

Ühtekuuluvuspoliitika toetus noorte tööhõivele

EL tegeleb lahenduste leidmisega, kuid noorte püsiva tööhõive tagamiseks tuleb veel täiendavaid jõupingutusi teha



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–19 | Põhisõnumid **01**

01–06 | Miks on see valdkond oluline?

07–19 | Meie leiud ja soovitused

20–95 | Meie tähelepanekutest lähemalt **02**

20–51 | Komisjon toetas liikmesriike kogu ELi hõlmavate strateegiate ja rahastamise kaudu, kuid jälgib pikaajalist mõju vaid piiratud ulatuses

20–25 | Komisjon kasutas poliitika- ja seadusandlikke vahendeid, et aidata liikmesriikidel võidelda noorte töötuse vastu

26–46 | Liikmesriikide jõupingutusi noorte integreerimisel tööturule toetati erinevatest ELi rahastamisallikatest

47–51 | Komisjonil puudub teave noorte tööhõivet toetavate ELi rahastatavate meetmete pikaajalise mõju kohta

52–95 | ELi rahastatud meetmetega toetati noorte töölevõtmist, kuid ei keskendunud kestlike tulemuste saavutamisele ega haavatavate rühmadeni jõudmisele

52–56 | Noorte tööhõivet toetati mitmesuguste ELi rahastatud meetmetega

57–81 | Ainuüksi värbamisstiimulitest ei piisa, et noorte töötust tõhusalt vähendada

82–86 | Töölane juhendamine ja kutseõppe toetamine hõlbustavad noorte integreerimist tööturule

87–95 | Mitteaktiivsete noorteni on endiselt raske jõuda

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Kolmes valitud liikmesriigis auditeeritud meetmed

**III lisa. Mitteaktiivsed ja töötud noored (15–29-aastased), 2014 ja 2024,
EL ja 27 liikmesriiki**

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

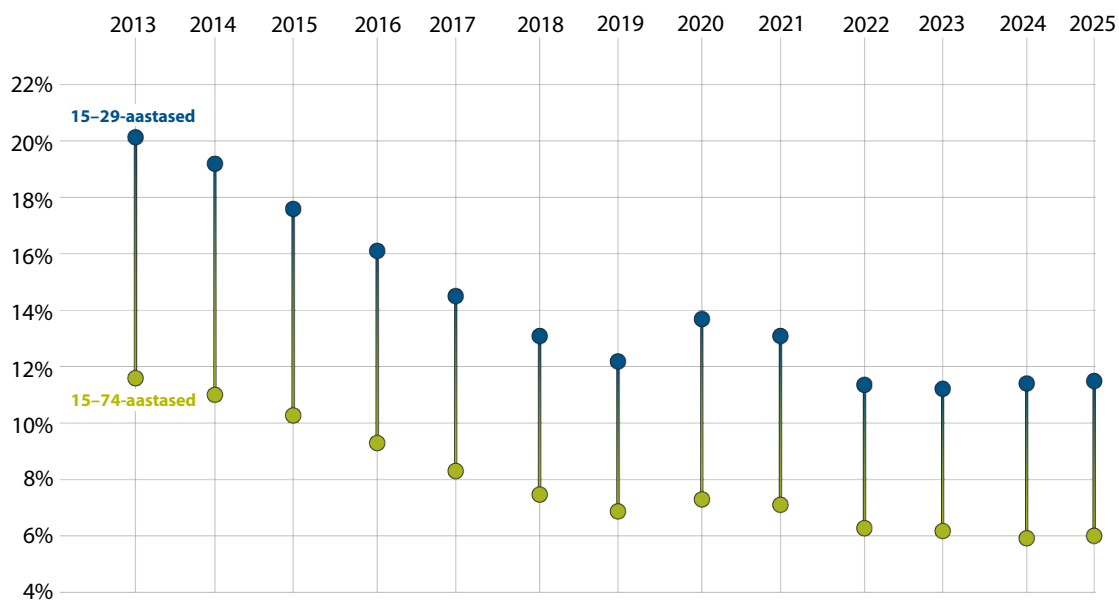
Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** Noorte kaasamine kestlikku tööhõivesse on viimase kümne aasta jooksul olnud paljude ELi liikmesriikide üks suurimaid tööhõivega seotud väljakutseid. Tööhõive kuulub peamiselt liikmesriikide vastutusalasse: liikmesriikide iga-aastased kulutused tööturupoliitika meetmetele kõigi vanuserühmade jaoks on alates 2014. aastast olnud keskmiselt ligikaudu 60 miljardit eurot (välja arvatud pandeemia tipp hetked 2020. ja 2021. aastal, mil see oli ligikaudu 80 miljardit eurot¹). EL toetab ja vajadusel täiendab liikmesriikide meetmeid selles valdkonnas.
- 02** Alates 2014. aastast on ühtekuuluvuspoliitika vahenditest eraldatud ligikaudu 25 miljardit eurot konkreetselt noorte töötuse ja mitteaktiivsuse ärahoidmiseks ja selle vastu võitlemiseks, eelkõige Euroopa Sotsiaalfondi (ESF), noorte tööhõive algatuse ning ühtekuuluvust ja Euroopa territooriume toetava taasteabi (REACT-EU) lisatoetuse kaudu aastateks 2014–2020, samuti Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) ja õiglase ülemineku fondi (JTF) kaudu aastateks 2021–2027.
- 03** 15–29-aastaste noorte töötuse määr on ELis langenud 20%-lt 2013. aastal alla 12%-ni viimasel paaril aastal. Hoolimata sellest paranemisest on see alates 2013. aastast pidevalt ületanud kogu tööjõu (15–74-aastased) üldist töötuse määra 5–8 protsendipunkti võrra ([joonis 1](#)). 2025. aastal oli ELis 4,7 miljonit töötut noort, kes moodustavad 15–29-aastaste tööjõust 11,6%.

¹ Eurostat, [tööturupoliitika kulutused meetmeliikide kaupa](#), tööturumeetmetega seotud meetmed kokku.

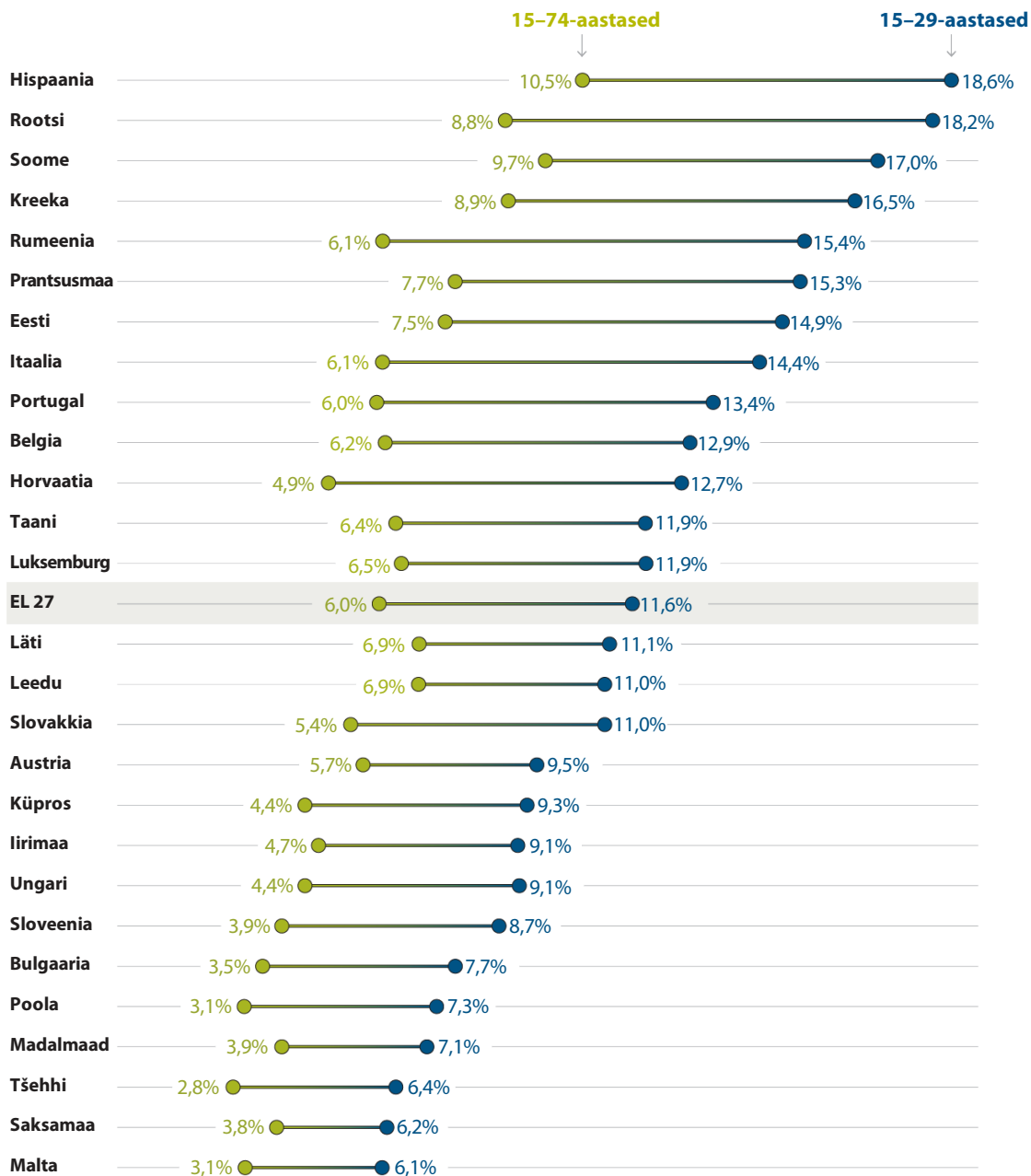
Joonis 1 | Noorte töötus ELis võrreldes üldise töötusega aastatel 2013–2025 (aastaandmed)



Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete põhjal (väljavõtte 25.3.2026).

- 04** Hoolimata üldisest pidevast langusest on noorte töötuse määr paljudes liikmesriikides endiselt kõrge ning kõige kõrgem on see Hispaanias (18,6%) ja Rootsis (18,2%). Kõige madalamad on määrad Maltal (6,1%) ja Saksamaal (6,2%) (*joonis 2*).

Joonis 2 | Töötuse määr (noored ja kogutööjõud) 2025. aastal



Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete põhjal (väljavõte 25.3.2026).

05 Meie auditi eesmärk oli uurida, kuidas EL on aidanud toetada noorte kestlikku integreerimist tööturule. Seepärast hindasime, kuidas ELi poliitika ja rahastamine on aidanud kaasa liikmesriikide jõupingutustele programmitöö perioodidel 2014–2020 ja 2021–2027. Sellega seoses hindasime järgmist:

- o kuidas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) toetas liikmesriike noorte tööhõive olukorra parandamisel ja kuidas ta jälgis tulemusi;
- o kas ELi rahastatud meetmed hõlbustasid noorte, sealhulgas kõige haavatavamate rühmade kestlikku integreerimist tööturule.

- 06** Meie aruande eesmärk on anda teavet ja soovitusi, mis võiksid aidata kaasa 2027. aasta järgse noorte tööhõive toetamise kavandamisele ja rakendamisele. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud *lisas*.

Meie leiud ja soovitused

- 07** Komisjon kasutas asjakohaselt tema käsutuses olevaid vahendeid, et toetada liikmesriike nende jõupingutustes vähendada noorte töötust aastatel 2013–2024. Liikmesriikides uuritud värbamisstiimulites ei keskendutud siiski piisavalt noorte pikaajalisele tööturule integreerimisele ning jõupingutustega ei ole veel piisavalt jõutud kõige haavatavateni, eelkõige mitteaktiivsete noorteni.
- 08** Komisjon koostas strateegilise raamistiku, et aidata liikmesriikidel võidelda noorte töötuse vastu noortegarantii ja Euroopa poolaasta kaudu (punktid **20–25**) koos vastava ELi rahastamisega (punktid **26–46**). ESFi ja noorte tööhõive algatuse sihtotstarbelised rakenduskavad programmitöö perioodil 2014–2020 aitasid liikmesriikidel kavandada ja rakendada strateegilisi lähenemisviise noorte töötuse vähendamiseks, kirjeldades konkreetseid toetatavaid meetmeid ja eraldades sihtotstarbelisi rahalisi vahendeid (punktid **26–35**).
- 09** REACT-EU kaudu alates 2020. aastast antud täiendavad rahalised vahendid aitasid liikmesriikidel võidelda noorte töötuse vastu, mis oli COVID-19 pandeemia ajal suurenenud. See toetus hõlmas lühiajalisi meetmeid inimeste töökohtadel hoidmiseks (punktid **37–40**). EL jätkas 2021.–2027. aasta programmitöö perioodil noorte tööhõive meetmete toetamist, seekord ESF+ ja õiglase ülemineku fondi kaudu. ESF+ rakendamine oli esimestel aastatel siiski aeglane. Kuigi projektide valik on liikmesriikides märkimisväärselt suurenenud, on endiselt oht, et suurem surve kasutada rahalisi vahendeid programmitöö perioodi lõpus võib viia selleni, et neid kasutatakse vähem tõhusalt (punktid **41–46**).
- 10** Komisjonil on vähe teavet noorte tööhõivele antava ELi rahalise toetuse pikaajaliste tulemuste kohta. Edaspidistes poliitika hindamistes võidakse seda aspekti käsitleda, kuid ei ole kindel, kas ja millal seda tehakse. Komisjoni ettepanek 2027. aasta järgse tulemusraamistiku kohta sisaldab tulemusnäitajat noorte tööhõive eritoetuse kohta. See ei hõlma aga pikaajalist perspektiivi. Noortegarantii rakendamise järelevalveraamistikus on olemas pikemaajalised tulemusnäitajad, mis hõlmavad pikemat perioodi kui kuus kuud, kuid need on ESF+ raamistikust eraldiseisvad ja hõlmavad mõningaid, kuid mitte kõiki ESF+ noorte tööhõive meetmeid (punktid **47–51**).

- 11** Liikmesriigid kavandavad ja rakendavad noorte töötuse vähendamisele suunatud meetmeid, mis on loodud eri vormides, nagu värbamisstiimulid, töötajate hoidmise meetmed ja muud aktiivsed tööturupoliitika meetmed. Komisjon ei ole teinud üksikasjalikku analüüsi, milles oleks võrreldud eri liiki toetuste mõju, pöörates erilist tähelepanu noorte tööhõivele (punktid [52–56](#)).



1. soovitus

Tõhustada noorte tööhõivet toetava ühtekuuluvuspoliitika rahastamise seiret ja hindamist

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) kasutama noortegarantii näitajate raames kindlaks määratud seirenäitajaid, et saada ülevaade noorte tööhõivet toetavate ühtekuuluvuspoliitika meetmete tulemustest keskpikas ja pikas perspektiivis;
- b) hindama ESF+ järelhindamise raames, mil määral on noorte tööhõivet toetavatel meetmetel püsiv mõju, sealhulgas analüüsi, milles võrreldakse eri liiki toetuste mõju, ning sellest hindamisest lähtudes toetama liikmesriike seonduvate meetmete täiustamisel.

Soovituse täitmise tähtaeg: a) 2027. aasta lõpp b) 2031. aasta lõpp

- 12** Koos töötajate hoidmise kavadega võivad üldised värbamistoetused olla kiireks lahenduseks majanduslanguse olukorras, näiteks COVID-19 pandeemia puhul, kui prioriteediks on toetada tööjõunõudlust ja vältida sügavamat lühiajalist langust. Pikemas perspektiivis võivad värbamisstiimulid olla püsivate töökohtade pakkumisel edukamad, kui need:
- o võtavad arvesse tööturu vajadusi;
 - o kombineeritakse töökohal toimuva koolitusega, parandades noorte tööalast konkurentsivõimet ja aidates kõrvaldada oskuste nappust;
 - o sisaldavad asjakohaseid kaitsemeetmeid, tagamaks, et uued loodud töökohad püsivad ka pärast ELi toetuse lõppemist (punktid [60–63](#)).

- 13** Käesoleva auditiga hõlmatud stiimulite kavandamise eest vastutavatel liikmesriikide ametiasutustel olid vahendid tööturu olukorra ja vajaduste hindamiseks, kuid nad ei kasutanud neid toetuse suunamiseks, vaid pakkusid selle asemel enamikus sektorites eristamata stiimuleid. Sektorites, kus valitseb terav oskuste nappus ja kus kandidaadid on olemas, kuid neil ei pruugi olla kogemusi või nad võivad vajada täiendusõpet, on värbamisstiimulid tõhusamad, kui need sisaldavad tugevat koolituskomponenti. Uuritud värbamisstiimulid ei sõltunud töökohapõhise koolituse pakkumisest, mis võib viia asjakohaste oskuste arendamiseni (punktid [64–67](#)).
- 14** Hispaania ja Itaalia rakendasid mehhanisme, et edendada töökohtade loomist ja tööhõivet pärast subsideeritud perioodi (st kui rahalised vahendid olid kättesaadavad), sealhulgas kohustuslike tähtajatute lepingute või töökohal püsimise miinimumperioodi kaudu. Mitte kõik töötajad ei jäänud tööle. Näiteks lahkus veerand kõigist noortest, kes said kasu subsideeritud lepingutest ühe Itaalias auditeeritud meetme raames, ning sama tegid ka töötajad kahe lepingu puhul kümnest, mille me võtsime valimisse ühe teise meetme raames Hispaanias. Neil kahel liikmesriigil puudusid tõhusad vahendid, näiteks lahkumisvestlused, et hinnata lepingute ennetähtaegse lõpetamise põhjuseid, mis oleks võinud esile tuua eripära võrreldes üldise tööturusuundumusega (punktid [68–71](#)).
- 15** Auditeeritud rakenduskavades puudus selge määratlus selle kohta, millal võib noort pidada edukalt tööturule integreerituks. See tekitab ohu, et noorte tööhõivet toetavate Eli vahendite eraldamisel ja kasutamisel ei pruugi olla piisavalt konkreetseid ja mõõdetavaid eesmärke, mis raskendab tõhusa toetuse kavandamist ja tulemuste mõõtmist (punktid [72–74](#)).
- 16** Kui värbamisstiimulid ei ole hästi kavandatud, võivad need kaasa tuua avaliku sektori raha ebatõhusa kulutamise, eriti kui subsideeritud töökohad oleks niikuinii loodud või säilitatud. Sellist olukorda nimetatakse *tühimõjuks*. Nii Itaalia kui ka Hispaania hindajad on juhtinud tähelepanu vajadusele sihtrühma paremini määratleda ja soovitanud kohandada toetuskõlblikkuse kriteeriume neile, kes on haavatavamad või kelle puhul on vähem tõenäoline, et nad leiavad ilma stiimulita töö. See sõltub aga endiselt suurel määral rahastamisaotluste koostamise viisist (punktid [59](#); [75–81](#)).
- 17** Lisaks on tööalane juhendamine ja kutseõppe toetamine avaldanud positiivset mõju osalejate tööhõiveväljavaadete parandamisele. Need võivad olla esimene vajalik samm sobiva tööpakkumise leidmisel või muul viisil inimeste tööalase konkurentsivõime suurendamisel (punktid [82–86](#)).



2. soovitus

Parandada ELi rahastatud värbamisstiimulite tõhusust noorte jaoks ja vähendada tühimõju ohtu

Komisjon peaks tegema koostööd liikmesriikidega, kasutades ELi rahastatavaid värbamisstiimuleid noorte tööhõive toetamiseks, et rõhutada, et nende meetmete fookus ja eesmärgid peaksid olema selgelt määratletud ja hästi suunatud ning nende eesmärk peaks olema saavutada noorte püsiv integreerimine tööturule ja vähendada tühimõju ohtu.

See tegevus võiks hõlmata näiteks asjakohase teabe kogumist, analüüsimist ja levitamist parima tavana ning hõlmata järgmisi aspekte:

- kuidas siduda värbamisstiimulid töökohal toimuva koolitusega, mis suurendab noorte tulevast tööalast konkurentsivõimet ja vähendab oskuste nappust;
- kuidas saab värbamisstiimuleid suunata inimestele, kellel on raskem tööd leida, nt konkreetsete toetuskõlblikkuse kriteeriumide või erineva suurusega toetuse kaudu;
- milliseid mehhanisme saaks kasutada, et julgustada tööandjaid suurendama netotööhõivet ja hoidma töötajaid tööl pärast toetuste lõppemist.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

18 Mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noored) hulka kuuluvad nii töötud kui ka mitteaktiivsed isikud (vt *lisa 1. selgitus*). Mitteaktiivsed NEET-noored seisavad tööturule sisenemisel tavaliselt silmitsi institutsiooniliste takistustega, mis näitab, et nende probleemid ulatuvad kaugemale kui lihtsalt tööturupoliitika. Aastatel 2014–2020 vähenes ELis NEET-noorte osakaal ning nii noorte töötute kui ka mitteaktiivsete NEET-noorte absoluutarv. Mitteaktiivsete NEET-noorte arv vähenes siiski palju vähem kui töötute NEET-noorte arv (16% vs. 50%). Kolme auditeeritud liikmesriiki vaadeldes võib öelda, et mitteaktiivsete NEET-noorte arv Saksamaal ja Hispaanias isegi suurenes. Üldiselt on NEET-noorte koosseis ELis märkimisväärselt muutunud ja koosneb nüüd peamiselt mitteaktiivsetest noortest, kelleni on raskem jõuda (punktid *87–91*).

- 19** See näitab, et mitteaktiivsed noored on endiselt sihtrühm, kelleni on raske jõuda. Kolmes auditeeritud liikmesriigis on hindajad ja sidusrühmad rõhutanud, et kõige haavatavamate ja ebasoodsamas olukorras olevate rühmade kaasamiseks on vaja piisavalt teavitust teha. Komisjon lisas 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistikku erisätteid, millega nõutakse, et liikmesriigid kehtestaksid noortele suunatud teavitusstrateegiad. Praegu on aga veel liiga vara järelduste tegemiseks selle kohta, kas need sätted on andnud märkimisväärseid tulemusi (punktid [92–95](#)).



3. soovitus

Sihipärasema toetuse pakkumine mitteaktiivsetele noortele ühtekuuluvuspoliitika raames

Komisjon peaks tegema järgmist:

- a) toetama praegusel programmitöö perioodil liikmesriike rohkem nende jõupingutustes teha paremini kindlaks mitteaktiivsed noored ja edendada nende osalemist ELi rahastatavates meetmetes, hõlbustades seeläbi nende integreerimist tööturule;
- b) hindama ESF+ järelhindamise raames, tuginedes ka liikmesriikide tehtud hindamistele, kas liikmesriikide poolt 2021.–2027. aasta programmitöö perioodil rakendatud teavitustegevus oli edukas;
- c) sellele hinnangule tuginedes koguma, analüüsima ja levitama parimate tavade näiteid, et toetada liikmesriike seotud meetmete täiustamisel.

Soovituse täitmise tähtaeg: a) 2027. aasta lõpp ning b) ja c) 2031. aasta lõpp

Meie tähelepanekutest lähemalt

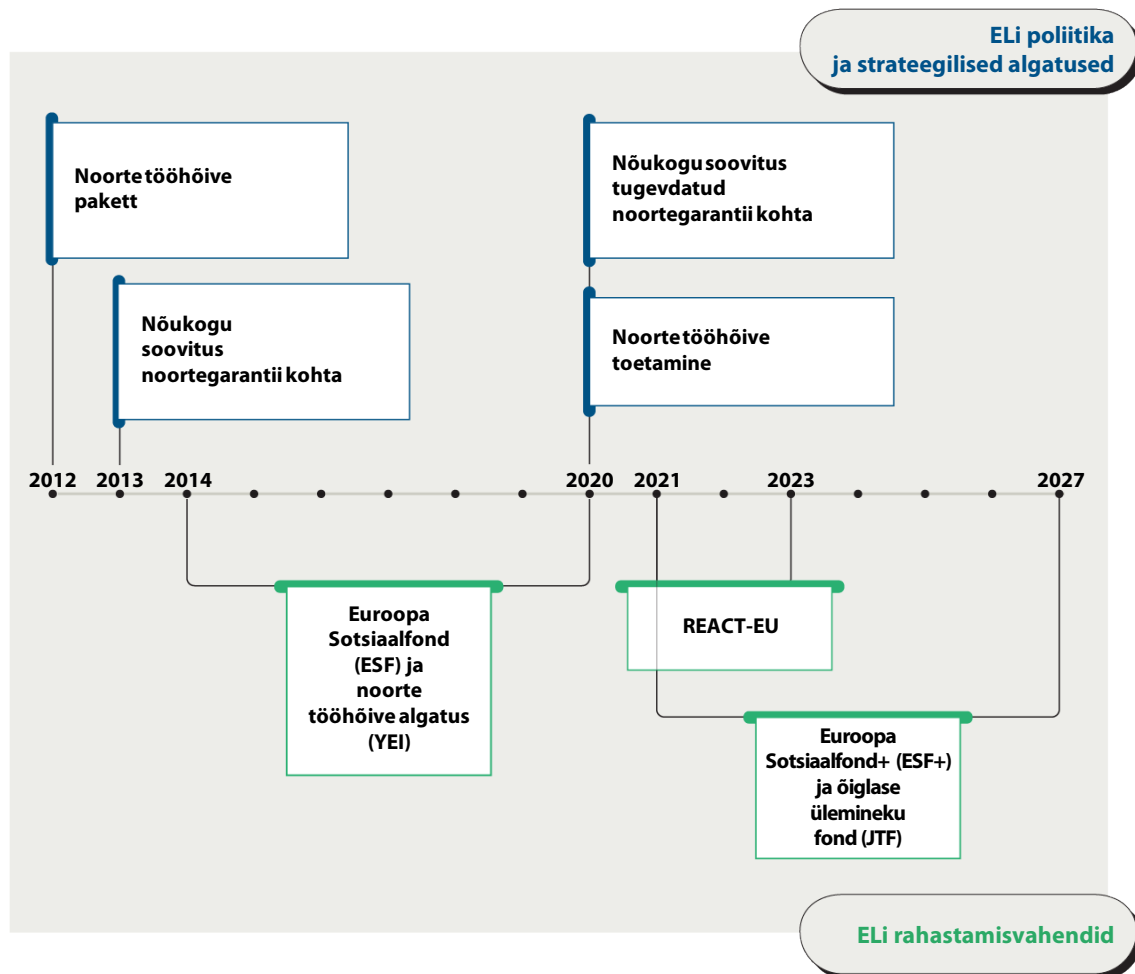
Komisjon toetas liikmesriike kogu ELi hõlmavate strateegiate ja rahastamise kaudu, kuid jälgib pikaajalist mõju vaid piiratud ulatuses

Komisjon kasutas poliitika- ja seadusandlikke vahendeid, et aidata liikmesriikidel võidelda noorte töötuse vastu

- 20** Tööhõive- ja sotsiaalpoliitika kuulub peamiselt liikmesriikide vastutusalasse. Aluslepingutes² ja [Euroopa tööhõivestrateegias](#) sätestatud ulatuses on komisjoni ülesanne teha ettepanekuid poliitiliste prioriteetide kohta, pakkuda kohandatud suuniseid ning tagada koordineerimine tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas, sealhulgas noorte jaoks. Euroopa poolaasta protsessis vastutab komisjon noorte töötusega seotud küsimuste käsitlemise eest, annab sellest aru riigiaruannetes ja esitab riigipõhiseid soovitusi.
- 21** Vaatasime läbi komisjoni tegevuse noorte töötuse valdkonnas alates 2012. aastast, alustades noorte tööhõive meetmete paketi käivitamisest samal aastal, millele järgnes 2013. aastal erialgatuse (**noortegarantii**) ja uue rahastamisvahendi (**noorte tööhõive algatus**) loomine. [Joonisel 3](#) on esitatud ülevaade ELi algatustest ja rahastamisvahenditest noorte töötuse vastu võitlemiseks aastatel 2012–2024. Üksikasjalikum teave ELi rahastamisvahendite kasutamise kohta on esitatud punktides [26–46](#).

² Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 9 ja 145–161.

Joonis 3 | ELi algatused ja rahastamisvahendid noorte töötuse vastu võitlemiseks (2012–2024)



Allikas: kontrollikoda.

- 22** Muutuvate vajaduste kajastamiseks on välja töötatud ELi erinevad poliitilised ja strateegilised algatused. **Noortegarantii**, mis võeti kasutusele nõukogu 2013. aasta soovitusena, on kujundanud noorte tööhõive poliitikat ELi ja liikmesriikide tasandil. Selleks et leevendada COVID-19 pandeemia negatiivset mõju noortele, võttis komisjon 2020. aastal vastu noorte tööhõive toetamise paketi³, mis sisaldas ettepanekut **tugevdatud noortegarantii kohta** (**1. selgitus**).

³ COM/2020/276.

1. selgitus

Noortegarantii algne ja tugevdatud vorm

Noortegarantii oli ELi 2013. aasta algatus, mille eesmärk oli vähendada noorte töötust ja mitteaktiivsust ning tagada, et nelja kuu jooksul pärast töötuks jäämist või formaalharidussüsteemist lahkumist said alla 25-aastased noored ühe järgmistest võimalustest:

- o kvaliteetne tööpakkumine;
- o haridustee jätkamine;
- o õpipoisiõpe;
- o praktika.

Põhijooned hõlmasid selliste võimaluste edendamist, mis võivad viia noorte püsiva integreerimiseni tööturule.

2020. aasta **tugevdatud noortegarantii** on algse algatuse ajakohastatud versioon, millega see asendati. See esitati osana komisjoni jätkuvatest jõupingutustest võidelda noorte töötusega, eelkõige COVID-19 pandeemiast ja muutuvatest majandustingimustest tulenevate probleemidega. Selle eesmärk oli pakkuda terviklikumat ja kohandatavamat toetust, andes noortele võimalused, mis vastavad tööturu praegustele ja tulevastele vajadustele. Sellega laiendati noortegarantiid 15–29-aastastele ja selle eesmärk oli suurendada haavatavate noorteni jõudmist.

23 Alates 2014. aastast rakendasid liikmesriigid noortegarantiid **riiklike noortegarantii rakenduskavade** alusel. Kavades määrati kindlaks noorte tööhõive reformide rakendamiseks vajalikud meetmed ja kirjeldati üksikasjalikult, kuidas nendega seotud tegevusi rahastatakse. See tõi kaasa struktureerituma lähenemisviisi noorte töötuse vastu võitlemiseks. Selle tulemusena parandas ja laiendas enamik liikmesriikide tööturuasutusi oma noortele suunatud teenuseid ning võttis noortegarantii haldamisel, koordineerimisel ja teenuste otsesel osutamisel suurema vastutuse⁴. Lisaks paluti liikmesriikidel nimetada riiklikud noortegarantii koordinaatorid.

⁴ Vt Euroopa avalike tööturuasutuste võrgustik, 2021. aasta avalike tööturuasutuste suutlikkuse küsimustik, II osa: liikmesriikide tööturuasutuste tugevdatud noortegarantii toetuse järelevalve.

- 24** Komisjon on järjepidevalt kasutanud Euroopa poolaasta protsessi, rõhutamaks, et liikmesriigid, eriti need, kus noorte töötuse määr on kõrge, peavad keskenduma noortele ja neisse investeerima. Paljudes Euroopa poolaasta jaoks koostatud riigiaruannetes tunnistatakse, et noored seisavad tööturul endiselt silmitsi märkimisväärsete probleemidega. See kajastub [Hispaania](#) ja [Itaalia](#) 2025. aasta riigiaruannetes, hoolimata mõlema liikmesriigi märkimisväärsetest edusammudest enamiku noorte tööhõive näitajate osas. Olukord [Saksamaal](#) on parem: noorte töötuse määr ning mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noored) osakaal on alla ELi keskmise.
- 25** Osana oma toetavast ja suunavast rollist on komisjon määranud kindlaks ELi tööhõive- ja sotsiaalpoliitika üldise strateegilise suuna ning aidanud juhtida tähelepanu noorte töötusele iga-aastase Euroopa poolaasta protsessi kaudu, julgustades liikmesriike keskenduma selle probleemi lahendamisele.

Liikmesriikide jõupingutusi noorte integreerimisel tööturule toetati erinevatest ELi rahastamisallikatest

- 26** Aluslepingutega nähakse ette rahastamine, mille eesmärk on parandada töötajate tööhõivevõimalusi, ja usaldatakse selle haldamine komisjonile⁵. Liikmesriigid vastutavad ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendite kasutamise kavandamise eest. Komisjon, kes vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve usaldusväärse kasutamise eest, peaks seda protsessi asjakohaselt jälgima, et tagada tulemuslikud ja tõhusad kulutused.
- 27** Uurisime toetust, mida ühtekuuluvuspoliitikast anti noorte kestlikule tööturule integreerimisele. Analüüsisime ühtekuuluvuspoliitika raames erinevaid ELi rahastamisvahendeid ja mitut valitud rakenduskava, et teha järeldused komisjoni toetuse kohta liikmesriikide jõupingutustele noorte integreerimisel tööturule.

⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 162–164.

- 28** Leidsime, et erinevad ühtekuuluvuspoliitika fondid on aidanud kaasa liikmesriikide meetmetele noorte töötuse vastu võitlemiseks. Aastatel 2014–2020 olid peamised vahendid **Euroopa Sotsiaalfond (ESF)**⁶ ja 20 liikmesriigis, kus noorte töötuse määr oli üle 25%, **noorte tööhõive algatus**⁷. Noorte tööhõive algatus täiendas ESFi toetust ja riigisiseseid meetmeid, mis keskendusid noorte töötusele, ning sellega toetati ainult NEET-noorteks liigitatud noori.
- 29** Aastatel 2021–2023 võisid liikmesriigid täiendada vahendeid, mida nad kasutasid noorte abistamiseks **ühtekuuluvust ja Euroopa territooriume toetava taasteabi (REACT-EU)** algatuse⁸ raames täiendavate ELi rahaliste vahenditega.
- 30** Lisaks nõuti 2021.–2027. aasta **Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+)** puhul, et liikmesriigid eraldaksid asjakohase summa oma vahenditest sihipärastele meetmetele ja struktuurireformidele, **et toetada noorte tööhõivet** (eelkõige noortegarantii kavade rakendamisel)⁹.
- 31** Liikmesriikidel on kaalutusõigus selle üle, kuidas nad eraldavad ühtekuuluvuspoliitika vahendeid konkreetsetele meetmetele prioriteetide ja eesmärkide lõikes, sealhulgas meetmetele, mis käsitlevad noorte töötust. Kui ESF+ valdkondliku keskendamise miinimumnõudest (punkt **41**) ei tulene teisiti, kajastab noortega seotud meetmetele eraldatud rahastus peamiselt riiklikke või piirkondlikke poliitilisi valikuid, tööturutingimusi vahendite eraldamise ajal, noorte arvu ja igale liikmesriigile eraldatavat kogusummat.

⁶ Määrus (EL) 1304/2013.

⁷ Samas, IV peatükk, artikkel 16.

⁸ Määrus (EL) 2020/2221.

⁹ Määruse (EL) 2021/1057 artikli 7 lõige 6.

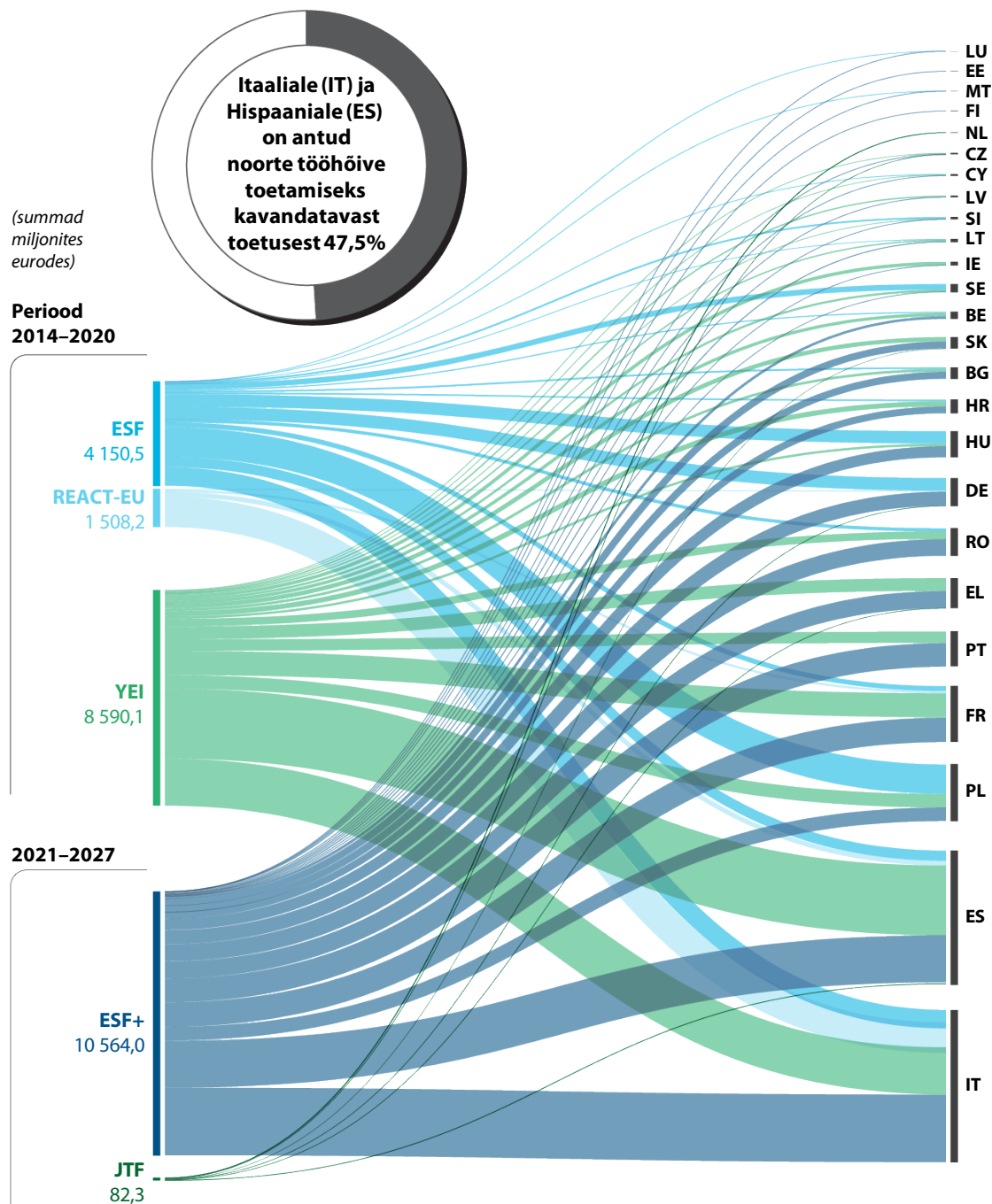
- 32** Konkreetselt noorte tööhõive toetamiseks ette nähtud rahalised vahendid eraldati 2014.–2020. aasta investeerimisprioriteedi ja 2021.–2027. aasta sihtotstarbelise prioriteedi kaudu¹⁰. Rahastamist saab jälgida ka spetsiaalse sekkumiskoodi (103 – noorte kestlik integreerimine tööturule)¹¹ kaudu aastatel 2014–2020 ja sarnase sekkumisvaldkonna (136 – eritoetus noorte tööhõive ja noorte sotsiaal-majandusliku integratsiooni jaoks)¹² kaudu aastatel 2021–2027. Noorte tööhõivet võib toetada ka muude sekkumiskoodide ja -valdkondade alla kuuluva rahastamisega, kuid sellistel juhtudel kas kaudselt või ilma konkreetselt sellele sihtrühmale keskendumata.
- 33** ESFi (sealhulgas REACT-EU lisatoetused) või **noorte tööhõive algatuse** jaoks, mille puhul kasutasime oma arvutuse alusena valitud sekkumiskoodi, eraldasid liikmesriigid ELi rahalisi vahendeid kokku 14,2 miljardit eurot sekkumiskoodi 103 all (*joonis 4* ja *tabel 1 I lisas*). Suurima osa moodustasid Itaalia (3,9 miljardit eurot) ja Hispaania (3,4 miljardit eurot). **ESF+** puhul oli sekkumisvaldkonna 136 raames kavandatud ELi rahastamise kogusumma 10,6 miljardit eurot. Itaalia (2,7 miljardit eurot) ja Hispaania (1,9 miljardit eurot) olid taas need kaks liikmesriiki, kellele eraldati selle sekkumisvaldkonna raames kõige rohkem vahendeid. Aastatel 2021–2027 otsustasid kuus liikmesriiki eraldada **õiglase ülemineku fondi** vahendeid sekkumisvaldkonnale 136 kogusummas 82 miljonit eurot. Kahel programmitöö perioodil kokku eraldati 24,9 miljardit eurot.

¹⁰ Määruse (EL) nr 1304/2013 artikli 3 lõike 3 punkti a alapunkt ii; määruse (EL) 2021/1057 artikkel 11.

¹¹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 215/2014, I lisa.

¹² Määrus (EL) 2021/1060, I lisa.

Joonis 4 | ESFi, noorte tööhõive algatuse, REACT-EU, ESF+ ja JTFi summad, mis on eraldatud sekkumiskoodi 103 ja sekkumisvaldkonna 136 all



Märkused: Taani ja Austria ei kavandanud sekkumiskoodi 103 ja valdkonna 136 raames rahastamist. ELi summad on esitatud ilma liikmesriikide kaasrahastamiseta. 2014.–2020. aasta andmed ei hõlma Ühendkuningriiki.

Allikas: kontrollikoda ühtekuuluvuspoliitika andmeplatvormilt kuupäeval 10.2.2026 ja Euroopa Liidu fondide haldamise süsteemist saadud andmete põhjal.

2014.–2020. aasta sihtotstarbelistes rakenduskavades pöörati rohkem tähelepanu noorte töötuse vastu võitlemisele

- 34** Komisjoni ja liikmesriikide vahel kokku lepitud ESFi või noorte tööhõive algatuse rakenduskavad sisaldasid strateegilisi lähenemisviise toetatavate meetmete ja rahaliste vahendite üldise eraldamise kohta noorte töötuse vastu võitlemiseks.
- 35** Aastatel 2014–2020 aitasid noorte tööhõivet käsitlevad eriprogrammid, nagu *Empleo juvenil* Hispaanias ja *Iniziativa Occupazione Giovani* Itaalias, liikmesriikide ametiasutustel paremini koordineerida riigi tasandi meetmeid, mis hõlmasid erimeetmeid ja noorte järelevalvet. Varasematel programmitöö perioodidel seda ei tehtud.
- 36** Viis liikmesriiki (Taani, Eesti, Madalmaad, Austria ja Soome) ei kavandanud ESFi ja noorte tööhõive algatuse rahastamist noorte tööhõive sekkumiskoodi (103) alusel. Tegelikult ei olnud ühelgi neist liikmesriikidest rahaliste vahendite eraldamise ajal suuri probleeme ja ükski neist ei saanud selle poliitikavaldkonnaga¹³ seotud riigipõhiseid soovitusi. Alles viimastel aastatel on noorte töötuse olukord mõnes neist liikmesriikidest halvenenud (vt viimane [ühine tööhõivearuanne](#)).

REACT-EU raames eraldati täiendavaid rahalisi vahendeid noorte töölevõtmiseks või nende töö hoidmiseks

- 37** 2020. aastal tehti REACT-EU kaudu kättesaadavaks täiendavad vahendid COVID-19 pandeemia mõjuga tegelemiseks. Märkimisväärne osa (23%) REACT-EU vahenditest suunati tööhõive toetamiseks¹⁴. Neid vahendeid kasutati peamiselt töötajate, sealhulgas noorte töökohtade säilitamise toetamiseks, muu hulgas lühendatud tööaja kavade kaudu, töökohtade loomiseks haavatavas olukorras olevatele inimestele ning konkreetselt noorte tööhõive meetmeteks.
- 38** Liikmesriikide eraldatud REACT-EU rahastus noorte kestliku tööturule integreerimise toetamiseks (**sekkumiskoodi 103** all) oli **1,5 miljardit eurot**. Leidsime, et selle sekkumiskoodi alusel eraldasid rahalisi vahendeid ainult neli liikmesriiki: Itaalia (1,23 miljardit eurot), Hispaania (193 miljonit eurot), Saksamaa (47 miljonit eurot) ja Prantsusmaa (33 miljonit eurot) (vt näited [2. selgituses](#)).

¹³ SWD(2020) 216, lk 14–16.

¹⁴ Eriaruanne 02/2023.

2. selgitus

REACT-EU meetmed noorte töötuse vähendamiseks Saksamaal, Hispaanias ja Itaalias

Saksamaal eraldas Rheinland-Pfalzi liidumaa oma ESFi rakenduskavale REACT-EU vahenditest 26 miljonit eurot, millest 5,8 miljonit eurot oli konkreetselt ette nähtud noorte tööhõive jaoks. Auditeerisime meetet (*Jump*), mis oli suunatud noortele, kes vajasisid abi koolist tööle üleminekul. Sellega toetati neid, kellel oli probleeme õppisõppe või töökoha leidmisega, pakkudes neile selliseid teenuseid nagu nõustamine, pehmete oskuste alane koolitus ja töökoha leidmise toetus.

2021. aastal eraldas **Hispaania** 0,7 miljardit eurot REACT-EU vahendeid ESFi 2014.–2020. aasta rakenduskavale Kataloonia jaoks. See summa ületas ESFi ja noorte tööhõive algatuse toetust, mida Kataloonia sai kogu perioodiks 2014–2020, et toetada kriisist taastumist COVID-19 pandeemia ja selle sotsiaalsete tagajärgede kontekstis. Kataloonia riiklik tööturuasutus viis ellu projekti, millega toetati konkreetselt noorte tööhõivet (*Ayudas a la contratación para jóvenes*, 125 miljonit eurot), andes toetust tööandjatele, kes pakkusid täistööajaga töölepinguid alla 30-aastastele. Toetust anti olenemata lepingu liigist, kui selle pikkus oli vähemalt üks aasta.

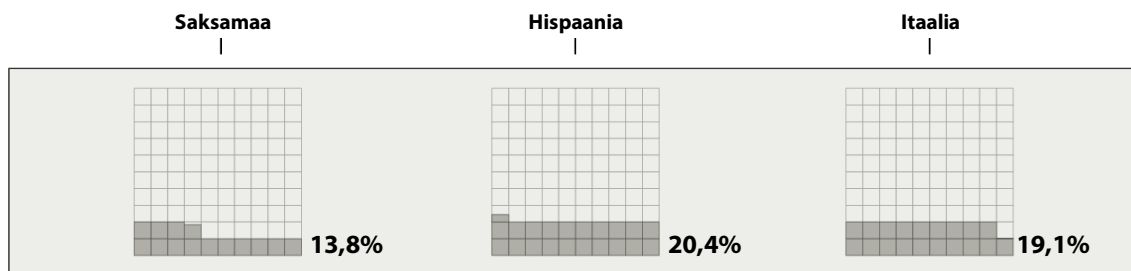
2021. aastal eraldas **Itaalia** oma riiklikus rakenduskavas „Tööhõive“ (*Sistemi di politiche attive per l'occupazione*) REACT-EU vahenditest 4,5 miljardit eurot, mida hiljem suurendati 6 miljardi euroni, et tugevdada aktiivset tööturupoliitikat, parandada tööalast konkurentsivõimet ja vähendada töötust, eelkõige vähem arenenud piirkondades. Muu hulgas võeti kasutusele meede *Esonero giovani under 36*, mille eesmärk on toetada noorte tööhõivet konkreetselt värbamisstiimulite kaudu, ning selle esialgne 200 miljoni euro suurune eraldis 2021. aastaks suurenes järgmistel aastatel 1,2 miljardi euroni.

- 39** Liikmesriigid võisid kasutada REACT-EU vahendeid mitte ainult NEET-noorte, vaid ka noorte toetamiseks üldiselt, et reageerida konkreetsele tööturu olukorrale COVID-19 pandeemia ajal.
- 40** Saksamaal, Hispaanias ja Itaalias küsitatud riigi tasandi ametiasutused pidasid REACT-EU õigeaegset kättesaadavust ja kõrget kaasrahastamismäära (ELi rahastamise summa lisaks riigisisestele vahenditele) positiivseks elemendiks. REACT-EU jagas kõigile liikmesriikidele lisavahendeid, mis tuli ära kasutada 2023. aastaks, pakkudes nn sildrahastamist perioodide 2014–2020 ja 2021–2027 vahel. Selle täiendava rahastamise kättesaadavus tähendas aga, et ESF+ raames sarnaste eesmärkidega meetmete rakendamine viibis (punkt 45).

Noorte töötuse vastu võitlemine on jätkuvalt 2021.–2027. aasta ESF+ peamine eesmärk, kuid rakendamisel oli viivitusi

- 41** Perioodil 2021–2027 lisati ESF+ määrusesse¹⁵ valdkondlik keskendamine, st teatavaid probleeme käsitlevate meetmete prioriseerimine. Noorte töötusega seoses tuleks liikmesriikides, kus NEET-noorte arv oli aastatel 2017–2019 üle ELi keskmise, kulutada 12,5% ESF+ vahenditest sihipärasele meetmetele ja struktuurireformidele, et toetada noorte tööhõivet, kutseharidust ja -koolitust¹⁶.
- 42** Kolmest liikmesriigist, mida me käesoleva auditi jaoks üksikasjalikult uurisime, pidid Hispaania ja Itaalia järgima minimaalset 12,5% valdkondlikku keskendamist, Saksamaa aga ei pidanud seda tegema, kuna NEET-noorte arv riigi elanikkonnas oli alla ELi keskmise. *Joonisel 5* on näidatud vastavad ESF+ eraldised noorte tööhõivele nendes kolmes liikmesriigis 2025. aasta detsembri seisuga vastavalt komisjoni esitatud andmetele.

Joonis 5 | ESF+ eraldised noorte tööhõive toetamiseks Saksamaal, Hispaanias ja Itaalias (2025. aasta detsembri seisuga)



Allikas: kontrollikoda komisjoni esitatud andmete põhjal.

- 43** 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika programmide rakendamisel esines probleeme, mis põhjustasid viivitusi võrreldes eelmiste programmitöö perioodidega¹⁷. Hispaanias ja Itaalias auditeeritud ESF+ rakenduskavade sekkumisvaldkonna 136 raames rahastamiseks välja valitud projektidele eraldatud vahendid suurenesid 2025. aastal märkimisväärselt, kuid deklareeritud kulud seda ei kajastanud (*joonis 6*).

