

Środa, 2 kwietnia 2014 r.

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

PARLAMENT EUROPEJSKI

P7\_TA(2014)0256

**Skuteczność wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników (sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 25/2012)**

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2014 r. pt. „Czy istnieją narzędzia pozwalające monitorować skuteczność wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników?” (Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 25/2012) (2013/2173(INI))**

(2017/C 408/01)

Parlament Europejski,

- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 25/2012 pt. „Czy istnieją narzędzia pozwalające monitorować skuteczność wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników?”,
  - uwzględniając Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound), a zwłaszcza jej opublikowaną w 2012 r. analizę trendów zatrudnienia i polityki zatrudnienia na rzecz starszych pracowników w okresie recesji,
  - uwzględniając wkład Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy dotyczący grup priorytetowych, w szczególności starszych pracowników,
  - uwzględniając badanie Eurofoundu z 2013 r. dotyczące roli rządów i partnerów społecznych w zatrzymaniu starszych pracowników na rynku pracy,
  - uwzględniając pierwsze międzynarodowe badanie kompetencji osób dorosłych, przeprowadzone przez Komisję i OECD w 2013 r. w ramach programu PIAAC (międzynarodowe badanie kompetencji osób dorosłych),
  - uwzględniając podstawowe zasady nowych ustaleń dla Europejskiego Funduszu Społecznego na okres programowania 2014–2020, przyjęte przez Parlament w dniu 20 listopada 2013 r.,
  - uwzględniając art. 48 oraz art. 119 ust. 2 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (A7-0151/2014),
- A. mając na uwadze, że starzenie się społeczeństwa, zmieniające się warunki pracy, wciąż istniejące zachęty do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, kryzys finansowy i zmiany w strukturze produkcji, jak również żądanie wzrostu konkurencyjności wymagają zdecydowanej reakcji, aby umożliwić starszym pracownikom aktywne pozostanie na rynku pracy, także – jeśli takie jest ich życzenie – po osiągnięciu wieku emerytalnego;

Środa, 2 kwietnia 2014 r.

- B. mając na uwadze, że w strategii lizbońskiej „starszych pracowników” zdefiniowano jako osoby w wieku produkcyjnym między 55. a 64. rokiem życia;
- C. mając na uwadze, że w 2012 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata wynosił w Unii Europejskiej mniej niż 50 % (54,4 % dla mężczyzn i 41,8 % dla kobiet), a w niektórych państwach członkowskich spadł aż do ok. 30 %; mając na uwadze, że tendencja ta może wynikać z wielu przyczyn, takich jak nieaktualne umiejętności i kwalifikacje, postawy zatrudniających wobec starszych pracowników, trudności w pogodzeniu pracy zawodowej i życia rodzinnego lub pogarszający się stan zdrowia;
- D. mając na uwadze, że starsza siła robocza i dłuższa kariera zawodowa mogą mieć pozytywny wpływ na ożywienie gospodarcze i przyszyły rozwój;
- E. mając na uwadze, że starsze osoby są niezastąpione jeśli chodzi o przekazywanie wiedzy i doświadczenia następnym pokoleniom;
- F. mając na uwadze, że strategia lizbońska<sup>(1)</sup> i strategia „Europa 2020”<sup>(2)</sup> przyjęta w 2010 r. i określająca strategię gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej obejmują plany działania na rzecz szybszego rozwoju i tworzenia większej ilości miejsc pracy oraz wyznaczają cele, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia;
- G. mając na uwadze, że utrzymywanie zdolności zatrudnienia starszych pracowników oraz utrzymywanie w populacji wysokiego odsetka pracujących do późnego wieku to czynniki niezbędne do stawienia czoła demograficznemu wyzwaniu i osiągnięcia unijnego celu zatrudnienia 75 % osób w wieku 20–64 lata do 2020 r.;
- H. mając na uwadze, że w celu wsparcia niedawnych zmian w systemie emerytalnym, wynikających z podniesienia wieku emerytalnego, konieczne jest wprowadzenie na rynku pracy oraz w miejscu pracy takich środków, które zachęcą do dłuższej pracy zawodowej i umożliwią pracę aż do osiągnięcia wieku emerytalnego;
- I. mając na uwadze, że w wyniku obecnych zmian demograficznych, charakteryzujących się zwiększeniem średniego wieku populacji, osoby w wieku 55–64 lata będą stanowiły rosnący segment siły roboczej w Europie;
- J. mając na uwadze, że kilka lat kryzysu gospodarczego i finansowego oznacza, iż działania Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) mają obecnie ogromne znaczenie, czyniąc zeń jedno z narzędzi zwalczania wysokiego bezrobocia, a wnioski wyciągnięte z wdrażania poprzednich działań będą kluczowe dla realizacji nowych programów od 2014 r.;
- K. mając na uwadze, że EFS, który w okresie programowania 2007–2013 stanowił 8 % całkowitego budżetu UE, jest głównym instrumentem finansowym mającym na celu pomoc państwom członkowskim UE w osiągnięciu celów polityki zatrudnienia i w zakresie włączenia społecznego, oraz że do oceny, jak skutecznie wydawane są środki z EFS, niezbędne są wiarygodne dane;
- L. mając na uwadze, że ani państwa członkowskie ani Komisja nie są w stanie ustalić, ilu starszych pracowników w okresie od 2007 r. do końca 2013 r. zdobyło nowe kwalifikacje, a i ilu znalazło lub utrzymało pracę po wzięciu udziału w działaniach finansowanych przez EFS;
- M. mając na uwadze, że wspierane z EFS środki w zakresie uczenia się przez całe życie zasadniczo sprzyjają pozostaniu ludzi na rynku pracy (na przykład dzięki przekwalifikowaniu czy doskonaleniu zawodowemu zwiększającym zdolność do zatrudnienia);
- N. podkreśla, że starsi pracownicy stanowią mniej niż 5 % uczestników działań EFS dotyczących uczenia się przez całe życie, co wskazuje na mniejszy udział w programach szkoleniowych, ale nie oznacza braku wyszkolenia czy umiejętności tych pracowników;

<sup>(1)</sup> Założeniem strategii lizbońskiej było to, aby do 2010 r. UE stała się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie opartą na wiedzy, zdolną do utrzymywania trwałego wzrostu gospodarczego z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większą spójnością społeczną”.

<sup>(2)</sup> Strategia „Europa 2020” wprowadzona w 2010 r. zastępuje strategię lizbońską. Jej celem jest doprowadzenie do inteligentnego, i zrównoważonego, rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W strategii skoncentrowano się na pięciu celach w dziedzinach zatrudnienia, innowacji, edukacji, ograniczania ubóstwa oraz klimatu/energii, które mają zostać osiągnięte do 2020 r.

Środa, 2 kwietnia 2014 r.

- O. mając na uwadze, że do wdrażania wieloletnich programów operacyjnych (PO) – przygotowanych przez państwa członkowskie po zasięgnięciu opinii zainteresowanych stron oraz po dwustronnych spotkaniach z Komisją, które były ostatecznie zatwierdzane w formie decyzji Komisji – państwa członkowskie wyznaczają organy zarządzające, które ustanawiają i utrzymują systemy zarządzania finansowego i kontroli finansowej w celu prowadzenia programowania, kontroli, monitoringu i sprawozdawczości;
- P. mając na uwadze, że PO zasadniczo obejmują różne grupy osób bezrobotnych (ludzi młodych, starszych pracowników, długotrwale bezrobotnych oraz osoby niepracujące, niekształące się ani nieszkolące się (NEET));
- Q. mając na uwadze, że wdrażanie EFS musi być zgodne z rozporządzeniem finansowym UE, a w szczególności z podstawowymi zasadami należytego zarządzania finansami, tj. z oszczędnością, wydajnością i skutecznością;
1. jest zaniepokojony faktem, że w PO na lata 2007–2013 nie stosuje się spójnie definicji „starszych pracowników”; zauważa, że wiele organów zarządzających nie stosuje w swoich PO definicji „starszych pracowników” spójnej z definicją w strategii lizbońskiej, gdzie termin ten oznacza wszystkie osoby w wieku produkcyjnym między 55. a 64. rokiem życia, lecz zamiast tego organy te stosują podział na różne grupy wiekowe; jest zdania, że definicję „starszych pracowników” należy dostosować do maksymalnego ustawowego wieku emerytalnego w poszczególnych państwach członkowskich;
  2. ubolewa nad faktem, że do oceny efektywności wydatków z EFS na starszych pracowników brakuje kompletnych i wiarygodnych danych, w tym danych dla każdej płci oddzielnie; jest zdania, że wykorzystanie środków z EFS powinno być przejrzyste; podkreśla, że obywatele powinni mieć łatwy dostęp – przez publiczne strony internetowe – do informacji o finansowanych programach, realizacji ich celów i przeznaczonych na nie budżetach;
  3. uznaje, że w zależności od swojej sytuacji społeczno-gospodarczej i demograficznej państwa członkowskie stosują różne przedziały wiekowe w celu wyodrębnienia starszych pracowników; uważa za godne ubolewania, że definicja ta nie jest zawsze stosowana konsekwentnie w całym procesie programowania w danym państwie członkowskim; zachęca państwa członkowskie, aby upewniły się w związku z tym, że w najbliższym okresie programowania (lata 2014–2020) grupy wiekowe użyte do analizy potrzeb są takie same, jak grupy wiekowe stosowane w programach lub związanych z nimi działaniach i celach;
  4. podkreśla, że wdrażanie EFS musi być zgodne z rozporządzeniem finansowym UE, w szczególności z podstawowymi zasadami należytego zarządzania finansami, takimi jak wydajność, która powinna być rozumiana jako osiągnięcie ustalonych konkretnych celów i zamierzonych wyników;
