

Djelotvornost financiranja iz Europskog socijalnog fonda u korist starijih radnika (Tematsko izvješće Revizorskog suda 25/2012)

Rezolucija Europskog parlamenta od 2. travnja 2014. o pitanju „Jesu li uspostavljeni instrumenti za praćenje učinkovitosti financiranja iz Europskog socijalnog fonda u korist starijih radnika?” (Posebno izvješće Revizorskog suda 25/2012) (2013/2173(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir posebno izvješće Revizorskog suda 25/2012 „Jesu li uspostavljeni instrumenti za praćenje učinkovitosti financiranja iz Europskog socijalnog fonda u korist starijih radnika?”,
 - uzimajući u obzir Europsku zakladu za poboljšanje radnih i životnih uvjeta te posebno njenu analizu iz 2012. o trendovima nezaposlenosti i mjerama za starije radnike tijekom recesije,
 - uzimajući u obzir doprinos Europske agencije za zdravlje i sigurnost na radu o prioritetnim skupinama, posebno starijim radnicima,
 - uzimajući u obzir studiju Eurofonda iz 2013. o ulozi vlada i socijalnih partnera u očuvanju radnih mjesta za starije radnike na tržištu rada,
 - uzimajući u obzir prvo međunarodno istraživanje o vještinama odraslih koje su proveli Komisija i OECD u 2013. kao dio programa za međunarodno ocjenjivanje sposobnosti odraslih,
 - uzimajući u obzir smjernice iz novih uredbi o Europskom socijalnom fondu za programsko razdoblje 2014. – 2020. koje je Parlament donio 20. studenog 2013.,
 - uzimajući u obzir članak 48. i članak 119. stavak 2. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za proračunski nadzor i mišljenje Odbora za zapašljavanje i socijalna pitanja (A7-0151/2014),
- A. budući da na starenje stanovništva, promjenjive radne uvjete, poticaje za prijevremeno umirovljenje koji još postoje, financijsku krizu i promjene u obrascima proizvodnje te potrebu za većom konkurentnošću treba dati odlučne odgovore kojima bi se starijim radnicima omogućilo da ostanu aktivni na tržištu rada, uključujući i onda kad oni to žele biti nakon dobne granice umirovljenja;
- B. budući da Lisabonska strategija sadrži definiciju prema kojoj je stariji radnik 'svaka radno sposobna osoba u dobroj skupini 55 – 64 godine života';
- C. budući da je stopa zaposlenosti osoba u dobi od 55 do 64 godine u Europskoj uniji 2012. godine bila manja od 50 % (54,4 % za muškarce i 41,8 % za žene) i s obzirom na to da se u nekim državama članicama spustila sve do oko 30 %; budući da bi uzrok tog trenda mogli biti brojni čimbenici, kao što su vještine i kvalifikacije koje se više ne traže,

stajalište poslodavaca prema starijim radnicima, teškoće s usklađivanjem poslovnog i obiteljskog života i slabije zdravstveno stanje;

- D. budući da starija radna snaga i dulji radni vijek mogu pozitivno doprinijeti oporavku i budućem gospodarskom rastu;
- E. budući da su stariji ljudi prijeko potrebni za prenošenje znanja i iskustva na mlađe generacije;
- F. budući da Lisabonska strategija¹ i strategija Europa 2020.² iz 2010. kojom se uspostavljaju gospodarske i socijalne strategije Europske unije, sadrže akcijske planove za ostvarivanje većeg rasta i stvaranje više radnih mjesta te zacrtavanje ciljeva, posebno kad je riječ o zaposlenju;
- G. budući da je održavanje mogućnosti zapošljavanja starijih radnika te održavanje visokog udjela zaposlenog stanovništva starije dobi ključno za rješavanje demografskih pitanja i postizanje cilja EU-a za stopu zaposlenosti stanovništva u dobi između 20 i 64 godine od 75 % do 2020.;
- H. budući da je potrebno, kako bi se podržale nedavne promjene u mirovinskim sustavima zbog povišenja dobne granice umirovljenja, usvojiti mjere na tržištu rada i radnom mjestu kojima bi se poticale duže karijere i omogućilo osobama da rade sve do umirovljenja;
- I. budući da će kao posljedica aktualnih demografskih promjena s povećanjem prosječne dobi stanovništva osobe dobne skupine 55 – 64 godine sačinjavati sve veći udio radne snage u Europi;
- J. budući da su zbog višegodišnje gospodarske i financijske krize mjere Europskog socijalnog fonda (ESF) važnije nego ikad zato jer je to instrument za borbu protiv visoke stope nezaposlenosti, a stečeno iskustvo iz primjene prethodnih mjera bit će od ključne važnosti kad se novi programi počnu provoditi od 2014.;
- K. budući da je Europski socijalni fond (ESF), koji je tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. činio 8 % ukupnog proračuna EU-a, ključni financijski instrument za pomoć državama članicama u ostvarenju ciljeva EU-a u pogledu politike zapošljavanja i socijalne uključenosti i budući da su potrebni pouzdani podatci kako bi se procijenila učinkovitost potrošnje sredstava iz ESF-a;
- L. budući da ni države članice ni Komisija ne mogu ustanoviti koliko je starijih radnika u razdoblju od 2007. do kraja 2013. steklo nove kvalifikacije, pronašlo posao ili zadržalo posao nakon sudjelovanja u mjeri koju je financirao ESF;

¹ Cilj Lisabonske strategije bio je učiniti EU do 2010. „najkonkurentnijim i najdinamičnijim gospodarstvom na svijetu koje se temelji na znanju te je u stanju stvoriti održiv gospodarski rast s većim brojem i boljim radnim mjestima te veću socijalnu kohezijom”.

² Strategija Europa 2020. pokrenuta je 2010. i njome se zamjenjuje Lisabonska strategija. Njome se želi ostvariti pametan, održiv i uključiv rast. Strategijom se usredotočuje na pet ciljeva koji se trebaju ostvariti do 2020. na područjima zaposlenja, inovacije, obrazovanja, smanjenja siromaštva i klime/energetike.

- M. budući da su mjere cjeloživotnog učenja koje promiče ESF uglavnom dobro usmjerene prema očuvanju radnog odnosa (npr. prema osposobljavanju za rad ili prekvalifikaciju);
- N. budući da stariji radnici čine manje od 5 % sudionika aktivnosti cjeloživotnog učenja ESF-a, što je dokaz nižih razina sudjelovanja u programima osposobljavanja, no ne i manjka osposobljavanja ili kvalifikacija tih radnika;
- O. budući da države članice imenuju upravna tijela za provedbu višegodišnjih operativnih programa koje izrađuju države članice nakon savjetovanja sa zainteresiranim stranama i bilateralnih sastanaka s Komisijom i koji su konačno usvojeni u obliku odluke Komisije i kojima se uspostavljaju i održavaju sustavi financijskog upravljanja i kontrole za primjenu aktivnosti planiranja, provjera, praćenja i izvješćivanja;
- P. budući da se operativnim programima u pravilu obuhvaćaju različite skupine nezaposlenih osoba (mladi, stariji radnici, dugoročno nezaposleni te oni koje nisu ni zaposleni niti se obrazuju ili sudjeluju u obuci);
- Q. budući da provedba ESF-a mora biti usklađena s Financijskom uredbom EU-a, a naročito s temeljnim načelima dobrog financijskog upravljanja, tj. s učinkovitosti i djelotvornosti gospodarstva;
1. žali zbog toga što se u operativnim programima za razdoblje 2007. – 2013. definicija starijih radnika ne koristi dosljedno; primjećuje da mnoga upravna tijela u svojim operativnim programima ne koriste definiciju starijih radnika iz Lisabonske strategije, odnosno „svaka radno sposobna osoba u dobnoj skupini 55 – 64 godine”, nego rabe različite dobne skupine; smatra da bi se definicija starijih radnika trebala prilagoditi najvišoj zakonskoj dobi umirovljenja u pojedinim državama članicama;
 2. žali zbog toga što nisu dostupni potpuni i pouzdani podaci, uključujući podatke raščlanjene po rodu, kao temelj za procjenu učinkovitosti financiranja iz ESF-a u korist starijih radnika; smatra da korištenje sredstvima iz ESF-a treba biti transparentno; naglašava da bi informacije o financiranim programima, postizanju njihovih ciljeva i iznosu dodijeljenih sredstava za te programe trebale biti lako dostupne građanima na javnim internetskim stranicama;
 3. priznaje da se, ovisno o svojem posebnom društveno-ekonomskom i demografskom položaju, države članice koriste različitim dobnim skupinama za definiranje pojma starijih radnika; međutim, žali zbog toga što primjena takvog određenja nije uvijek dosljedna tijekom cijelog postupka izrade programa u pojedinim državama članicama; stoga potiče države članice da u nadolazećem programskom razdoblju (2014. – 2020.) osiguraju da su dobne skupine uključene u analizu potreba jednake dobnim skupinama uključenim u programe i/ili povezane mjere i ciljeve;
 4. naglašava da provedba ESF-a mora biti usklađena s Financijskom uredbom EU-a, a naročito s temeljnim načelima dobrog financijskog upravljanja kao što je učinkovitost, pod kojom se podrazumijeva ostvarenje određenih postavljenih ciljeva i postizanje željenih rezultata;
 5. poziva države članice da se pri analizi društveno-ekonomskog položaja starijih radnika više oslanjaju na kvantitativne i kvalitativne podatke te da osiguraju mjerljivu uzročnu vezu između mjera koje su utvrđene u okviru operativnih programa i zacrtanih ciljeva,

čime bi se olakšala provjera dosljednosti između utvrđenih potreba, odabranih strategija i postavljenih posebnih ciljeva te omogućilo donošenje utemeljenih odluka za budućnost;

6. žali zbog toga što su podaci potrebni za vrednovanje trenutnog stanja zaposlenosti starijih radnika, procjenjivanje razvoja situacije u budućnosti i usvajanje utvrđenih ciljeva koje su dale države članice nepouzdana i nedovoljno kvalitetna; poziva na usvajanje mjera kojima će se države članice potaknuti da daju pouzdane podatke visoke kvalitete;
7. primjećuje da se u sklopu regulatornog okvira (2007. – 2013.) pružaju financijski podaci samo na razini prioritetne osi te da nijedan operativni program koji se trenutno pregledava nema zasebnu prioritetnu os za starije radnike; žali zbog poteškoća u utvrđivanju točnog iznosa sredstava dodijeljenih odgovarajućim mjerama, posebno mjerama za starije radnike;
8. primjećuje da nijedna prioritetna tema koja sadrži inicijative za starije radnike kao što je „poticanje aktivnog starenja i produženje radnog vijeka” nije uključena u operativne programe za razdoblje 2007. – 2013., poglavito zbog razilaženja u tumačenjima oblika koji bi taj prioritet trebao poprimiti;
9. smatra da su za određene skupine radnika kao što su radnici koji rade u smjenama ili u teškoj industriji potrebni posebno prilagođeni programi i projekti koji se razlikuju od onih predviđenih za poslove manje fizičke naravi kao što su poslovi radnika u uslužnim djelatnostima i uslužnom sektoru; nadalje ističe da bi u sklopu postupka izrade politika trebalo voditi računa o rodnim pitanjima;
10. snažno je uvjeren da je iskustvo starijih radnika vrijednost koja se treba iskoristiti na najbolji mogući način, ne samo kako bi pojedinačni radnici ostali aktivni na tržištu rada u svom zanimanju, nego i kako bi se osiguralo da se mogu koristiti tim stečenim iskustvom prilikom promjene radnog mjesta;
11. zabrinut je zbog činjenice da za starije radnike u operativnim programima, iako su utvrđeni kao ciljna skupina, nisu uvijek predviđeni odgovarajući pokazatelji ili ciljne vrijednosti te je stoga teško ili čak nemoguće ocijeniti djelotvornost mjera koje se bave potrebama starijih radnika; primjećuje da kada u sklopu projekata postoje pokazatelji, oni se uglavnom odnose na podatke kao što su broj sudionika i rezultati, a ne na konkretne učinke;
12. poziva Komisiju da se više usmjeri na borbu protiv diskriminacije starijih radnika na temelju dobi i da se koristi svojim ovlastima u okviru postojećih pravnih instrumenata kako bi se borila protiv grubih oblika diskriminacije na temelju dobi u određenim državama članicama i u određenim sektorima gospodarstva;
13. poziva na to da se mjerama ne vrednuje samo mogućnost zapošljavanja nego i napredak u pogledu vještina (uključujući „meke” vještine), većeg samopouzdanja i snažnije motivacije; primjećuje da se u tom pogledu bitan doprinos može dati prenošenjem životnih vještina i pružanjem neslužbenog osposobljavanja;
14. traži da se prate i uklone sve prepreke aktivnom starenju, a da se cjeloživotnom učenju pruži potpora, naročito u pogledu stjecanja novih kvalifikacija i tehničkih vještina poput računalnih vještina i poznavanja stranih jezika; naglašava da bi aktivno starenje i cjeloživotno učenje među starijim muškarcima i ženama trebali postati uobičajena

obilježja radnog vijeka i da bi te politike trebalo stalno nadzirati, procjenjivati i poboljšavati;

15. poziva na uvođenje ujednačenijeg pristupa u novim operativnim programima pri odabiru ciljnih skupina i korištenju podacima tržišta rada na nacionalnoj razini, kako bi se postavili ambiciozni ali ostvarivi ciljevi; primjećuje da bi se, uzimajući u obzir važnost sve brojnije dobne skupine starijih radnika, pripremom operativnih programa također trebalo obuhvatiti dijalog o određivanju prioriteta ciljnih skupina;
16. zabrinut je zbog činjenice da neki ciljevi i pokazatelji koji su korišteni u projektima nisu bili u izravnoj vezi s intervencijama ESF-a čime se otežava izrada procjene njihove uspješnosti kao što je npr. utvrđivanje njihova uspjeha ili neuspjeha kad je riječ o ostvarivanju makro-gospodarskih ciljeva iz operativnih programa, a to je izvan nadležnosti mjera ESF-a, te s obzirom na to da one u velikoj mjeri ovise o vanjskim faktorima kao što su gospodarsko okruženje, programi socijalne zaštite te uvjeti lokalnih javnih ili privatnih ulaganja;
17. žali zbog činjenice da nijedan operativni program ne sadrži ključne pokazatelje za srednji rok niti uspostavlja odgovarajuću hijerarhiju među različitim kvantificiranim ciljevima koji se trebaju ostvariti, a time bi se omogućilo upravnim tijelima da što prije primijene korektivnu mjeru;
18. žali zbog činjenice da Komisija nije stoga u mogućnosti pravilno izvještavati o ukupnim rezultatima i učinku aktivnosti kojima je cilj poboljšati situaciju starijih radnika u državama članicama koje primaju sredstva iz ESF-a;
19. čvrsto vjeruje da bi Komisija trebala poboljšati način na koji se ocjenjuje uspješnost operativnog programa; snažno potiče uvođenje za buduće programe jasno utvrđenih skupina standardiziranih podataka o uspješnosti (koji su pouzdani, provjerljivi i pravodobni), koje bi se po potrebi mogle objediniti na razini EU-a za programsko razdoblje 2014. – 2020.;
20. pozdravlja činjenicu da su fondovi Zajedničkog strateškog okvira za sljedeće programsko razdoblje 2014. – 2020. odnedavno usmjereni na rezultate, prema čemu svaka predložena mjera mora biti osmišljena tako da postigne određeni cilj;
21. naglašava da će se određivanjem jasnih prioriteta u novim programima radi postizanja rezultata omogućiti ostvarivanje sinergija među raznim fondovima i drugim izvorima financiranja, čime će se doprinijeti osiguravanju najveće moguće djelotvornosti mjera za postizanje predloženih ciljeva na nacionalnoj i na transnacionalnoj razini;
22. vjeruje da je nužno da pokazatelji koji se upotrebljavaju u okviru novih operativnih programa uključuju upozorenja u pogledu financijskih i fizičkih čimbenika i pozdravlja činjenicu da su dotični podložni posebnom praćenju kako bi posrednička tijela za programe analizirala razloge bilo kakva odstupanja od određenog praga u pogledu programskih ciljeva u cilju utvrđivanja toga jesu li odstupanja uzrokovana privremenim stanjima ili strukturnim problemima za koje je potrebna iscrpnija dubinska analiza ili, po potrebi, izmjena programa;

23. vjeruje da je također nužno pratiti zbivaju li se promjene u društveno-gospodarskom kontekstu i nacionalnim prioritetima i/ili prioritetima Unije te nastaju li problemi pri provedbi operativnih programa koji zahtijevaju vrednovanje i znatne izmjene programa;
24. poziva da se sustavna primjena mjerodavnih pokazatelja uspješnosti kao što su operativni ciljevi, ciljevi rezultata i posebni ciljevi učinka uključe u projekt kako bi se u programima ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. mogla poboljšati ne samo količina i kvaliteta prikupljenih podataka o starijim radnicima na tržištu rada, već i postupak donošenja odluka;
25. poziva države članice da za sljedeće programsko razdoblje primijene i po potrebi upotpune zajedničke pokazatelje predviđene Uredbom o ESF-u kako bi se ustanovilo koliko je starijih radnika, raspodijeljenih po rodu, sudjelovalo u projektima financiranim iz ESF-a s naglaskom na prilagodbi radnom mjestu, stjecanju vještina, poboljšanju položaja pojedinaca na tržištu rada ili pronalasku posla, te koliko je njih steklo nove kvalifikacije, poboljšalo svoj položaj na tržištu rada ili pronašlo posao zahvaljujući projektima financiranim iz ESF-a;
26. podsjeća da je općenito potrebno da projekti na odgovarajući način odražavaju ciljeve operativnih programa radi smanjenja rizika neostvarivanja prvotnih ciljeva; poziva upravna tijela da sustavno provjeravaju postojanje te veze kako bi se mogli odabrati najbolji projekti;
27. snažno potiče zainteresirane strane da po potrebi poboljšaju metodologiju kako bi prešli s pretjerano pojednostavljenog pristupa u isplati ili stvarnim troškovima na integrirani pristup koji je usmjeren prema ostvarivanju najboljih rezultata u sklopu upravljanja projektima;
28. poziva Komisiju da temeljitije provjeri postupak podnošenja i kvalitetu podataka koje operativni programi dostavljaju te da izradi upute s operativnim smjernicama za države članice;
29. zauzima stajalište da bi se svaki sustav nadzora trebao oslanjati na postojeću dokumentaciju o provjerama koje su operativni programi proveli radi postizanja zadovoljavajuće razine osiguranja;
30. pozdravlja činjenicu da su upravna tijela u pravilu jasno definirala podatke o nadzoru koje zahtijevaju; podsjeća, međutim, da se sustavima nadzora i procjene treba osigurati pravovremena i redovita provjera napretka u ostvarivanju postavljenih ciljeva te mogućnost brzog odgovora na primjetna odstupanja od postavljenih ciljeva;
31. poziva na donošenje preciznije regulative u pogledu ocjenjivanja koja se traže od upravnih tijela te da se za operativne programe utvrdi minimalni skup tema koje će biti obuhvaćene postupkom procjene; poziva na ulaganje napora kako bi se iskustvo iz upravljanja programima moglo pravilno primijeniti u budućim odlukama;
32. poziva Komisiju da postupno uravnoteži i pojača svoje upravljačke alate kako bi se prešlo s običnog nadzora usklađenosti, koji se temelji na pravnim i regulatornim načelima, na mjerenje napretka u postizanju ciljnih vrijednosti i uspješnosti korištenja ESF-om u nadolazećem razdoblju 2014. – 2020.; podsjeća da je uspješno uspostavljanje snažnog okvira za mjerenje uspješnosti, s jasnim i mjerljivim ciljevima kojima se doprinosi

odgovornosti i rezultatima, ključno za najveće moguće povećanje učinka na stvaranje rasta i radnih mjesta te stoga zahtijeva uzajamne i jednake napore od Komisije i od država članica;

33. pozdravlja prijedlog Komisije za poboljšanjem procjene uspješnosti operativnih programa u programskom razdoblju 2014. – 2020. te uključivanjem skupa zajedničkih pokazatelja ostvarenja i rezultata, uključujući dugoročne pokazatelje rezultata, u Uredbu o ESF-u;
34. potiče Komisiju u tom pogledu da na temelju posebnih procjena za skupine u nepovoljnom položaju ili kategorije ugroženih radnika pojača suradnju s drugim međunarodnim institucijama kao što je OECD, te da utvrđivanjem konkretnih mjera pomogne državama članicama da bolje definiraju ključne prioritete, strategije i održive projekte koji mogu dobiti sredstva u okviru ESF-a u nadolazećem razdoblju 2014. – 2020.;
35. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.