztrálhatók munkanélküliként, mert nem keresnek aktívan állást. Ideértendők a „elbátortalanodott” álláskeresők, valamint azok, akiket személyes vagy családi körülményeik akadályoznak az álláskeresésben.

Kohéziós politika: Az uniós költségvetésből finanszírozott egyik legnagyobb szakpolitikai terület, amelynek célja a különböző régiók eltérő fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentése, a hanyatló ipari területek szerkezetátalakítása, a vidéki térségek diverzifikálása és a határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés ösztönzése. Finanszírozása az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap (KA) keretében történik.

Lefölözési hatás: Az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák eredményességét veszélyeztetheti a lefölözési hatás, azaz amikor csak a nagy valószínűséggel foglalkoztatható munkavállalókat választják ki részvételre. Ez különösen igaz, ha az ügyintézők rendelik a munkavállalókat az aktív munkaerőpiaci szakpolitikákhoz, és arra ösztönzik őket, hogy ügyfeleik körében jó legyen az újrafoglalkoztatás aránya.

Megosztott irányítás: Az uniós költségvetés végrehajtásának egyik módja, amikor a Bizottság a végrehajtási feladatokat a tagállamok hatáskörébe utalja, de azokért továbbra is viseli a végső felelősséget.

Monitoringbizottság: Egy adott operatív program végrehajtását nyomon követő bizottság. Az „illetékes tagállami hatóságok képviselőiből” (pl. irányító, tanúsító és ellenőrző hatóságok, végrehajtó szervek, munkáltatói és munkavállalói szervezetek, valamint a civil társadalom képviselőiből) áll. A Bizottság megfigyelői szerepet tölt be.

Operatív program (OP): Az Unió által finanszírozott kohéziós projektek meghatározott időszakban történő végrehajtásának alapvető kerete, amely tükrözi a Bizottság és az egyes tagállamok közötti partnerségi megállapodásokban meghatározott prioritásokat és célkitűzéseket. Az adott operatív programhoz tartozó projekteknek hozzá kell járulniuk az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározott adott számú célkitűzés teljesüléséhez. Az operatív programok az ERFA-ból, a Kohéziós Alapból, illetve az ESZA-ból részesülhetnek finanszírozásban. Az operatív programot az egyes tagállamok készítik el, és azt az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat a programozási időszakban csak mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

Országspecifikus ajánlások: Az Európai Bizottság által az egyes országok számára készített dokumentumok, amelyek elemzik azok gazdasági helyzetét, és ajánlásokat tesznek azon intézkedésekre, amelyeket egy 12-18 hónapos időszak alatt kell bevezetniük.

Outputmutatók: A támogatott műveletek, illetve az operatív program szintjén megvalósított outputok mérésére használt értékek.

Tanácsi ajánlás: A közvetett fellépés olyan eszköze, amelynek célja a tagállami jogszabályalkotás előkészítése. Az ajánlások abban különböznek a rendeletektől, irányelvektől és határozatoktól, hogy nem kötelezőek a tagállamokra nézve. Annak ellenére, hogy jogerővel nem bírnak, van politikai súlyuk.

A Bizottság válaszai

https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=60158

Ütemterv

https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=60158

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést Lazaros S. Lazarou számvevőszéki tag vezette, Johan Adriaan Lok kabinetfőnök és Agathoclis Argyrou kabinetattasé, Pietro Puricella ügyvezető, Fernando Pascual Gil feladatfelelős, Aleksandra Klis-Lemieszonek feladatfelelős-helyettes, valamint Marjeta Leskovar, Marija Grgurić, Zuzana Gullova és Petra Karkosova ellenőrök támogatásával. Nyelvi támogatás: Mark Smith, Miłosz Aponowicz, Tomasz Surdykowski és Paola Magnanelli.

Lazaros S. Lazarou

Johan Adriaan Lok

Agathoclis Argyrou

Pietro Puricella

Fernando Pascual Gil

Aleksandra Klis-Lemieszonek

Marjeta Leskovar

Marija Grguric

Milosz Aponowicz

Paola Magnanelli

Tomasz Surdykowski

SZERZŐI JOGI NYILATKOZAT

© Európai Unió, 2021

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló 6–2019. sz. számvevőszéki határozat szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenc alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és üzenete nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további szerzői jogokat is figyelembe kell venni. Amennyiben engedély kiadására kerül sor, az érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és annak egyértelműen tartalmaznia kell a felhasználással kapcsolatos esetleges korlátozásokat.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licencét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alatt található intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-7048-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/378547	QJ-AB-21-025-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-7019-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/472	QJ-AB-21-025-HU-Q

A tartós munkanélküliség súlyos következményekkel járhat az érintettek számára, és negatív hatást gyakorolhat a gazdasági növekedésre és az államháztartásra. Az Unió számos szakpolitikai válaszlépést határozott meg a tartós munkanélküliség kezelésére. A 2014 és 2020 közötti időszakban az Európai Szociális Alapból (ESZA) finanszírozott, munkavállalást előmozdító intézkedések számos tartósan munkanélküli személyt elértek, ám nem kifejezetten őket célozták. Ráadásul ezeket az ESZA-intézkedéseket nem mindig alakították át úgy, hogy alkalmasak legyenek a tartósan munkanélküli személyek sajátos igényeinek kezelésére. Javasoljuk, hogy a Bizottság ragaszkodjon ahhoz, hogy a tagállamok a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó ESZA+-támogatás révén kifejezetten célozzák meg a tartósan munkanélküli személyeket és az ő igényeiket; az intézkedések végrehajtásakor a tartósan munkanélküli személyek esetében alkalmazzanak személyre szabott megközelítést, valamint hogy a Bizottság értékelje a rájuk vonatkozó, munkavállalást előmozdító intézkedések hatékonyságát.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Európai Unió Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors