

Eriaruanne

**Komisjoni toetus
noorte tegevuskavadele:
ESFi vahendite
ümbersuunamine
õnnestus, ent tulemustele
keskendumine on
ebapiisav**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-3520-6	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/025379	QJ-AB-15-021-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-3521-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/96865	QJ-AB-15-021-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3569-5	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/502929	QJ-AB-15-021-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Komisjoni toetus
noorte tegevuskavadele:
ESFi vahendite
ümbersuunamine
õnnestus, ent tulemustele
keskendumine on
ebapiisav**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi struktuuripoliitika, transpordi ja energeetika kuluvaldkondade eest vastutav II auditi-koda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Henri Grethen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Iliana Ivanova; teda toetasid kabinetiülem Tony Murphy, kabineti atašee Mihail Stefanov ja kabineti assistent Peter Borsos; üksuse juhataja Emmanuel Rauch, auditirühma juht Valeria Rota ning audiitorid Luis De La Fuente Layos, Zhivka Kalaydzhieva ja Anna Fiteni.



Vasakult paremale: Z. Kalaydzhieva, M. Stefanov, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, L. De La Fuente Layos, P. Borsos.

Punkt

Mõisted

I–VI Kokkuvõte

1–18 Sissejuhatus

1–4 ELi jõupingutused tööpuuduse vähendamiseks

5–7 ELi roll noorte tööhõive poliitikas

8–9 Noorte tegevusrühmad

10–15 Euroopa Sotsiaalfond: olukord enne aastatel 2012/2013 toimunud vahendite ümbersuunamist

16–18 Noorte tegevusrühmade algatuse tulemused vastavalt komisjoni aruannetes esitatule

19–22 Auditi ulatus ja lähenemisviis

23–77 Tähelepanekud

23–44 Hinnang komisjoni nõuandva rolli mõjususele

25–37 ESFi tulemuslikkust ja finantsaspekte puudutav olemasolev teave piiras noorte tegevusrühmade algatuse käigus komisjoni nõuandva rolli mõjust

38–44 Komisjoni ettevalmistustöö tulemusel valmisid üldised riigipõhised andmed

45–67 Noorte tegevusrühmade algatuse tulem

46–50 Noorte tegevusrühmade kohtumiste põhjal tehti üldiseid ettepanekuid ESFi vahendite ümberkavandamiseks ja ümbersuunamiseks

51–57 Noorte tegevusrühmade töö tulemusel kavandati ja jagati ESFi vahendeid küll ümber, ent kogusummat on raske nimetada

58–61 Liikmesriikide poolt ESFi rakenduskavadesse pakutud muudatusi hinnates keskendus komisjon peamiselt eelarveaspektidele

62–67 Noorte tegevuskavad koostati erineva põhjalikkusega ning riiklikud reformikavad sisaldasid vähe viiteid noorte tegevusrühmadele

68–77 **Komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle**

69–72 Komisjoni järelevalve noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle põhines ESFi tavalisel järelevalvekorral

73–77 Puudused komisjonipoolses järelevalves noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle

78–86 **Järeldused ja soovitused**

Komisjoni vastused

Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega: ELi eelarve täitmise meetod, mille raames rakendamises ülesanded on delegeeritud liikmesriikidele, ent üldvastutus on siiski Euroopa Komisjonil.

Euroopa 2020. aasta strateegia: Euroopa Liidu kümneaastane tööhõive ja majanduskasvu strateegia. Strateegia käivitati aastal 2010, et luua tingimused arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks.

Euroopa poolaasta: ELi majanduspoliitika juhendamise ja jälgimise aastase tsükli esimene osa. Igal Euroopa poolaastal analüüsib Euroopa Komisjon kõigi liikmesriikide maksu- ja struktuurireformide poliitikat, annab soovitusi ja jälgib nende elluviimist. Aastase tsükli teises osas ehk nn liikmesriikide poolaastal rakendavad liikmesriigid kokkulepitud põhimõtteid.

Euroopa Sotsiaalfond: Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ülesanne on tugevdada Euroopa Liidu sisest majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, parandades tööhõivet ja töövõimalusi (peamiselt koolitusmeetmete kaudu), soodustades kõrget tööhõive taset ning suurema arvu ja paremate töökohtade loomist.

Euroopa tööhõivestrategie: Euroopa tööhõivestrategie võeti kasutusele Euroopa Liidu lepinguga 1992. aastal ning on alates sellest ajast olnud ELi tööhõivepoliitika üks nurgakivi. Tööhõivestrategie peamine eesmärk on luua kogu ELis rohkem ja paremaid töökohti. Praegu moodustab strateegia osa Euroopa 2020. aasta strateegiast ja seda viiakse ellu Euroopa poolaasta raames.

Korraldusasutus: liikmesriigi määratud riiklik, piirkondlik või kohalik haldusasutus või avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik, kelle ülesanne on rakenduskava juhtimine. Korraldusasutuse kohustuste hulka kuulub rahastavate projektide valimine, järelevalve projektide elluviimise üle ning komisjonile esitatav finants- ja tulemuste alane aruandlus.

Noortegarantii: noortegarantii loomist käsitlevas nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitusel vastu võetud noortegarantii eesmärk on tagada, et kõik kuni 25 aasta vanused noored saaksid kvaliteetse töökoha, õpingute jätkamise, õpipoisi- või praktikakoha pakkumise nelja kuu jooksul alates formaalharidussüsteemist lahkumisest või töötuks jäämisest. Noortegarantii on oluline struktuurireform, mille raames teevad institutsioonid tihedamat koostööd, et pakkuda noortele reaalseid tulemusi.

Näitaja: eesmärgile seatud mõõdetav sihtväärtus, mis annab kasulikku infot selle kohta, millisel määral eesmärk on saavutatud.

Prioriteetne suund: üks rakenduskava strateegia prioriteetidest, mis koosneb üksteisega seotud tegevustest ja millele on seatud konkreetsed mõõdetavad eesmärgid.

Programmitöö periood: mitmeaastane raamistik struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kulutuste kavandamiseks ja rakendamiseks.

Rakenduskava: selles määratakse kindlaks liikmesriigi prioriteedid ja konkreetsed eesmärgid ning vahendite (ELi ja riigi avaliku ja erasektori kaasrahastamine) kasutamine projektide rahastamiseks teatud perioodi kestel (tavaliselt seitse aastat). Projektid peavad kaasa aitama teatud arvu eesmärkide saavutamisele, mis on kindlaks määratud rakenduskava prioriteetse suuna tasemel. Rakenduskava koostab liikmesriik ja komisjon peab selle heaks kiitma enne, kui ELi eelarvest saab makseid teha. Rakenduskava saab selle kehtimisajal muuta üksnes mõlema poole nõusolekul.

Riiklik reformikava: kõigi liikmesriikide esitatav iga-aastane dokument, milles kirjeldatakse riigi majanduskasvu ja töökohtade loomise alaseid põhimõtteid ja meetmeid eesmärgiga saavutada Euroopa 2020. aasta strateegias seatud sihtnäitajad. Riiklik reformikava esitatakse paralleelselt riigi stabiilsus- ja lähenemisprogrammiga, milles kajastatakse riigi järgneva kolme või nelja aasta eelarveplaan.

Sekkumine: avaliku sektori asutuste või muude organisatsioonide poolt rakendatavad mis tahes iseloomuga meetmed või tegevused (poliitika, programm, meede või projekt). Sekkumisi viiakse ellu tagastamatute toetuste, laenude, subsideeritud intressimäärade, tagatiste, oma- ja riskikapitaliinvesteeringute ning muud laadi rahastamise kaudu.

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), artikkel 59.

I Noorte töötus ei ole uus fenomen ja enamik liikmesriike on paljude aastate vältel seisnud silmitsi probleemidega noorte tööturule integreerimisel, ning noorte tööpuuduse näitajad on üldiselt suuremad kui teistes vanusekategoriates. Finants- ja võlakriis süvendasid ELi noorte (15–24-aastased) pikaajalise tööpuuduse probleemi. Töötuse määr suurenes 2008. aasta 15%-lt seninägematult kõrgele (2013. aastal oli see 23% ja vähenes 2014. aastal veidi enam kui 22%-ni).

II Detsembris 2011 esitas komisjon „Noortele pakutavate võimaluste algatuse“, mis sisaldab noorte tööpuuduse vastu võitlemiseks võetavaid meetmeid. Algatus põhineb komisjoni juhtalgatusel „Noorte liikuvus“ ning Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud meetmete elluviimisest saadud kogemustel. Euroopa Ülemkogu 30. jaanuari 2012. aasta mitteamalasel kohtumisel tegi komisjon noortele pakutavate võimaluste algatuse raames liikmesriikidele ettepaneku töötada välja ja rakendada põhjalikud algatused, mille eesmärk oleks noorte tööhõive suurendamine, hariduse ja oskuste parandamine ning noorte tegevuskavade lisamine riiklikesse reformikavadesse.

III Lisaks tegi komisjon ettepaneku luua liikmesriikide ja komisjoni ekspertidest koosnevad noorte tegevusrühmad. Tegevusrühmad peaksid aitama kaheksal kõige kõrgema noorte töötuse määraga liikmesriigil² struktuurifondide rahastamist kõige paremal viisil kasutada, suunates programmitöö perioodi 2007–2013 kasutamata vahendid noorte töövõimalusi toetavatesse ning väikeettevõttele rahastamist pakkuvatesse projektidesse.

2 Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Läti, Leedu, Portugal ja Slovakkia.

IV

Kontrollikoda hindas, kas ESFi vahendite ümbersuunamisele (ümberkavandamisele ja -jaotamisele) tulid kasuks 2012. aastal esitatud noorte tegevusrühmade esitatud ettepanekud selle kohta, kuidas noorte töötute probleemi ESFi vahenditega kiiremini ja tulemuslikumalt leevendada. Noorte tegevusrühmade algatus hõlmas ligikaudu 10 miljardi euro suurust ESFi rahastamist, mille kasutamist sai asjaomases kaheksas liikmesriigis veel ümber kavandada.

V

Kontrollikoda jõudis järeldusele, et kaheksa liikmesriigi jaoks loodud noorte tegevusrühmad tegid noorte töötute probleemi kiiremaks ja tulemuslikumaks leevendamiseks vähe konkreetseid ettepanekuid. Komisjoni nõuandva rolli mõjusust liikmesriikide abistamisel noorte tegevusrühmade alal piiras asjaolu, et komisjonil oli vähe kvaliteetset teavet selle kohta, kuidas noorte töötuse vähendamiseks mõeldud ESFi või liikmesriikide meetmed tegelikult mõjuvad. Noorte tegevusrühmade algatuse raames kavandati ja jagati ESFi vahendid küll ümber (komisjoni andmeil moodustas summa 2013. aasta juuni lõpu seisuga 1,9 miljardit eurot), ent rakenduskavade muudatusi hinnanud komisjon keskendus ELi vahendite parima kasutamise asemel peamiselt eelarveaspektidele. Puudusi oli ka noorte tegevusrühmade algatuse üle tehtud komisjonipoolses järelevalves ning tulemuste aruandluses (kuni 2014. aasta lõpuni).

VI

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- võtta tulevikus sarnaste algatuste puhul piisavalt arvesse poliitilisest ja õiguslikust kontekstist ning komisjoni selle valdkonna teadmistest ja kogemustest (ELi ja riiklike vahenditega võetud meetmete elluviimisel saadud) lähtuvaid võimalusi ja piiranguid ning finantsressursside olemasolu nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil;
- programmi töö perioodiks 2014–2020:
 - a) tagada, et liikmesriikide tulevased taotlused vahendite ümberkavandamiseks tuleneksid soovist saavutada paremaid tulemusi, mitte aga vajadusest lahendada peamiselt ELi vahendite ära kasutamisel ilmnenud probleeme;
 - b) kiita rakenduskavade muutmiseks esitatud liikmesriikide taotlused heaks vaid juhul, kui soovitud eelarve ümberpaigutustega lubatud täiendavad tulemused on ka reaalset saavutatavad;
 - c) nõuda liikmesriikidelt iga-aastastes rakendusaruannetes küllaldaselt täpset aruandlust ja saavutatud tulemuste esitamist nii rakenduskavade siseselt tehtavate erakorraliste ümberpaigutuste kui ka prioriteetide muutmise kohta;
 - d) osaleda aktiivselt rakenduskavade järelevalvekomiteede töös ning juhul, kui komisjonile on iga-aastase rakendusaruande hindamisest selge, et seatud sihte ei saavutata, julgustada liikmesriike võtma asjakohaseid meetmeid;
- tagada minimaalsed usutavuse ja usaldusväärsuse süstemaatilised kontrollid juhul, kui komisjoni teatistes kasutatakse liikmesriikide esitatud andmeid.

ELi jõupingutused tööpuuduse vähendamiseks

01

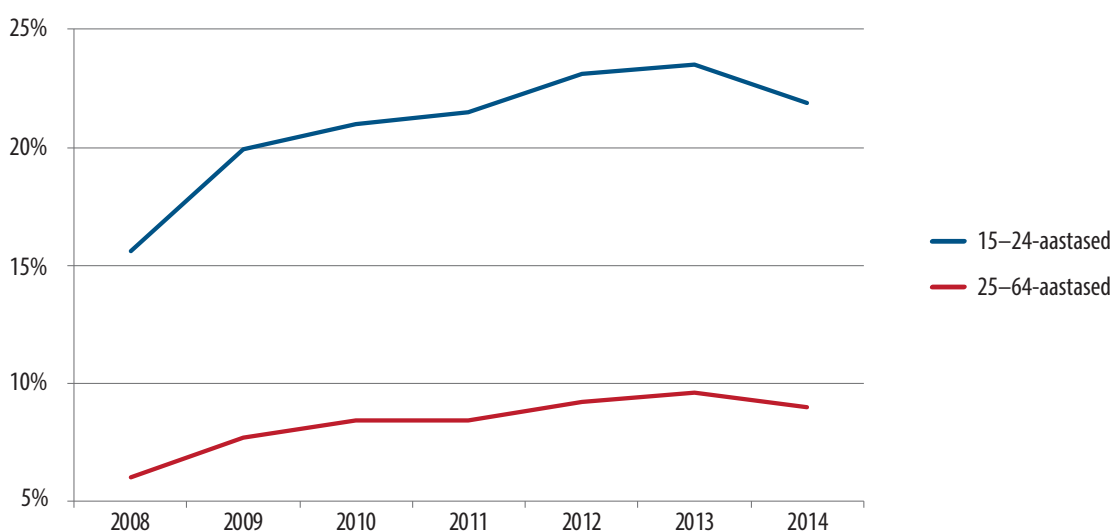
Noorte töötus ei ole uus fenomen ja enamik liikmesriike on paljude aastate vältel seisnud silmitsi probleemidega noorte tööturule integreerimisel, ning noorte tööpuuduse näitajad on üldiselt suuremad kui teistes vanusekategoriates (vt **joonis 1**). Finants- ja võlakriis süvendasid ELi noorte (15–24-aastased) tööpuuduse probleemi: töötuse määr kasvas 2008. aasta enam kui 15%-lt 2010. aastal 21%-ni; 2012. ja 2013. aastal oli see juba enam kui 23% ja vähenes 2014. aastal veidi enam kui 22%-ni.

02

Euroopa tööhõivestrategia raames on Euroopa Komisjon juba palju aastaid aidanud liikmesriikidel noorte töötust vähendada. Lisaks käivitati Euroopa 2020. aasta strateegia raames 2010. aasta septembris juhtalgatus „Noorte liikuvus“, mis kujutab endast poliitiliste prioriteetide raamistikku noorte töötuse vähendamiseks; eelkõige on rõhuasetus peale hariduse omandamist töö leidmise lihtsustamisel ning tööturu killustatuse vähendamisel.

Joonis 1

Töötuse määr vanuse lõikes aastatel 2008–2014, EU-28



Allikas: Eurostat, Total unemployment — Labour Force Survey series — Unemployment rates by sex, age and nationality (%), 28.9.2015 ajakohastatud andmed.

03

Detsembris 2011 esitas komisjon „Noortele pakutavate võimaluste algatuse”³ ning kutsus nii liikmesriike kui ka komisjoni üles 2012. ja 2013. aastal viivitamatult meetmeid võtma. ELi eesmärk oli toetada liikmesriike noorte tööhõive ja hariduse olukorra parandamisel; vaadates selleks Euroopa poolaasta järelevalveprotsessi raames läbi liikmesriikide poliitika ja tulemused ning mobiliseerides noorte töötuse vähendamisele suunatud tegevuseks ELi struktuurifondid (eelkõige Euroopa Sotsiaalfond, ESF).

04

Aprillis 2013 soovitas nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal liikmesriikidele anda nn noortegarantii: tagada nelja kuu jooksul alates formaalharidussüsteemist lahkumisest või töötuks jäämisest kvaliteetne töö-, haridustee jätkamine, õpipoisiõpe või praktikapakkumine⁴.

ELi roll noorte tööhõive poliitikas

05

Peamine vastutus noorte töötuse probleemiga tegelemise eest lasub liikmesriikidel (riiklikul, piirkondlikul ja omavalitsuse tasandil). Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt peavad liikmesriigid ja liit püüdma välja arendada kooskõlastatud tööhõivestrategie, eelkõige edendama kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanemisvõimelist tööjõudu ning majanduslikele muudatustele reageerivaid tööturges⁵.

06

ELi roll tööhõivepoliitikas on koordineerida liikmesriikide poliitikaid ning ka toetada ja vajaduse korral täiendada nende tegevust. Suure tööhõive saavutamise eesmärki tuleb arvesse võtta ka ELi poliitikate ja tegevuste kavandamisel⁶.

07

Euroopa tööhõivestrategie kontekstis, mida alates 2011. aastast toetab Euroopa poolaasta majandusjuhtimine, esitab komisjon nõukogule riigipõhiseid soovitusi, mis puudutavad muu hulgas liikmesriikide tööhõivepoliitikat⁷.

- 3 KOM(2011) 933 (lõplik), 20. detsember 2011, „Noortele pakutavate võimaluste algatus”.
- 4 Nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitus noortegarantii loomise kohta (ELT C 120, 26.4.2013, lk 1).
- 5 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 145 (ELT C 326, 26.10.2012, lk 112).
- 6 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 147 (ELT C 326, 26.10.2012, lk 112).
- 7 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 148 (ELT C 326, 26.10.2012, lk 112).

Noorte tegevusrühmad

08

Euroopa Ülemkogu 30. jaanuari 2012. aasta mitteformaalsel kohtumisel tegi komisjon noortele pakutavate võimaluste algatuse raames liikmesriikidele ettepaneku töötada välja ja rakendada põhjalikud algatused, mille eesmärk oleks noorte tööhõive suurendamine, hariduse ja oskuste parandamine ning noorte tegevuskavade lisamine riiklikesse reformikavadesse. Komisjon esitas ka idee luua noorte tegevusrühmad, et aidata kaheksat kõige suurema noorte töötusega liikmesriiki perioodi 2007–2013 ELi vahendite (sh ESF) mobiliseerimisel noorte töövõimaluste parandamiseks ja väikeettevõtluse rahastamiseks⁸ (vt **1. selgitus**).

- 8 Euroopa Ülemkogu, „Euroopa Ülemkogu liikmete avaldus“, 30. jaanuar 2012, J. M. Barroso ettekanne „Majanduskasv ja töökohad: järgmised sammud Euroopa Ülemkogu 30. jaanuari 2012. aasta kohtumise suunas“, COM MEMO 12/100, 14. veebruar 2012.

1. selgitus

Noorte tegevusrühmade volitused ja koosseis

Noorte tegevusrühmade algatuse eesmärk oli kasutusele võtta veel eraldamata ELi vahendid ja olemasolevad kogemused, et kiiremini paremaid tulemusi saavutada. Iga rühm pidi konkreetsete tegevuste elluviimiseks liikmesriigi partneritega koostööd tegema, et võidelda noorte töötusega ning aidata VKEdel laene ja tagastamatut toetust saada. Ekspertid pidid värske pilguga struktuurifonde uurima ja kasutama komisjonis eri liikmesriikide hea tava kohta kogutud teadmisi selleks, et aidata liikmesriikide ametiasutusel suunata vahendeid ümber projektidele, mis annaksid „lühima ajaga parimaid tulemusi“⁹.

Noorte tegevusrühmade liikmeteks olid liikmesriikide pädevate asutuste ning komisjoni peadirektoraatide ekspertid (regionaal- ja linnapoliitika; tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse; hariduse ja kultuuri ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat). Rühmade tööd koordineerisid liikmesriikide peaministrite büroode ja komisjoni peasekretariaadi (komisjoni presidendi juhtimisel) esindajad.

⁹ Komisjon, memo/12/100, 14.2.2012.

09

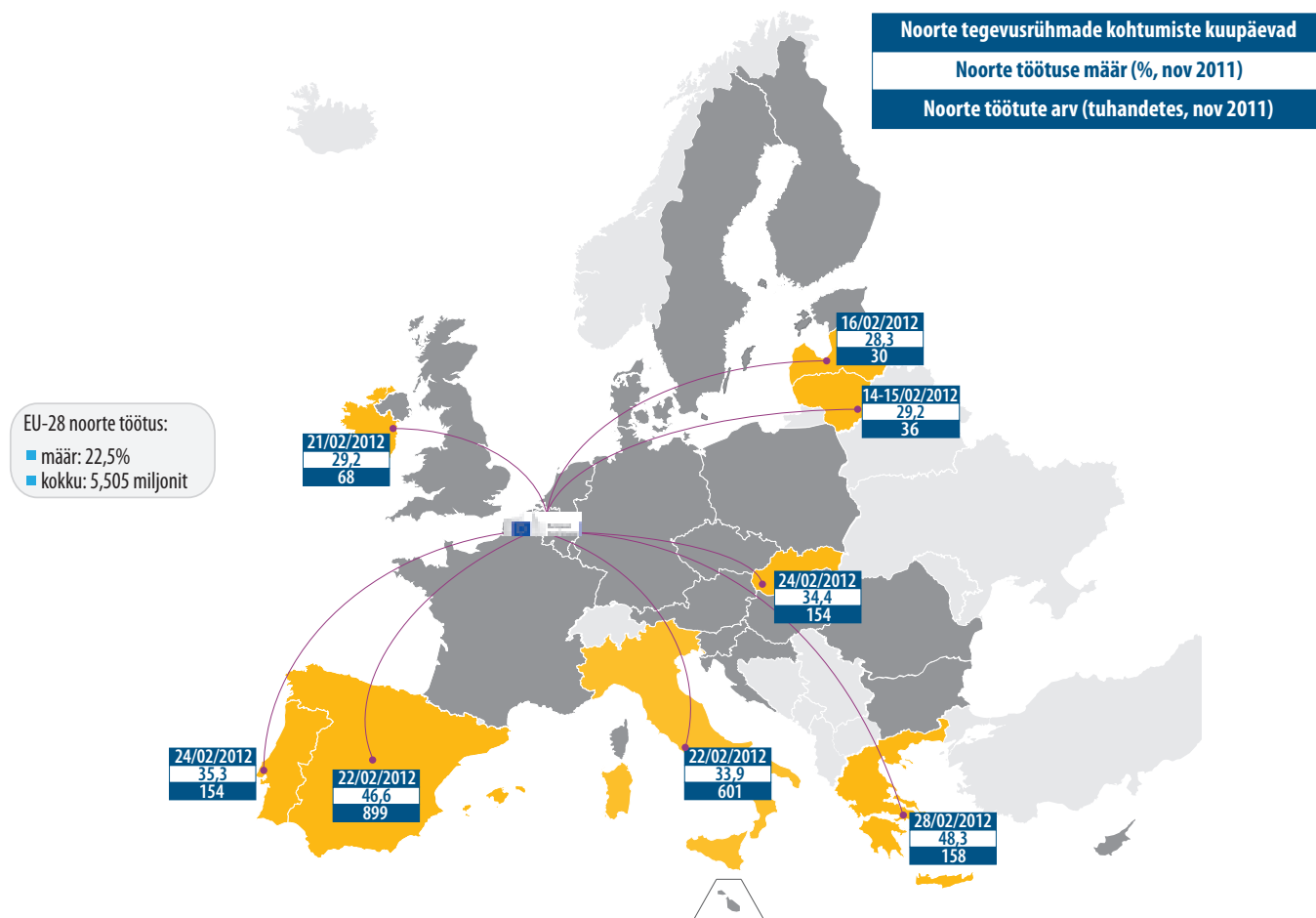
Algatus keskendus kaheksale liikmesriigile (Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Läti, Leedu, Portugal ja Slovakkia), kus noorte töötuse määr oli kõige kõrgem (2011. aasta lõpus ca 30% või enam). Liikmesriigid valiti noorte töötuse määrade põhjal. Nõukogu andis küll komisjonile ülesande töötada olemasolevate ELi vahendite noorte töökohtade ja koolitusvõimaluste

loomiseks ümbersuunamisel kõigepealt kõige kõrgemate noorte töötuse määradega liikmesriikidega¹⁰, ent komisjon ei võtnud kaheksa liikmesriigi valimisel arvesse ümberkavandatavate ESFi vahendite mahtu (vt **tabel 1**). Tegevusrühmad loodi veebruaris 2012 ning kohtumised kaheksas liikmesriigis toimusid ajavahemikus 14.–28. veebruar 2012 (vt **joonis 2**).

¹⁰ Euroopa Ülemkogu, „Euroopa Ülemkogu liikmete avaldus“, 30. jaanuar 2012.

2. joonis

Noorte tegevusrühmade 2012. aasta kohtumised kaheksas liikmesriigis: kohtumiste kuupäevad, noorte töötuse määr ja noorte töötute arv



Allikas: Eurostat: noorte tööhõive andmed; komisjon: noorte tegevusrühmade kohtumiste kuupäevad.

Euroopa Sotsiaalfond: olukord enne aastatel 2012/2013 toimunud vahendite ümbersuunamist

10

Euroopa Sotsiaalfondi määruses sätestatakse, et ESF aitab kaasa ELi prioriteetide elluviimisele majandusliku ja sotsiaalse sidususe tugevdamise osas, suurendades tööhõivet ja töö leidmise võimalusi, soodustades kõrget tööhõivet ning suurema arvu ja paremate töökohtade loomist¹¹.

11

ESFi eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega, kusjuures lõplik vastutus ELi eelarve täitmise eest on komisjonil¹². Fondi rakendatakse riiklike mitmeaastaste rakenduskavade abil, mille koostab liikmesriik ja kiidab heaks komisjon. Rakenduskavadele eraldatud summad jagatakse omakorda prioriteetsete suundade vahel.

12

Kui olukord nõuab programmi määramisele vastavatest algsetest eesmärkidest kõrvalekaldumist, võivad liikmesriigid või komisjon liikmesriikide nõusolekul programmi töö perioodi kestel (enne programmide sulgemist) kasutamata vahendeid ühelt prioriteedilt teisele ümber jagada. Ümberjagamist võib toimuda ümberpaigutustena:

- ühest rakenduskavast teise (nt kahe ESFi rakenduskava vahel või ESFi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) / Ühtekuuluvusfondi rakenduskava vahel);

- ühe rakenduskava eri prioriteetsete suundade vahel;
- ühe prioriteetse suuna eri koostisosade vahel.

13

Esimesel kahel juhul on tegu ümberkavandamisega, mis tähendab, et rakenduskava muutmiseks vajatakse komisjoni otsust. Kolmandal juhul (ümbersuunamine) võib vahendid ümber suunata nii komisjoni otsuse kui ka liikmesriigi enda otsusega, mille aluseks on prioriteetsete suundade paindlikkus. Viimasel juhul peab korraldusamet ümberpaigutatavale summale hinnangu andma.

14

Lisaks on komisjonil seireroll järelevalveraamistiku üle ning tema ülesanne on ka kontrollida, kas rakenduskavad on saavutanud kavandatud väljundid ja tulemused. Tegelikult kontrollib komisjon oma seirerolli raames korraldusametuste koostatud rakendamise aastaaruandeid¹³ ja peab korraldusametustega iga-aastaseid kontrollikoosolekuid eesmärgiga uurida, kuidas edeneb rakenduskavade elluviimine ning kuidas seda protsessi tõhustada¹⁴. Komisjon osaleb ka seirekomisjoni töös nõuandva pädevusega¹⁵.

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1081/2006, mis käsitleb Euroopa Sotsiaalfondi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1784/1999 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 12), artikkel 2.

12 Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõige 1, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317 ning määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 53 lõige 1.

13 Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25), artikkel 67.

14 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 68.

15 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 64.

15

ESFi programmitöö perioodi 2007–2013 eelarve oli 76 miljardit eurot (enam kui 10 miljardit eurot aastas) ning see oli jaotatud 27 liikmesriigi 117 rakenduskava vahel. 2011. aasta lõpu seisuga oli 22 miljardit eurot ESFi vahendeid liikmesriikide poolt endiselt konkreetsetele tegevustele eraldamata. Peaaegu 10 miljardit eurot sellest veel eraldamata summast anti noorte tegevusrühmadele kaheksas kõige kõrgema noorte töötuse määraga liikmesriigis (vt **tabel 1**).

Tabel 1

Kaheksa noorte tegevusrühmade liikmesriigi veel eraldamata ESFi vahendid algatuse käivitamisel

Liikmesriik	Summa (miljonites eurodes)	Osa ESFi kõigist eraldamata vahenditest (EU-27)
Itaalia	3 674	16,5%
Hispaania	2 712	12,2%
Portugal	1 760	7,9%
Kreeka	1 495	6,7%
Leedu	289	1,3%
Slovakkia	39	0,2%
Lirimaa	2	0,0%
Läti ¹	0	0,0%
Kaheksa liikmesriiki kokku	9 971	44,8%
Ülejäänud liikmesriigid	12 300	55,2%
ESFi eraldamata vahendid kokku	22 271	100,0%

1 Lätis puudusid eraldamata ESFi vahendid.

Allikas: komisjoni hinnang 2011. aasta lõpus.

Noorte tegevusrühmade algatuse tulemused vastavalt komisjoni aruannetes esitatule

16

2013. aasta märtsis nõukogule esitatud aruandes teatas komisjon, et ELi struktuurifondidest tehtavad hästi suunatud investeeringud võivad oluliselt mõjutada majanduskasvu ja tööhõivet. Tegevusrühmade eesmärk oli maksimeerida struktuurifondide mõju, suunates programmitöö perioodi 2007–2013 seni eraldamata vahendid otseselt noorte töövõimalusi ja väikeettevõtlust toetavatesse projektidesse. Algatuse algetapis 2012. aastal hinnati ELi struktuurifondide veel eraldamata vahendite kogusummaks eelarveperioodil 2007–2013 ligikaudu 82 miljardit eurot.

17

Summa sisaldas 30 miljardit eurot neis kaheksas liikmesriigis, kus tegevusrühmad loodi. Dokumendi kohaselt aitas tegevusrühmade töö kaheksas liikmesriigis 2013. aasta alguse seisuga kaasa kokku 16 miljardi euro mobiiliseerimisele. Komisjon lisas, et nimetatud summaga saab aidata ligikaudu 780 000 noort ja 55 000 VKEd ning toetada muid majanduskasvu edendavaid meetmeid.

18

Komisjoni kõige värskem ESFi vahendite ümbersuunamist kajastav väljaanne avaldati märtsis 2014¹⁶. Väljaande kohaselt moodustas noortele suunatud tegevusteks ümber kavandatud ja/või ümber suunatud vahendite maht 4,2 miljardit eurot¹⁷, millest 1,8 miljardit eurot oli eraldatud liikmesriikides sel ajal elluviidavatele projektidele. Tõenäoliselt pidi nimetatud toetusest kasu saama ligikaudu 1,2 miljonit noort (vt punktid 51–56).

16 Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, „Youth Employment Initiative and the European Social Fund, European Social Fund thematic paper“, märts 2014.

17 Ümber jaotatud ESFi vahendeid puudutavad komisjoni andmed sisaldavad Itaalia puhul riiklike vahendite ümbersuunamist noorte töötuse vastaseks võitluseks; see osutus võimalikuks, kuna vähendati ESFi ja ERFi rakenduskavade riikliku kaasrahastamise määra. Vabastatud vahendid (enam kui 1,5 miljardit eurot) investeeriti riiklikult rahastatud tegevuskava raames paljudesse algatustesse, millest mõni oli suunatud ka töötute noorte abistamisele.

19

Käesoleva auditiga hindas kontrollikoda, kas ESFi vahendite 2012. aastal aset leidnud ümbersuunamisele tulid kasuks noorte tegevusrühmade esitatud ettepanekud selle kohta, kuidas noorte töötute probleemi ESFi vahenditega kiiremini ja tulemuslikumalt lahendada. Auditi ulatus piirdus noorte tegevusrühmade algatuse raames toimunud ESFi tegevustega ega hõlmanud teistest allikatest (eelkõige ERFist) eraldatud vahendeid. Kontrollikoda uuris, kas:

- o komisjon kasutas nii oma teadmisi ja teavet olemasolevate ESFi noorte tööhõivele suunatud algatuste ja meetmete kohta kui ka teadmisi liikmesriikides kasutatava hea tava kohta, selleks et mõjusalt täita talle algatuses ette nähtud seirerolli;
- o liikmesriigid tegid noorte tegevusrühmade algatuse toel ettepanekuid 2007.–2013. aasta ESFi rakenduskavade märkimisväärses ja suunatud ümberkavandamiseks (või vahendite prioriteetsete suundade vahel ümberpaigutamiseks) ning kas komisjon hindas neid ettepanekuid kooskõlas noorte tegevusrühmade algatuse eesmärkidega;
- o komisjon lõi asjakohase korra, et noorte tegevusrühmade algatuse edenemise üle aru anda.

20

Audit hõlmas perioodi 2012–2014 ning keskendus komisjoni panusele noorte tegevusrühmade algatusse. Audit koosnes eelkõige järgnevast:

- o vaadati läbi 2012. aastal komisjoni käsutuses olnud teave, mis puudutas noorte töötute abistamiseks võetud ESFi meetmeid ja nende tulemuslikkust;
- o vaadati läbi kaheksa algatusega seotud liikmesriigi 60-s ESFi rakenduskavas 12 kuu jooksul peale noorte tegevusrühmade algatuse kohtumisi tehtud muudatused ning uuriti üksikasjalikult valimisse sattunud kaheksas rakenduskavas¹⁸ tehtud muudatusi ja nende kohta esitatud komisjoni hinnangut;
- o analüüsiti noorte tegevusrühmade algatuse üle kuni 2014. aasta lõpu ni tehtud komisjoni järelevalvet ja aruandlust.

21

Tõendusmaterjali koguti dokumentidega tutvumise ja komisjoni töötajatega tehtud intervjuude abil; lisaks paluti noorte tegevusrühmade algatusele eraldatud ESFi rahastamisega tegele- nud komisjoni talitustel täita kontrolli- koja koostatud küsimustik.

22

2015. aasta märtsis avaldas kontrollikoda noorte töötust käsitleva esimese uuringu, mille teemaks oli ELi noortegarantii¹⁹.

18 Iirimaa: inimkapitali investeringute rakenduskava; Kreeka: hariduse ja elukestva õppe rakenduskava ning inimressurssi arendamise rakenduskava; Hispaania: Navarra piirkonna rakenduskava; Itaalia: Sitsiilia piirkonna rakenduskava; Leedu: inimressursi arendamise rakenduskava; Portugal: inimpotentsiaali rakenduskava; Slovakkia: tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse rakenduskava (vt tabel 1).

19 Kontrollikoja eriaruanne nr 3/2015 „ELi noortegarantii: esimesed sammud on tehtud, kuid ees ootavad rakendamisega seotud riskid“ (<http://eca.europa.eu>).

Hinnang komisjoni nõuandva rolli mõjususele

23

Noorte tegevusrühmade algatuse käivitamisel eeldas komisjon, et ta suudab nõuandvas rollis anda kaheksa liikmesriigi riiklikele/piirkondlikele ametiasutustele nõu, kuidas suunata ESFi vahendeid ümber projektidele, mis annaksid lühima ajaga parimaid tulemusi (vt **1. selgitus**). Eelkõige tehti komisjoni ekspertidele ülesandeks töötada koos liikmesriikide ametiasutuste ja sotsiaalpartneritega selle nimel, et võtta suunatud meetmeid noorte töötuse vastu võitlemiseks.

24

Seetõttu kontrollis kontrollikoda:

- o komisjoni käsutuses olevat ESFi noorte töötuse alaseid meetmeid puudutavat teavet (tulemuslikkus ja finantsaspektid);
- o komisjonipoolseid ettevalmistavaid meetmeid enne noorte tegevusrühmade algatuse kohtumisi.

ESFi tulemuslikkust ja finantsaspekte puudutav olemasolev teave piiras komisjoni nõuandva rolli mõjusust noorte tegevusrühmade algatuse käigus

Tulemuslikkuse alane teave

25

Komisjoni käsutuses olev teave liikmesriikides rakendatud ESFi tööhõivemeetmete tulemuslikkuse kohta põhines liikmesriikide tavalisel järelevalve- ja hindamistegevusel. Liikmesriikidelt komisjonile esitatavale aruandlusele kehtivad miinimumnõuded on sätestatud määrustes²⁰. Tavaliselt oli tegu rakenduskava prioriteetse suuna tasandil esitatud aruandlusega. Lisaks palus komisjon liikmesriikidel saata vabatahtlikult sihtotstarbelisi andmeid.

26

Konkreetsete meetmete tulemuslikkuse järelevalve oli liikmesriigi korraldusasutuse ülesanne. Komisjon kogus ja kontrollis jooksvalt liikmesriikidest saadetud järelevalvet ja hindamist puudutavaid andmeid. Programmitöö perioodil 2007–2013 oli liikmesriikidel ka suur kaalutusõigus, otsustamaks, kuidas tulemuslikkust käsitlevaid koondandmeid komisjonile esitada. Määruses oli sätestatud vaid üks kohustuslik näitaja, milleks oli osalejate arvu mõõtev väljundinäitaja²¹. Noorte inimeste puhul olid liikmesriigid näiteks kohustatud jälgima ja igal aastal esitama vaid ESFi 15–24-aastastele noortele suunatud meetmetes osalenute arvu. Määrustes ei olnud sätestatud ühtegi tulemusnäitajat.

20 Määruse (EÜ) nr 1081/2006 artikkel 10. Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklid 66–68. Komisjoni 8. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1828/2006, milles sätestatakse rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi (ELT L 371, 27.12.2006, lk 1), VIII lisa.

21 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 XXIII lisa.

27

ESFi 2007.–2013. aasta peamisi saavutusi kajastavas ESFi ekspertide hindamisvõrgustiku 2014. aasta aruandes märgitakse samuti, et olemasoleva korra raames ei suudetud saada otstarbekat teavet ESFi vahenditega liikmesriikides saavutatud tulemuste kohta²².

28

Lisaks on puudusi tavaliselt liikmesriikidest komisjonile esitatavate ESFi tulemuslikkust puudutavate andmete kvaliteedi ja usaldusväärsuse osas, nagu märgitakse kontrollikoja varasemates aruannetes²³. Komisjoni siseauditi talitus märkis samu probleeme 2013. aasta detsembris avaldatud aruandes, milles käsitleti tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi tulemuste mõõtmise süsteeme.

29

Liikmesriikide esitatud seireandmete alusel ei teadnud komisjon tavaliselt, millised varasemad tegevused olid suutnud mõjusalt saavutada oma eesmärgi: luua noortele töökohti. Seetõttu ei saanud komisjon ka hõlpsasti määratleda „saadud kogemusi“ ega „head tava“ (milliseid ESFi meetmeid – mille tulemuslikkus oli juba varem kinnitust leidnud – oleks saanud (kas ümber kavandades või mitte) kiiresti käivitada ning milliseid oleks pidanud kohandama, sest need kas ei töötanud või ei olnud prioriteetsed).

Täiendav sihtotstarbeline uuring

30

2010. aastal uurisid komisjon ja liikmesriigid noortele suunatud ESFi sekkumisi ning tegid ettepaneku tõsta teadlikkust ESFi kohta ja suurendada ESFi potentsiaali noorte toetamisel²⁴. Töö eesmärk oli leida häid tavasid ESFi vahendite tõhusaks kasutamiseks, et suurendada noorte töövõimalusi julgustada nende tavade laialdasemat kasutamist liikmesriikide rakenduska-vades (vt punkt 25).

31

Nimetatud uuring viidi läbi kõigi liikmesriikide ESFi korraldusasutuses. Saadud vastuste põhjal koostas komisjon aruande, mida ta nimetas „esimeseks sammuks ESFi selliste meetmete ja lähenemisviiside leidmisel, millega toetatakse mõjusalt asjakohast haridust ja väljaõpet omandavaid noori tööotsingutel ja aktiivsema rolli leidmisel ühiskonnas²⁵“.

- 22 ESFi 2007.–2013. aasta peamisi saavutusi kajastavas ESFi ekspertide hindamisvõrgustiku 2014. aasta aruandes järeldatakse, et „kuigi iga liikmesriigi väljundite kohta on olemas põhjalikud andmed, on tulemuste kohta palju vähem teavet. Isegi peamiste tulemuste kohta (töö alustamine, omandatud kvalifikatsioonid ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine) ei olnud mitmes liikmesriigis võimalik saada järjepidevaid absoluutarve. Absoluutarvude puudumisel ei ole võimalik koostada kõigi liikmesriikide kohta koondarve, mida saab seostada ESFi vahenditest toetatud sekkumistega (kokkuvõtte punkt 5).
- 23 Kontrollikoja eriaruanded nr 3/2000, nr 12/2001, nr 1/2006, nr 17/2009, nr 25/2012 (<http://eca.europa.eu>).
- 24 „Noorte liikuvus. Algatus noorte potentsiaali vallandamiseks eesmärgiga saavutada Euroopa Liidus arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv“ (KOM(2010) 477 (lõplik), 15.9.2010, lk 16).
- 25 Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi dokument „Euroopa Sotsiaalfond: noortele elus parema stardi andmine“, detsember 2011.

Tähelepanekud

32

Aruanne on informatiivne, kuna sisaldab suurel arvul näiteid eri liikmesriikides ellu viidud meetmetest. Samas puudub aga analüüs selle kohta, milliseid ESFi meetmeid saab pidada näiteks heast tavast. Eelkõige ei käsitleta sekkumiste mõjusust ja tõhusust, st noorte toetamisel tegelikult saavutatud mõõdetavaid tulemusi.

33

Aruanne sisaldab ka lisa, milles antakse ülevaade rakenduskavadele eraldatud ja kasutatud vahenditest ning osalejate arvust. Nimetatud teabe edastasid liikmesriigid vabatahtlikkuse alusel. Komisjoni käsutuses oleva ESFi rakendamist puudutava sellist liiki teabe puudulikkust näitab ka komisjoni esitatud vastutust välistav avaldus, mille kohaselt „ei ole tegu ei põhjalike ega täiesti võrreldavate andmetega” (vt punktid 25–29).

Finantsteave

34

Noorte tegevusrühmade algatuse jaoks oleks komisjonil pidanud olema piisavalt täpne ülevaade summadest, mida sai potentsiaalselt ümber kavandada ja/või ümber suunata noorte tööhõive suurendamise toetamiseks. Seetõttu hindas kontrollikoda, mil määral oli selline teave olemas ja aitas komisjonil noorte tegevusrühmade koostumisi ette valmistada. Komisjonil selline teave puudus, mistõttu tuli kasutada asjaomaste liikmesriikidega kooskõlastatud hinnangulisi arve.

35

Finantsteabe puhul on üheks takistuseks see, et programmitöö perioodi 2007–2013 ESFi vahendite järelevalve süsteem ei võimalda rahastamist konkreetsete sihtrühmadega (antud juhul noorte töötutega) siduda. Õigusraamistikus ette nähtud kulukategooriad liigitatakse sekkumiste tüüpide (nt aktiivsete ja vältivate tööturumeetmete rakendamine), mitte aga sihtrühmade (nt noored inimesed või eakamad töötajad) kaupa²⁶.

36

Teavet potentsiaalselt ümber kavandavate ja/või ümber suunatavate vahendite kohta jälgivad korraldusasutused liikmesriikide tasandil. Komisjon leppis aga ESFi tehnilises tööühmas liikmesriikidega kokku, et need annavad kvartali kaupa vabatahtlikult aru rakenduskavade eelarve täitmise kohta. Kontrollikoja audit näitas, et selline kvartalipõhine aruandlus ei olnud ühtlustatud: eelkõige tähendab see, et liikmesriigid esitasid eraldamata ja kulukohustustega sidumata summad vastavalt enda riigi tavadele. Niisiis on nende määratluste aluseks liikmesriikide erinevad raamatupidamistavad. Seetõttu ei pruukinud komisjoni käsutuses olevad andmed vahendite kasutamise määra kõige täpsemalt kirjeldada.

26 Määruse (EÜ) nr 1083/2006 IV lisa.

37

Slovakkia puhul avastas kontrollikoda olulisi erinevusi kasutamata vahendite kohta avaldatud komisjoni hinnanguliste koondandmete ja noorte tegevusrühmade algatuse raames kasutatud andmete vahel (vt **2. selgitus**).

Komisjoni ettevalmistustöö tulemusel valmisid iga riigi kohta üldised teabevormid

38

Veebruaris 2012 teatas komisjon, et tema eksperdid on „valmis alustama riikide külastamist ning töötama iga riigi konkreetsete probleemide ja vajaduste lahendamise kallal”²⁷. Kontrollikoda hindas seda, kas komisjon oli enne riikide ametiasutustes toimunud noorte tegevusrühmade kohtumisi liikmesriikide tööhõivepoliitika seire põhjal:

- o analüüsinud konkreetseid vajadusi ja/või probleeme, millega algatuse sihtrühmaks olnud noored tööturule sisenemisel silmitsi seisis;
- o uurinud tööandjate praeguseid ja tulevasi nõudmisi oskuste suhtes²⁸;
- o uurinud, kuidas saaksid ESFi sekumised nende vajaduste täitmisele kaasa aidata; ning

- o analüüsinud rakenduskavade võimalikku muutmist (nt toetus- kõlblikkuse ja valikukriteeriumide kohandamine) eesmärgiga parandada ESFi meetmete mõjusust.

39

Noorte tegevusrühmade kohtumiste mõjusaks ettevalmistamiseks koostas komisjoni peasekretariaat teabevormi (*country fiche*), mille said ja mille täitmises osalesid kõik noorte tegevusrühmade algatuses osalenud peadirektoraadid (vt **1. selgitus**). Selles kontekstis anti tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadile ülesanne analüüsida noorte suure tööpuuduse peamisi põhjusi ja sellest kõige enam puudutatud noorte rühmi kõigis kaheksas liikmesriigis. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadil paluti samuti uurida vajadust olemasolevate ELi vahendite ESFi rakenduskavade kontekstis noortele ümbersuunamiseks, leida, millised lühiajalised ESFi meetmed võiksid aidata, ning uurida nende kiire rakendamise võimalusi. Peasekretariaat kogus riikide kohta täidetud teabevormid kokku ja saatis need enne kohtumisi liikmesriikidele.

27 COM MEMO 12/100, 14. veebruar 2012.

28 Selleks kasutati näiteks Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse (Cedefop) koostatud prognoosi keskmises ja pikaajalises perspektiivis nõutavate oskuste kohta (andmed on esitatud majandussektorite, erialade, kvalifikatsioonitasemete ja riikide kaupa) ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ning Euroopa Elu- ja Töötajimuste Parandamise Fondi (Eurofound) käimasolevaid uuringuid.

Näide olemasoleva rahastamise kohta esitatud teabe ebajärjepidevusest

Novembris 2011 hindas komisjon Slovakkia olemasolevate ESFi vahendite mahuks 39 miljonit eurot; peale veebruaris 2012 Slovakkiasse tehtud komisjoni külaskäiku selgus aga, et olemasolevate vahendite summa on 422 miljonit eurot. Aruandlussüsteemile omasest ajanihkest tulenevalt võivad prognoosid olla tegelikest arvudest suuremad, ent see ei selgita väiksema arvu esitamist.

Tähelepanekud

40

Riikide teabevormide kontrollikoja-poolse analüüsi kohaselt anti neis ülevaade kõrge töötuse määra põhjustest liikmesriigi tasandil (nt tööturu killustatusest tingitud töökohtade ebastabiilsus, koolist väljalangemine, noorte seas levinud pikaajaline töötus, oskuste nõudlusele mittevastavus, suuremast tööpuudusest tingitud vabade töökohtade puudus, majanduskriis jne). Riikide teabevormides tõi komisjon vanuserühma ja haridustaseme (väiksemate oskuste / madalama kvalifikatsiooniga noored) kaupa teatud määral välja noorte inimeste rühmad, mis on suurest tööpuudusest eriti tugevasti mõjutatud. Hoolimata asjaolust, et Eurostati kasutatav standardne noorte töötuse mõõtmise statistika hõlmab 15–24-aastasi inimesi, leidis kontrollikoda, et riikide teabevormides esitatud andmete üksikasjalikkus ja järjepidevus olid riigiti väga erinevad; see puudutas analüüsides „noore inimese“ määratlemiseks kasutatud vanusevahemikku²⁹. Lisaks ei hõlmanud analüüs probleemi tõsiduse astet soo, geograafilise asukoha ja/või ebasoodsa olukorra kaupa (nt sisseerändajad, marginaliseeritud vähemused jne).

41

Komisjoni teabevormides ei analüüsitud ka oskuste ja tööturu suundumusi riikide ja majandussektorite kaupa, hoolimata asjaolust, et oskuste nõudlusele mittevastavuse vähendamiseks on oluline omada head arusaama tööandjate vajadustest. Praeguses olukorras, kus suurest tööpuudusest hoolimata on vabu töökohti üha raskem täita (selline olukord valitseb ELi riikides alates 2010. aastast), oleks olnud eriti kasulik analüüsida, millised majandusvaldkonnad võiksid potentsiaalselt tööjõunõudlust suurendada. See oleks aidanud koolitust suurema tööjõuvajadustega valdkondadesse ümber suunata³⁰.

42

Lisaks näitas kontrollikoja audit, et riikide teabevormide koostamises kasutatud komisjoni analüüs sisaldas ebamääraseid avaldusi, nagu „peame kiiresti arendama tööturul praegu või tulevikus vajalikke oskusi“³¹ ja „koolitus peab olema rangelt seotud prioriteetsete majandussektorite keskmise ja pikaajalise perspektiivi vajadustega“³².

43

ESFist toetust saada võivate noorte töötuse vähendamiseks võetavate lühiajaliste meetmete teemal märkis kontrollikoda, et riikide teabevormid olid väga üldised ja ajaliselt piiritlemata. Neis esitatu oleks võinud kehtida mis tahes liikmeriigi kohta, eelkõige seetõttu, et puudus tööturu vajadusi käsitlev üksikasjalik analüüs (vt **3. selgitus**).

29 Näiteks Iirimaa teabevormis määratleti kõige enam töötusest mõjutatud noorte rühmadeks alla 35-aastased (ilma kolmanda taseme hariduseta) noored; Hispaania teabevormi kohaselt olid ESFi meetmed suunatud 25-aastastele või vanematele töötutele; Portugali teabevormis mainiti samuti vanusevahemikku 25–29 aastat.

30 Tööturu andmete Eurostati-poolne analüüs näitab tööpuuduse ja vabade töökohtade vahelist negatiivset seost, mis illustreerib hästi tööturu toimimist (nn Beveridge'i kõver). Selline olukord valitses ELi 27 liikmesriigis kuni 2010. aasta esimese kvartalini. Hiljem vabade töökohtade arvu suurenemine enam töötuse määra ei mõjutanud. Allikas: Eurostat, „Skills mismatches and labour mobility“ (Oskuste nõudlusele mittevastavus ja töötajate liikuvus) (28.5.2013).

31 Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi ametialaseks kasutuseks mõeldud dokumendid: noortele pakutavate võimaluste algatuse töödokumendi projekt (8. veebruar 2012); „Modernisation of Public Employment Service and Active Labour Market Policies in Spain“ (oktoober 2011, lk 9).

32 Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi poolt kontrollikojale käesoleva auditi kontekstis edastatud dokument „Assessment of youth-oriented activities in Latvia“.

Näited riikide teabevormides mainitud üldistest meetmetest

Komisjon soovitas lirimaal „parandada noortele suunatud aktiivset tööturupoliitikat, mille rõhuasetus oleks konkreetsetele vajadustele suunatud karjäärijuhendamisel, nõustamisel ja töökohtade loomise meetmetel”, „kiiresti tegutseda, pakkudes täiendkoolitust, (ümber)õpet või aktiveerimismeetmeid [---]” ning „kiirendada noortele suunatud muutusi tööturul”.

Portugali puhul soovitas komisjon noortele töötutele suunatud meetmeid, nagu „praktikad, ümberõpe ja juhendamine valdkondades/ametites, mille järele valitseb tööturul nõudlus”.

44

Kuigi riikide teabevormides toodi välja tööpuudusest eriti tugevasti mõjutatud noorte rühmad, ei olnud ESFi sekkumisteks tehtud ettepanekud alati just neile suunatud. Näiteks Itaalias leiti, et eriti suurtes raskustes on „kõrg- ja keskharidusega” noored. Riigi teabevormis tehtud peamine ettepanek puudutas aga piirkondlike ESFi rakenduskavade olemasolevate vahendite ümbersuunamist (2012. aastal 311 miljonit eurot) riiklikule hariduse rakenduskavale, mis hõlmab peamiselt alg- ja keskkoolet. Sellise otsuse peamine põhjus oli eesmärk olemasolevad vahendid maksimaalselt ära kasutada. Võimalike sekkumistena pakuti välja ka õpipoisiõppe lepinguid ja maksusoodustusi, kuigi puudusid tõendid selle kohta, et need oleksid Itaalia tööturu kontekstis parimad vahendid kõrgelt kvalifitseeritud inimeste aitamiseks.

Noorte tegevusrühmade algatuse tulem

45

Noorte tegevusrühmade algatuse tulemite hindamiseks uuris kontrollikoda, kas:

- noorte tegevusrühmade kohtumiste tulemusel esitati konkreetseid ettepanekuid meetmete võtmiseks, mis aitavad noorte töötust kiiremini ja tulemuslikumalt vähendada;
- on hinnatud noorte tegevusrühmade kohtumiste tulemusel ümber kavandatud või ümber suunatud ESFi vahendite mahtu;
- komisjon hindas liikmesriikide poolt noorte tegevusrühmade kohtumiste põhjal rakenduskavade jaoks pakutud muudatuste mõjusust;
- liikmesriigid järgisid komisjoni üleskutset koostada noorte tegevusrühmade kohtumiste põhjal noorte tegevuskavad ning kas riiklikes reformikavades käsitleti noorte tegevusrühmade kohtumiste alusel ESFi rakenduskavades tehtud ümberkavandamise ja ümbersuunamise oodatavaid tulemusi.

Noorte tegevusrühmade kohtumiste põhjal tehti üldiseid ettepanekuid ESFi vahendite ümberkavandamiseks ja ümbersuunamiseks

46

Noorte tegevusrühmade 2012. aasta veebruaris toimunud kohtumiste põhjal ESFi rakenduskavade ümberkavandamiseks ja eelarve ümbersuunamiseks tehtud ettepanekud võeti kokku komisjoni peasekretariaadi koostatud kokkuvõtlikes järeldustes, mis ka ametlikult liikmesriikidele edastati.

47

Kontrollikoda analüüsis tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi poolt noorte tegevusrühmade kohtumiste kohta koostatud aruandeid ja peasekretariaadi kokkuvõtlikke järeldusi; analüüs

näitas, et seitsmes liikmesriigis kaheksast arutasid osalejad ESFi vahendite võimalikku ümbersuunamist üldisel tasandil. Osalejad ei täpsustanud, kuidas olemasolevaid poliitikavahendeid/rakenduskavasid saaks noorte töötuse vähendamiseks mõjusamini kasutada. Komisjoni kokkuvõtete kohaselt olid aruteludel näiteks järgmised tulemid: „kaaluda võib ümberkavandamise edasist prioriseerimist, et rõhutada rohkem noorte tööhõivet ja toetada VKEsid“ (Itaalia)³³ ning „ametiasutused kaaluvad võimalust rahastada ESFi rakenduskavast täiendavaid Leonardo/Erasmuse praktikaid“ ja „kaaluvad võimalusi kaheosalise kutsehariduse katseprojektide teostamiseks“ (Hispaania)³⁴.

48

Üldise lähenemisviisiga võrreldes võib Leedu ametiasutustega peetud noorte tegevusrühmade kohtumist pidada hea tava näiteks (vt **4. selgitus**).

33 Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi lähetuse aruanne noorte tegevusrühma 22. veebruari 2012. aasta kohtumise kohta Itaalias.

34 Peasekretariaadi kokkuvõtlikud järeldused, mis saadeti 14. mail 2012. aastal Hispaania alalisele esindajale ELis.

4. selgitus

Leedu noorte tegevusrühma kohtumise kokkuvõtlikes järeldustes esitatud konkreetsed ettepanekud

Leedu noorte tegevusrühma kohtumise kokkuvõtlikes järeldustes loetletakse konkreetsed tegevused noorte töötute olukorra parandamiseks olemasolevate ESFi vahendite kiire ümbersuunamise abil. Nendeks on näiteks:

- o jaanuaris 2012 lõppenud projekti „Ole tööturul aktiivne“ pikendamine nii, et see hõlmaks aastatel 2012–2013 täiendavalt 6000–10 000 noort (vajadus täiendada ESFi rahastamise järele hinnanguliselt 6–10 miljonit eurot). Projekti mõjususele oli antud positiivne hinnang: enam kui pool osalejatest oli saanud püsiva töökoha;
- o Ettevõtluse Arendamise Fondi rakendamise kiirendamine 400 täiendava laenu andmise ja 1000 täiendava noore koolitamise teel (vajadus täiendada ESFi rahastamise järele hinnanguliselt 3 miljonit eurot). Peaaegu kõik osalejad olid nooremad kui 29 aastat.

49

Peasekretariaadi kokkuvõtlikes järel-dustes rõhutati vajadust laiendada juba olemas olevaid meetmeid, ent neis ei selgitatud küllaldaselt olemas-olevate meetmete mõjususe suurenda-mise võimalusi. Näiteks Kreeka kok-kuvõtlikes järeldustes mainiti meedet „uue riikliku elukestva õppe strateegia mõjusam rakendamine, kutseõppe ja -koolituse ning õpipoisiõppe süstee-mide tugevdamine”³⁵, ent ei täpsusta-tud, kuidas neid meetmeid võrreldes varasema ajaga saaks paremaks muu-ta, et aidata ületada noorte tööturule sisenemisele seatud takistusi.

50

Tehti ettepanek mõne olemasoleva meetme pikendamiseks, sest need oleksid taganud vahendite kiire ärakasutamise, ilma et oleks arutatud nende meetmete varasemat mõjusust/ tulemuslikkust (nt ESFi sekkumise tulemusel töökoha saanud lõplike toe-tusesaajate arv). Kontrollikoja analüüs näitas samuti, et komisjon ei andnud liikmesriikidele kohtumiste käigus tehnilisi juhiseid selle kohta, kuidas parandada rakenduskavade elluviimise käigus vahendite kasutamise suuna-mist (nt tegevuste ulatust paremini defineerides; korraldades hankeid, mille valikukriteeriumid hõlmaksid konkreetsete noorte sihtrühmade vaja-dustele suunatud tingimusi jne).

Noorte tegevusrühmade töö tulemusel kavandati ja jagati ESFi vahendeid küll ümber, ent kogusummat on raske nimetada

51

Hinnates noorte tegevusrühmade tegevuse tulemit ESFi vahendite ümbersuunamisel noorte töötuse vähendamisele suunatud meetmetele, toob kontrollikoda välja kaks aspekti: ESFi formaalne ümberkavandamine (koos komisjoni heakskiitva otsusega) ja eelarve ümbersuunamise protsess olemasolevate rakenduskavade prio-riteetsete suundade raames. Noorte tegevusrühmade algatuse tulemusel ümber kavandatud ja ümber suunatud ESFi vahendite suuruse hindamiseks vaatas kontrollikoda läbi komisjoni poolt 2015. aastal kõigi asjaomaste ra-kenduskavade kohta esitatud finants-teabe. Üksikasjalikult hinnati kaheksast ESFi rakenduskavast koosnevas valimis tehtud muudatuste ulatust.

52

Kontrollikoja analüüs näitas, et ESFi vahendeid on 2012. aasta veebruaris toimunud noorte tegevusrühmade kohtumiste tulemusel ümber kavanda-tud. Ajavahemikus veebruar 2012 kuni märts 2013 kavandati kaheksa liikmes-riigi 60-st ESFi rakenduskavast ümber kokku 36. Kontrollikoja poolt üksikas-jalikult hinnatud kaheksas rakendus-kavas moodustas noorte töötuse kiire vähendamise eesmärgil ümber kavan-datud ESFi vahendite summa komisjo-ni kinnitusel 337 miljonit eurot.

35 Peasekretariaadi kokkuvõtlikud järeldused, mis saadeti 14. mail 2012 Kreeka alalisele esindajale ELis.

53

Noorte tegevusrühmade töö tulemusel ümber kavandatud ja ümber suunatud ESFi vahendite kogusummat on raske nimetada, kuna see ei pruugi olla tingitud kohtumistest, vaid muudest põhjustest. Liikmesriikidest komisjonile esitatud andmete põhjal (seisuga juuni 2013) kavandati ja jagati asjaomastes liikmesriikides (v.a Läti) noorte tegevusrühmade töö tulemusel ümber 1,915 miljardit eurot ESFi vahendeid (vt **tabel 2**). See moodustab 19,2% kõnealuses kaheksas liikmesriigis ESFi raames algselt veel jagamata 9,971 miljardist eurost.

54

Näiteks Itaalia kohta esitatud summa (kokku ümber jagatud 557 miljonit eurot) sisaldab Apuulia piirkondliku ESFi rakenduskava 27 miljonit eurot, mis oli tegelikult ümber kavandatud ja sisaldus ka ümber kavandatud vahendite kohta esitatud aruandluse kogusummas (131 miljonit eurot).

Tabel 2

Noorte tegevusrühmade töö tulemusel ümber kavandatud ja ümber suunatud ESFi vahendid (komisjoni andmed seisuga juuni 2013)

Liikmesriik	ESFi rakenduskavade arv	ESFi vahendite maht enne noorte tegevusrühmade algatust		Noorte tegevusrühmade töö tulemusel noorte tööhõive meetmeteks/tegevusteks mobiliseeritud ESFi vahendite maht			
		Kokku ¹ (miljonites eurodes)	ESFi eraldamata vahendid (komisjoni andmed) (miljonites eurodes)	ESFi ümberkavandatud vahendid (komisjoni andmed) (miljonites eurodes)	ESFi ümbersuunatud vahendid (komisjoni andmed) (miljonites eurodes)	Kokku ³ (miljonites eurodes)	Osakaal ESFi koguvahenditest ^(3/1)
Iirimaa ¹	1	375	2	25		25	6,7%
Kreeka	4	4 364	1 495	466		466	10,7%
Hispaania	22	8 057	2 712	491		491	6,1%
Itaalia ²	24	6 931	3 674	131	557	688	9,9%
Läti	1	583	0	0	0	0	0,0%
Leedu	2	1 028	289	27		27	2,6%
Portugal	4	6 845	1 760	143		143	2,1%
Slovakkia ³	2	1 500	39	75	0	75	5,0%
KOKKU	60	29 683	9 971			1 915	6,5%

1 Iirimaa taotles 25 miljoni euro ümbersuunamist juba detsembris 2011, st enne noorte tegevusrühmade algatuse käivitamist.

2 Itaalias ümber suunatud vahendite kohta esitatud andmed sisaldavad Apuulia piirkondliku ESFi rakenduskava 27 miljonit eurot, mis oli tegelikult ümber kavandatud ja sisaldus ka ümber kavandatud vahendite summas (vt punkt 54).

3 Komisjoni poolt Slovakkias veel kasutamata vahendite kohta esitatud hinnanguline summa (39 miljonit eurot) oli tegelikust väiksem; hiljem selgunud andmete kohaselt oli riigis kasutamata veel 422 miljonit eurot (vt **2. selgitus**).

Allikas: ELi fondihaldussüsteemil (SFC2007) ja komisjoni esitatud andmetel põhinev kontrollikoja arvutus.

55

Kaheksast liikmesriigist viie kohta ei suutnud komisjon esitada ESFi ümber kavandatud ja ümber suunatud summasid. Rakenduskavade valimi puhul oli komisjonil teavet vaid kahe liikmesriigi ESFi rakenduskavade kohta: Kreeka hariduse ja elukestva õppe rakenduskava (ca 24 miljonit eurot noortele suunatud uutele meetmetele) ning Leedu inimressursi arendamise rakenduskava (ca 29 miljonit eurot).

56

Komisjoni kõige värskem ESFi vahendite ümbersuunamist kajastav väljaanne avaldati märtsis 2014³⁶. Väljaande kohaselt moodustas noortele suunatud tegevusteks ümber kavandatud ja/või ümber suunatud vahendite maht 4,2 miljardit eurot³⁷, millest 1,8 miljardit eurot oli eraldatud liikmesriikide sel ajal elluviidavatele projektidele. Tõenäoliselt pidi nimetatud toetusest kasu saama ligikaudu 1,2 miljonit noort. Kontrollikojal ei olnud võimalik nimetatud andmete õigsust kinnitada.

57

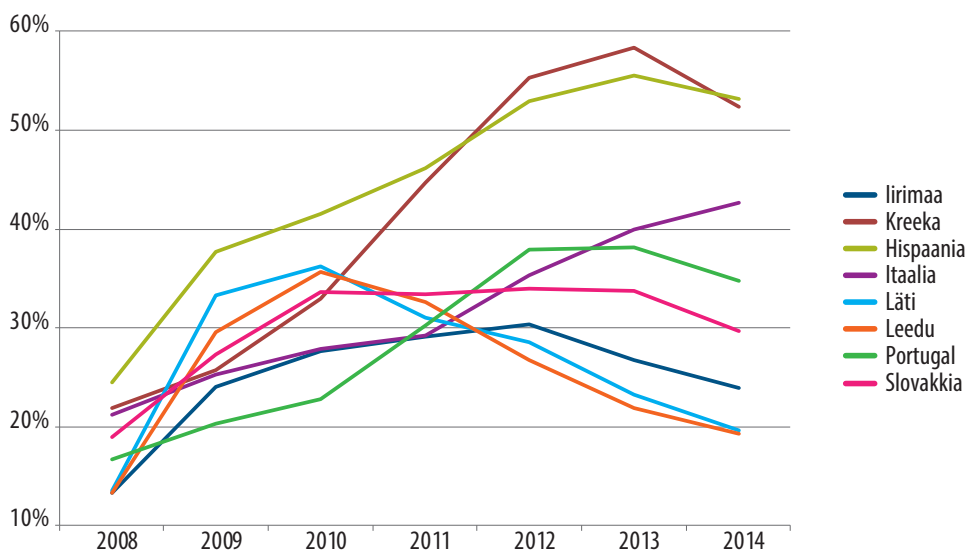
2014. aastal vähenes ELi noorte (15–24-aastased) töötuse määr veidi enam kui 22%-ni (vt punkt 1). Allpool esitatakse noorte töötuse määra suundumus kaheksas noorte tegevusrühmade algatuses osalenud liikmesriigis (vt **joonis 3**), ent see ei ole otseselt seostatav noorte tegevusrühmade algatusega.

36 Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, „Youth Employment Initiative and the European Social Fund, European Social Fund thematic paper“, märts 2014.

37 Ümber jaotatud ESFi vahendeid puudutavad komisjoni andmed sisaldavad Itaalia puhul riiklike vahendite ümbersuunamist noorte töötuse vastasteks võitluseks; see osutus võimalikuks, kuna vähendati ESFi ja ERFi rakenduskavade riikliku kaasrahastamise määra. Vabastatud vahendid (enam kui 1,5 miljardit eurot) investeeriti riiklikult rahastatud tegevuskava raames paljudesse algatustesse, millest mõni oli suunatud ka noorte ja töötute abistamisele.

Joonis 3

ELi 15–24-aastaste noorte töötuse määrad noorte tegevusrühmade algatuses osalenud liikmesriikides, 2008–2014



Allikas: Eurostat, Total unemployment — Labour Force Survey series — Unemployment rates by sex, age and nationality (%).

Liikmesriikide poolt ESFi rakenduskavadesse pakutud muudatusi hinnates keskendus komisjon peamiselt eelarveaspektidele

58

Rakenduskavade muutmiseks ettepanekuid tehes peavad liikmesriigid esitama muudatuste analüüsi, mis muu hulgas sisaldab ka nende oodatavat mõju³⁸. ELi vahendite säästliku, tõhusa ja mõjusa kasutamise tagamiseks peaksid liikmesriigid selgitama, milline on muudatuste kavandatud mõju rakenduskava ja ELi eesmärkide saavutamise tõhususele ja mõjususele.

59

Komisjoni noorte tegevusrühmade algatuse teatises sedastatakse: „Ümberkavandamise peavad heaks kiitma nii komisjon kui ka kõik kaheksa liikmesriiki, ning see saab olema tegevusrühmade põhiülesanne”³⁹. Kirjeldatud kontekstis kontrollis komisjon eelkõige seda, kuidas saaks kiiremini toetada neis liikmesriikides noorte töötuse vähendamiseks tehtavat tööd, ja/või seda ümber suunata meetmetele, mis annavad / võiksid anda teistest kiiremaid tulemusi ja omaksid vajaliku mõju.

60

Valimisse kuulunud kaheksa rakenduskava olemasoleva dokumentatsiooni kontrollikojapoolne analüüs näitab aga, et muudatusettepanekute mõjususe asemel (st ESFi vahendite parim kasutus selleks, et aidata noortel tööd leida või oma tööalast konkurentsivõimet parandada) oli komisjon peamiselt keskendunud eelarveaspektidele (nt eraldatud summade automaatse kulukohustustest vabastamise potentsiaalse riski vältimine, rakenduskavade rahalise elluviimise kiirendamine jne). Liikmesriike hinnates ja neile kommentaare saates ei taganud komisjon, et rakenduskavade muudatusettepanekud oleksid paremate tulemuste saavutamise aspektist põhjendatud. Komisjon ei taganud ka seda, et ümberkavandamiseks tehtud ettepanekud oleksid olnud vajalikul määral suunatud erinevate noorterühmade vajaduste rahuldamisele (vt **5. selgitus**).

61

Kuna see ei olnud ESFi perioodi 2007–2013 raamistikus kohustuslik, ei ärgitanud komisjon liikmesriike seadma või kohandama tulemusnäitajaid, mis võimaldaksid paremini hinnata noortele ümber suunatud vahendite mõjusust. Auditiga leiti, et üheski teises rakenduskavas peale Portugali (inimpotentiaali rakenduskava, vt **6. selgitus**) ja Hispaania (Navarra rakenduskava) auditeeritud rakenduskavades tulemusnäitajaid ei seatud.

38 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 48.

39 COM MEMO 12/100, 14. veebruar 2012.

5. selgitus

Näide rakenduskava muudatusest, mida komisjon ei olnud tulemuslikkuse seisukohast hinnanud

Hispaanias (Navarra rakenduskava) põhjendas piirkond rakenduskava ümberkavandamist kahe eesmärgiga: kiirendada rakenduskava aeglast elluviimist (detsembris 2011 valitses oht, et kõiki vahendeid ei suudeta ära kasutada) ning vähendada majanduskriisi mõju noortele, enam kui 45 aasta vanustele, puudega inimestele ning pikaajalistele töötutele. Nimetatud rakenduskava üks eesmärke oli toetada esimese kutsekvalifikatsiooni kavasad, mis pakuvad abi põhiharidustunnistusega noortele.

Komisjoni hindamises öeldakse küll, et ümberkavandamise üks eesmärke oli „rahuldada nõudlust koolituse, õppe ja ümberõppe järele“, ent tegelikult ei selgitata rakenduskava muutmisele lisatud piirkonna põhjendust, millist õpet või ümberõpet seal vajatakse. Puuduvad tõendid selle kohta, et komisjon oleks püüdnud välja uurida, kas Navarra piirkondlike ametivõimude ettepanekud koolitussüsteemide muutmiseks aitasid kaasa tööturul nõutavate oskuste andmisele.

Olemasolevate vahendite kasutamise parandamine oli ka Iirimaa, Itaalia (Sitsiilia) ja Portugali rakenduskavade kohta tehtud muudatusettepanekute ülevaatamise üks peamisi eesmärke.

6. selgitus

Näide heast tavast uute tulemusnäitajate määratlemisel

Peale noorte tegevusrühma kohtumist käivitas Portugal programmi „Noorte impulss“, mis sisaldab meetmeid noorte töötute abistamiseks, pakkudes neile tööturule integreerumisel kasuks tulevat töökogemust.

ESFi inimpotentsiaali rakenduskava raames hakati programmi „Noorte impulss“ kaudu „tööpassi“ nime all pakuma uusi erialaseid praktikaid. Suurenenud toetussummade tõttu suurendati peale nimetatud rakenduskava muutmist ka kahe tulemusnäitaja sihtarve („loodud töökohtade arv“ ja „peale praktika lõppemist tööle võetud praktikantide arv“). Lisaks võeti kasutusele uus näitaja: „sotsiaalkindlustusmaksede hüvitamise tulemusel loodud töökohtade arv“, millega mõõdetakse noortele töökohtade loomiseks mõeldud toetuse tulemuslikkust (töökohtade arvu suurenemise korral hüvitatakse tööandjale sotsiaalkindlustusmaksed).

Noorte tegevuskavad koostati erineva põhjalikkusega ning riiklikud reformikavad sisaldasid vähe viiteid noorte tegevusrühmadele

62

Kuna see ei olnud kohustuslik, koostasid komisjoni andmetel viis liikmesriiki kaheksast peale noorte tegevusrühmade kohtumisi noorte tegevus-/tööhõivekavad; nendeks olid Kreeka, Itaalia (Sitsiilia)⁴⁰, Leedu, Portugal ja Slovakkia⁴¹. Komisjoni sõnul on nende peamine eesmärk määratleda töökohtade loomist, noorte koolitamist, oskuste tööturu nõudlusele mittevastavust ning koolist väljalangemist käsitlevad poliitika- ja eelarvemeetmed.

63

Neljas sellises tegevuskavas (Kreeka, Leedu, Portugal ja Slovakkia⁴²) kirjeldati erineva põhjalikkusega ESFi kaasrahastatud meetmete ümbersuunamist noorte töötuse vastastele suunatud meetmetele/tegevustele. Itaalia tegevuskava (Sitsiilia) rahastati liikmesriigi vahenditest (selleks ESFi vahendeid kasutamata), mis vabanesid seetõttu, et tõsteti selle rakenduskava ELi eelarvest kaetava kaasrahastamise määra.

64

Kontrollikoja auditiga leiti, et mitte kõik noorte tööhõivekavades loetletud meetmed ei olnud selgelt suunatud oma sihtrühma toetamiseks. Näiteks, kuigi komisjoni dokumentide kohaselt olid Portugali noorte tegevusrühma koosolekul prioriteediks kõrgelt haritud noored (nn ajude äravoolu vältimiseks), ei olnud ESFi-poolseks kaasrahastamiseks esitatud meetmed suunatud kõrgelt haritud noorte probleemide lahendamisele⁴³ (vt **7. selgitus**).

40 Itaalia (Sitsiilia) noorte tööhõivekava esitati 19.12.2011 (enne noorte tegevusrühmade algatust) Itaalia ühtekuuluvuskava kontekstis. Noorte tööhõivekava koosneb 452 miljonist eurost liikmesriigi vahenditest, mille kasutamine sai võimalikuks tänu Sitsiilia ESFi rakenduskava ELi eelarvest kaetava kaasrahastamise määra tõstmisele (eesmärk oli vältida vahendite tühistamist).

41 Slovakkias ei tulenenud noorte tegevuskava otseselt noorte tegevusrühmade algatusest. Tegevuskava koostamist alustati juba varem riikliku reformikava ning kutseharidust ja -koolitust käsitleva seaduse muutmise kontekstis.

42 Slovakkias olid sihtrühmaks nii noored alla 29-aastased töötud kui ka üle 50-aastased ebasoodsas olukorras olevad inimesed. Samas ei täpsustatud, kui palju raha eraldati noorte toetamiseks ning seda, mitu töökohta oli kavas iga sihtrühma jaoks luua.

43 *Quadro Nacional de Qualificações*, 7. ja 8. tase.

Näide meetmete halvast suunamisest sihtrühmade vajaduste rahuldamiseks

Noorte tegevusrühma kohtumise protokollis sedastatakse, et „nn ajude äravoolu vähendamiseks ning kõrge kvalifikatsiooniga noorte teadmiste kasutamiseks Portugali tööturul ja majanduses pööratakse strateegilises kavas erilist tähelepanu magistri- ja doktorikraadiga inimestele“. Komisjoni esitatud Portugali noorte tegevuskavas moodustas ainuke spetsiaalselt kõrgharidusega inimestele suunatud meede vaid 11% kavale eraldatud ESFi vahenditest.

65

Liikmesriigid võisid lisada noorte tegevuskavade elemente oma riiklikesse reformikavadesse. Komisjon hindab riiklikke reformikavasid Euroopa poolaasta kontekstis. Seetõttu vaatas kontrollikoda läbi kaheksa liikmesriigi 2012. ja 2013. aasta riiklikud reformikavad ja nende kohta tehtud komisjoni hindamised (uurimaks, kas neis viidatakse noorte tegevusrühmade kohtumiste tulemitele).

66

Kontrollikoda leidis, et noorte tegevusrühmade kohtumiste tulemeid ja nende mõju ESFi rahastamise ümbersuunamisele noorte tööhõive suurendamise meetmetele mainiti riiklikes reformikavades vaid üldiselt (vt **8. selgitus**).

67

Riiklike reformikavade kohta esitatud komisjoni hindamises piirdus noorte tegevusrühmade mainimine peamiselt üldiste avaldustega selle kohta, millised summad olid noorte toetamiseks ümber kavandatud; täpsemalt ei puudutatud aga noorte töötute konkreetsete probleemide ja vajaduste rahuldamiseks pakutud lahendusi ega nende oodatavat mõju.

8. selgitus

Näited ESFi toetatavate noorte tööhõive suurendamise meetmete mainimisest riiklikes reformikavades

Itaalia 2012. aasta riiklikus reformikavas mainiti, et „ümberkavandamist kasutatakse noorte koolituse ja tööalase konkurentsivõime parandamise meetmete puhul; seda tehakse peale 30. jaanuari 2012. aasta Euroopa Ülemkogu kohtumist loodud ELi-Itaalia noorte töötuse ja ettevõtluse tegevusrühma raames“. Ümberkavandamisest puudutatud meetmete kohta täpsustavaid üksikasju aga ei esitatud.

Iiri 2012. aasta riiklik reformikava sisaldas noorte töötust käsitlevat lõiku. Selles mainiti ühte veebruaris aset leidnud komisjoni delegatsiooni külaskäiku, mille käigus arutati noorte töötuse põhiprobleeme. Samas ei kirjeldatud aga visiidi tulemeid, st ELi vahenditega toetatavaid meetmeid. Tekstis öeldi, et Iiri valitsuse prioriteediks on „jätkata uuenduslike lahenduste otsimist selle olulise probleemi lahendamiseks“.

Komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle

68

Noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle tehtud komisjonipoolse järelevalve ja aruandluse puhul uuris kontrollikoda, kas:

- noorte tegevusrühmade poolt ümber kavandatud ja ümber suunatud summade kohta loodi konkreetne järelevalvekord;
- komisjoni järelevalve sisaldas asjakohast ja usaldusväärset teavet noorte tegevusrühmade algatuse tegelike saavutuste kohta.

Komisjoni järelevalve noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle põhines ESFi üle tehtava tavalise järelevalvega

69

Komisjon on koos liikmesriikidega jälginud noorte tegevusrühmade töö tulemusel rakenduskavades tehtud noorteteemalisi muudatusi; töö on põhinenud ESFi olemasoleval õiguslikul raamistikul ja eelkõige iga-aastastel rakendamisaruannetel ja rakenduskavade iga-aastaselt kontrollimisel.

70

Kontrollikoja poolt läbi vaadatud rakendamisaruannetes anti vähe teavet vahendite ümbersuunamise ja selle abil saavutatud tulemuste kohta. Need sisaldavad tavaliselt vaid näiteid, mitte aga järjepidevat ja võrreldavat teavet konkreetsete noorte sihtrühmade kohta. Kontrollikoda leidis, et ainult Hispaania (Navarra rakenduskava) 2012. aasta rakendamisarande kohta esitatud tähelepanekutes nõudis komisjon selgesõnaliselt noorte töövõimaluste algatuse järelevalvenäitajate esitamist⁴⁴.

71

Kontrollikoda hindas ka komisjoni esitatud iga-aastaste kontrollikoosolekute protokolle ja leidis, et seitsmest kontrollitud juhtumist nelja puhul⁴⁵ keskendusid komisjoni kommentaarid tegelike tulemuste asemel rahalisele rakendamisele ja väljunditele. Läbi-vaadatud protokollides leidis kontrollikoda viiteid noorte tegevusrühmade algatuse kontekstis saavutatud tulemustele Itaalia, Leedu ja Slovakkia puhul.

72

Kontrollikoja analüüsi põhjal aktsepteeris komisjon liikmesriikide poolt iga-aastastel kontrollikoosolekutel esitatud andmed ilma neid piisavalt kontrollimata (vt **9. selgitus**).

44 Noorte tegevusrühmade algatuse kontekstis.

45 2012. aastal lirmaal iga-aastast kontrollikoosolekut ei korraldatud.

Näide probleemidest, mis tulenesid liikmesriikides saavutatud tulemuste kohta esitatud andmetest

Komisjoni koostatud Leedu iga-aastase kontrollikoosoleku (jaanuar 2014) protokoll kohaselt olid kolme meetme sihtnäitajad juba saavutatud⁴⁶. Neist ühe (mikrokrediitide meede) ülearvutamisel leidis kontrollikoda, et sihtarv oli saavutatud vaid 72% ulatuses.

⁴⁶ Kutseharidus ja koolitus noortele, tugi erialateadmiste omandamiseks ja mikrokrediidid.

Puudused komisjonipoolses järelevalves noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste üle**73**

Informeerimaks Euroopa Ülemkogu noorte tegevusrühmade algatuse raames toimuva ümberkavandamise edenemise kohta, küsis komisjon ESFi korraldusasutustelt juhtumipõhiselt teavet liikmesriikide olukorra kohta (eelkõige ESFi ümber kavandatud / ümber suunatud vahendite summa ja neist tõenäoliselt kasu saanud inimeste arv). Komisjoni teabepäringud puudutavad üksnes väljundinäitajaid (nt ESFi meetmetes osalenute arv), mitte tulemusi (vt punkt 26).

74

Saadud informatsiooni alusel andis komisjon aru noorte tegevusrühmade algatuse tulemuste kohta, seda nii vastusena Euroopa Ülemkogu mitmele päringule (mai 2012, november 2012, märts 2013, juuni 2013 ja oktoober 2013) kui ka omal initsiatiivil (märts 2014).

75

Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni poolt Euroopa Ülemkogule esitatud ajakohastatud teabe ja muud teatised ning leidis, et need ei sisaldanud ümber kavandatud ja ümber suunatud vahendite kvalitatiivset analüüsi (vt **10. selgitus**).

76

Pealkirjade „Konkreetsed tegevused” ja „Tegevusrühmade abil riikides noorte abistamisel saavutatud konkreetsed tulemused” all kirjeldatud näited ei olnud kohati ammendavad (vt **11. selgitus**).

10. selgitus

Näited komisjoni poolt Euroopa Ülemkogule esitatud ajakohastatud andmetes sisaldunud teabe puudulikkusest analüüsist

Noorte tegevusrühmade töö edenemise kohta esitatud teabes kirjeldati liiga vähe tegevusrühmade tulemusi. 2012. aasta mais esitatud aruandes kirjutati Kreeka kohta näiteks järgmist: „Noorte tegevusrühma 2012. aasta kevadel tehtud töö tulemusel algatatakse noorte jaoks uusi suunatud tegevusi.”; samas ei täpsustatud, milliseid uusi meetmeid ESFi vahenditest toetatakse ja milliste summadega.

Lisaks teatati Hispaania kohta, et „riiklikele tööturuasutustele eraldati noorte tööhõive suurendamiseks 135 miljonit eurot”. Täiendavad vahendid eraldati juba olemasolevate riiklike meetmete toetamiseks, mis olid eelkõige mõeldud noortele uute töökohtade loomiseks; samas ei selgitatud nende meetmete varasemat mõjusust.

11. selgitus

Näited tegevuste kohta esitatud liialt optimistlikest aruannetest

Itaalia piirkondliku rakenduskava puhul (Sitsiilia) ei rahastatud uusi noorte tööhõive suurendamise meetmeid mitte ESFi vahendite ümberpaigutamisega, vaid ELi kaasrahastamismäära suurendamisega, mille tulemusel vabanesid algselt rakenduskavale eraldatud vahendid. Kirjeldatud teguviisi lubati tingimusel, et liikmesriigi vahendeid kasutatakse üksnes noorte abistamiseks. Sellest tulenevalt koostati 452 miljoni euro suurune kava, millest pidi kasu saama 50 000 noort. Vahemikus mai 2012 kuni juuni 2013 kajastas komisjon kava alustamist ja teavitas selle edenemisest mitmes nõukogule esitatud aruandes.

Juunis 2013 teavitas järelevalvekomitee aga komisjoni, et kava algusetapp oli ajakavast oluliselt maha jäänud. Projekt käivitati lõpuks juunis 2014, ent vahetult pärast seda (augustis 2014) tühistas Sitsiilia piirkond oma otsuse, millega oli eraldanud vahendid projekti kavandatud meetmete elluviimiseks. Tühistamine oli tingitud osalejate valikuks kasutatud IT-süsteemi märkimisväärtest puudustest, mistõttu ei saanud ligikaudu 54% kasutajatest valikuprotsessis osaleda⁴⁷.

⁴⁷ Regione Sicilia, Decreto del Dirigente Generale Numero 4567, 18. august 2014.

77

Kuna kõigi andmete aluseks olid komisjoni poolt liikmesriikidele esitatud päringud, tuli nõukogule vastamiseks ja/või ajakohastatud teabe avaldamiseks alati uus päring esitada. Komisjonil ei ole õigust liikmesriikide poolt vabatahtlikult esitatud teabe usutavust

ja/või usaldusväärsust kontrollida. Sellest tulenevalt võib tekkida oht, et nõukogule koostatud eduaruannetes esitatakse ebausaldusväärsed või ebaõiged andmed. Samas ei olnud ka ESFi raamistikus esitatud andmete kontrollimine alati mõjus (vt **12. selgitus**).

12. selgitus

Näide sidusrühmadele esitatud ebatäpsetest andmetest

2014. aasta märtsi eduaruandes märkis komisjon Portugali algatuse „Impulso Jovem” kohta, et: „Portugalis [---] suunati ümber 143 miljonit eurot ESFi vahendeid [---] ning kogu summa oli 2013. aasta lõpuks kulukohustustega seotud. Meetmega hõlmatakse 56 000 noort”. Tegu paistab aga olema pigem sihtnäitaja kui juba saavutatud arvuga. Inimpotentsiaali rakenduskava 2013. aasta rakendusaruandes kava täitmise kohta esitatud lõplike finantsandmete kohaselt hõlmasid meetmed tegelikult vähem kui 10 000 noort.

78

Kontrollikoda järeldas, et komisjoni nõuandva toe mõjust liikmesriikide abistamisel noorte tegevusrühmade valdkonnas piiras asjaolu, et komisjonil oli vähe kvaliteetset teavet selle kohta, kuidas noorte töötuse vähendamiseks mõeldud ESFi või liikmesriikide meetmed tegelikult mõjuvad (vt punktid 25–37). Lisaks keskendus komisjon liikmesriikide poolt ESFi rakenduskaardesse pakutud muudatusi hinnates peamiselt eelarveaspektidele, mitte ESFi vahendite kõige paremale kasutamisele (vt punktid 58–61). Puudusi oli ka komisjoni poolt kuni 2014. aasta lõpuni noorte tegevusrühmade algatuse üle tehtud tulemuste aruandluses (vt punktid 73–77).

Komisjon toetas liikmesriike nõustamisega, ent teda takistasid olemasoleva teabe piiratud hulk ja puudulik kvaliteet

79

Noorte tegevusrühmade algatus ei suutnud täita 2012. aasta Euroopa Ülemkogu kohtumisel tekitatud kõrgeid ootusi; muu hulgas tulenes see programmitöö perioodi 2007–2013 määrustes sätestatud järelevalve- ja aruandluskorra alusel komisjoni käsutuses olnud teabe piiratusest. See tähendas, et komisjonil puudusid:

- ülevaade ESFi rahastatud olemasolevate noorte tööhõive meetmete kohta ning selle kohta, millised neist olid liikmesriikides edukad (kavandatud ja tegelikud tulemused). Nimetatud teave oleks aidanud teha praktilisi ja kiireid ettepanekuid ESFi vahendite ümbersuunamiseks meetmetele, mille tulemuslikkus oli juba mujal varem kinnitust leidnud;

- täielik ja ajakohastatud teave potentsiaalselt ümber kavandavate ja/või ümber suunatavate ESFi vahendite kohta.

80

Komisjoni ettevalmistustöö käigus koostati kõigi kaheksa liikmesriigi kohta riigi teabevormid. Komisjon koordineeris ka noorte tegevusrühmade kohtumisi ning koostas ESFi vahendite ümberkavandamist ja ümbersuunamist kajastavad kokkuvõtlikud järeldused. Mõlemad loetletud tegevused olid küll positiivsed, ent need viidi ellu ülalmainitud piirangutega.

81

Kontrollikoja analüüs näitas samuti, et kaheksa liikmesriigi jaoks loodud noorte tegevusrühmad tegid noorte töötute probleemi kiiremaks ja tulemuslikumaks leevendamiseks vähe konkreetseid ettepanekuid. Komisjoni kavandatud põhjalike noorte tegevuskavade koostamiseks ning struktuurifondide mõjusamaks kasutamiseks noorte töötuse vähendamisel liikmesriikides peaks algatus olema laiapõhjalisem, jätkusuutlikum ja pikaajalisem.

1. soovitus

Tulevikus peaks komisjon sarnaste algatuste puhul võtma piisavalt arvesse poliitilisest ja õiguslikust kontekstist ning komisjoni selle valdkonna teadmisest ja kogemustest (ELi ja riiklike vahenditega võetud meetmete elluviimisel saadud) lähtuvaid võimalusi ja piiranguid ning finantsressursside olemasolu nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil.

**ESFi vahendite
ümberkavandamine ja
ümbersuunamine toimusid
küll noorte tegevusrühmade
initsiatiivil, ent
rakenduskavade muudatusi
hinnanud komisjon
keskendus peamiselt
eelarveaspektidele**

82

Liikmesriikidest komisjonile esitatud andmetel põhjal (seisuga juuni 2013) kavandati ja jagati seitsmes asjaomas liikmesriigis kaheksast ümber kokku 1,9 miljardit eurot ESFi vahendeid. Kogusummat on aga raske nimetada, kuna ESFi vahendite ümberkavandamine ei pruugi olla tingitud üksnes noorte tegevusrühmade algatusest, vaid ka muudest põhjustest.

83

Noorte tegevusrühmade kohtumiste ja nendega seotud kokkuvõtlike järelduste põhjal koostasid kõik liikmesriigid oma noorte tegevuskava või kajastasid neid aspekte riiklikes reformikavades (kui mõlemad olid oma olemuselt üldised). Käesolevas kontekstis ESFi vahendite ümberkavandamiseks vajalik rakenduskavade muutmine saab põhineda üksnes asjaomase liikmesriigi ettepanekul. Edasi peab komisjon hindama liikmesriigi esitatud põhjendust ja, kui see on rahuldav, muudatuse heaks kiitma.

84

Kontrollikoda leidis, et liikmesriikide valimisse kuulunud rakenduskavade muudatusettepanekuid hinnates ei uurinud komisjon, kas ümber kavandatud ESFi vahendid aitaksid noortel tõenäoliselt paremini tööd leida või oma tööalast konkurentsivõimet parandada kui algselt kavandatud meetmed. Selle asemel keskenduti komisjoni hinnangus peamiselt ümberkavandamise eelarveaspektidele. Liikmesriikidest komisjonile edastatud andmete alusel järeldas kontrollikoda, et on võimatu hinnata, mil määral olid 2012. aastal ümber kavandatud ja/või ümber jaotatud vahendid suunatud erinevate noorte töötute rühmade vajaduste rahuldamisele.

2. soovitus

Programmitöö perioodil 2014–2020 peaks komisjon:

- a) tagama, et liikmesriikide tulevased taotlused vahendite ümberkavandamiseks tuleneksid soovist saavutada paremaid tulemusi, mitte aga vajadusest lahendada peamiselt ELi vahendite ärakasutamisel ilmnunud probleeme;
- b) kiitma rakenduskavade muutmiseks esitatud liikmesriikide taotlused heaks vaid juhul, kui soovitud eelarve ümberpaigutustega lubatud täiendavad tulemused on ka reaalselt saavutatavad;
- c) nõudma liikmesriikidelt iga-aastastes rakendusaruannetes küllaldaselt täpset aruandlust ja saavutatud tulemuste esitamist nii rakenduskavade siseselt tehtavate erakorraliste ümberpaigutuste kui ka prioriteetide muutmise kohta;
- d) osalema aktiivselt rakenduskavade järelevalvekomiteede töös ning juhul, kui komisjonile on iga-aastase rakendusaruande hindamisest selge, et seatud sihte ei saavutata, julgustama liikmesriike asjakohaseid meetmeid võtma.

Puudused nõukogule noorte tegevusrühmade algatuse mõju üle esitatavas komisjonipoolses aruandluses

85

Kuna komisjon oli teadlik ESFi järelevalvekorra raames liikmesriikidest süstemaatiliselt esitatava teabe piiratudusest, küsis ta algatuse edenemise kohta nõukogule esitatavate regulaarsete eduaruannete koostamiseks liikmesriikidelt teavet juhtumipõhiselt. Komisjonil ei ole aga õigust liikmesriikide poolt vabatahtlikult esitatud teabe usutavust ja/või usaldusväärsust kontrollida. Samas ei olnud ka ESFi raamistikus esitatud andmete kontrollimine alati mõjus.

86

Seetõttu näitas nõukogule esitatud teabe analüüs, et kohati oli probleeme andmete täielikkuse, järjepidevuse ja usaldusväärsusega. Kuna komisjon ei kontrolli süstemaatiliselt liikmesriikide esitatud andmeid, võib tekkida oht, et nõukogule koostatud eduaruannetes esitataks ebausaldusväärseid või ebaõigeid andmeid.

3. soovitus

Juhul, kui komisjon kasutab oma teatistes liikmesriikide esitatud andmeid, peaks ta kehtestama minimaalse usutavuse ja usaldusväärsuse tagamiseks süstemaatilised kontrollid.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Henri GRETHEN, võttis käesoleva aruande vastu 11. novembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

Kokkuvõte

I
Komisjoni ühine vastus punktidele I, II, III ja IV

Viimasel kümnendil on noorte töötus olnud laialt levinud probleem paljudes liikmesriikides. Ehkki noorte tegevusrühmade algatus on ajutine vahend, on see aidanud seada selle probleemi, mida majanduskriis veelgi süvendas, Euroopa poliitilises tegevuskavas tähtsaks kohale.

Tänu sellisele uuele teadlikkusele on võetud nii ELis kui ka liikmesriikides arvukalt konkreetseid meetmeid, mille hulka kuuluvad eelkõige noortegarantii ja noorte tööhõive algatus. Laiema tööhõivepaketi järelemeede – noorte tööhõive pakett (2012) – sisaldas ettepanekut luua noortegarantii. Selle tulemusel koostati soovitus, mille nõukogu võttis vastu 2013. aasta aprillis.

Lisaks pani see Euroopa juhte astuma konkreetseid samme rahastamise valdkonnas, täpsemalt käivitati noorte tööhõive algatus (2013). Selle eesmärk on toetada mittetöötavaid ja mitteõppivaid noori nendes piirkondades, kus noorte töötuse määr on üle 25%. Noorte tööhõive algatuse ja Euroopa Sotsiaalfondi raames on liikmesriikidele eraldatud sihipäraseid vahendid noortegarantii elluviimiseks.

IV
Komisjon märgib, et liikmesriikide hinnangud Euroopa Sotsiaalfondi kasutamata vahendite kohta olid esialgsed ja sõltusid eeskätt asjaomaste rakenduskavade raames juba algatatud projektikonkurssidest ja lepingutest.

V

Komisjon on seisukohal, et noorte tegevusrühmade algatus on täitnud poliitilisi ootusi, mida Euroopa Ülemkogu väljendas oma 30. jaanuari 2012. aasta järeldustes. Ajutise ja täpse ajakavaga ühiste noorte tegevusrühmade algatuse põhieesmärk oli võtta kasutusele ELi ja liikmesriikide vahendid, sealhulgas struktuurifondide vahendid, ning arutada noorte töökohtade kavadesse lisatavaid poliitikareformide põhimõtteid. Rühmade abil taheti juhtida probleemile otsustavalt tähelepanu, suurendades juhtpoliitikute teadlikkust, tekitades vajaduse kiireks tegutsemiseks ja luues võimalused jõulisemateks meetmeteks ilma ülemäärase halduskoormuse ja/või õigusmenetluseta.

Samuti olid noorte tegevusrühmad komisjoni arvates olulised ka selle poolest, et need aitasid sillutada teed uutele noorte töötuse vastu võitlemise algatustele, nagu noortegarantii ja noorte tööhõive algatus, ning parandada Euroopa Sotsiaalfondi 2014.–2020. aasta programmitööd, keskendudes rohkem noortele.

Komisjon kasutas ennetavalt kõiki kehtivas õigusraamistikus temale kättesaadavaid vahendeid, et saavutada noorte tegevusrühmade algatuse eesmärgid ja anda nende kohta aru.

Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahaliste vahendite puhul ei pruugi komisjonil küll olla alati üksikasjalikku ülevaadet kõigist toetatavatest meetmetest, kuid ta annab nõu ja suuniseid, arvestades muu hulgas saadud teavet ja Euroopa poolaasta raames esitatud poliitikameetmete hinnangut; noorte tegevusrühmade kohtumiste üks eesmärk oligi kontrollida liikmesriikidega põhjalikult üle Euroopa Sotsiaalfondi kasutamata vahendite hinnanguline maht, tagades sealjuures parima ja kõige ajakohasema teabe kasutamise.

Rahastatud meetmete sobivuse kohta võib väita, et ESFist toetatud tüüpilised noorte tööhõivemeetmed olid koolitus, töökogemus, toetuste taotlemine ning jätkuharidus ja -koolitus ning eesmärk oli suunata liikmesriike edendama neist meetmetest kõige tulemuslikumaid.

Komisjon andis Euroopa Ülemkogule liikmesriikidelt saadud teabe põhjal korrapäraselt aru ning teavitas pärast noorte tegevusrühmade rakendamist paljudest positiivsetest muutustest seoses kohapeal võetud meetmete, liikmesriikide eelarvetoetuste ja toetust saanud noorte arvuga. Komisjon on seisukohal, et vahendid, mis kavandati ümber hästi toimivate noorteprogrammide rahalise toetuse suurendamise eesmärgil, parandasid selgelt ELi toetust noortele.

Järelevalve kohta märgib komisjon, et eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega vastutavad liikmesriigid järelevalve- ja aruandlussüsteemi kehtestamise ja nende usaldusväärsuse eest ning komisjon kontrollib seda auditite kaudu. Komisjoni käsutuses oli teave, mis põhines Euroopa Sotsiaalfondi määruses nõutud aruannetel. Kuna noorte tegevusrühmad oli poliitiline meede, mis kuulutati sellisena välja kohe alguses, kogus komisjon teavet ka mitteametlikult: küsimustike ja teabenõuete kaudu ning muudes poliitilistes protsessides, eriti Euroopa poolaasta raames. Komisjonil ei ole õiguslikke volitusi kontrollida sellise teabe usaldusväärsust ja/või paikapidavust.

VI Esimene taane

Komisjon nõustub soovitusel.

Oma tegevuses võtab komisjon alati arvesse poliitilist, õiguslikku, finants- ja halduskonteksti. Eelkõige noorte tegevusrühmade algatuse puhul teadis komisjon, et sellega seoses võib tekkida mitmesuguseid takistusi. See ei andnud aga põhjust käed rüpes istuda: arvestades noorte töötusega seotud vastuvõetamatut olukorda, otsustas komisjon teha olukorra parandamiseks kõik mis võimalik.

Üldiselt tugineb komisjon selliste meetmete puhul järjekindlalt kogemustele, mis on saadud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, eeskätt Euroopa Sotsiaalfondi rakendamisest, ning komisjoni osalemisele Euroopa poolaasta raames.

VI Teine taane a)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et kehtiv õigusraamistik hõlmab vajalikke nõudeid.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta õigusraamistikus on astutud juba suur samm tingimuste suunas, mis tagavad raha parema kasutamise. See saavutatakse muu hulgas tulemusraamistiku ja -reservi, eeltingimuste ning ühiste väljund- ja tulemusnäitajatega. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamine ja programmi töö on seotud tihedalt liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia ning riigipõhiste soovistega.

Ühissätete määruse artikli 30 kohaselt peab asjaomane liikmesriik rakenduskava muutusi põhjendama, tuues esile eeldatava mõju strateegia „Euroopa 2020“ riiklike eesmärkide ning rakenduskavas kindlaksmääratud konkreetsete eesmärkide saavutamisele.

Peale selle on määruse artikli 23 kohaselt komisjonil õigus omal algatusel nõuda liikmesriigilt rakenduskava muudatustepanekute esitamist, et kava oleks kooskõlas nõukogu soovistega Euroopa poolaasta raames, ja tagada seega, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega toetatakse asjakohaseid majanduskasvu ja töökohtadega seotud riiklikke ja piirkondlikke prioriteete.

Komisjon märgib, et eelarve või kasutussuutlikkusega seotud küsimuste järelevalve kuulub samuti komisjoni järelevalveülesannete hulka.

VI Teine taane b)

Komisjon nõustub soovitusel ja on samuti seisukohal, et kehtiv õigusraamistik hõlmab vajalikke nõudeid.

Ühissätete määruse artiklis 30 on sõnaselgelt nõutud, et pärast seda, kui komisjon on liikmesriigi põhjendust hinnanud ja taotlenud lisateavet, esitab liikmesriik komisjonile kogu vajaliku lisateabe. Peale selle kehtivad konkreetset lisanõuded rakenduskava sellistele muudatustele, mis on seotud tulemusreservi eraldistega.

VI Teine taane c)

Komisjon nõustub soovitusel ja on samuti seisukohal, et kehtiv õigusraamistik hõlmab vajalikke nõudeid.

Ühissätete määruks näha ette aruandlus kõigi asjakohaste tulemuslikkuse aspektide kohta artiklis 50 sätestatud rakendamise aastaaruannete raames. Liikmesriigid peavad andma aru ka sekkumiskategooriate kaupa, mis on sätestatud asjaomases komisjoni rakendusmääruks (EL) nr 215/2014.

VI Teine taane d)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et seda tehakse ka juba praegu, arvestades tema konkreetset pädevust järelevalvekomitees osalemisel.

Kolmas taane

Komisjon nõustub soovitusel. Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega kontrollib komisjon muu hulgas tööpoolest liikmesriikide esitatud raamatupidamisandmete kirjendamise ja salvestamise süsteemide ning rakendamismetode järjepidevust. Seda teevad tavaliselt süsteemi auditeerimise raames nii komisjon kui ka liikmesriikide auditeerimisasutused.

Programmiperioodi 2014–2020 suhtes näha ette, et Euroopa Sotsiaalfondi / noorte tööhõive algatuse korraldusasutus koostab, säilitab ja kirjendab elektrooniliselt usaldusväärseid näitajate andmed (artikli 125 lõike 2 punktid a, d ja e), mida kontrollib komisjon.

Sissejuhatus

09

Komisjon tegi ettepaneku luua tegevusrühmad nendes liikmesriikides, kus noorte töötus oli märkimisväärselt üle ELi keskmise, ja Euroopa Ülemkogu toetas seda ettepanekut. Sellel ajal oli ELi keskmine töötuse määr 22,3% ja seega valiti baasmääraks 30%, mis oli kooskõlas Euroopa Ülemkogu avaldusega; meetme tingimustele vastas kaheksa liikmesriiki. Komisjon on seisukohal, et ta tegutses kooskõlas Euroopa Ülemkogu avaldusega.

Tähelepanekud

Komisjoni ühine vastus punktidele 25 ja 26

Komisjonil on õigus valvata ELi vahendite kasutamise järele üksnes kooskõlas määrustega ja liikmesriikidel on tulemuslikkuse kohta käiva teabe edastamisel märkimisväärne kaalutusõigus. Ehkki noorte suhtes oli kehtestatud ühine (kohustuslik) väljundnäitaja, andsid liikmesriigid igal aastal saavutatud tulemustest aru ka rakendamise aastaaruannetes, tuginedes konkreetsetele näitajatele, mis olid rakenduskavas iga prioriteetse suuna kohta kindlaks määratud, kuid neid konkreetseid näitajaid ei olnud võimalik ELi tasandil koondada. Kõigil juhtudel pidas komisjon kehtestatud nõuetest kinni.

27

Komisjon on seisukohal, et kuigi näitajad sõltusid konkreetsest rakenduskavast, oli nende arv piisav, et komisjonil oleks võimalik asjakohaselt järelevalvet teha.

ESFi ekspertide hindamisvõrgustiku uuringus kindlaks tehtud probleemide põhjuseks on peamiselt asjaolu, et erinevalt väljundnäitajatest ei olnud konkreetsete meetmete tulemusnäitajatest aruandmine kohustuslik. Seetõttu puuduvad tulemusnäitajate kohta kõikehõlmavad ja järjepidevad andmed. Ühiste väljund- ja tulemusnäitajate kehtestamine 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil kõrvaldab selle probleemi.

28

Siseauditi talituse aruandes, millele kontrollikoda viitab, järeldatakse, et teatavate puuduste põhjuseks on õigusraamistik, millel komisjoni töö isenesest põhineb. Aruandes tunnistatakse ka seda, et 2014.–2020. aasta õigusraamistikuga on tulemusnäitajatega seotud nõudeid märkimisväärselt täiustatud. 2007.–2013. aastal olid korraldusasutused kohustatud määrama rakenduskavades kindlaks konkreetseid tulemusnäitajad ja eesmärgid. Neid arutati rakenduskavade programmi koostamisel. Komisjon tunnistab, et andmete koondamine ELi tasandil on seetõttu olnud probleemne, kuid peab enda tegevust rakenduskavade järelevalves asjakohaseks. Peale selle korraldas komisjon uuringu, milles analüüsis kõiki konkreetseid tulemusnäitajaid, ja kasutas saadud teadmisi selleks, et esitada ettepanek ühiste tulemusnäitajate kohta perioodiks 2014.–2020. Samuti moodustas ta hindamisvõrgustiku, et püüda ühendada korraldusasutustelt saadud järelevalve- ja hindamistööendid eesmärgiga tagada tulemuslikkust käsitlev teave teenistuste ja komisjoni aruannete jaoks.

29

Komisjon märgib, et komisjoni ametnike teavitati rakenduskavade rakendamise edenemisest ja headest tavadest korrapäraselt korraldusasutustega peetud kahepoolsete kohtumiste kaudu, komisjoni rakendamise aastaaruande hinnangu kaudu ning määrusega ette nähtud ja ka liikmesriikide poliitikaosakondadega Euroopa poolaasta tsükli raames toimunud kohtumistel osalemise kaudu. Tänu mitmesuguste konkreetsete näitajate analüüsimisele on komisjon väga hästi teadlik eri rakenduskavade elluviimise tulemuslikkusest.

Komisjon on korraldanud ka mitme 2007.–2013. aasta meetme hindamise, mille tulemused esitatakse 2016. aasta keskpaigas. Kõik need hinnangud annavad kasulikke tõendeid programmide täitmise kohta. Peale selle sisalduvad lõpparuannetes konkreetseid osad, milles käsitletakse saadud õppetunde ja häid tavasid.

Komisjoni ühine vastus punktidele 30–32

Komisjoni aruanne oli ülevaade korraldusasutustele saadetud küsimustikest – need olid liikmesriikide endi hinnangud selle kohta, milline tegevus toimus edukalt hea tavana. Aruande eesmärk oli tutvustada poliitikavaldkondade ideid ja tavasid, et innustada poliitikakujundajaid. Aruandega ei soovitud analüüsida ESFi sekkumismeetmete kvaliteeti ega tõhusust.

34

Komisjon märgib, et noorte tegevusrühmade kohtumiste üks eesmärk oligi täpsustada koos liikmesriikidega, milliseid ELi vahendeid on võimalik kasutada ja mida saaks veel teha, et täita noorte töötute vajadusi.

35

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega on tegevust käsitlevad konkreetseid andmed kättesaadavad liikmesriikide tasandil, sest nemad vastutavad mitmesuguste projektikonkursside algatamise ja elluviimise eest. Vaatamata 2007.–2013. aasta raamistiku objektivsetele piirangutele, on komisjon püüdnud ennetavalt ja korrapärasemalt koguda liikmesriikidelt asjakohast teavet, mis käsitleb ESFi toetust noorte tööhõive meetmetele seoses muude, kogu ELi hõlmavate noorte töötust puudutavate projektidega.

36

Komisjon märgib, et tema hinnangute aluseks olid andmed, mille liikmesriigid vabatahtlikult esitasid. Need hinnangud olid vaid kahepoolsete läbirääkimiste lähtepunktiks ja neid ajakohastati korrapäraselt vastavalt liikmesriigi tegelikule olukorrale.

37

Komisjon tunnistab, et Slovakkia puhul tehti tehniline viga. Noorte tegevusrühmade kohtumistel peeti arutelud põhinesid aga õigetest arvandmetel.

38

Komisjon märgib, et noorte tegevusrühmade kohtumiste ettevalmistamisel peaks iga hinnangu aluseks olema see, mida komisjon on teatanud, millele ta on pühendunud ja mida on realselt võimalik saavutada kokkulepitud ajakava raames ja kehtiva õigusraamistiku piires.

40

Komisjon leiab, et noorte tegevusrühmade eesmärk ei olnud koostada liikmesriikidele eelanalüüse konkreetsete noorterühmade kohta ega selgitada välja tulevaste oskuste vajadusi.

Samuti ei piirdu komisjoni tööturuvajaduste analüüs riikide teabelehtedega, mida kasutati kui ülevaatlikke dokumente noorte tegevusrühmade kahepoolsete kohtumiste taustteabena. Geograafiliste piirkondadega seotud ametnikud valmistavad ette üksikasjalikud aruanded riikide kohta ja analüüsivad põhjalikult liikmesriikide tööhõive- ja sotsiaalpoliitika olukorda, mida seejärel arvestatakse riigipõhiste soovitude koostamisel. Noorte töötusele tuleb läheneda kõikehõlmaval viisil ning kõnealustel teabelehtedel esitataksegi järjepidevad andmed ja tegevuspõhimõtted nii tööhõivega seotud küsimuste kui ka muude kriitiliste valdkondade, näiteks hariduse kohta.

Suurima noorte töötuse määraga liikmesriikide väljaselgitamisel ning sellele järgnevatel analüüsidel ja aruteludel kasutati Eurostati standardset noorte määratlust (15–24-aastased). Kogu noorte tegevusrühmade algatuse põhimõte oli aga tagada kõige sobivamad riigist lähtuvad meetmed, seega kohandati määratlust mõnevõrra, kui see oli riigi olude tõttu põhjendatud.

41

Noorte tegevusrühmade ülesanne oli selgitada välja võimalused kiireks tegutsemiseks, et reageerida kriisi vahetule mõjule. Oskuste mittevastavus nõudlusele on struktuurne probleem ning juba ESFi rakenduskavade koostamisel 2006. aastal seati eesmärgiks tööturu struktuursete probleemide lahendamine. Paraku on struktuurireformi eesmärgi täitmist olulisel määral takistanud majanduskriis, mille tagajärjel tõusis töötuse määr järsult kogu ELis. Ehkki noorte tegevusrühmade ülesanne oli püüda leida kiireid lahendusi nii rahalises kui ka poliitika elluviimise mõttes, oli komisjoni jõupingutuste üldine paralleelne eesmärk juhtida liikmesriigid tagasi reformi tee.

Lisaks kogus komisjon suure osa konkreetsest poliitikavaldkonnaga seotud teabest Euroopa poolaasta analüütilise töö raames ning see on avaldatud komisjoni/riigipõhistes aruannetes. Veel võttis komisjon oma töö aluseks mitmesugused eksperdiarvamused ja tööhõive peadirektoraadi sisepoliitika aruanded, eriti nn riigipõhised aruanded, mis on koostatud Euroopa poolaasta raames.

42

Komisjon märgib, et kaheksa riigi kohta koostatud teabelehtedel esitati tööturuvajaduste analüüsil põhinevad poliitilised suunised, mida toetasid mitmesugused allikad, eriti analüüs, mille komisjon koostas Euroopa poolaasta raames.

43

Vt komisjoni vastus punktile 41.

44

Itaalias oli noorte olukord tööturul iseäranis keerule. Riigi teabelehel toodi esile mõningad eriti muret tekitavad rühmad, teiste hulgas kõrg- ja keskharidusega noored pärast kooli lõpetamist, kuid algatustes järgiti üldist lähenemist, et käsitleda olukorda kõikehõlmaval viisil.

Vahendite haldamise ümberpaigutamise otsusel oli (nagu kõigi teiste noorte tegevusrühmade algatuste puhul) selgelt kaks eesmärki: parandada inimkapitali taset (et aidata kaasa tööhõivele) ja kiirendada vahendite kasutamist (arvestades, nagu riigi teabelehel märgitud, et Itaalia probleemid ei ole seotud vahendite kasutamise prioriteetidega, vaid viivitustega rakendamisel).

45

Komisjon märgib, et noorte tegevusrühmade tulemi hindamisel tuleb arvesse võtta noorte tegevusrühmade lähetuste eesmärki ja otstarvet ning ESFi õigusraamistikku.

47

Noorte tegevusrühmade lähetuste peamine mõte oli selgitada kõrgetasemeliste poliitiliste arutelude abil välja viisid, kuidas liikmesriikide asutused saavad vahendeid ümber suunata nii, et lühikese ajaga saavutatakse parim tulemus. Selleks oli eelkõige vaja kokku leppida, kuidas suhtuda konkureerivatesse ESFi prioriteetidesse, kuid vahendite haldamise tehnilisi üksikasju ei arutatud. Kohtumised andsid võimaluse uurida erinevaid väljaavaateid, mida oli vaja kontrollida tehnilisest seisukohast, arvestades iga rakenduskava eripära.

Enne vahendite ümberkavandamist oli vaja liikmesriikidega arutada, millises ulatuses saab ESFi vahendeid ümber suunata noorteprogrammidele.

Näiteks suure arvu rakenduskavadega riikide puhul – nagu Itaalia – oli vaja kontrollida üksikasjalike ettepanekute kohaldatavust vastavalt iga rakenduskava seisule (rakendamine, tulemused), näiteks millist rakenduskava ümber kavandada, millises ulatuses jms.

49

Komisjon leiab, et peadirektoraadi kokkuvõtlikke järeldusi ei tohiks lugeda kontekstiväliselt. Konkreetsetl Kreeka puhul oli tehniline abi finantsabiprogrammi tõttu juba väga mahukas ning peadirektoraadi kokkuvõtlikes järeldustes soovitati laiendada/edendada pooleliolevaid projekte poliitiliste suuniste andmise kaudu ja luua alus konkreetsete, väljaselgitatud vajadusi täitvate meetmete arendamiseks. Noorte tegevusrühmade tegevustulem oli „sihipäraste sekkumiste tegevuskava, et parandada noorte tööhõivet ja ettevõtlust“, mille Kreeka võttis vastu 2012. aasta detsembris.

Peale selle saavad liikmesriigid juba komisjonilt Euroopa poolaasta raames üksikasjalikud riigipõhised hinnangud ja poliitilised soovitusel.

50

Komisjon osutab punktidele 29, 44 ja 47 antud vastustele.

Vajaduse korral arutati projektikonkursside ja valikukriteeriumide konkreetseid muudatusi järelevalvekomitee koosolekute raames, milles komisjon osaleb nõuandjana. Komisjon on seisukohal, et esitatud algatuste lisaväärtust ei hinnatud ainuüksi seoses nende oodatava mõjuga kasutussuutlikkusele.

51

Komisjon märgib, et rakenduskavade muudatused ei olnud alati seotud üksnes noorte tööhõive meetmetega. Need olid sageli osa vahendite laiemast ümberjaotamisest tööhõivemeetmete vahel üldiselt. Peale selle ei piirdunud komisjoni nõuandev roll noorte tegevusrühmade kontekstis ainult rahaliste vahendite ümberjaotamisega seotud kaalutlustega.

53

Komisjon on seisukohal, et noorte tegevusrühmade algatuse finantstulemist täieliku ülevaate saamiseks on vaja võtta arvesse ka teavet rahaliste vahendite kohta, mis on eraldatud noortega seotud algatustele riikliku kaasarahastamise vähenemise tõttu ESFi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi rakenduskavades. Näiteks Itaalia puhul rahastati rakenduskava ümberkavandamisest tulenenud vahenditest mitmesuguseid ühtekuuluvusmeetmete tegevuskava algatusi (sealhulgas Sitsiilia noorte tööhõivekava). Itaalia esitatud andmete järgi on nende lisavahendite suurus ligikaudu 1,5 miljardit eurot ning need on kuulunud kogu noorte tegevusrühmade algatuse ajal Itaalia kohta teatatud ümbersuunatud vahendite hulka.

54

Komisjon tunnistab tehnilist viga, mis avaldab aga üldsummale väga väikest mõju (vähem kui 4% kogu ESFi seotud summast ja alla 1,2%, kui arvestada kogu noorte tegevusrühmade algatuse eelarvet, sealhulgas Itaalia ühtekuuluvusmeetmete tegevuskava).

56

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega vastutavad liikmesriigid järelevalve- ja aruandlussüsteemide kehtestamise ja nende usaldusväärsuse eest.

60

Komisjon on arvamisel, et parem on suurendada nende noorteprogrammide (koolitus jms) rahalist toetust, mida on juba kohapeal rakendatud, kui jätta vahendid kasutamata automaatse kulukohustustest vabastamise tõttu. Edendatavaid kavasid hinnati juba nende vastuvõtmise ajal ja nende rakendamine oli kooskõlas määruste nõuetega.

Kui vaadelda rahastatud meetmete sobivust, siis ESFist toetatud tüüpilised noorte tööhõive-meetmed olid koolitus, töökogemuse saamine, toetuste taotlemine ning jätkuharidus ja -koolitus ning komisjon soovis suunata liikmesriike edendama neist meetmetest kõige tulemuslikumaid. 2011. aasta üldisel noorte töötuse taustal (üldine madal tööhõivemäär ja kasvav mitteaktiivsuse määr, eriti mittetöötavate ja mitteõppivate noorte seas) oli komisjoni üks eesmärgi suurendada ka sellistes meetmetes osalejate arvu, mis võib parandada noorte tööalast konkurentsivõimet tööturul. Viimaks on kõik eespool nimetatud meetmed endiselt otsustava tähtsusega ka noortegarantii jaoks, mida toetatakse samuti rahaliselt ESFi raames.

Ühine vastus punktile 64 ja 7. selgitusele

Komisjon toonitab, et prioriteetsed rühmad, kelle üle noorte tegevusrühmade kahepoolsetel kohtumistel arutleti, olid nii kvalifitseeritud kui ka põhiharidusega noored. Nendele kahele rühmale keskenduti ka Portugali noorte tegevuskavas „Impulso Jovem” ja sellega seotud rakenduskava ümberkavandamisel.

Ühine vastus punktidele 65, 66 ja 67 ning 8. selgitusele

Komisjon märgib, et riiklikud reformikavad on strateegilised dokumendid, mille eest vastutavad üksnes liikmesriigid. Nende eesmärk ei ole kirjeldada seda, milliseid meetmeid toetatakse ELi fondide raames noorte tegevusrühmade kohtumise tulemusena.

Komisjon jälgib noorte olukorda tööturul Euroopa poolaasta raames, mille eesmärk on tugevdada ja edendada ELi kodanikele kasulikke poliitilisi reforme. Sellega seoses esitab komisjon riikide aruannetes põhjaliku analüütilise hinnangu ja pakub riigipõhistes soovitusel välja poliitikameetmed. 2015. aasta Euroopa poolaasta raames soovitati viiel liikmesriigil võtta selles valdkonnas viljakamaid meetmeid.

68

Et liikmesriikide halduskoormus oleks võimalikult väike ja et tulemusteni jõutaks kiiremini, rakendati ja kontrolliti noorte tegevusrühmi komisjoni sõnul kooskõlas ESFi õigussätetega.

70

Komisjon märgib, et näitajate eesmärkide kohta esitatud teave sõltub rakenduskava suhtes väljapakutud muudatuste üldisest taustast ja sellest, kas need on seotud konkreetset noorte tööhõivega või on laiemad ja käsitlevad kogu rakenduskavaga hõlmatud sihtrühmade tööhõivemeetmete edendamist.

Näiteks Kreeka puhul olid noori käsitlevad seirenäitajad esitatud juba rakenduskavades.

71

Komisjon märgib, et iga-aastase kontrollikoosoleku protokoll ei ole rakenduskava korrapärase järelevalves komisjoni jaoks ainus teabeallikas.

Komisjoni ühine vastus punktile 72 ja 9. selgitusele

Mõnikord seab komisjon rakendamise aastaaruandes esitatud konkreetsete näitajate väärtuste usutavuse kahtluse alla. Lisaks kontrollivad liikmesriikide elektroonilisi süsteeme süsteemiauditite raames nii komisjon kui ka liikmesriikide auditeerimisasutused.

Komisjon tunnistab, et Leedu korraldusasutuse esitatud teabes oli üks tehniline viga.

73

Komisjoni käsutuses oli teave, mis põhines Euroopa Sotsiaalfondi määruses nõutud aruannetel. Kuna noorte tegevusrühmad oli poliitiline meede, mis kuulutati sellisena välja kohe alguses, kogus komisjon teavet ka mitteametlikult: küsimustike ja teabenoorte kaudu ning muude poliitiliste protsesside, eriti Euroopa poolaasta raames.

Noorte tegevusrühmade suhtes ei olnud võimalik rakendada sellist ametlikku järelevalve- ja aruandluskorda, millega oleks astunud ESFi järelevalveraumistikust väljapoole.

75

Euroopa Ülemkogule esitatud aruannetes anti üldine ülevaade noorte tegevusrühmade rakendamise olukorrast, arvestades liikmesriikidelt konkreetset selleks kogutud teavet. Vt ka komisjoni vastus punktile 68.

76

Vt komisjoni vastus punktile 72.

Komisjon esitas aruande Itaalialt saadud andmete põhjal. Seoses viivitustega, mis olid märkimisväärsed eriti riikliku kava algetapis, palus komisjon tungivalt rakendamist võimaluse korral kiirendada.

77

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega vastutavad liikmesriigid järelevalve- ja aruandlussüsteemide kehtestamise ja nende usaldusväärsuse eest. Komisjon kontrollib kõigi auditite käigus nende süsteemide järjepidevust.

Järeldused ja soovitused

Komisjoni ühine vastus punktidele 78 ja 79

Komisjon on seisukohal, et noorte tegevusrühmade algatus on täitnud poliitilisi ootusi, mida Euroopa Ülemkogu väljendas oma 30. jaanuari 2012. aasta järeldustes. Ühiste noorte tegevusrühmade algatuse põhieesmärk oli võtta kasutusele ELi ja liikmesriikide vahendid, sealhulgas struktuurifondide vahendid, ja arutada poliitilisi reforme, mille põhimõtted lisatakse noorte töökohtade kavadesse. Noorte tegevusrühmade algatuses keskenduti algatuse sihtrühmaks olnud liikmesriikides kindlaks tehtud probleemidele. Rühmade abil taheti juhtida probleemile otsustavalt tähelepanu, suurendades juhtpoliitikute teadlikkust, tekitades vajaduse kiireks tegutsemiseks ja luues võimalused jõulisemateks meetmeteks ilma ülemäärase halduskoormuse ja/või õigusmenetlusteta.

Komisjon kasutas ennetavalt kõiki kehtivas õigusraamistikus temale kättesaadavaid vahendeid, et saavutada noorte tegevusrühmade algatuse eesmärgid ja anda nende kohta aru. Noorte tegevusrühmade algatuse kogemus aitas kaasa ka selliste uute poliitiliste algatuste kujundamisele nagu noorte tööhõive pakett ja sellega seoses ka noortegarantiid käsitleva nõukogu soovitusel koostamine. Kõnealuse kaheksa liikmesriigi ja ka teiste, suure noorte töötuse määraga liikmesriikide olukorra põhjalikul kontrollimisel Euroopa poolaasta tavapäraste protsesside raames anti riigipõhised soovitused ka noorte töötuse kohta. Komisjon andis Euroopa Ülemkogule liikmesriikidelt saadud teabe põhjal korrapäraselt aru ning teavitas pärast noorte tegevusrühmade rakendamist paljudest positiivsetest muudatustest seoses kohapeal võetud meetmete, liikmesriikide eelarvetoetuste ja toetust saanud noorte arvuga.

79 Esimene taane

Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahaliste vahendite puhul ei pruugi komisjonil küll olla alati üksikasjalikku ülevaadet kõigist toetatavatest meetmetest, kuid ta annab nõu ja suuniseid, arvestades muu hulgas saadud teavet ja Euroopa poolaasta raames esitatud poliitikameetmete hinnangut.

79 Teine taane

Noorte tegevusrühmade kohtumiste üks eesmärk oligi kontrollida liikmesriikidega põhjalikult üle Euroopa Sotsiaalfondi kasutamata vahendite hinnanguline maht, tagades sealjuures parima ja kõige ajakohasema teabe kasutamise.

80

Komisjon on seisukohal, et riigi teabelehed pidid olema üldist laadi, sest nendes võeti kokku komisjoni korrapärane analüüs tööturu arengusuundade kohta (nt aastaaruanne Euroopa tööhõivealase ja sotsiaalse arengu kohta, aastaaruanne tööturu ja palkade arengu kohta ning ELi tööhõive ja sotsiaalse olukorra kvartaliülevaade).

81

Arvestades noorte tööhõive olukorra pakilisust, otsustasid komisjon ja Euroopa Ülemkogu algatada ajutise ja täpse ajakavaga projekti, tänu millele suunati eeskätt kasutamata ESFi vahendid kiiresti ümber noortega seotud meetmetele.

Samuti olid noorte tegevusrühmad komisjoni arvates olulised ka selle poolest, et need aitasid sillutada teed uutele noorte töötuse vastu võitlemise algatustele, nagu noortegarantii ja noorte tööhõive algatus, ning parandada Euroopa Sotsiaalfondi 2014.–2020. aasta programmitööd, keskendudes rohkem noortele.

1. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel.

Oma tegevuses võtab komisjon alati arvesse poliitilist, õiguslikku, finants- ja halduskonteksti. Eelkõige noorte tegevusrühmade algatuse puhul teadis komisjon, et sellega seoses võib tekkida mitmesuguseid takistusi. See ei andnud aga põhjust käd rüpes istuda: arvestades noorte töötusega seotud vastuvõetamatut olukorda, otsustas komisjon teha olukorra parandamiseks kõik mis võimalik.

Üldiselt tugineb komisjon selliste meetmete puhul järjekindlalt kogemustele, mis on saadud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, eeskätt Euroopa Sotsiaalfondi rakendamisest, ning komisjoni osalemisele Euroopa poolaasta raames.

82

Komisjon on nõus, et stabiilseid üldisi arvandeid on keeruline esitada, arvestades, et komisjon saab hinnata ainult rakenduskava vormi muutmise otsuseid ja et rakenduskavas või liikmesriigis olemasolevad summad, mida saab ümber suunata rakenduskava piires või eri rakenduskavade vahel, on muutuvad ning sõltuvad projektide lepingute sõlmimise ning rakenduskava üldise rakendamise edenemise tasemest ja kiirusest.

84

Komisjon on seisukohal, et vahendid, mis kavandati ümber hästi toimivate noorteprogrammide rahalise toetuse suurendamise eesmärgil, parandasid selgelt ELi toetust noortele. Sellisel viisil edendatavate meetmete valimine, rakendamine ja jälgimine oli toimunud eeskirjade kohaselt ja seega eeldati, et need annavad häid tulemusi, isegi kui nende põhjalikuks hindamiseks oli veel liiga vara.

Rahastatud meetmete sobivuse kohta võib väita, et ESFist toetatud tüüpilised noorte tööhõivemeetmed olid koolitus, töökogemus, toetuste taotlemine ning jätkuharidus ja -koolitus ning eesmärk oli suunata liikmesriike edendama neist meetmetest kõige tulemuslikumaid.

Peale selle viitab komisjon ka punktidele 60, 72 ja 76 antud vastustele.

2. soovitus a)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et kehtiv õigusraamistik hõlmab vajalikke nõudeid.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta õigusraamistikus on astutud juba suur samm tingimuste suunas, mis tagavad raha parema kasutamise. See saavutatakse muu hulgas tulemusraamistiku ja -reservi, eeltingimuste ning ühiste väljund- ja tulemusnäitajatega. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamine ja programmi töö on seotud tihedalt liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia ning riigipõhiste soovitustega.

Ühissätete määruse artikli 30 kohaselt peab asjaomane liikmesriik rakenduskava muutusi põhjendada, tuues esile eeldatava mõju strateegia „Euroopa 2020” riiklike eesmärkide ning rakenduskavas kindlaksmääratud konkreetsete eesmärkide saavutamisele.

Peale selle on määruse artikli 23 kohaselt komisjonil õigus omal algatusel nõuda liikmesriigilt rakenduskava muudatusettepanekute esitamist, et kava oleks kooskõlas nõukogu soovitustega Euroopa poolaasta raames, ja tagada seega, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega toetatakse asjakohaseid majanduskasvu ja töökohtadega seotud riiklikke ja piirkondlikke prioriteete.

Komisjon märgib, et eelarve või kasutussuutlikkusega seotud küsimuste järelevalve kuulub samuti komisjoni järelevalveülesannete hulka.

2. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusel ja on samuti seisukohal, et kehtiv õigusraamistik hõlmab vajalikke nõudeid.

Ühissätete määruse artiklis 30 on sõnaselgelt nõutud, et pärast seda, kui komisjon on liikmesriigi põhjendust hinnanud ja taotlenud lisateavet, esitab liikmesriik komisjonile kogu vajaliku lisateabe. Peale selle kehtivad konkreetset lisanõudeid rakenduskava sellistele muudatustele, mis on seotud tulemusreservi eraldistega.

2. soovitus c)

Komisjon nõustub soovitusel ja on samuti seisukohal, et kehtiv õigusraamistik hõlmab vajalikke nõudeid.

Ühissätete määruses nähakse ette aruandlus kõigi asjakohaste tulemuslikkuse aspektide kohta artiklis 50 sätestatud rakendamise aastaaruannete raames. Liikmesriigid peavad andma aru ka selliste sekkumiskategooriate kohta, mis on sätestatud asjaomases komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 215/2014.

2. soovitus d)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et seda tehakse juba praegu, arvestades tema konkreetset järelevalvekomitees osalemise pädevust.

Komisjoni ühine vastus punktidele 85 ja 86

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega vastutavad liikmesriigid järelevalve- ja aruandlussüsteemide kehtestamise ja nende usaldusväärsuse eest.

Komisjon kontrollib liikmesriikide esitatud andmete usaldusväärsust oma auditite kaudu.

Programmiperioodi 2014–2020 suhtes nähakse ühissätete määruses ette, et Euroopa Sotsiaalfondi / noorte tööhõive algatuse korraldusasutus koostab, säilitab ja kirjendab elektrooniliselt usaldusväärsed andmed näitajate kohta (artikli 125 lõike 2 punktid a, d ja e), mida kontrollib komisjon.

3. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel. Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega kontrollib komisjon muu hulgas tööpoolest liikmesriikide esitatud raamatupidamisandmete kirjendamise ja salvestamise süsteemide ning rakendamisandmete järjepidevust. Seda teevad tavaliselt süsteemi auditeerimise raames nii komisjon kui ka liikmesriikide auditeerimisasutused.

Programmiperioodi 2014–2020 suhtes nähakse ühissätete määruses ette, et Euroopa Sotsiaalfondi / noorte tööhõive algatuse korraldusasutus koostab, säilitab ja kirjendab elektrooniliselt usaldusväärsed andmed näitajate kohta (artikli 125 lõike 2 punktid a, d ja e), mida kontrollib komisjon.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELis helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

2012. aastal moodustati kaheksas eriti kõrge noorte töötuse määraga liikmesriigis riiklike pädevate ametiasutuste ja komisjoni ekspertidest koosnevad noorte tegevusrühmad. Tegevusrühmade eesmärk oli aidata neil liikmesriikidel struktuurifondide rahastamist kõige paremal viisil kasutada, suunates programmitöö perioodi 2007–2013 veel eraldamata vahendid (sh ca 10 miljardit eurot ESFi vahendeid) noorte töövõimalusi toetavatesse ja väikeettevõtlusele rahastamist pakkuvatesse projektidesse. Kontrollikoda hindas, millisel määral õnnestus jaotamata ESFi vahendid ümber suunata ning kui hästi suutsid noorte tegevusrühmad aidata liikmesriikide ametiasutustel jagada vahendid ümber projektidele, mis annaksid „lühima ajaga parimaid tulemusi“.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus