



EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO PLUS

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) perustettiin Rooman sopimuksella. Sen tarkoituksena oli tuolloin parantaa työntekijöiden liikkuvuutta ja työllistymismahdollisuuksia. Sittemmin sen tehtäviä ja toimintasääntöjä on muutettu siten, että ne ilmentävät jäsenvaltioiden talouden ja työllisyyden sekä unionin tasolla määriteltyjen poliittisten painotusten kehittymistä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 46 artiklan d alakohta, 149 artikla, 153 artiklan 2 kohdan a alakohta, 164 artikla, 175 artiklan 3 kohta ja 349 artikla

TAVOITTEET

Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) tavoitteena on tukea jäsenvaltioita covid-19-pandemian aiheuttaman kriisin torjunnassa sekä korkean työllisyystason, oikeudenmukaisen sosiaalisen suojelun ja vihreään ja digitaaliseen talouteen siirtymiseen valmiin, osaavan ja sopeutumiskykyisen työvoiman varmistamisessa. ESR + on EU:n tärkein väline, jonka avulla investoidaan ihmisiin.

SAAVUTUKSET

A. Aiemmat ohjelmakaudet

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) perustettiin rakennerahastoista ensimmäisenä. Ensimmäisinä vuosina, aina vuoteen 1970 saakka, ESR:stä korvattiin jäsenvaltioille puolet niiden työntekijöiden ammatillisen koulutuksen kustannuksista ja heille maksetuista muuttoavustuksista, joihin talouden rakennemuutokset vaikuttivat. Rahastosta annettiin tuolla ajanjaksolla tukea kaikkiaan yli kahdelle miljoonalle hengelle. Vuonna 1971 rahaston määrärahoja lisättiin merkittävästi neuvoston päätöksellä, ja [neuvoston päätöksen 83/516/ETY](#) mukaisesti vuonna 1983 toteutetun seuraavan uudistuksen myötä rahaston tukitoimia suunnattiin uudelleen nuorisotyöttömyyden torjuntaan ja tukea eniten tarvitseville alueille. [Euroopan yhteisön perustamissopimukseen](#) sisällytettiin yhteisön sisäisen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoite [Euroopan yhtenäisasiakirjalla \(1986\)](#). Yhtenäisasiakirjalla luotiin täten perusta rakennerahastojen perinpohjaiselle uudistukselle, jonka tavoitteena oli ennen kaikkea sovittaa yhteen rahastojen suunnittelua ja toimintaa. [Maastrichtin sopimuksella](#) laajennettiin ESR:n tuen soveltamisalaa siten, että tarkoituksena oli helpottaa ”teollisiin muutoksiin ja tuotantojärjestelmien muutoksiin



sopeutumista”. Seuraavalla ohjelmakaudella (1994–1999) taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseen varattu rahoitus kaksinkertaistui.

[Agenda 2000 -asiakirjassa](#) rakennerahastojen yleistä rakennetta yksinkertaistettiin ohjelmakautta 2000–2006 varten. ESR:lle, jolla silloin oli 60 miljardin euron määrärahat, annettiin tehtäväksi tukea sekä koheesiopolitiikan että [Euroopan työllisyysstrategian toteuttamista \(2.3.3\)](#). Siitä myönnettiin yhteisrahoitusta yhteisön Equal-aloitteelle, josta tuettiin innovatiivisia, maiden rajat ylittäviä hankkeita syrjinnän ja muiden epäkohtien torjumiseksi työmarkkinoilla.

Ohjelmakaudella 2007–2013 käytössä oli enää kolme rakennerahastoa: ESR, Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja koheesiorahasto. Niiden yhteisenä tehtävänä oli saavuttaa lähentymistavoite (81,5 prosenttia varoista), alueellisen kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoite (16 prosenttia varoista) sekä alueiden välisen yhteistyön tavoite (2,5 prosenttia varoista).

Rakennerahastojen varojen jakamisessa jäsenvaltioille käytetään laskentakaavaa, jossa otetaan huomioon väestömäärä ja asukastiheys, alueellinen vauraus sekä työttömyysaste ja koulutustaso. Jäsenvaltiot sopivat laskentakaavasta neuvotellessaan kunkin jakson monivuotisesta rahoituskehiksestä. Yksi rakennerahastojen tärkeimmistä piirteistä on täydentävyysperiaate, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi käyttää rakennerahastoja korvaamaan omia julkisia menojaan, jotka joka tapauksessa toteutettaisiin.

B. Ohjelmakausi 2014–2020

1. Viisi yhteisten sääntöjen kattamaa rakennerahastoa

Ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä oli viisi Euroopan rakenne- ja investointirahastoa eli EAKR, ESR, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, joihin kaikkiin sovellettiin 17. joulukuuta 2013 annetussa [asetuksessa \(EU\) N:o 1303/2013](#) vahvistettuja yhteisiä sääntöjä. Lisäksi rahastokohtaisissa asetuksissa määriteltiin tukitoimien alat ja muut yksityiskohdat. Euroopan sosiaalirahastosta 17. joulukuuta 2013 annetussa [asetuksessa \(EU\) N:o 1304/2013](#) vahvistettiin ESR:n tehtävät sekä sen tuen soveltamisala, erityissäännökset ja tukikelpoiset menolajit.

Sen määrärahat olivat 74 miljardia euroa, ja siitä annettiin yhteisrahoitusta monivuotisen rahoituskehiksen 2014–2020 seitsenvuotisen keston ajan toteutettaviin kansallisiin tai alueellisiin toimenpideohjelmiin, joita jäsenvaltiot ehdottivat ja jotka hyväksyttiin komission päätöksellä.

Siinä keskityttiin seuraaviin neljään temaattiseen tavoitteeseen:

- kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen
- sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden ja syrjinnän torjunta
- investoiminen koulutukseen, myös ammatilliseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen



- viranomaisten ja sidosryhmien institutionaalisten valmiuksien ja tehokkaan julkishallinnon edistäminen.

ESR:n roolia vahvistettiin kaudella 2014–2020 ottamalla käyttöön oikeudellisesti sitova velvoite kohdentaa sille vähintään 23,1 prosenttia koko koheesiorahoituksesta. Rahasto auttoi joka vuosi noin 10:tä miljoonaa ihmistä löytämään työtä tai parantamaan taitojaan, jotta he voisivat löytää työtä tulevaisuudessa.

2. Euroopan sosiaalirahasto ja nuorisotyöllisyysaloite

ESR-asetukseen sisältyi myös nuorisotyöllisyysaloite, jonka kokonaismäärärahat olivat 8,8 miljardia euroa kaudella 2014–2020. Nuorisotyöllisyysaloitetta rahoitetaan kolmesta eri lähteestä: ESR:n kansalliset määrärahat, EU:n määrärahat ja kansallinen ESR:n yhteisrahoitusosuus. Aloitteen määrärahoilla tuetaan työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria (NEET) alueilla, joiden nuorisotyöttömyysaste on yli 25 prosenttia.

3. Covid-19-pandemia ja hyökkäys Ukrainaan

Komissio käynnisti huhtikuussa 2020 kaksi toimenpidepakettia: koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevan investointialoitteen ja koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevan toisen investointialoitteen, joiden tavoitteena on ottaa käyttöön EU:n rakennerahastojen varoja kriisin torjumiseksi. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät kyseisiä aloitteita koskevat ehdotukset pikaisesti. Uusia EU:n taloudellisia resursseja ei annettu käyttöön, mutta jo olemassa olevia ja muualle osoittamattomia varoja voidaan osoittaa joustavasti kohteisiin, joissa niitä eniten tarvitaan. Lisäksi vuosina 2020 ja 2021 oli oikeus 100-prosenttiseen yhteisrahoitukseen. Komissio esitti toukokuussa 2020 ehdotuksen REACT-EU-välineestä (koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu), josta myönnetään 50,6 miljardia euroa lisäinvestointeihin EAKR:n, ESR:n ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) kautta ja josta myönnettiin 19,45 miljardia euroa ESR:lle. Jäsenvaltioiden on käytettävä nämä varat vuoden 2023 loppuun mennessä. ESR oli keskeisessä asemassa covid-19-kriisin välittömässä torjunnassa, sillä siitä tuettiin sosiaalipalveluja ja työpaikkojen säilymistä aloilla, joihin kriisi on vaikuttanut, muun muassa työajan lyhentämisyhteistyön avulla. Lisäksi siitä tuettiin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelua ja terveydenhuoltohenkilöstön palkkojen, tietoteknisten laitteiden ja henkilönsuojainten rahoittamista.

Huhtikuun 6. päivänä 2022 säädetyllä CARE-paketilla ([koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi](#)) ja 12. huhtikuuta 2022 säädetyllä [CARE Plus](#) -paketilla muutettiin yhteisiä sääntöjä ja FEAD-asetusta joustovaran lisäämiseksi vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikassa, koska Venäjän sotilaallisesta hyökkäyksestä johtuviin muuttoliikehaasteisiin oli vastattava kiireellisesti.

C. Ohjelmakausi 2021–2027

1. Yhteisistä säännöksistä annettu asetus kaudelle 2021–2027

Komissio esitti 29. toukokuuta 2018 [ehdotuksen](#) yhteisistä säännöksistä annetuksi asetukseksi vuosiksi 2021–2027. Kyseistä ehdotusta muutettiin 14. tammikuuta 2020 annetulla komission ehdotuksella oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) sisällyttämisestä siihen, ja covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen siihen ehdotettiin



[lisää muutoksia](#) 28. toukokuuta 2020. Parlamentti hyväksyi asetuksen toisessa käsittelyssä 23. kesäkuuta 2021. Lopullinen säädös allekirjoitettiin 24. kesäkuuta 2021 ([asetus \(EU\) 2021/1060](#)).

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella vahvistetaan rahoitussäännöt kahdeksalle yhteistyössä hallinnoitavalle rahastolle eli ESR+:lle, EAKR:lle, koheesiorahastolle, oikeudenmukaisen siirtymän rahastolle, Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastolle, turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle. Siinä vahvistetaan myös näistä viiteen ensimmäiseen rahastoon, ESR+ mukaan lukien, sovellettavat yhteiset säännökset. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta ESR+:n työllisyyden ja sosiaalisen innovoinnin toimintalohkoon, jota hallinnoidaan suoraan ja välillisesti.

2. ESR+

Komissio esitti 2. toukokuuta 2018 ehdotuksensa monivuotiseksi rahoituskehikseksi kaudelle 2021–2027. Ehdotukseen sisältyi uudistettu Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+), jonka määrärahat olivat 101 miljardia euroa. ESR+:ssa oli tarkoitus yhdistää ESR, nuorisotyöllisyysaloite, FEAD, työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma (EaSI-ohjelma) ja unionin terveysalan toimintaohjelma. Covid-19-kriisin vuoksi komissio ilmoitti, että seuraavassa monivuotisessa rahoituskehiksessä on erillinen terveysalan toimintaohjelma: EU4Health-ohjelma. Komissio julkaisi 28. toukokuuta 2020 osana tarkistettua vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä ja elpymispakettia muutetun ehdotuksen ESR+-asetukseksi, jonka soveltamisalaan ei kuulunut terveysalan toimintaohjelma. Parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa 4. huhtikuuta 2019 ja toisen käsittelyn kantansa 8. kesäkuuta 2021. Lopullinen säädös allekirjoitettiin 24. kesäkuuta 2021 ([asetus \(EU\) 2021/1057](#)). ESR+:n kokonaistalousarvio on lähes 99,3 miljardia euroa.

ESR+:n erityistavoitteet ovat muun muassa:

- tukea työllisyyttä ja työvoiman liikkuvuutta, koulutusta ja sosiaalista osallisuutta, muun muassa auttamalla poistamaan köyhyys, ja myötävaikuttamalla siten Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoon
- tukea digitaalista ja vihreää siirtymää ja työpaikkojen luomista älykkään erikoistumisen edellyttämän osaamisen avulla ja koulutusjärjestelmien parantamista
- tukea väliaikaisia toimenpiteitä poikkeuksellisissa ja epätavallisissa olosuhteissa (esim. tuki lyhennettyä työaikaa koskeville järjestelyille, joita ei sidota aktiivisiin toimenpiteisiin, ja terveydenhuollon saatavuus myös henkilöille, jotka eivät ole välittömästi sosioekonomisesti haavoittuvassa asemassa).

ESR+:n säännöksiä ovat muun muassa seuraavat:

- Kaikkien jäsenvaltioiden on puututtava nuorisotyöttömyyteen meno-ohjelmissaan. Jäsenvaltioissa, joissa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrä ylittää EU:n keskiarvon, 12,5 prosenttia varoista käytetään nuorisotyöttömyyden torjuntaan.



- Vähintään 25 prosenttia määrärahoista on käytettävä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen, johon kuuluu myös kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen.
- Vähintään 3 prosenttia määrärahoista on käytettävä vähävaraisimmille tarkoitettuun elintarvikeapuun ja perushyödykkeinä annettavaan apuun.
- Kaikkien jäsenvaltioiden on osoitettava riittävä määrä ESR+-määrärahoistaan lapsitakuun täytäntöönpanoon lapsiköyhyyden torjumista koskevien kohdennettujen toimenpiteiden avulla. Jäsenvaltioiden, joissa lapsiköyhyys on EU:n keskiarvon yläpuolella, on käytettävä vähintään 5 prosenttia ESR+-määrärahoistaan sen vähentämiseen.
- Työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämiseen on osoitettava riittävästi rahoitusta, ja vähintään 0,25 prosenttia varoista olisi kohdennettava, jos maakohtaisissa suosituksissa niin edellytetään.
- ESR+-asetuksessa on myös artikla perusoikeuksien kunnioittamisesta, jonka avulla korostetaan, että kaikki toimet olisi valittava ja toteutettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti.

Kunkin jäsenvaltion on laadittava kumppanuussopimus voidakseen hyötyä koheesiopolitiikan rahoituksesta. Kyseinen sopimus on investointien suunnittelua koskeva strategia-asiakirja, jossa esitetään kansallisten viranomaisten suunnitelmat EAKR:n, ESR+:n, koheesiorahaston, JTF:n ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston käytöstä. Se sisältää kunkin ohjelman alustavat vuotuiset määrärahat.

3. ESR+:aa täydentävät välineet, joilla edistetään työmarkkinoille osallistumista

Euroopan globalisaatorahastoa (EGR) ei perustettu koheesiopolitiikan vaan kilpailukyky politiikan välineeksi vuosien 2007–2013 monivuotiseen rahoituskehikseen. Sen tarkoituksena on tukea työntekijöitä, jotka ovat jääneet työttömiksi globalisaatiosta johtuvien maailmankaupan huomattavien rakennemuutosten vuoksi. Siinä missä ESR+ tukee ohjelmia, joilla pyritään pitkän aikavälin rakenteellisiin tavoitteisiin eli pitämään työntekijät työmarkkinoilla tai palauttamaan heidät työelämään, EGR antaa tilapäistä apua konkreettisissa hätätapauksissa, kuten globalisaatiosta johtuvissa joukkoirtisanomisissa.

Talous- ja rahoituskriisin vuoksi EGR-asetusta ([asetus \(EY\) N:o 1927/2006](#)) muutettiin tilapäisesti vuoden 2011 lopussa niin, että siinä otettiin huomioon kriisistä johtuvat irtisanomiset ja myönnettiin 50–65 prosentin yhteisrahoitusosuuksia. Tämä muutos sisällytettiin myös vuosien 2014–2020 EGR-asetukseen ([asetus \(EU\) N:o 1309/2013](#)), ja rahasto kattoi globalisaatiosta johtuvien rakennemuutosten vuoksi irtisanottujen lisäksi myös maailmanlaajuisen rahoitus- ja talouskriisin vuoksi työttömiksi jääneet. Vuosina 2014–2020 soveltamisalaa laajennettiin kattamaan myös uusia tuensaajaryhmiä, kuten itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä tilapäisiä ja määräaikaisia työntekijöitä. Mahdollisen kovan brexitin vuoksi EGR-asetusta muutettiin vuonna 2019, jotta sen avulla voitaisiin auttaa EU:n jäljelle jäävissä 27 jäsenvaltiossa työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka menettäisivät työpaikkansa, jos Yhdistynyt kuningaskunta eroaisi ilman sopimusta ([asetus \(EU\) 2019/1796](#)).



Komissio antoi 30. toukokuuta 2018 ehdotuksen uudesta [tarkistetusta vuoden 2020 jälkeisestä EGR:stä](#), jonka enimmäismäärärahat olisivat 200 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina) monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettujen määrärahojen enimmäismäärien ulkopuolella. Ehdotuksella myös laajennettiin soveltamisalaa siten, että se kattaa työntekijät, jotka menettävät työpaikkansa vähähiiliseen talouteen siirtymisestä, automatisaatiosta tai digitalisaatiosta johtuvien rakenneuudistusten vuoksi, ja laskettiin EGR:n varojen käyttöönottamiselle asetettu kynnyksiarvo 500 irtisanomisesta 250 irtisanomiseen. Komissio ehdotti 27. toukokuuta 2020 Euroopan elpymissuunnitelman yhteydessä, että rahaston vuotuista enimmäismäärää nostettaisiin. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät tekstin toisessa käsittelyssä, ja lopullinen säädös allekirjoitettiin 28. huhtikuuta 2021 ([asetus \(EU\) 2021/691](#)). EGR:n kokonaisbudjetti on 210 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2021–2027.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin vaikutusvalta ESR:n suhteen on kasvanut vuosien mittaan. Maastrichtin sopimuksen mukaisesti parlamentin puoltava lausunto oli tarpeen rahastojen yleisten sääntöjen hyväksymiseksi. [Lissabonin sopimuksen](#) voimaantulon jälkeen yleisten sääntöjen hyväksymisessä on sovellettu tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Parlamentti katsoo, että ESR on unionin tärkein keino työttömyyden torjumisessa. Sen vuoksi se on aina kannattanut rahaston tehokasta toimintaa ja vaatinut lainsäädännön ja menettelyjen yksinkertaistamista rahaston tuen tehokkuuden ja laadun parantamiseksi.

Vuosien mittaan parlamentti on laajentanut ESR:n soveltamisalaa myös sukupuolten eriarvoisuuden sekä syrjinnän ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen helpottamalla haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien työllistymistä. Se tuki komission ehdotusta ESR:n panoksesta talouskriisin torjunnassa, ja [7. lokakuuta 2010 antamassaan päätöslauselmassa](#) se kehotti vahvistamaan ESR:ää koska se on Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden täytäntöönpanon tärkein vauhdittaja.

Parlamentin ansiosta ESR:n osuus ohjelmakaudella 2014–2020 oli 23,1 prosenttia EU:n koko koheesiorahoituksesta ja 20 prosenttia kunkin jäsenvaltion ESR-määrärahoista oli käytettävä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen.

Vuodesta 2014 lähtien saapuneiden suurten pakolaismäärien johdosta parlamentti totesi [5. heinäkuuta 2016 antamassaan päätöslauselmassa](#), että ammatillinen integraatio on ponnahduslauta sosiaaliseen osallisuuteen, ja painotti mahdollisuutta käyttää ESR:n varoja toimenpiteisiin, joilla edistetään pakolaisten pääsyä EU:n työmarkkinoille. Komissio otti nämä huolenaiheet huomioon vuosien 2021–2027 ESR+-ehdotuksessaan lisäämällä ESR+:n tavoitteisiin erityismaininnan muuttajista ja heidän integroitumisestaan työmarkkinoille.

Lisäksi vuosien 2021–2027 ESR+:aa koskeviin parlamentin tarkistuksiin sisältyy lisärahoituksen kohdentaminen elintarvike- ja materiaaliapuun, riittävä rahoitus työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämiseen ja suojoimet sen varmistamiseksi, että EU:n varoista rahoitettavissa hankkeissa kunnioitetaan kaikilta osin perusoikeuksia.



Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Monika Makay
10/2023