¹⁵ Määruse (EL) 2021/1057 artikkel 7.

¹⁶ Samas, artikli 7 lõige 6 ja artikkel 11.

¹⁷ COM(2025) 164, lk 2.

Joonis 6 | Auditeeritud ESF+ rakenduskavade raames valitud projektide ja deklareeritud kulude väärtus 2024. aasta detsembri ja 2025. aasta detsembri seisuga võrreldes kavandatud summadega

(miljonites eurodes)	Rakenduskavas kavandatud summad	detsember 2024		detsember 2025	
		Auditeeritud projektide väärtus	Deklareeritud kulud	Auditeeritud projektide väärtus	Deklareeritud kulud
ESF+ Nordrhein-Westfalen	178,5	112,8	8,4	173,7	27,7
ESF+ Rheinland-Pfalz	18,0	9,9	7,8	10,3	8,7
FSE+ Empleo Juvenil	924,5	542,0	–	851,9	150,2
PN Giovani Donne e Lavoro	1 394,4	27,5	–	1 328,9	140,4

Märkus: ELi summad (ilma liikmesriikide kaasrahastamiseta), mis eraldati sekkumisvaldkonna 136 all.

Allikas: kontrollikoda Euroopa Liidu fondide haldamise süsteemist ja komisjonilt saadud andmete põhjal.

- 44** ESF+ rakendamine algas hiljem õigusraamistiku oodatust aeglasema vastuvõtmise, järjestikuste kriisidega tegelemise vajaduse ning lühema tähtajaga taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise eelistamise tõttu¹⁸.
- 45** Nagu on märgitud meie [2023. aastal ilmunud aruandes](#) ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade kohandamise kohta COVID-19 pandeemia reageerimiseks, reageeris EL kiiresti. REACT-EUga kasutusele võetud märkimisväärsed uued vahendid võimaldasid liikmesriikidel rahastada täiendavaid investeeringuid, kuid neil oli suurem surve kulutada, eriti väga lühikese rakendamisaja tõttu. Õigusraamistiku muudatused tähendasid korraldusasutustele täiendavat programmi- ja haldustööd ning olid põhjus, miks perioodil 2021–2027 rahaliste vahendite väljamaksmine hilines.
- 46** Kokkuvõttes eraldasid liikmesriigid ESF+ vahenditest ligikaudu 10 miljardit eurot noorte tööhõive eritoetuseks. Nende vahendite rakendamine oli aga perioodi esimestel aastatel oodatust aeglasem. Kuigi projektide valik on liikmesriikides märkimisväärselt suurenenud, on endiselt oht, et surve kasutada rahalisi vahendeid programmitöö perioodi lõpus võib viia selleni, et neid kasutatakse vähem tõhusalt.

¹⁸ COM(2025) 163.

Komisjonil puudub teave noorte tööhõivet toetavate ELi rahastatavate meetmete pikaajalise mõju kohta

- 47** Komisjon vastutab järelevalve eest selle üle, kuidas liikmesriigid kasutavad ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendeid noorte tööhõive toetamiseks, et mõõta nende tõhusust ja teha teadlikke otsuseid tulevaste algatuste kohta. Kontrollisime, kuidas komisjon seda järelevalvet teeb, sealhulgas näitajaid, millele ta tugineb.
- 48** Selleks et hinnata noori toetavate meetmete tulemusi kõigist teistest tööotsijatest eraldi, tuleks teavet koguda ja esitada vanuserühmade kaupa. Praktikas on lisaks noortele suunatud meetmetele olemas meetmed, mis on avatud kõigile vanuserühmadele ja mille tulemuste andmeid ei ole vanuserühmade kaupa eristatud. See tähendab, et täielik teave noortele eriomaste tulemuste kohta ei ole kättesaadav.
- 49** Lisaks puudub ESF+ puhul ühine pikemaajaliste tulemuste näitaja, mis annaks tagasisidet selle kohta, kas noorte tööhõivele suunatud meetmetel on püsiv mõju. Pikaajalised tulemusnäitajad kajastavad tööhõive olukorda alles kuue kuu pärast. ESF+ rahastamise jälgimiseks pärast kuut kuud, näiteks 12 või 18 kuud pärast toetuse andmist, ei ole ühist tulemusnäitajat. [Noortegarantii rakendamise järelevalveraamistikus](#) on olemas pikemaajalised tulemusnäitajad, mis on pikemad kui kuus kuud, kuid need on ESF+ raamistikust eraldiseisvad ja hõlmavad mõningaid, kuid mitte kõiki ESF+ noorte tööhõive meetmeid.
- 50** Komisjoni sõnul oli pikemaajaliste näitajate mõõtmise piiramine kuue kuuga kavandatud selleks, et hoida tasakaalus vajadus mõõta tulemuste kestlikkust ja tagada andmete piisav kvaliteet, hoides samal ajal halduskulud mõistlikul tasemel. See tähendab aga, et komisjonil ja liikmesriikidel puudub teave toetatud meetmete püsiva mõju kohta. See piirab poliitikast õppimise potentsiaali, eelkõige tulevaste noorte tööhõive algatuste paremal kujundamisel. Edaspidised poliitika hindamised võivad neid aspekte käsitleda, kuid ei ole kindel, kas ja millal neid tehakse.

- 51** Ettepanek, millega kehtestatakse 2027. aasta järgseks programmitöö perioodiks eelarvekulude jälgimis- ja tulemusraamistik¹⁹, sisaldab väljundnäitajat meetmete kohta, millega parandatakse juurdepääsu noorte tööhõivele, jälgides „osalejate arvu – soorühma, tööturustaatus, vanuserühma ja haridustaseme kaupa“ ning tulemusnäitajat, millega jälgitakse „osalejate arvu nende osalemisjärgse staatuse (parem kvalifikatsioon, tööd otsimas, õpib või osaleb koolitusel, töötab) ja soorühmade kaupa“²⁰. Tulemusnäitaja ei hõlma aga pikaajalist perspektiivi.

ELi rahastatud meetmetega toetati noorte töölevõtmist, kuid ei keskendunud kestlike tulemuste saavutamisele ega haavatavate rühmadeni jõudmisele


















Noorte tööhõivet toetati mitmesuguste ELi rahastatud meetmetega

- 52** Liikmesriigid vastutavad oma rakenduskavades meetmete väljatöötamise ja neile ELi rahaliste vahendite eraldamise eest, komisjon aga vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve nõuetekohase kasutamise eest.
- 53** Valisime oma auditis välja 10 rakenduskava, kuus aastateks 2014–2020 ja neli aastateks 2021–2027 kolmes liikmesriigis: **Saksamaal**, **Hispaanias** ja **Itaalias**, nagu on näidatud [joonisel 7](#). Valisime need rakenduskavad noorte tööhõive toetamiseks kavandatud summade alusel sekkumiskoodi 103 ja sekkumisvaldkonna 136 all (vt punkt [32](#)). Vaatlesime konkreetselt üheksat noorte tööhõivele suunatud meedet, mida rakendati programmitöö perioodil 2014–2020, nagu on kirjeldatud [II lisas](#).

¹⁹ COM(2025) 545.

²⁰ Samas, I lisa. Sekkumisvaldkonnad ja näitajad, # 443.

Joonis 7 | Auditi jaoks valitud rakenduskavad ning sekkumiskoodi 103 ja valdkonna 136 all kavandatud summa

	Eraldatud summa (miljonites eurodes)	Rahastamisallikas				Programmitöö periood	
		ESF	REACT-EU	YEI	ESF+	2014–2020	2021–2027
 DE	Operationelles Programm ESF Rheinland-Pfalz	• 5,8					✓
	Operationelles Programm ESF Nordrhein-Westfalen	○ 244,8					✓
	Programme ESF Plus/JTF Nordrhein-Westfalen	○ 178,5					✓
	Programme ESF Plus Rheinland-Pfalz	○ 18,0					✓
 ES	PO FSE 2014 EMPLEO JUVENIL	○ 3 196,2					✓
	PO FSE 2014 C.A. CATALUÑA	○ 125,0					✓
	FSE+ Empleo Juvenil	○ 924,5					✓
 IT	PON Iniziativa Occupazione Giovani	○ 1 969,0					✓
	PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	○ 1 260,5					✓
	PN Giovani, donne e lavoro	○ 1 394,4					✓

Märkus: kavandatud ELi summad (ilma liikmesriikide kaasrahastamiseta) sekkumiskoodi 103 (ESF, noorte tööhõive algatus, REACT-EU) ja sekkumisvaldkonna 136 (ESF+) all.

Allikas: kontrollikoda Euroopa Liidu fondide haldamise süsteemist 2026. aasta jaanuaris võetud andmete põhjal.

54 ELi rahaline toetus noorte kestlikuks integreerimiseks tööturule on mitmesugune. ELi rahastatavaid meetmeid noorte töötuse vähendamiseks kavandavad ja rakendavad liikmesriigid ning need võib rühmitada järgmiselt:

- värbamisstiimulid, mis seisnevad noori tööle võtvatele tööandjatele antavates rahalistes toetustes;
- töötajate hoidmise meetmed, mille eesmärk on hoida noori tööturul;
- muu aktiivne tööturupoliitika (nt oskuste täiendamine, tööalane juhendamine, kutseõppeprogrammides osalemise toetamine).

- 55** Komisjonil ei ole andmeid liikmesriikide poolt eri meetmetele eraldatud ELi vahendite ega neis osalevate noorte arvu kohta ning ta ei ole teinud üksikasjalikku analüüsi, milles võrreldaks eri liiki toetuste mõju.
- 56** Kahes kontrollitud Saksamaa liidumaa rakenduskavas toetati sekkumiskoodi 103 all 2014.–2020. aastal peamiselt osalemist kutseõppes. Hispaanias kulutati ligikaudu pool kahe läbivaadatud rakenduskava kuludest värbamisstiimulitele ja töötajate hoidmise kavadele, kusjuures märkimisväärsed summad kulutati ka oskuste täiendamisele ning mitmesugustele aktiveerimis- ja kaasamiseetmetele. Itaalias keskendusid meie valitud rakenduskavad peamiselt värbamisstiimulitele, eelkõige REACT-EU raames, samas kui noorte tööhõive algatuse raames eraldati märkimisväärsed rahalisi vahendeid ka oskuste täiendamiseks ja tööalaseks juhendamiseks.

Ainuüksi värbamisstiimulitest ei piisa, et noorte töötust tõhusalt vähendada

- 57** Värbamisstiimulitel võib olla kolm põhjust²¹:
- o majanduslik, mis keskendub üldise tööjõunõudluse stimuleerimisele ja töökohtade loomisele;
 - o sotsiaalne, mille eesmärk on toetada tööhõivet konkreetsete rühmade seas, kes võivad tööturul sattuda ebasoodsasse olukorda, kompenseerides madalamat esialgset tootlikkust, et edendada töökohtade kaasavamalt jaotumist;
 - o oskuste täiendamine, mille eesmärk on parandada töötajate oskusi ja tööalast konkurentsivõimet, näiteks kombineerides toetusi koolitusega, et täita nii tööandjate kui ka töötajate vajadusi oskuste järele.

Praktikas peegeldavad paljud värbamisstiimulid nende eesmärkide kombinatsiooni, mitte ei sobi ühegi konkreetse kategooria alla.

²¹ „Stimulating job demand: The design of effective hiring subsidies in Europe“, EEPO ülevaade (2014).

- 58** Liikmesriigid kavandavad värbamisstiimuleid sihtrühmade ja saavutatavate tulemuste seisukohast. Sellised stiimulid peaksid olema hoolikalt suunatud, et suurendada nende võimalusi soovitud eesmärkide saavutamiseks. Nõukogu soovitas juba 2013. aastal kasutada sihipäraseid ja hästi kavandatud palga- ja värbamistoetusi, et julgustada tööandjaid looma noortele uusi võimalusi²². Valitud värbamisstiimulite puhul kontrollisime, mil määral liikmesriigid neid kavandasid, keskendudes noorte kestliku tööturule integreerimise tagamisele, sealhulgas seda, kas oli selge arusaam sellest, millal saab noort pidada edukalt integreerituks (punktid 60–74).
- 59** Aktiivse tööturupoliitika, sealhulgas värbamisstiimulite tulemuslikkus ja tõhusus sõltub suuresti sellest, kuidas neid kavandatakse ja rakendatakse. Kui värbamisstiimulid ei ole hästi kavandatud, võivad need kaasa tuua avaliku sektori raha raiskamise, eriti kui subsideeritud töökohad oleks niikuinii loodud või säilitatud (nimetatakse ka tühimõjaks) või kui toetused lihtsalt ajendavad tööandjaid palkama või hoidma teatavaid töötajaid teiste asemel (tuntud kui väljatõrjumise mõju)²³. Kontrollisime, mil määral on liikmesriigid kehtestanud kaitsemeetmed, et vähendada meie valitud värbamisstiimulite tühimõju riski (vt punktid 75–81).

Meie auditeeritud värbamisstiimulid ei olnud alati kavandatud selleks, et tagada noortele püsivad töökohad

- 60** Kasutades majanduslikku loogikat, võivad üldised värbamistoetused koos töötajate hoidmise kavadega (vt näide 3. selgituses) olla kiireks lahenduseks majanduslangusele. Mõlemal juhul on majanduslanguse (näiteks COVID-19 pandeemia põhjustatud majanduslanguse) prioriteet toetada tööjõunõudlust ja vältida sügavamalt majanduslangust, aidates lühikeses perspektiivis töökohti säilitada või luua.

²² Noortegarantii, punkt 17.

²³ Euroopa poolaasta – temaatilised teabelehed – Aktiivne tööturupoliitika – 2017, lk 9.

3. selgitus

Töötajate hoidmise kavad Hispaanias COVID-19 pandeemia ajal

Hispaanias hindasime lühiajalise töö kava (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo – ERTE*). Meede oli suunatud noortele, kes töötasid ettevõtetes, mis peatasid lepingud või vähendasid tööaega, et vältida töötajate koondamist pandeemia ajal. Toetati noori töötajaid, kes olid varem registreerunud ja saanud toetust noortegarantii kavast. Nad said sellest stiimulist kasu ERTE kehtivusaja jooksul. ERTE kavandati ja rakendati kriisiolukorras ühekordse toetusena ning see on näide sellest, kuidas ELi vahendeid saab kasutada konkreetsete vajaduste paindlikuks ja sujuvaks täitmiseks.

[Hispaania keskpang analüüsis](#) 2022. aastal ERTE kava ja leidis, et võrreldes sarnaste omadustega töötajatega, kes olid mitteaktiivsed või töötud ja keda ERTE ei hõlmanud, oli tööle naasmise võimalus ERTEst toetust saavate isikute jaoks üldiselt parem. Sellegipoolest ta hoiatas, et mida kauem ERTEt kasutatakse, seda väiksem tõhusus tal on, eelkõige teatavate rühmade puhul, nagu nooremad töötajad, ajutise lepinguga töötajad ja konkreetsete teenindussektorite töötajad, mis näitab, et kava ei pruugi sobida pikaajaliseks toetuseks.

- 61** Pikemas perspektiivis, kui töökohad luuakse ainult toetuse kestuse ajaks, väheneb üldine kasu, kuigi kogemused võivad siiski suurendada asjaomaste töötajate tööalast konkurentsivõimet²⁴.
- 62** 2021. aastal soovitas komisjon²⁵, et värbamisstiimulid peaksid sisaldama asjakohaseid kaitsemeetmeid, et tagada uute loodud töökohtade elujõulisus ja säilimine pärast stiimulite aegumist koos toetuse järkjärgulise kaotamisega aja jooksul. Tavaliselt peaksid need sisaldama tugevat tööturu jaoks olulist töökohal toimuva koolituse komponenti ja olema kohandatud piirkondliku tööturu olukorrale.
- 63** Selleks võivad liikmesriigid võtta järgmisi meetmeid:
- hinnata tööturu olukorda, sealhulgas tööandjate vajadusi, ja kohandada vastavalt stiimuleid;
 - kombineerida värbamisstiimuleid muude aktiivsete tööturumeetmetega, näiteks koolitusega, et parandada noorte tööalast konkurentsivõimet;
 - töötada välja mehhanismid, et julgustada tööandjaid töötajaid pärast toetuse lõppemist tööl hoidma.

²⁴ Euroopa poolaasta – temaatilised teabelehed – Aktiivne tööturupoliitika – 2017, lk 9.

²⁵ Komisjoni soovitus (EL) 2021/402 punkt 6.

- 64** Sellised vahendid nagu *teabesüsteem Excelsior* Itaalias, *IAB Beruf-Struktur-Entwicklung* Saksamaal ja Hispaania riikliku tööturuasutuse üksus *Observatorio de las Ocupaciones* (**4. selgitus**) annavad liikmesriikide ametiasutustele ja sidusrühmadele tööturu kohta asjakohast teavet.

4. selgitus

Vahendid teabe andmiseks Saksamaa, Hispaania ja Itaalia tööturu kohta

Saksamaal avaldab *Bundesagentur für Arbeit* statistikaosakond korrapäraselt üldist teavet tööturu kohta, sealhulgas statistikat registreeritud vabade töökohtade ning tööhõive ja töötuse arengu kohta, samuti iga-aastast oskuste nappuse analüüsi. Seda teavet täiendavad tööturu pikemaajalised prognoosid, mis hõlmavad nõudluse ja pakkumise poolt ning mis põhinevad peamiselt *QuBe projekti* tehtaval oskuste jälgimisel. Lisaks pakub *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* valitud uurimistulemusi tööturu kohta.

Hispaanias annab *Observatorio de las Ocupaciones* korrapäraselt aru muutustest majandustegevuses ja kutsealadel. Eesmärk on ennetada tööturu probleeme ja vajadusi ning neile reageerida. Vaatluskeskuse väljundid hõlmavad tööturuaruandeid riigi ja piirkondlikul tasandil, tööhõivesuundumusi kõige paremaid tulemusi saavutanud kutsealadel ning tööhõivealast teavet elanikkonna konkreetsete alarühmade, nt noorte kohta²⁶. Aruanne ei sisalda tööandjate vajaduste erihinnangut. Andmeid noorte kohta ei eristata alati vanuse järgi.

Itaalia tööturu vajaduste analüüs põhineb teabel, mis pärineb *teabesüsteemist Excelsior*. See on projekt, mida edendavad Itaalia kaubanduskojad koostöös töö- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumi ning ELiga. Alates 1997. aastast kasutusel olev süsteem jälgib Itaalia ettevõtete tööhõiveväljavaateid ning kutse-, koolitus- ja oskuste vajadusi. Näiteks viimases prognoosidokumendis (2024–2028) osutatakse suurele vajadusele töötajate järele, kellel on kolmanda taseme haridus STEM-ainetes (teadus, tehnoloogia, inseneeria ja matemaatika), kuid oodata on märkimisväärset nappust: kokku vajatakse igal aastal 17 000–26 000 sellist liiki kvalifikatsiooniga noort²⁷.

- 65** Kuigi tööturu olukorra ja vajaduste hindamiseks on vahendid olemas, leidsime, et noortele mõeldud värbamisstiimulid ei olnud sihipärased, vaid neid rakendati üldiselt ühetaoliselt kõigis majandussektorites, välja arvatud väga vähestel juhtudel (vt näide **5. selgituses**).

²⁶ *Informe Jóvenes y mercado del trabajo* (aruanne noorte tööturu kohta).

²⁷ „Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine“ (2024–2028), lk 46.

5. selgitus

Noorte värbamisstiimulid Itaalias olid enamikus sektorites olemas enne COVID-19 pandeemiat, pandeemia ajal ja pärast seda

Esonero Giovani under 36 oli noorte tööhõive algatuse rahastatud stiimul, millega vähendati 2019.–2020. aastal alla 36-aastaseid töötajaid palganud erasektori tööandjate sotsiaalkindlustusmaksleid 50%. 2021. aastal suurendati seda erandit 100%-ni või kuni 6000 euronit aastas 3–4 aasta jooksul (sõltuvalt piirkonnast), mida rahastati REACT-EUst ja seejärel ESF+-ist.

Kooskõlas varasemate sarnaste meetmetega pakkus *Esonero Giovani* stiimuleid enamikus sektorites, jättes välja ainult finantssektori ja kodumajapidamiste tööandjad. ESF+ rahastatavad värbamisstiimulid aastateks 2024–2025 olid sarnaste omadustega ja laiendasid rahastamiskõlblikkust finantssektori töötajatele.

- 66** Valdkondades, kus valitseb terav oskuste nappus, on peamiseks takistuseks kvalifitseeritud kandidaatide vähesus, mida ei saa lahendada üksnes värbamisstiimulite abil. Lisaks on tööturgudel, kus kvalifitseeritud töötajaid napib, toetused kvalifitseeritud tööjõu värbamiseks õpikunäide tühimõjust (punkt 59): kui nõudlus on juba niigi suur, toimuks märkimisväärne osa subsideeritud värbamistest ka ilma toetusmeetmeta.
- 67** Kui kandidaadid on tööks valmis, kuid neil võib puududa kogemus või nad võivad vajada oskuste täiendamist, saab kasutada rahalisi stiimuleid, et julgustada tööandjaid töötajaid värbama ja nende koolitusse investeerima. Oskuste täiendamise kontekstis peavad värbamisstiimulid sisaldama tugevat koolituskomponenti, et parandada toetusesaajate tööalast konkurentsivõimet tulevikus ja aidata kõrvaldada oskuste nappust. Kuigi tegime kindlaks meetmed, mille eesmärk oli parandada noorte tööalast konkurentsivõimet ja vähendada oskuste nappust, ei sõltunud meie uuritud värbamisstiimulid kohustuslikust koolitusest ja oskuste arendamisest (vt näide 6. selgituses).

6. selgitus

Värbamisstiimulid ei sõltu üldjuhul koolituse pakkumisest ja oskuste arendamisest

Komisjoni taotlusel tunnistatakse Itaalia 2021.–2027. aasta ESF+ rakenduskavas *Giovani, Donne e Lavoro*, et „meetmete kavandamisel võetakse nõuetekohaselt arvesse vajadust arendada noorte oskusi nendes majandussektorites, mida rohe- ja kliimapööre kõige rohkem mõjutab, nagu kestlik transport, jäätmekäitlus, veevarude majandamine, ehitus ja energiasüsteem“.

Nii Itaalia avalik-õiguslikud kui ka eraõiguslikud tööturuasutused võivad suunata noore ELi rahastatud koolitusmeetmete juurde, kui ta ei leia kohe sobivat tööd, ning programm sisaldab meetmeid töötajate ümber- ja täiendusõppe hõlbustamiseks, sealhulgas palgahüvitist koolitusel osalevatele töötajatele. Puuduvad aga sätted, mis seaksid värbamisstiimulid sõltuvusse asjakohaste oskuste arendamisest.

- 68** Värbamisstiimulid peaksid hõlmama ka mehhanisme, mis julgustavad tööandjaid suurendama netotööhõivet ja säilitama töötajaid pärast toetuse lõppemist. Selleks et suurendada tõenäosust, et värbamisstiimulid toovad kaasa püsiva tööhõive, rõhutas komisjon 2017. aastal,²⁸ et on kasulik kehtestada tingimused ja kontrollida, kas
- toetust saanud noor töötab endiselt teataval ajahetkel (tööl püsimise aeg) pärast toetuse lõppemist;
 - netotöökohtade loomine toimub koos tööandjaga.
- 69** Hispaanias pakkusid ESFist / noorte tööhõive algatusest rahastatavad värbamisstiimulid mõnikord pikemat toetust tähtajatute lepingute sõlmimiseks. Näiteks programmi *Programma Empleo Joven* raames kaasrahastati noorte töötajate lepinguid kuueks kuuks tähtjaliste lepingute puhul ja kuni 12 kuuks tähtajatute lepingute puhul. Programmis ei nõutud aga minimaalset tööl püsimise aega. ESF+ raames on alates 2021. aastast nõutud teatavate meetmete puhul minimaalset tööl püsimise aega kuni 24 kuud kooskõlas Hispaania taaste- ja vastupidavuskava reformiga ([7. selgitus](#)).

²⁸ Euroopa poolaasta temaatilised teabelehed – Aktiivne tööturupoliitika, 2017.

7. selgitus

Tööl püsimise aeg ja tähtajatud lepingud Hispaanias

Hispaania taaste- ja vastupidavuskava sisaldas **komponenti 23: uus avaliku sektori poliitika dünaamilise, vastupanuvõimelise ja kaasava tööturu saavutamiseks**. See hõlmas lepingute lihtsustamise reforme, mille standardvariandiks olid alalised lepingud stabiilse tööhõive edendamiseks (reform 4), ning aktiivse tööhõivepoliitika ajakohastamist ja stiimulite süsteemi ratsionaliseerimist (reform 7). Hispaania kuningliku dekreet-seadusega 32/2021 piirati ajutiste lepingute kasutamist.

Hispaania ESF+ noorte tööhõive rakenduskava sisaldas **meedet 5.A.08 „Stiimulid mittetöötavate ja mitteõppivate noorte alaliseks värbamiseks“**. See koosnes kindlasummalisest maksest, et soodustada noorte jätkuvat värbamist. Eespool nimetatud tööturureformide tõttu pidi tööhõive säilima kuni 24 kuud pärast programmitoetuse lõppemist.

- 70** Itaalias pakuti ühe uuritud meetmega stiimuleid ainult tähtajatute lepingute sõlmimiseks, kuid ei kehtestatud minimaalset tööl püsimise aega pärast ELi toetuse lõppemist. Selleks et tagada netotöökohtade loomine ja vältida koondamisefekti, sisaldas meede ka sätteid, millega välistati tööandjad, kes teatava ajavahemiku jooksul enne ja pärast töölevõtmist koondasid üksikuid töötajaid või viisid läbi kollektiivseid koondamisi, mis mõjutasid toetatavate ametikohtadega võrreldavaid ametikohti.
- 71** Täheldasime ka seda, et mõnel juhul lahkusid inimesed subsideeritud töökohtadelt enne rahastamise lõppemist. Hispaanias programmist *Programma Empleo Joven – La Caixa* toetatavate noorte (väikeses) valimis lahkus meetmest enne selle lõppu kaks toetusesaajat kümnest. Samamoodi lõppes *Itaalias Incentivo Occupazione NEET 2018–2019* puhul ligikaudu veerand lepingutest 24 kuud pärast töölepingu algust töötaja lahkumise tõttu²⁹. Meetmete puhul ei nõutud lahkumisvestlust tööturuasutustega, kus võiks tõstatada võimalikke küsimusi, et parandada selliste meetmete kavandamist tulevikus.

²⁹ „*Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*“. Collana Focus Anpal N° 105, lk 15.

Puudub selgus selle kohta, millal saab noort pidada edukalt tööturule integreerituks

72 2017. aastal töötas Euroopa avalike tööturuasutuste võrgustik avalike tööturuasutuste jaoks välja **töövahendi**, et aidata neil kavandada ja rakendada oma lähenemisviisi kestlikule integratsioonile. Selles on esitatud kolm mõõdet, mida tuleb kestliku tööturule integreerimise määratlemisel arvesse võtta:

- integreerimine **pikaajalisse tööhõivesse**, keskendudes töö mahule töösuhte kestuse alusel;
- **tööturule integreerimine, mis kujutab endast karjääri edendamist**, keskendudes tööpakkumiste kvaliteedile;
- **töötajate tööalane konkurentsivõime**, st mil määral vastavad töötajate oskused tööturu vajadustele.

73 Töövahendi eesmärk on toetada tööturule integreerimise meetmete kavandamist ja elluviimist, kuid selle kasutamine ei ole kohustuslik. Leidsime, et külastatud liikmesriigid ei määratlenud oma rakenduskavades selgelt „noorte kestlikku integreerimist tööturule“ eespool nimetatud kolmes mõõtmes.

74 Kui puudub selge arusaam sellest, millal võib noort pidada edukalt tööturule integreerituks, on oht, et noorte tööhõivet toetavate ELi vahendite eraldamisel ja kasutamisel ei pruugi olla piisavalt konkreetseid ja mõõdetavaid eesmärke. Praktikas võib see raskendada tõhusa toetuse, näiteks värbamisstiimulite kavandamist ning tulemusi võib olla raskem mõõta (vt ka punktid [47–51](#)).

Värbamisstiimulite puhul on suur tühimõju risk, mis võib viia ebatõhusate tulemusteni

75 Hispaanias (Kataloonias) 2023. aastal läbi viidud noorte värbamisstiimulite rakendamise ja mõju hindamise käigus leiti, et värbamisstiimulid ei olnud piisavalt suunatud, ning soovitati ametiasutustel

- määratleda noorte töötute sihtrühm mitte ainult vanuse, vaid ka muude muutujate, näiteks haridustaseme, soo või töötuse kestuse alusel;
- liigitada haavatavad töötud noored nende muutujate alusel ja seada nad tähtsuse järjekorda vastavalt nende haavatavusele.

76 Soovitused kajastasid värbamisstiimulite sotsiaalset ratsionaalsust (punkt 57) ja aitaksid samuti vähendada tühimõju riski. 2023. aastal võtsid Kataloonia ametiasutused meetmeid nende soovituste täitmiseks (8. selgitus). See, kas ja kuidas sihtrühm asjakohaselt kindlaks tehakse ja tähtsuse järjekorda seatakse, sõltub lõppkokkuvõttes siiski igas rahastamiskonkursis kehtestatud kriteeriumidest.

8. selgitus

Hispaania võetud meetmed värbamisstiimuleid käsitlevate soovituste täitmiseks

2023. aastal vaatasid Kataloonia ametiasutused ühe hindamise soovituste alusel läbi värbamisstiimulite õigusraamistiku (ORDEN EMT/213/2023). Pärast läbivaatamist saab rahastamistaotluse otsuses kindlaks määrata rahaliste vahendite eraldamise diferentseeritud alusel, tuginedes järgmistele elementidele:

- o toetuskõlblike meetmete liik;
- o toetusesaajate või üksuste liik;
- o töölepingu liik;
- o territoriaalne kriteerium, mis on vajaduse korral seotud töötust käsitlevate andmetega;
- o nende inimeste tööalane staatus, kellele meetmed on suunatud.

77 Uute eeskirjadega määrati kindlaks ka toetuse ülemmäär, piirates seda 80%-ni tööandja igakuistest standardkuludest, mille sõnaselge eesmärk on vähendada tühimõju ohtu. Ülemmäära seadmise tulemusena kannavad tööandjad osa tööjõukuludest. See kajastab vastutustundlike avaliku sektori kulutuste aluspõhimõtet ja piirab avaliku sektori kulutusi ühe töötaja kohta. Ülempiir ei aidanud aga seada esikohale isikuid, kes võetakse tõenäoliselt tööle ainult siis, kui selleks on rahaline stiimul, näiteks vähese töökogemuse, madala kvalifikatsiooniga või pikaajaliselt mitteaktiivsed noored, ning seetõttu ei tegelenud see otseselt tühimõju ohuga, st toetustega, mida antakse töölevõtmisteks, mis oleks niikuinii toimunud.

- 78** Itaalia programmitöö perioodi 2014–2020 hindamised³⁰ tõid esile värbamisstiimulite olemuslikud probleemid, nagu tühimõju ja valikuefekt. Valikuefekt tekib siis, kui ettevõtted kasutavad stiimulit võtta tööle noori, keda nad juba kavatsesid tööle võtta. See tähendab, et nad tõenäoliselt leiavad töö ka ilma stiimuliteta. Hindamistes soovitati kohandada toetuskõlblikkuse kriteeriume ja toetussummasid, et viia need paremini kooskõlla toetatava noore töölase konkurentsivõimega, kasutades nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid näitajaid. Kuigi 2021.–2027. aasta programm sisaldas selle kohta sätteid, ei olnud hilisemad värbamisstiimulid³¹ piisavad, kuna need lihtsalt kordasid varasemaid meetmeid. Sidusrühmad³² soovitasid suunata jõupingutused paremini neile, kes seda kõige enam vajavad, kuid nende üleskutset ei võetud rakendamisel arvesse.
- 79** Stiimulite tõhusaks suunamiseks on vaja mitte ainult asjakohaseid eeskirju, vaid ka piisavaid kontrole, et tagada nende nõuetekohane kohaldamine. Oleme oma iga-aastastes vastavusauditites juhtinud tähelepanu mitmesugustele probleemidele seoses sihtrühma kuuluvate noorte toetuskõlblikkuse tingimuste kontrollimisega (*I lisa* punkt 11). Ka komisjon on oma audititega probleeme tuvastanud ja nõudnud parandusmeetmete võtmist. Kuigi toetuskõlblikkuse tingimuste mittetäitmine ei too tingimata kaasa tühimõju, osutab see siiski võimalikele puudustele suunamiseeskirjade kontrollimisel.
- 80** Tühimõju on olemuslikult raske mõõta. On vaja kindlaks teha või vähemalt hinnata, mida tööandjad või töötajad teeksid ilma stiimulita. Kui kõik muud asjaolud on samad, siis mida suurem on noorte tööalane konkurentsivõime, seda suurem on tühimõju oht.

³⁰ „Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa“. Collana Focus Anpal N° 105.

³¹ „Decreto - Legge 7 maggio 2024, n. 60“, artikkel 2.

³² „Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione della politica di coesione 2021–2027, Tavolo 4 „Un'Europa più sociale“ – Sintesi degli esiti del confronto partenariale“ (jaanuar 2020). Dokument on kättesaadav veebisaidil opencoesione.gov.it.

81 Itaalia ametiasutused arvutasid näitaja, millega mõõdetakse noortegarantiis registreeritud noorte tööalast konkurentsivõimet ja mis kajastab seda, kui kaugel nad tööturul eemal olid (*indice di profilazione*³³). See näitaja arvutatakse enne mis tahes meetmete rakendamist. Kui võrrelda seda näitajat nende puhul, kes said seejärel aastatel 2015–2019 värbamistoetust, ja nende puhul, kes seda ei saanud, näitab see, et esimesed olid alguses paremini töölevõetavad, eelkõige seetõttu, et neil oli keskmiselt rohkem varasemat töökogemust³⁴. See viitab tühimõjule. Isegi kui töökoht oleks loodud ilma värbamisstiimulita, oleks aga stiimul siiski võinud aidata kaasa soodsamate lepingutingimuste loomisele³⁵. Näiteks oleks võinud toetuse eeskirjadesse sisse viia nõue sõlmida tähtajalise lepingu asemel tähtajatu.

Tööalane juhendamine ja kutseõppe toetamine hõlbustavad noorte integreerimist tööturule

- 82** Muud ELi rahastatavad meetmed, mis ei ole otseselt seotud tööpakkumisega, võivad samuti toetada noorte integreerimist tööturule. Kooskõlas tugevdatud noortegarantiiga peaksid need olema võimalikult suures ulatuses kohandatud toetust saavatele noortele. Need on sageli nn aktiveerimismeetmed: personaalne nõustamine, individuaalse tegevuse kavandamine ja koolitustoetus, sealhulgas kutseõpe. Need toetusmeetmed on liikmesriikide ametiasutuste jaoks olulised vahendid. Need võivad olla vajalik esimene samm sobiva tööpakkumise kindlakstegemisel või suurendada isiku tööalast konkurentsivõimet, kui tööpakkumist ei ole võimalik teha. Kontrollisime, kuidas need meetmed toetasid noorte integreerimist tööturule.
- 83** Meie auditeeritud kolm liikmesriiki on toetanud noori mitut liiki aktiivse tööturupoliitika kaudu (punkt 56) ja meie audit hõlmas mitut neist. Võimaluse korral analüüsisime nende osalejate tööhõiveolukorda, keda need meetmed toetasid.
- 84** Itaalias hindasime tööalase juhendamise meetet (*Accompagnamento al Lavoro, 9. Selgitus*). Meetme eesmärk on toetada noorte tööhõivet sellega, et määratakse kindlaks isiklik tööle saamise kava. Selle meetmega võib, kuid ei pruugi kaasneda muu aktiivne tööturupoliitika, näiteks värbamisstiimulid.

³³ „La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell’occupazione giovanile – Primo rapporto di monitoraggio“, INAPP, juuni 2025.

³⁴ „Incentivi all’assunzione Garanzia Giovani. Un’analisi valutativa“. Collana Focus Anpal N° 105, lk 9.

³⁵ Samas, lk 51.

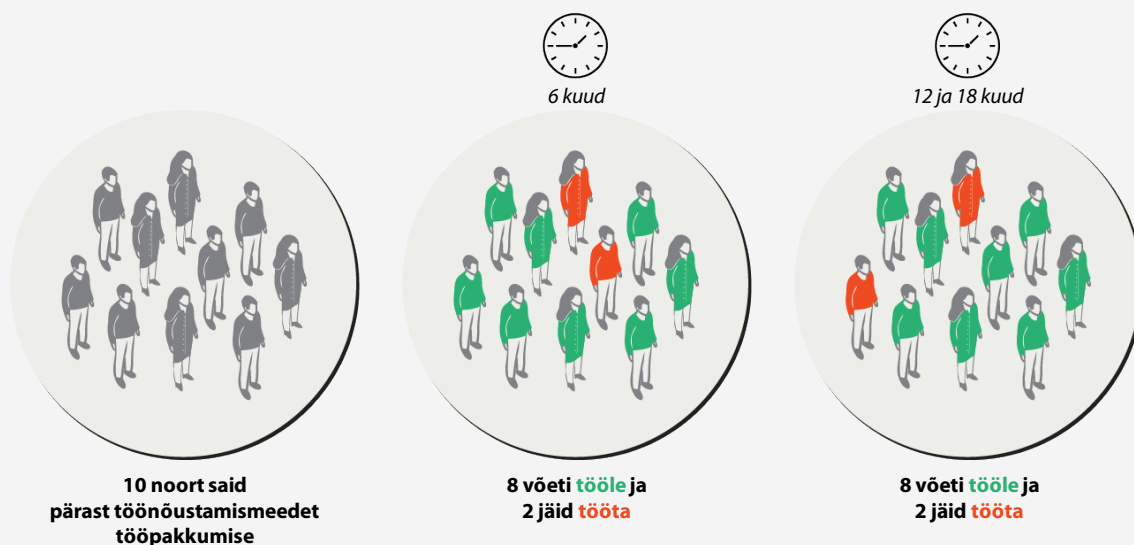
9. selgitus

Töölane juhendamine kui viis, kuidas aidata noortel siseneda Itaalia tööturule

Vaadates Itaalia noorte tööhõive rakenduskava (*Iniziativa occupazione giovani*) raames töönõustamises osalenud noorte tööhõivealast staatust, oli töönõustamist saanud noorte tööhõive määr keskmiselt kõrgem kui neil, kes seda ei saanud³⁶.

31. detsembri 2022. aasta seisuga oli selle rakenduskava ühe või mitu meetet läbinud 804 868 noort. Neist noortest töötas 534 474 ehk 66,4%. Meetmete liike üksikasjalikult vaadeldes registreeriti kõrgeim tööhõive määr värbamisstiimulite (76,8%) ja tööalase nõustamise kui eraldiseisva meetme (76,6%) puhul, st neile ei järgnenud muud aktiivset tööturupoliitikat³⁷. Kuigi ühes neist meetmetest osalemine ei taganud tööpakkumist, hüvitati tööhõiveteenuste osutajatele kulud ainult juhul, kui töökoht oli tagatud, kusjuures hüvitise summa erines vastavalt lepingu liigile (suurem tähtajatute lepingute puhul).

Näitlikustamiseks analüüsisime 10 noore olukorda, kes olid saanud selle meetme raames tööpakkumise 6, 12 ja 18 kuud pärast tööle asumist. Tulemused on esitatud allpool.



Allikas: kontrollikoda.

³⁶ „Garanzia giovani in Italia“. Collana Focus Anpal N° 92, jagu 3.2.

³⁷ „L'attuazione della garanzia giovani in Italia - Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022“, jaotis 3.2 (2023, Collana Biblioteca Anpal, N° 27).

- 85** Hispaanias andis registreerimine noortegarantiis NEET-noortele juurdepääsu mitmele abistavale meetmele, näiteks individuaalsele nõustamisele ja individuaalse tegevuse kavandamisele, sealhulgas kohandatud individuaalsetele toetuskavadele. Oma [2021. aasta aastaaruandes](#)³⁸ teatasime juhtumitest, kus värbamisstiimuleid kasutavad noored registreeriti noortegarantiis tagasiulatuvalt, mis tähendab, et nad ei suutnud täielikult ära kasutada kõiki noortegarantii raames pakutavaid lisahüvesid.
- 86** Saksamaal auditeerisime kolme ESFi ja REACT-EU toetatud meetet, mis keskendusid töötuse või mitteaktiivsuse ärahoidmisele (vt [II lisa](#)). Need meetmed aitasid õpilastel uurida karjäärivõimalusi ja juhendasid neid tegema teadlikke otsuseid oma hariduse ja tulevase karjääri kohta. Need pakkusid alternatiivseid õppimisvõimalusi, näiteks õpiposiõpet (et vältida noorte koolist väljalangemist ja töötuks jäämist). See parandas ka tööhõivevõimalusi, kuna õpiposiõpet on peamine viis stabiilse tööhõive saavutamiseks Saksamaal. Osalejate tööhõiveolukorra kohta pärast meetmete võtmist ei olnud aga piisavalt teavet, mis tähendas, et 12 või 18 kuud pärast noore meetmes osalemist ei olnud võimalik analüüsi teha.

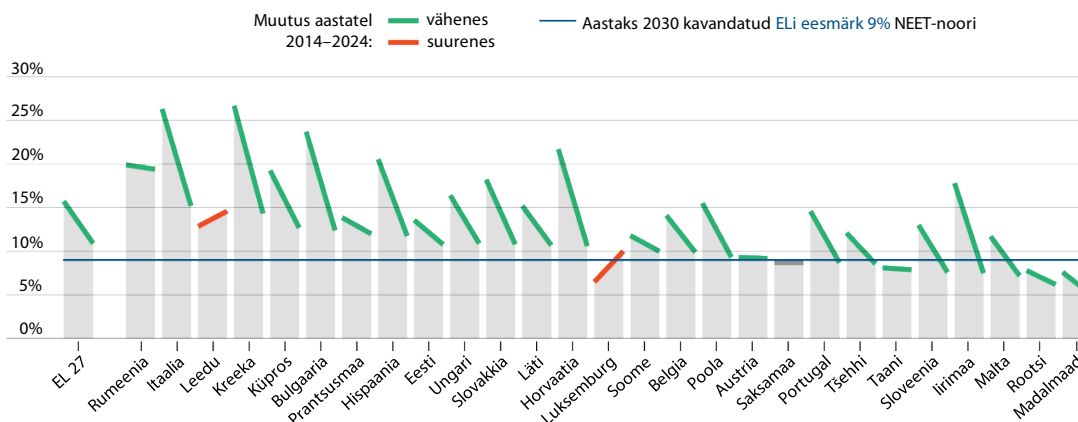
Mitteaktiivsete noorteni on endiselt raske jõuda

- 87** [Nõukogu 2013. aasta soovitusel, millega loodi noortegarantii](#), kutsuti üles looma tõhusaid teavitustrateegiaid ja -mehhanisme, et teha kindlaks need, kes on tööturust kõige kaugemal – mitteaktiivsed noored – ja nad tööturule kaasata. Seda soovitusel täiendati 2020. aastal. Uurisime meetmeid, mida komisjon ja liikmesriigid on võtnud sellises seisus olevate noorte kindlakstegemiseks ja kaasamiseks, et integreerida nad tööturule.
- 88** Mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noored) osakaal väheneb jätkuvalt³⁹. See positiivne muutus ei jagune siiski võrdselt NEET-noorte kahe komponendi vahel, milleks on töötud ja mitteaktiivsed (st tööturult eemale jäänud inimesed).
- 89** NEET-noorte üldine osakaal vähenes ELis aastatel 2014–2024 4,6 protsendipunkti ning ELi liikmesriikide vahel esines erinevusi ([joonis 8](#)). 2024. aastal oli ELis 15–29-aastastest 11,1% NEET-noored, mis on endiselt kaks protsendipunkti rohkem kui Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas 2030. aastaks seatud 9% eesmärk.

³⁸ [2021. aasta aastaaruanne](#), selgitus 5.5.

³⁹ [COM\(2024\) 701](#).

Joonis 8 | Noored (15–29-aastased), kes ei tööta, ei õpi ega osale koolitusel, 2014 ja 2024 (%)



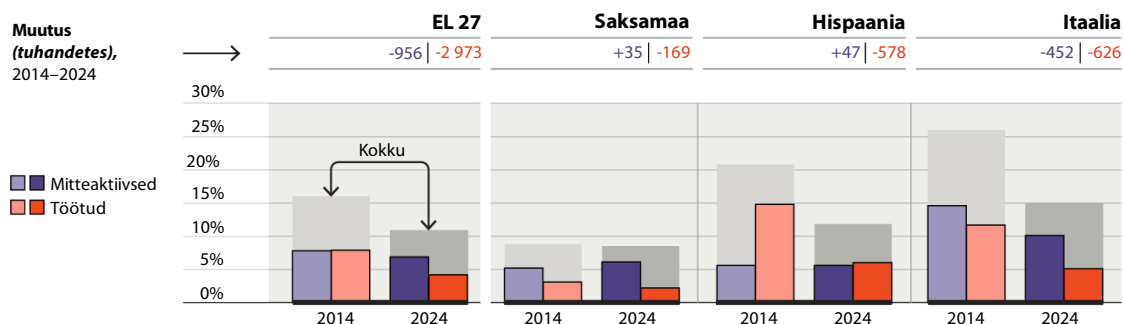
Märkus: Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania ja Prantsusmaa aegridades esineb katkestusi.

Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete põhjal (väljavõte 14.1.2026).

90 Meie analüüs ELi kohta tervikuna näitab, et paranemine (võrreldes 2014. aastaga on 2024. aastal 3,9 miljonit NEET-noort vähem) tuleneb peamiselt töötute noorte arvu vähenemisest (2,97 miljonit), mitte mitteaktiivsete noorte arvu vähenemisest (0,96 miljonit, ligikaudu pool neist Itaalias). NEET-noorte koosseis on seetõttu muutumas, kuna mitteaktiivsete noorte osakaal on suurem⁴⁰. Kui 2014. aastal oli 49,7% NEET-noortest mitteaktiivsed, siis 2024. aastal suurenes see näitaja 62,2%-ni. Seda suundumust võib täheldada kõigis kolmes auditeeritud liikmesriigis, kusjuures mitteaktiivsete noorte arv Saksamaal ja Hispaanias isegi suurenes (vt *joonis 9* ja *III lisa*, kus on esitatud suundumus kõigis 27 liikmesriigis). Kuna mitteaktiivsed noored on sageli tööturult rohkem eemale jäänud – näiteks seetõttu, et neil puuduvad vajalikud oskused, haridus või töökogemus, või oma geograafilise asukoha, tervisliku seisundi või sotsiaalsete takistuste, näiteks diskrimineerimise tõttu –, on nendeni kõige raskem jõuda ja neid tööturule integreerida.

⁴⁰ SWD (2020) 216, lk 12.

Joonis 9 | Mitteaktiivsed ja töötud noored (15–29-aastased), 2014 ja 2024 (%)



Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete põhjal (väljavõte 14.1.2026).

91 Mitteaktiivsed NEET-noored seisavad tööturule sisenemisel tavaliselt silmitsi institutsiooniliste takistustega, mis osutab vajadusele sidusate strateegiatega järele, mis lähevad kaugemale üksnes tööturupoliitikast. 2022. aastal avaldas komisjon vahendite ja tavade töövahendi⁴¹, et toetada sidusrühmi ESF+ vahendite kasutamisel mitteaktiivsete inimeste tööturule integreerimiseks. Töövahendis soovitati avaliku ja erasektori sidusrühmadel teha tihedat koostööd. Liikmesriikide ametiasutused võivad kaaluda järgmist:

- kaasata organisatsioone, kellel on kogemusi spetsialiseeritud toe pakkumisel mitteaktiivsetele inimestele;
- soodustada teavitustegevust, et ühendada haavatavad inimesed tugiteenustega;
- jätkata selliste lähenemisviiside väljatöötamist, et julgustada haavatavaid inimesi osalema tööturule integreerimise programmides.

92 Komisjon lisas ELi 2021.–2027. aasta ELi rahastamise õigusraamistikku ka erisätted, milles nõutakse, et liikmesriigid kehtestaksid noortele suunatud teavitusmeetmed⁴². Seda rõhutati ka tugevdatud noortegarantiis.

⁴¹ „Improving collaboration to support the integration of long-term unemployed and inactive people“, 2022.

⁴² Määruse (EL) 2021/1057 artikli 7 lõige 6 ja määruse (EL) 2021/1060 IV lisa, eeltingimus 4.1.

- 93** Hispaanias soovitati noortegarantii teises hindamises⁴³ erimeedet mitteaktiivsete noorte jaoks. Selles soovitati teha jõupingutusi, et analüüsida vajadusi ja jõuda mitteõppivate noorteni, kes on liigitatud mitteaktiivseteks. Eesmärk oli integreerida need noored noortegarantii meetmetesse, parandades seeläbi mitteaktiivsete noorte juurdepääsu, võimaldades juurdepääsu sellele rühmale ja kohandades võimalusi nende vajadustele.
- 94** Hispaania järgis hindamissoovitust, lisades oma noortegarantii kavasse+ (2021) meetme, mis käsitleb paremat koordineerimist avalike tööturuasutuste ning sotsiaal- ja noorteteenuste vahel, samuti muude noorte ja nende perekondadega töötavate üksustega⁴⁴. On liiga vara, et järeldada, kas selle meetmega on kavandatud tulemused saavutatud.
- 95** Itaalias märgiti kontrollitud 2021.–2027. aasta rakenduskavas, et noortegarantii hindamiste kohaselt ei oldud kõige haavatavamate ja ebasoodsas olukorras olevate rühmadeni piisavalt jõutud ja nendega ei oldud piisavalt tegeletud. Seepärast sisaldas rakenduskava sel eesmärgil konkreetset teavitustegevust. 2025. aasta augustiks ei olnud meedet aga veel alustatud ja sellele eraldatud rahalisi vahendeid oli märkimisväärselt vähendatud (**10. selgitus**).

10. selgitus

Itaalia 2021.–2027. aasta ESF+ rakenduskava *Giovani, Donne e Lavoro* teavitusstrateegia rahastamist vähendati

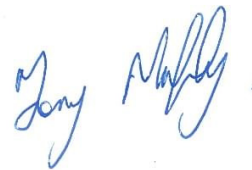
Selle *noorte, naiste ja töökohtade* rakenduskava esialgses versioonis oli aastateks 2023–2024 ette nähtud 500 miljoni euro ulatuses NEET-noorte teavitusstrateegiaid, mis tuli ellu viia 2024. aasta lõpuks. Meetmed ei olnud meie auditi ajaks 2025. aastal veel alanud. Rakenduskava viimases versioonis, mille komisjon 2025. aasta augustis heaks kiitis, oli sama strateegia jaoks ette nähtud kokku 150 miljonit eurot. See summa jaotati ümber muudele noorte tööhõivet toetavatele meetmetele, eelkõige värbamisstiimulitele, mis ei olnud siiski strateegiliselt suunatud teavitustegevusele.

⁴³ „II EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL Informe de Evaluación“, 2018.

⁴⁴ Meede 8: „Suunised mitteaktiivsetele noortele, kes on ebasoodsas olukorras ja tööturult eemal, sealhulgas neile, kes kannatavad sotsiaalse tõrjutuse all või keda see ohustab, ning neile, kes saavad toimetulekutoetust“.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, võttis käesoleva aruande vastu 22. aprilli 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Noorte töötus

- 01** Noorte töötus tähendab töötust 15–24-aastaste seas (algse [noortegarantii](#) raames) või 15–29-aastaste seas ([tugevdatud noortegarantii](#) raames). See on enamikus liikmesriikides märkimisväärne probleem, hoolimata pidevast langusest pärast probleemi haripunkti jõudmist 2013. aastal.
- 02** Noorte tööhõivega tegelemine on peamiselt liikmesriikide ja piirkondlike omavalitsuste ülesanne. Sellegipoolest EL toetab ja vajadusel täiendab liikmesriikide meetmeid selles valdkonnas. ELi tasandil on olemas ühised mõisted „töötus“, „tööhõive“ ja „mitteaktiivsus“ ([1. selgitus](#)).

1. selgitus

Töötute ja mitteaktiivsete isikute määratlused

Eurostati ja [Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni](#) suuniste kohaselt on **töötute** määratletud järgmiselt:

- o on 15–74-aastane;
- o ei tööta ([tööhõive](#) määratluse kohaselt) tööturustatistika konkreetse vaatlusnädala jooksul;
- o on praegusel hetkel valmis töötama, st tegema palgatööd või olema füüsilisest isikust ettevõtja enne vaatlusnädalale järgneva kahe nädala lõppu, ning
- o otsib aktiivselt tööd, st on püüdnud vaatlusnädalaga lõppeva neljanädalase ajavahemiku jooksul otsida palgalist tööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana, või on leidnud töökoha, mis algab hiljemalt kolm kuud pärast vaatlusnädala lõppu;

mitteaktiivne isik on

- o tööealine isik [väljaspool tööjõudu](#), st isik, kes ei kuulu tööjõu hulka, ning seega ei ole ta ei „töötav“ ega „töötu“. Mõiste hõlmab inimesi, kes praegu ei tööta ega otsi aktiivselt tööd, näiteks neid, kes ei saa töötada või tegeleda regulaarse tegevusega pikaajalise haiguse tõttu, ebasoodsas olukorras olevaid töötajaid, samuti koolilapsi, täiskoormusega üliõpilasi ja pensionäre.

Allikas: Eurostat ja Rahvusvaheline Tööorganisatsioon.

Õiguslik alus ja poliitikaraamistik

- 03** EL jagab vastutust tööhõive- ja sotsiaalpoliitika elluviimise eest liikmesriikidega. ELi algatused hõlmavad liikmesriikide poliitika koordineerimist ja järelevalvet, parimate tavade vahetamise hõlbustamist ning töötajate õigusi ja sotsiaalkindlustussüsteeme käsitlevate õigusaktide jõustamist. Tööhõivepoliitika on sätestatud [Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikes 3](#).

- 04** **Euroopa Liidu toimimise lepingu**¹ kohaselt peavad liikmesriigid ja EL töötama välja kooskõlastatud tööhõivestrateegia, et edendada kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanemisvõimelist tööjõudu ning tööturget, mis suudavad reageerida majanduslikele muutustele. EL „aitab kaasa kõrge tööhõivetaseme saavutamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning toetades ja vajaduse korral täiendades nende meetmeid“². Samamoodi on tööhõive edendamine ELi ja selle liikmesriikide ühine sotsiaalne ja tööhõivealane eesmärk³.
- 05** **2013. aasta noortegarantii ja 2020. aasta tugevdatud noortegarantii** on ELi poliitika võrdlusraamistik noorte töötuse ja tööturult eemalejäämise vastu võitlemiseks. Enamik liikmesriike käivitas oma riiklikud noortegarantii kavad juba 2014. aasta jaanuaris.
- 06** Alates 2017. aasta novembrist on noortegarantiid peetud sotsiaalseks õiguseks. **Euroopa sotsiaalõiguste samba** 4. põhimõtte („**Aktiivne toetus tööhõivele**“) kohaselt on „... noortel õigus nelja kuu jooksul pärast töötuks jäämist või õpingute lõpetamist saada kvaliteetne täiendushariduse, õpipoisiõppe, praktika- või tööpakkumine“. 2021. aasta Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavaga kehtestati noortele uued ambitsioonikad eesmärgid, näiteks vähendada mittetöötavate ja mitteõppivate 15–29-aastaste noorte osakaalu 12,6%-lt (2019) 9%-le 2030. aastaks.
- 07** REACT-EU ja ESF+ määruste kohaselt tuleb noorte toetamisel järgida nõukogu 2020. aasta soovitus **noortegarantii tugevdamise** kohta⁴. See tähendab, et toetuse andmisel tuleks profiilanalüüsi, individuaalsete tegevuskavade, nõustamise, juhendamise ja mentorluse puhul järgida juhtumipõhist lähenemisviisi. Samuti tuleks toetust anda õigeaegselt (st nelja kuu jooksul pärast noore töötuks jäämist või formaalharidussüsteemist lahkumist).

Ülesanded ja kohustused

- 08** Tööhõivepoliitika eest vastutavad eelkõige liikmesriigid. ELi kohustused tööhõive valdkonnas täiendavad üksteist ja on hõlmatud **Euroopa tööhõivestrateegiaga**. Komisjoni ja liikmesriikide asjaomased ülesanded ja kohustused on toodud **joonisel 1**.

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 145 ja 146.

² Samas, artikkel 147.

³ Samas, artikkel 151.

⁴ Määruse (EL) 2020/2221 artikli 92 punkt b ja määruse (EL) 2021/1057 artikkel 11.

Joonis 1 | Ülesanded ja kohustused



Komisjon

Rakendab Euroopa tööhõivestrategieid peamiselt Euroopa poolaasta raames, nimelt tööhõivesuuniste, ühise tööhõivearuande ja riiklike reformikavade (kuni 2023. aastani) ning riigipõhiste aruannete ja soovitude kaudu.

Jälgib noorte töötust Euroopa poolaasta riigipõhiste aruannete kaudu, mis avaldatakse kevadpaketi osana, ja riigipõhiste soovitude kaudu.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (DG EMPL) vastutab koos liikmesriikidega noorte tööhõivet toetava **rahastamise** (st ESF, noorte tööhõive algatus, REACT-EU ja ESF+) kavandamise, rakendamise järelevalve ning tulemuste hindamise ja aruandluse eest.



Liikmesriigid (riigi ja/või piirkondlik tasand)

Vastutavad tööhõivepoliitika rakendamise eest. ELi tasandil koordineerimise raames peavad nad igal aastal koostama ja esitama riiklikud reformikavad ning neil on poliitiline kohustus järgida riigipõhiseid soovitusi. Liikmesriikide parlamendid on kaasatud ELi üldiste eesmärkide teiseks riiklikeks eesmärkideks ja iga-aastaste riiklike reformikavade koostamisse (alates 2024. aastast asendati riiklikud reformikavad keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavadega).

Ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistikus **teevad** liikmesriigid **ettepanekuid rakenduskavade kohta ja esitavad need** komisjonile, kes seejärel neid hindab ja need heaks kiidab. Liikmesriigid peavad **edusamme tegema, jälgima ja nende kohta aru andma** ning **hindama** rakenduskavadest rahastatavate meetmete **tulemusi**.

Allikas: kontrollikoda.

Peamine finantsteave

- 09** EL toetab noorte tööhõivet, tööalast konkurentsivõimet ja sotsiaalse tõrjutuse vältimist selliste ELi fondide kaudu nagu 2014.–2020. aasta ESF / noorte tööhõive algatus, REACT-EU ning 2021.–2027. aasta ESF+ ja õiglase ülemineku fond (**tabel 1**).

Tabel 1 | ESFi, REACT-EU, noorte tööhõive algatuse (sekkumiskood 103) ja ESF+ (sekkumisvaldkond 136) raames aastateks 2014–2020 ja 2021–2027 kavandatud ELi rahaliste vahendite summa (miljonites eurodes) liikmesriikide kaupa

Liikmesriik	ESF	REACT-EU	YEI	ESF+	Õiglase ülemineku fond
Belgia	58,5	-	128,8	106,2	-
Bulgaaria	66,2	-	110,6	292,9	-
Tšehhi	-	-	27,2	38,7	1,1
Saksamaa	489,5	47,4	-	541,1	20,7
Eesti	-	-	-	8,8	-
Iirimaa	-	-	136,3	15,7	-
Kreeka	-	-	512,4	686,8	23,0
Hispaania	411,7	192,8	2784,5	1877,4	2,9
Prantsusmaa	237,6	33,3	964,5	988,0	-
Horvaatia	64,2	-	206,3	279,2	-
Itaalia	738,7	1234,7	1880,2	2691,2	-
Küpros	5,3	-	36,3	28,0	-
Läti	-	-	58,0	19,0	-
Leedu	17,5	-	63,6	43,7	-
Luksemburg	5,6	-	-	1,4	-
Ungari	503,8	-	99,5	447,7	-
Malta	4,8	-	-	6,0	-
Madalmaad	-	-	-	-	24,5
Poola	1179,4	-	539,4	552,9	-
Portugal	-	-	460,3	951,2	-
Rumeenia	136,3	-	303,2	673,5	-

Liikmesriik	ESF	REACT-EU	YEI	ESF+	Õiglase ülemineku fond
Sloveenia	73,0	-	18,4	9,9	-
Slovakkia	-	-	172,3	284,0	10,2
Soome	-	-	-	20,4	-
Rootsi	158,5	-	88,3	-	-
Kokku	4150,5	1508,2	8590,1	10 564,0	82,3

Märkused: Taani ja Austria ei kavandanud sekkumiskoodi 103 ja valdkonna 136 raames rahastamist. ELi summad on esitatud ilma liikmesriikide kaasrahastamiseta. 2014.–2020. aasta andmed ei hõlma Ühendkuningriiki. ESFi andmed ei hõlma REACT-EUd, mis esitatakse eraldi. Ühtekuuluvuse andmeplatvormil kättesaadavad andmed hõlmavad ESFi, REACT-EU ja noorte tööhõive algatuse puhul kuni 2023. aasta detsembrini ning ESF+ puhul kuni 2025. aasta oktoobrini ajakohastatud rakenduskavu. Vaatasime läbi käesoleva auditi jaoks valitud kümne rakenduskava ajakohastatud andmed ja tuvastasime neist ühe (Itaalia) puhul olulise hilisema muudatuse, mis kajastub esitatud andmetes.

Allikas: kontrollikoda ühtekuuluvuspoliitika andmeplatvormilt (vaadatud 10.2.2026) ja Euroopa Liidu fondide haldamise süsteemist 2026. aasta jaanuaris saadud andmete põhjal.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 10** Meie auditi eesmärk oli uurida, kuidas on ühtekuuluvuspoliitika aidanud toetada noorte kestlikku integreerimist tööturule. Hindasime, kuidas ESF / noorte tööhõive algatus, REACT-EU ja ESF+ on aidanud kaasa liikmesriikide jõupingutustele pakkuda noortele pikaajalisi töökohti. ESF+ aeglase rakendamise tõttu keskendusime peamiselt õigusraamistikule ja noorte tööhõivet toetavate meetmete kavandamisele. Meie audit hõlmas ajavahemikku kuni 2025. aasta detsembrini. Õiglase ülemineku fondi me käesoleva auditi raames ei käsitletud.
- 11** Meie audit täiendab meie [varasemat tööd](#) noorte töötuse valdkonnas, sealhulgas meie iga-aastase kinnitava avalduse kontekstis⁵, ning annab teavet kättesaadavate ELi rahaliste vahendite kasutamise kohta programmitöö perioodidel 2014–2020 ja 2021–2027.

⁵ Vt nt meie [2019. aasta aastaaruande](#) selgitus 5.5, [2021. aasta aastaaruande](#) selgitused 5.2 ja 5.5 ning [2023. aasta aastaaruande](#) selgitused 6.9 ja 6.11.

12 Auditi raames hindasime:

- o kuidas komisjon toetas liikmesriike noorte tööhõive olukorra parandamisel, kasutades ESFi / noorte tööhõive algatuse (sealhulgas REACT-EU) puhul konkreetseid strateegiaid, poliitikameetmeid ja rahastamist nende rakenduskavadest aastatel 2014–2020 ja ESF+ puhul aastatel 2021–2027, ning kuidas ta jälgis tulemusi;
- o kas ESFist / noorte tööhõive algatusest (sealhulgas REACT-EUst) ja ESF+-ist toetatud ELi rahastatud meetmed hõlbustasid noorte, sealhulgas kõige haavatavamate rühmade kestlikku integreerimist tööturule.

13 Üksikasjalikud andmed analüüsitud tõendite allikate ja meie auditi käsitusviisi kohta on esitatud *joonisel* 2. Meie *auditimetoodika* vastab Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (INTOSAI) välja antud rahvusvahelistele auditistandarditele.

Joonis 2 | Tõendusallikad ja auditi käsitusviis

Dokumendid



Kohaldatav õigusraamistik, komisjoni talituste töödokumendid, asjakohased ELi poliitikadokumendid, valitud ESFi / noorte tööhõive algatuse, REACT-EU ja ESF+ programmid, komisjoni ja liikmesriikide aruanded ja hinnangud ning sidusrühmade aruanded (nt ametiühingute seisukohavõttud ja muud aruanded ELi asutustelt Eurofound ja CEDEFOP ning Eurydice Euroopa haridussüsteemide andmevõrk).

Andmed



Andmed eri allikatest, peamiselt komisjonilt, Eurostatilt, ühtekuuluvuspoliitika avatud andmete platvormilt ning liikmesriikide ametiasutustelt.

Auditikülastused Euroopa Komisjoni ja liikmesriikidesse



Küsitlesime ELi ametnikke, kes olid peamiselt seotud ESFi / noorte tööhõive algatuse, REACT-EU ja ESF+ kavandamise ja/või rakendamisega.

Liikmesriikide tasandil tehtud auditi jaoks külastasime **Saksamaad, Hispaaniat ja Itaaliat**. Valiku tegemisel võtsime arvesse 2014.–2020. aasta ESFi / noorte tööhõive algatuse ja REACT-EU raames eraldatud summasid noorte kestlikuks integreerimiseks tööturule (sekkumiskoodi 103 alusel) ning kaasasime nii madala kui kõrge noorte töötuse määraga liikmesriigid. Küsitlesime:

- noorte tööhõivepoliitika eest vastutavaid ministeeriume, valitud ESFi / noorte tööhõive algatuse (sealhulgas REACT-EU) ja ESF+ rakenduskavade korraldusasutusi;
- riiklikke/piirkondlikke avalikke tööturuasutusi;
- noortegarantii koordinaatoreid;
- muid riiklikke ja piirkondlikke ametiasutusi ning rakendusasutusi, kes on seotud noorte tööhõive toetamisega.

Konsulterisime ka kõigi kolme liikmesriigi tööandjate ühenduste ja ametiühingutega.

Tegime oma tööd kümne ESFi / noorte tööhõive algatuse ja ESF+ rakenduskava ning üheksa ESFist / noorte tööhõive algatusest (sealhulgas REACT-EUst) rahastatud asjakohase meetme (II lisa) alusel, millest kolme rakendati igas meie auditi jaoks valitud liikmesriigis. Valisime need meetmed suurimate eraldatud summade põhjal.

90 konkreetset juhtumit



Testisime 30 konkreetset juhtumit liikmesriigi kohta, st noori, kes said toetust valitud meetmete raames, et hinnata, kas selle toetuse tulemusel jäid nad pärast 18 kuu möödumist endiselt tööle. Valisime need noored juhuvalimi alusel nende hulgast, kes said toetust alates 2018. aastast.

Allikas: kontrollikoda.