  5. wzywa państwa członkowskie, aby podczas analizowania sytuacji społeczno-gospodarczej osób starszych w większym stopniu polegały na danych ilościowych i jakościowych oraz uwzględniały związek przyczynowy pomiędzy działaniami określonymi w ramach programów operacyjnych a realizowanymi celami, co ułatwiłoby weryfikację spójności między określonymi potrzebami, wybranymi strategiami i ustalonymi konkretnymi celami oraz umożliwiło podjęcie odpowiednich decyzji w przyszłości;
  6. wyraża ubolewanie z powodu niewiarygodnych i nieprzedstawiających należytej jakości danych dostarczanych przez państwa członkowskie, potrzebnych do oceny bieżącej sytuacji jeśli chodzi o zatrudnienie starszych pracowników, przewidywania przyszłego rozwoju sytuacji i przyjęcia środków zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych celów; wzywa do przyjęcia środków motywujących państwa członkowskie do dostarczania wiarygodnych danych wysokiej jakości;
  7. zauważa, że w ramach regulacyjnych (lata 2007–2013) dane finansowe są dostępne jedynie na poziomie osi priorytetowej, a żaden z PO poddanych przeglądowi nie ma osi priorytetowej dotyczącej konkretnie „starszych pracowników”; ubolewa nad tym, że tak trudno jest ocenić dokładnie, ile środków przewidzianych na konkretne działania zostało faktycznie na nie przeznaczonych, zwłaszcza w odniesieniu do „starszych pracowników”;
  8. zauważa, że w okresie 2007–2013 w PO nie uwzględniono żadnego tematu priorytetowego przewidującego inicjatywy na rzecz starszych pracowników, takie jak „zachęcanie do aktywnego starzenia się i przedłużania aktywności zawodowej”, co wynika w głównej mierze z interpretowania w różny sposób formy priorytetowości, jaką taka inicjatywa powinna mieć;
  9. jest zdania, że określone grupy pracowników, takie jak osoby zatrudnione w systemie zmianowym czy w przemyśle ciężkim, potrzebują specjalnie dostosowanych programów i projektów, różniących się od tych przewidzianych dla osób wykonujących lżejszą pracę fizyczną, jak w sektorach usługowych; wskazuje też, że należy uwzględnić kwestię płci jako element działań politycznych;

Środa, 2 kwietnia 2014 r.

10. jest głęboko przekonany, że doświadczenie starszych pracowników to atut, który należy jak najlepiej wykorzystywać, nie tylko po to, by poszczególni pracownicy mogli pozostać czynni na rynku pracy, zachowując swoje stanowiska, ale również po to, by mogli oni wykorzystywać nabyte doświadczenie przy zmianie miejsca pracy;

11. jest zaniepokojony faktem, że w PO „starsi pracownicy”, mimo iż określani jako grupa docelowa, nie zawsze dysponowali własnymi wskaźnikami czy wartościami docelowymi, co prowadzi do sytuacji, w której ocena skuteczności środków przyjętych w celu zaspokojenia potrzeb starszych pracowników okazuje się trudna lub wręcz niemożliwa; zauważa, że w przypadku gdy dany projekt zawiera wspomniane wskaźniki, odnoszą się one głównie do rezultatów, takich jak liczba uczestników, lub do wyników, a nie do konkretnego oddziaływania;

12. wzywa Komisję, by bardziej zdecydowanie zwalczała dyskryminację starszych pracowników ze względu na wiek oraz by korzystała z prerogatyw przyznanych jej w obowiązujących instrumentach prawnych do przeciwdziałania ukrytym formom dyskryminacji ze względu na wiek występującym w niektórych państwach członkowskich i niektórych sektorach gospodarki;

13. domaga się, by środki oceniały nie tylko poprawę zdolności do zatrudnienia, lecz również postępy w dziedzinie kompetencji i umiejętności przekrojowych oraz poprawę poczucia własnej wartości i motywacji; stwierdza, że znaczący wkład wnoszą w tym przypadku rozwijanie umiejętności życiowych oraz uczenie się nieformalne;

14. wzywa do monitorowania i usuwania wszystkich barier, które utrudniają aktywne starzenie się oraz do wspierania uczenia się przez całe życie, w szczególności zdobywania nowych kwalifikacji i umiejętności technicznych, takich jak obsługa komputera oraz znajomość języków obcych; podkreśla, że aktywność w starszym wieku oraz uczenie się przez całe życie wśród starszych kobiet i mężczyzn powinny stać się stałym elementem aktywności zawodowej oraz że te strategie polityczne powinny być stale monitorowane, oceniane i ulepszone;

15. w odniesieniu do nowych PO domaga się bardziej jednolitego podejścia przy wyborze grup docelowych i wykorzystywaniu danych dotyczących rynku pracy na szczeblu krajowym w celu określenia ambitnych, a zarazem realistycznych celów; zauważa, że biorąc pod uwagę przyszłe znaczenie coraz większej grupy starszych pracowników, przy przygotowywaniu PO konieczne jest też podjęcie dialogu na temat ustalenia ważności grup docelowych;

16. jest zaniepokojony faktem, że niektóre cele i wskaźniki wykorzystywane w projektach nie miały bezpośredniego powiązania z interwencjami EFS, przez co trudno jest ocenić ich wyniki, np. powodzenie lub niepowodzenie w kontekście osiągnięcia makroekonomicznych celów wyznaczonych w PO, zważywszy na fakt, że leży to poza zakresem działań EFS, w dużej mierze zależąc od czynników zewnętrznych, takich jak otoczenie gospodarcze, systemy opieki społecznej oraz warunki lokalnych inwestycji publicznych bądź prywatnych;

17. ubolewa nad tym, że żaden PO nie zawierał średnioterminowych etapów kluczowych ani nie ustanawiał odpowiedniej hierarchii między różnymi wymiernymi celami do osiągnięcia, co umożliwiłoby organom zarządzającym niezwłoczne wdrożenie działań naprawczych;

18. ubolewa nad faktem, że Komisja nie może w związku z tym przedstawić odpowiedniego sprawozdania z całościowych wyników i oddziaływania działań finansowanych z EFS i mających na celu poprawę sytuacji starszych pracowników w państwach członkowskich;

19. jest głęboko przekonany, że Komisja powinna udoskonalić sposób oceniania wyników PO; stanowczo zachęca do wprowadzenia jasno określonego zestawu znormalizowanych danych na temat osiągniętych wyników (wiarygodnego, sprawdzalnego i aktualnego) dla przyszłych programów, które w stosownym przypadku mogłyby być zagregowane na szczeblu UE dla okresu programowania 2014–2020;

20. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że odnośnie do funduszy wspólnych ram strategicznych na kolejny okres programowania (2014–2020) skupiono się na wynikach, co oznacza, że podstawą wszelkich proponowanych działań musi być dążenie do konkretnego celu;

21. podkreśla, że wyznaczenie w nowych PO jasnych priorytetów, mających prowadzić do określonych wyników, umożliwi uzyskanie synergii między poszczególnymi funduszami i innymi źródłami finansowania, co pomoże w osiągnięciu optymalnego oddziaływania proponowanych celów zarówno w danym kraju, jak i między różnymi krajami;

Środa, 2 kwietnia 2014 r.

22. uważa, że w zestawie określonych wskaźników w nowych PO należy ująć wskaźniki ostrzegawcze dotyczące aspektów finansowych i materialnych, i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wskaźniki te są uważnie obserwowane, by w razie odbiegania od progów określonych w związku z przyjętymi celami organ oceniający, we współpracy z instytucjami pośredniczącymi programów, mógł przeprowadzić analizę przyczyn rozbieżności, oceniając, czy są one przejściowe, czy wynikają z problemów o charakterze strukturalnym wymagających bardziej dogłębnej analizy, a nawet modyfikacji programu;

23. uważa, że należy również obserwować, czy nie zachodzą zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym i priorytetach krajowych lub unijnych albo trudności w uruchamianiu PO, wymagające również analizy i istotnej modyfikacji programu;

24. wzywa do systematycznego stosowania odnośnych wskaźników efektywności, takich jak cele operacyjne, cele dotyczące wyników i cele dotyczące określonego oddziaływania, i do ujmowania ich już na etapie oceny zaawansowania projektu, tak by w programach EFS w latach 2014–2020 ulepszyć nie tylko ilość i jakość gromadzonych danych na temat „starszych pracowników” na rynku pracy, ale też sam proces decyzyjny;

25. wzywa państwa członkowskie, aby w odniesieniu do następnego okresu programowania zastosowały i uzupełniły odpowiednio wspólne wskaźniki określone w rozporządzeniu w sprawie EFS w celu ustalenia, ile starszych pracowników w podziale na płeć uczestniczyło w projektach finansowanych z EFS z naciskiem na dostosowanie miejsca pracy, nabywanie umiejętności, poprawę sytuacji na rynku pracy dla danej osoby lub znalezienie pracy oraz ile osób zdobyło nowe kwalifikacje, poprawiło swoją sytuację na rynku pracy lub znalazło pracę po skorzystaniu z projektów finansowanych z EFS;

26. przypomina, że zasadniczo konieczne jest, by w projektach należycie odzwierciedlano cele PO z myślą o ograniczeniu ryzyka nieosiągnięcia początkowo założonych celów; wzywa organy zarządzające do regularnego kontrolowania istnienia tego powiązania, aby wybierać najlepsze projekty;

27. zdecydowanie zachęca zainteresowane strony do ulepszenia w stosownych przypadkach metodologii, aby przejść od podejścia uproszczonego (polegającego na wypłacie środków lub zwrocie faktycznych kosztów) do podejścia zintegrowanego, służącego osiągnięciu najlepszych wyników w projektach z dziedziny zarządzania;

28. zachęca Komisję do dokładniejszego sprawdzania danych przedkładanych w PO i ich jakości oraz do opracowania przewodnika zawierającego porady operacyjne, który będzie udostępniony państwom członkowskim;

29. jest zdania, że każdy system monitoringu powinien opierać się na dokładnej dokumentacji kontroli przeprowadzonych w ramach PO, tak aby uzyskać zadowalający poziom pewności;

30. z zadowoleniem stwierdza, że organy zarządzające zasadniczo określały jasno, jakich danych potrzebują do monitoringu; przypomina jednak, że systemy monitoringu i oceny powinny umożliwiać terminową i okresową kontrolę postępów w osiągnięciu wyznaczonych celów oraz pozwalać szybko reagować na istotne rozbieżności z tymi celami;

31. wzywa do lepszego doprecyzowania wymogów regulacyjnych dotyczących ocen wymaganych od organów zarządzających oraz do ustanowienia dla PO minimalnego zestawu tematów, które zostaną ujęte w procesie oceny; wzywa do dołożenia starań, by zapewnić należyte uwzględnienie w przyszłych procesach decyzyjnych wniosków wyciągniętych z zarządzania programami;

32. wzywa Komisję do stopniowego zrównoważenia i ulepszenia swoich narzędzi zarządzania, by umożliwić przejście od zwykłego monitorowania zgodności (w oparciu o zasady legalności/prawidłowości) do mierzenia postępów w osiągnięciu wartości docelowych oraz wyników wykorzystania EFS w nadchodzącym okresie programowania 2014–2020; przypomina, że pomyślnie ustanowienie solidnych ram realizacji, z jasnymi i wymiernymi celami, które gwarantują rozliczalność i wyniki, to klucz do maksymalizacji wpływu na sektor wzrostu i zatrudnienia, który wymaga wspólnych i odpowiednich starań ze strony Komisji i państw członkowskich;

33. z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie poprawy oceny wydajności PO w okresie programowania 2014–2020 oraz włączenie do rozporządzenia w sprawie EFS zestawu wspólnych wskaźników produktu i rezultatu, w tym długoterminowych wskaźników rezultatu;

---

Środa, 2 kwietnia 2014 r.

34. zachęca w tym kontekście Komisję do zacieśnienia współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi, takimi jak OECD, w oparciu o konkretne oceny dotyczące grup znajdujących się w trudnej sytuacji lub kategorii narażonych pracowników oraz poprzez określenie konkretnych środków pomagających państwom członkowskim lepiej zdefiniować kluczowe priorytety, strategie i trwałe projekty kwalifikujące się do finansowania z EFS w nadchodzącym okresie programowania 2014–2020;
35. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.
-