II lisa. Kolmes valitud liikmesriigis auditeeritud meetmed

Rakenduskava	Auditeeritud meetmed	Rahastamisallikas	Eraldatud kogusumma (miljonites eurodes)	Meetmete liik	Lühikirjeldus
SAKSAMAA					
2014DE05SFOP010 – <i>Operationelles Programm Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Kurs auf Ausbildung</i>	REACT-EU	37 444 328 (auditeeritud projektid: 9 822 542)	Muu aktiivne tööturupoliitika	<i>Kurs auf Ausbildung</i> Nordrhein-Westfaleni liidumaal oli mõeldud toetama noori, keda ähvardas koolist väljalangemine või kes olid juba koolist välja langenud. Meetmega pakuti noortele tuge ja nõustamist, et nad saaksid edukalt üle minna kutseõppe- või õpipoisiõppe programmidesse.
	<i>Ausbildungsprogramm NRW</i>	ESF	10 352 332 (auditeeritud projektid: 859 830)	Muu aktiivne tööturupoliitika	<i>Ausbildungsprogramm NRW</i> Nordrhein-Westfaleni liidumaal loodi selleks, et aidata noortel osaleda kutseõppes ning viia töötisjad kokku ettevõtetega.

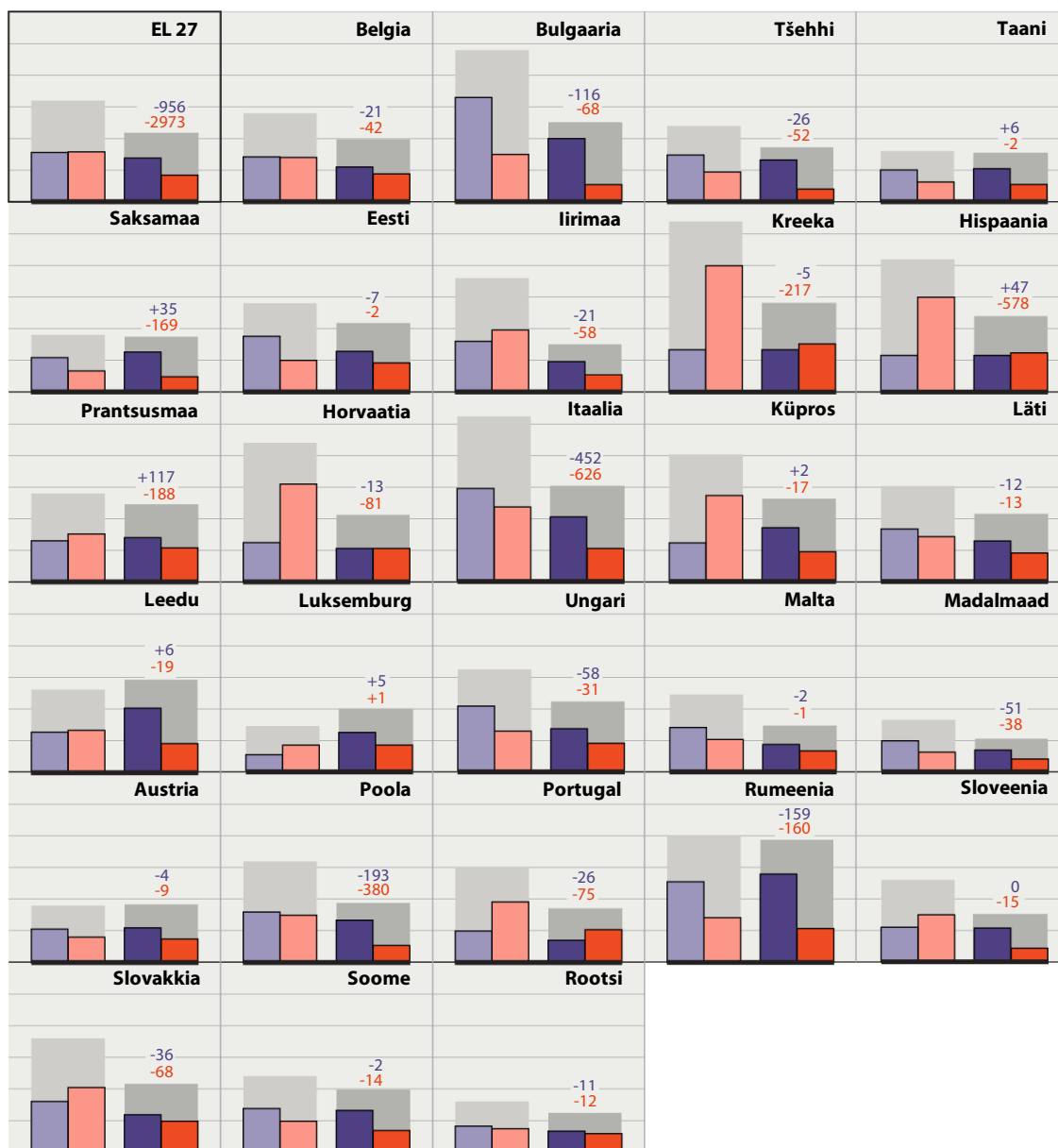
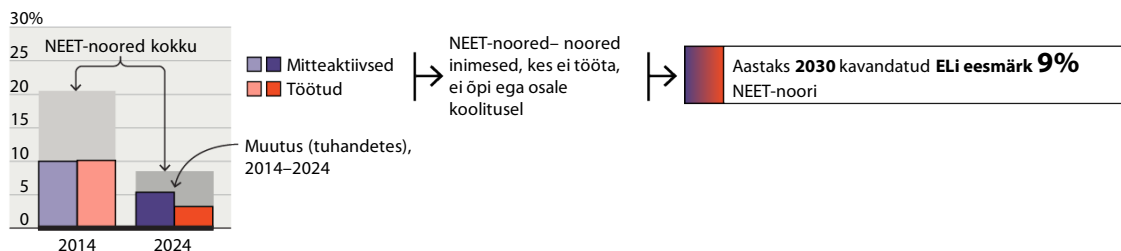
Rakenduskava	Auditeeritud meetmed	Rahastamisallikas	Eraldatud kogusumma (miljonites eurodes)	Meetmete liik	Lühikirjeldus
2014DE05SFOP015 – <i>Operationelles Programm Rheinland-Pfalz</i>	<i>Jump</i>	REACT-EU	4 443 963 (auditeeritud projektid: 861 446)	Muu aktiivne tööturupoliitika	Rakenduskava <i>Jump</i> Rheinland-Pfalzi liidumaal oli suunatud noortele, kes vajasisid toetust koolist tööle üleminekul. Sellega toetati neid, kellel oli raskusi õpipoisiõppe või töökoha leidmisega. Rakenduskava eesmärk oli aidata neil inimestel leida pikaajaline töökoht, pakkudes neile selliseid teenuseid nagu nõustamine, pehmete oskuste koolitus ja töökoha leidmise toetus.
HISPAANIA					
2014ES05SFOP007 – <i>Programa Operativo FSE Cataluna 2014 – 2020 (POCAT)</i>	<i>SOC – Ayudas a la contratación para jóvenes</i>	REACT-EU	125 000 000	Värbamisstiimulid	Kataloonia riiklik tööturuasutus viis ellu rakenduskava, mis stimuleeris ettevõtteid ja tööühistuid värbama töötuid noori. Pakutav subsideeritud leping võis olla mis tahes liiki, välja arvatud praktikandi- ja õpipoisiõppelepingud, ning see pidi kestma vähemalt ühe aasta ja olema täistööajaga. Eelnevat registreerimist noortegarantiis ei peetud toetuskõlblikkuse kriteeriumiks.

Rakenduskava	Auditeeritud meetmed	Rahastamisallikas	Eraldatud kogusumma (miljonites eurodes)	Meetmete liik	Lühikirjeldus
2014ES05M9OP001 – <i>Programa Operativo de empleo juvenil 2014–2020 (POEJ)</i>	Lühiajalise töö kavaga (ERTE) hõlmatud töötajatele antav abi	ESF / noorte tööhõive algatus	161 836 287	Töötajate hoidmise meetme	ERTE POEJ 5 YEI oli ettevõtete jaoks paindlikkusmeetme. Vältimaks töötajate vallandamist COVID-19 pandeemia ajal, lubati töösuhe ja seega töölepingud ajutiselt peatada või tööaega vähendada. Noored said meetme rakendamise vältel makseid oma töökoha alleshoidmiseks. Meetme hõlmas noortegarantiis registreeritud noori, kes COVID-19 tõttu paigutati ERTEsse. Kõik osalejad olid varem töötanud ning olid end varem registreerinud ja saanud kasu noortegarantii toetusest.
	<i>Empleo joven – La Caixa</i>		12 958 735	Värbamisstiimulid	<i>La Caixa</i> toetas riiklikus noortegarantii süsteemis registreeritud noorte värbamist. Sellega toetati noore töötaja töölepingu maksumust kuueks kuuks tähtajalise (ajutise) töö puhul või maksimaalselt 12 kuuks alalise töö puhul.

Rakenduskava	Auditeeritud meetmed	Rahastamisallikas	Eraldatud kogusumma (miljonites eurodes)	Meetmete liik	Lühikirjeldus
ITAALIA					
2014IT05M9OP001 – <i>Programma operativo nazionale Fse Iniziativa occupazione giovani 2014–2020</i>	<i>Accompagnamento al lavoro</i>	ESF / noorte tööhõive algatus	116 513 738	Muu aktiivne tööturupoliitika	Meede, millega toetatakse noorte sisenemist tööturule, määrates kindlaks nende individuaalsed võimalused, et aidata neil tööd leida. See oli ettevalmistav või täiendav meede lisaks muudele programmimeetmetele, mis hõlmasid värbamisstiimuleid. Kuigi ühes neist meetmetest osalemine ei taganud tööpakkumist, oli oodatud tulemuseks tähtajatu töösuhe või õpiposiõpe.
	<i>Incentivo Occupazione NEET 2018–2019</i>		104 952 592	Värbamisstiimulid	Stimul erasektori tööandjatele, kes värbavad noortegarantii programmi kuuluvaid NEET-noorteks liigitatud 16–29-aastaseid noori. See stiimul hõlmas kogu Itaaliat, välja arvatud Bolzano autonoomne provints.

Rakenduskava	Auditeeritud meetmed	Rahastamisallikas	Eraldatud kogusumma (miljonites eurodes)	Meetmete liik	Lühikirjeldus
2014IT05SFOP002 – <i>Pon Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) 2014–2020</i>	<i>Esonero Giovani under 36</i>	REACT-EU	1 234 684 525	Värbamisstiimulid	Meetmega anti tööandjatele, kes võtsid 2021. ja 2022. aastal tähtajatu lepinguga tööle alla 36-aastaseid noori, vabastus sotsiaalkindlustusmaksetest kuni 36 kuuks, mida pikendati 48 kuuni erasektori tööandjate puhul, kes võtsid töötajaid tööle järgmistes piirkondades asuvas asukohas või tootmisüksuses: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sitsiilia, Apuulia, Calabria ja Sardiinia. Võrreldes ESFi / noorte tööhõive algatusega rahastatud meetmetega pikendati vanusepiiri 29 aastalt 35 aastale.

III lisa. Mitteaktiivsed ja töötud noored (15–29-aastased), 2014 ja 2024, EL ja 27 liikmesriiki



Allikas: kontrollikoda, tuginedes Eurostati andmetele (edat_lfse_20 ja lfsi_neet_a), vaadatud 8.1.2026.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
CEDEFOP	Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus
ESF(+)	Euroopa Sotsiaalfond(+)
Eurofound	Euroopa Elu- ja Tööttingimuste Parandamise Fond
JTF	Õiglase ülemineku fond
NEET-noor	Noor inimene, kes ei tööta, ei õpi ega osale koolitusel
REACT-EU	Ühtekuuluvust ja Euroopa territooriume toetav taasteabi
YEI	Noorte tööhõive algatus

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond	ELi asutus, mis pakub võrdleva teabe, uuringute ja analüüside alusel teavet, nõuandeid ja eksperditeadmisi ELi sotsiaalpoliitika valdkonnas.
Euroopa poolaasta	Iga-aastane tsükkel, millega nähakse ette ELi liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise ja edusammude seire raamistik.
Euroopa Sotsiaalfond	ELi fond haridus- ja tööhõivevõimaluste loomiseks ning vaesuse ohus olevate inimeste olukorra parandamiseks. Asendati fondiga Euroopa Sotsiaalfond+.
Euroopa sotsiaalõiguste samm	ELi raamistik 20 põhimõttega, mis hõlmavad võrdseid võimalusi ja juurdepääsu töökohtadele, õiglasi töötingimusi ning sotsiaalkaitset ja kaasamist.
Mitteaktiivne inimene	Tööealine inimene, kes ei tööta.
NEET-noor	Noor inimene, kes ei tööta, ei õpi ega osale koolitusel.
Noor inimene	Noortegarantii puhul 15–25-aastane isik, mis muudeti pärast 2020. aastat 15–29-aastaseks.
Noorte tööhõive algatus	ELi programm, mis toetab tööturust, haridusest ja koolitusest kõrvale jäänud noori piirkondades, kus noorte töötuse määr ulatub üle 25%.
Noortegarantii	ELi poliitika raamistik, mille raames pakutakse töö kaotanud või õpingud pooleli jätanud noortele nelja kuu jooksul töökohta või koolitust.
Partnerlusleping	Komisjoni ja liikmesriigi või kolmanda riigi / kolmandate riikide vahel ELi kuluprogrammi raames sõlmitud leping, milles fikseeritakse näiteks strateegilised kavad, investeerimisprioriteedid või kaubandustingimused või arenguabi andmise tingimused.
Rahvusvaheline Tööorganisatsioon	ÜRO amet, mis tegeleb tööküsimustega ja eelkõige rahvusvaheliste tööstandarditega.
Rakenduskava	Raamistik ELi rahastatud tegevuste rakendamiseks kooskõlas komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel sõlmitud partnerluslepingutes sätestatud prioriteetide ja eesmärkidega.
REACT-EU	Euroopa taasterahastu programm, millest rahastatakse täiendavalt olemasolevaid ühtekuuluvusrahastu programme, et toetada kriisist taastumist ning edendada rohe- ja digipööret.
Riigipõhised soovitused	Iga-aastased suunised, mille komisjon annab Euroopa poolaasta raames liikmesriikidele nende makromajandus-, eelarve- ja struktuuripoliitika kohta.
Sekkumisvaldkond	Euroopa Regionaalarengu Fondist, Ühtekuuluvusfondist või Euroopa Sotsiaalfondist+ aastatel 2021–2027 rahastatavate tegevuste kategooria. Seda nimetati aastatel 2014–2020 ka sekkumiskoodiks.

Tööhõivekomitee	Nõukogu peamine nõuandev organ, mis vastutab tööhõive- ja tööhõivepoliitika arengute jälgimise eest liikmesriikides ja ELis tervikuna.
Töøjõud	Töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad ja tööalised töötud, keda nimetatakse ka majanduslikult aktiivseks elanikkonnaks.
Töötuse määr	Töötute protsent tööjõust.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-15>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-15>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audiitiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis ellu ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise teatud investeeringute eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Annemie Turtelboom. Auditit juhtis kontrollikoja liige Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, keda toetasid kabinetiülem Daniela Morgante ja kabineti nõunik Matteo Tartaggia, valdkonnajuht Maria Eulàlia Reverté I Casas, auditijuht Michele Zagordo, ning audiitorid Marija Grguric, Ana Diogo ja Horst Fischer. Keelealast abi osutasid Jennifer Schofield, Luis Ferrer Lopez ja Janina Schmidt Maximo. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra-Elena Mazilu-Dina.



Fotol vasakult: Alexandra-Elena Mazilu-Dina, Michele Zagordo, Daniela Morgante, Matteo Tartaggia, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi ja Maria Eulàlia Reverté I Casas.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetnes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © (JLco) Julia Amaral – [stock.adobe.com](#)

Joonis 7 – Hispaania lipp: © [Tarik GOK](#) – [stock.adobe.com](#)

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-7574-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/9984809	QJ-01-26-024-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7575-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/0883362	QJ-01-26-024-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 15/2026](#): „Ühtekuuluvuspoliitika toetus noorte tööhõivele – EL tegeleb lahenduste leidmisega, kuid noorte püsiva tööhõive tagamiseks tuleb veel täiendavaid jõupingutusi teha“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Noorte kaasamine kestlikku tööhõivesse on viimase kümne aasta jooksul olnud paljude ELi liikmesriikide üks suurimaid tööhõivega seotud väljakutseid. Selle probleemi lahendamiseks koostas EL strateegilise raamistiku ja eraldas alates 2014. aastast ühtekuuluvuspoliitika kaudu ligikaudu 25 miljardit eurot. Leidsime liikmesriikides palju erinevaid ELi rahastatavaid noorte tööhõivet toetavaid meetmeid, kuid need ei keskendunud pikaajalisele tööturule integreerimisele ja nende püsiva mõju kohta on vähe teavet. Mitteaktiivsed noored seisavad tööturule sisenemisel silmitsi eriliste takistustega ja nendeni on endiselt raske jõuda. Soovitame tõhustada noorte tööhõive jaoks ette nähtud ühtekuuluvuspoliitika vahendite järelevalvet ja hindamist, parandada värbamisstiimulite tõhusust ja pakkuda mitteaktiivsetele noortele sihipärasemat toetust.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors