



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.5.2018.
COM(2018) 297 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

**Izvješće Komisije o evaluaciji u sredini provedbenog razdoblja Europskog fonda za
prilagodbu globalizaciji (EGF)**

{SWD(2018) 192 final}

Kontekst

Prije deset godina osnovan je Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF) kako bi se pokazala solidarnost i pružila potpora radnicima koji su otpušteni uslijed velikih strukturnih promjena u tokovima svjetske trgovine. Područje primjene utvrđeno u prvobitnoj Uredbi o EGF-u (EZ) br. 1927/2006 prošireno je 2009. Uredbom (EZ) br. 546/2009 kako bi se obuhvatila otpuštanja koja su posljedica svjetske financijske i gospodarske krize. EGF-om se sufinanciraju mjere koje države članice provode kako bi pomogle otpuštenim radnicima da se vrate na tržište rada ako je njihovo otpuštanje imalo znatan učinak na gospodarstvo, posebno na razine zaposlenosti u pojedinoj regiji ili sektoru. Odredbom o odstupanju od članka 6. stavka 2. važeće Uredbe (EZ) br. 1309/2013¹ (dalje u tekstu „Uredba o EGF-u”) dopušta se državama članicama koje se suočavaju s visokim stopama nezaposlenosti mladih da do kraja 2017.² u zahtjeve za dodjelu sredstava iz EGF-a uključe „mlade koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju”.

Opseg srednjoročne evaluacije

Komisija je u skladu s člankom 20. Uredbe o EGF-u provela tu srednjoročnu evaluaciju kako bi utvrdila kako se i u kojoj mjeri sredstvima iz EGF-a ostvaruju njegovi ciljevi.

Srednjoročnom evaluacijom obuhvaćeno je svih 29 predmeta u okviru EGF-a koji su podneseni tijekom 2014. i 2015.³ Tim je predmetima, koji se odnose na deset različitih država članica, obuhvaćen 21 gospodarski sektor, pri čemu automobilski sektor (četiri predmeta) i maloprodajni sektor (tri predmeta) predstavljaju najveći dio zahtjeva za dodjelu sredstava iz EGF-a tijekom tog razdoblja. Broj zahtjeva za dodjelu sredstava iz EGF-a smanjio se zbog gospodarskog oporavka, što je dovelo do smanjenja podataka dostupnih za analizu.

Ocijenjena je djelotvornost, održivost, učinkovitost, dosljednost, relevantnost i dodana vrijednost EU-a postignutih rezultata. To nadilazi zahtjeve propisane Uredbom o EGF-u o procjeni djelotvornosti i održivosti te omogućuje provedbu sveobuhvatne procjene na razini instrumenata i predmeta⁴.

Srednjoročna evaluacija predstavljena je u obliku radnog dokumenta službi. Evaluacijski radni dokument službi prvenstveno se temelji na evaluacijskoj studiji vanjskog ugovornog suradnika koju je u prosincu 2016. prihvatila Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL). Pri izradi radnog dokumenta službi prikupljeni su i

¹ [Uredba \(EU\) br. 1309/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji \(2014. – 2020.\) i stavljanju izvan snage Uredbe \(EZ\) br. 1927/2006.](#)

² Trenutačno se preispituje produljenje odredbe o odstupanju.

³ Podaci o predmetima koji su podneseni 2016. dostupni su u dvogodišnjem izvješću EGF-a, [COM\(2017\) 636 final](#).

⁴ Evaluacija se temelji na Smjernicama Europske komisije za bolju regulativu [COM\(2015\) 215 final](#). Smjernice Europske komisije za bolju regulativu uvedene su 2015. kao integrirani pristup kojim se obuhvaća cijeli ciklus politike radi poboljšanja kvalitete oblikovanja politika i zakona EU-a tako da se njima ostvaruju njihovi ciljevi uz minimalne troškove. U pogledu evaluacija, osim uspostave proširenog okvira kriterija za evaluaciju koji će se ocjenjivati, u Smjernicama za bolju regulativu ujedno se poziva na opsežna savjetovanja s dionicima. Komisija je provela što je moguće opsežnija savjetovanja kako bi zajamčila da se u budućem oblikovanju EGF-a, u skladu sa Smjernicama za bolju regulativu, na odgovarajući način odražava opći javni interes EU-a, a ne posebni interesi uskog kruga skupina dionika.

analizirani dodatni dokazi iz prethodnih izvješća, evaluacija i općeg iskustva upravljanja EGF-om.

U skladu s člankom 20. stavkom 1. točkom (a) Uredbe o EGF-u, u postojećem izvješću upućenom institucijama i tijelima EU-a te socijalnim partnerima ukratko su prikazani rezultati evaluacije. Rezultati evaluacije ujedno su temelj za unaprjeđenje budućeg oblikovanja i političkog smjera EGF-a.

Glavni zaključci

Zbog kratkog roka utvrđenog za srednjoročnu evaluaciju EGF-a bilo je moguće prikupiti samo ograničene informacije i iskustva iz tekućeg razdoblja. Nadalje, gospodarski napredak doveo je do smanjenja broja zahtjeva za dodjelu sredstava iz EGF-a, što je dodatno smanjilo raspoloživost dokaza. Rezultati evaluacije moraju se uzimati s oprezom zbog ograničene pouzdanosti raspoloživih podataka, unatoč nastojanjima Komisije da evaluacija bude što opsežnija, a savjetovanje što opširnije.

Kad je riječ o **organizacijskom učenju**, važno iskustvo stečeno tijekom ovog postupka jest da je rok utvrđen za evaluaciju u Uredbi o EGF-u bio prekratak. Za buduće inicijative potrebno je omogućiti da njihov ciklus provedbe dovoljno uznapreduje kako bi se mogli prikupiti i analizirati iscrpni dokazi pa bi shodno tome trebalo planirati evaluacije.

Kad je riječ o **djelotvornosti** EGF-a, stopa ponovnog uključivanja otpuštenih radnika na tržište rada poboljšala se u odnosu na prethodno razdoblje financiranja (s 49 % na 56 %). Međutim, podaci upućuju na to da stopa ponovnog uključivanja u mnogočemu ovisi o predmetu, primjerice o konkretnoj gospodarskoj situaciji u određenom području. Stoga je ne samo teško usporediti stope ponovnog uključivanja među predmetima, nego i pronaći prikladne usporedive čimbenike sličnih mjera. Kako bi se prevladala ta prepreka, preporučuje se da države članice utvrde ciljeve usmjerene na pojedinačne predmete.

Mobilizacija pomoći koja se nudi otpuštenim radnicima može se opravdati ukazujući na to da je otpuštanje posljedica „globalizacije” ili „financijske i gospodarske krize”. Međutim, nijedan od ova dva pojma nije definiran u Uredbi o EGF-u. Općenito se može smatrati da nedostatak definicija omogućuje određenu fleksibilnost, ali isto tako često dovodi do sivih područja nesigurnosti. Pronalaženje pravih dokaza kojima bi se opravdao pojedinačni predmet velik je izazov i često sprječava države članice da podnesu zahtjeve. Razlog tome je i činjenica da često nije moguće utvrditi i izdvojiti odlučujući faktor koji je pokrenuo restrukturiranje.

Iako bi slučajevi otpuštanja ispod općeg praga od 500 otpuštenih radnika mogli biti prihvatljivi u skladu s odredbom o odstupanju, države članice nisu sigurne na koji način dokazati da bi otpuštanja radnika mogla imati znatan učinak na gospodarstvo, posebno na razine zaposlenosti jer ni taj učinak nije detaljnije utvrđen Uredbom. Čini se da je vrlo važno jasnije utvrditi znatan učinak, primjerice razvojem posebnih pokazatelja ili sustava bodovanja koji bi pomogli u analizi učinka.

Problemi administrativnih i financijskih kapaciteta nacionalnih tijela tijekom faze podnošenja zahtjeva i provedbe dodatna su prepreka za države članice pri odlučivanju o podnošenju

zahtjeva. Problemi se prvenstveno odnose na nedostupnost sufinanciranja dodijeljene potpore i nedovoljan broj osoblja u tijelima koja se bave EGF-om. To se posebno odnosi na slučajeve u kojima tijela nemaju iskustva ili imaju malo iskustva s iskorištavanjem EGF-a ili općenito s potporama za restrukturiranje.

Odlučujući čimbenik za smanjenu uporabu EGF-a u 13 država članica koje su pristupile EU-u od 2004. (EU-13) je industrijska struktura tih zemalja. Gubitak radnih mjesta zbog strukturnih promjena uzrokovanih globalizacijom trgovine manje je prisutan u EU-13.

Mjere EGF-a nude se kao nadopuna redovnim nacionalnim mjerama i/ili ih osnažuju. Nisu zabilježeni učinci premještanja na razini predmeta.

Pomoć koja se nudi u okviru EGF-a u protivnom ne bi bila dostupna. Time se dokazuje komplementarnost i aditivnost mjera EGF-a.

Potporom iz EGF-a uklanjaju se i prepreke za sudjelovanje u nacionalnim mjerama ili mjerama EGF-a jer su dostupne dodatne usluge kao što su potpora za putovanja ili ustanove za skrb o djeci.

Kad je riječ o odstupanju za mlade koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju, predmetne države članice pokazale su veliko zanimanje za njegovu primjenu, osim Španjolske. Međutim, sveukupno je odstupanje primijenjeno samo u devet predmeta u trima različitim državama članicama. Ipak, u slučajevima u kojima je pomoć iskorištena, mladi iz ciljane skupine koji u suprotnom tu pomoć ne bi mogli primiti, velikim su dijelom prihvatili.

U nekoliko predmeta evaluacijom su istaknuti određeni problemi u osiguravanju pravodobne dostave podataka o praćenju. Ako se taj problem ne riješi, Komisija bi trebala razmotriti poduzimanje odgovarajućih mjera.

Općenito gledajući, ograničeni zahtjevi za praćenje utvrđeni u Uredbi o EGF-u predstavljaju problem i prepreku za detaljniju analizu.

Kad je riječ o **održivosti** rezultata, dostupni podaci nisu pouzdani jer ciklus provedbe nije bio dovoljno unapredovao pa je evaluacijom moglo biti obuhvaćeno samo razdoblje od dvije godine (zahtjevi podneseni 2014. i 2015.). Opća zapošljivost povećala se zbog unaprjeđivanja i osuvremenjivanja vještina. Na individualnoj je razini zabilježeno da su korisnici razvili veće samopouzdanje, što bi moglo dovesti do proaktivnog pristupa traženju posla.

Na institucijskoj razini potporom iz EGF-a potiče se razvoj općeg mehanizma pružanja potpore za restrukturiranje u državama članicama koje nemaju dovoljno iskustva u rješavanju masovnih otpuštanja. U državama članicama koje imaju puno iskustva u tom području i koje imaju mehanizme za ostvarivanje ciljeva, EGF služi kao alat za ispitivanje inovativnih mjera koje bi se kasnije mogle uključiti u redovnu pomoć.

Kad je riječ o **učinkovitosti** mobilizirane pomoći, duljina postupaka tijekom donošenja odluka još uvijek je na udaru kritika unatoč znatnom skraćanju i strožim rokovima za Komisiju i države članice. Trajanje postupka podnošenja zahtjeva ograničeno je pa sada u prosjeku iznosi otprilike 200 dana u odnosu na 300 dana u prethodnom programskom razdoblju.

U polovici predmeta države članice izražavaju pozitivno mišljenje o smjernicama koje su dobile od Europske komisije tijekom faze podnošenja zahtjeva.

Potrebni su dodatni naponi kako bi se osigurala **dosljednost** financiranja. Iako se na razini predmeta ne može utvrditi preklapanje s drugim nacionalnim financiranjem ili financiranjem EU-a, moguće je daljnje usklađivanje EGF-a i Europskog socijalnog fonda (ESF). EGF je namijenjen za pružanje mjera kojima se nadopunjuju drugi instrumenti kao što je ESF. Najbolji primjer integriranog pristupa je međudjelovanje nacionalnog financiranja i financiranja iz EGF-a. Međutim, države članice trenutačno ne razvijaju strateške pakete ulaganja u ljudski kapital u koje bi kada se suoče s velikim restrukturiranjima mogle integrirati potporu iz EGF-a. Usto, EGF bi mogao biti bolje usklađen s preporukama navedenima u okviru EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja (QFR).

Kad je riječ o **relevantnosti** financiranja EGF-a, postoje pokazatelji da je EGF važan instrument za razvoj ljudskog kapitala. Dionici preispituju je li EGF bio pravi kanal za pružanje pomoći mladima koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju, a posebno dionici s iskustvom u praktičnoj primjeni mjera EGF-a. U daleko manjoj, ali još uvijek znatnoj mjeri, smatra se da kriterij krize više nije relevantan. S obzirom na promjene u pogledu učinaka globalizacije, sve veća međusobna povezanost svjetskih gospodarstava i sve veći razvoj svjetskih lanaca vrijednosti mogli bi dodatno povećati relevantnost kriterija globalizacije, ali će istodobno biti teže dokazati da su otpuštanja zaista posljedica globalizacije. S obzirom na teškoće povezane s pružanjem dokaza koji idu u prilog zahtjevu jasno je da bi se EGF mogao mobilizirati znatno brže ako bi bilo potrebno priložiti manje dokumenata. EGF bi tako bolje funkcionirao kao instrument za pomoć u kriznim situacijama.

To ujedno treba promatrati s obzirom na područje primjene EGF-a kojim se obuhvaća globalizacija i financijska kriza, ali ne i druge važne gospodarske promjene. Radnici koji su otpušteni zbog drugih razloga, primjerice automatizacije, suočeni su s vrlo sličnim izazovima te ih je više od onih koji su otpušteni zbog globalizacije. Ako se područje djelovanja proširi radi obuhvaćanja svih vrsta restrukturiranja koja uzrokuju znatan negativni učinak, fondom bi se moglo odgovoriti na sve eventualne događaje. Stoga više ne bi trebalo dokazivati da bi ta restrukturiranja trebala biti obuhvaćena područjem djelovanja EGF-a.

Evaluacijom je utvrđeno da se EGF-om stvara **dodana vrijednost EU-a**. To je posebno točno u smislu brojevnik učinaka njegovih sredstava, što znači da se potporom iz EGF-a ne povećava samo broj i raznovrsnost ponuđenih usluga, nego i njihova razina intenziteta. Štoviše, intervencije EGF-a imaju veliku prepoznatljivost i široj javnosti izravno dokazuju dodanu vrijednost EU-a predmetne intervencije.

Učinci na buduće oblikovanje politika

Srednjoročna evaluacija pokazuje da EGF ostvaruje svoje ciljeve doprinošenja prioritetu uključivog rasta iz strategije Europa 2020. To se postiže pokazujući solidarnost s radnicima koji su otpušteni zbog globalizacije i financijske i gospodarske krize te podupirući ih. Postoji zajedničko razumijevanje i utemeljeni dokazi da je ta pomoć korisna, kao i da ta pomoć ne bi bila ni ponuđena da EGF nije osnovan.

Međutim, potrebno je poboljšati oblikovanje EGF-a. Moglo bi se riješiti nekoliko izazova za budućnost, posebno s obzirom na rasprave o razdoblju nakon 2020.

O području primjene

Dokazi prikupljeni tijekom savjetovanja s dionicima koja su provedena tijekom postupka evaluacije pokazuju da oblikovanje EGF-a zahtijeva reviziju ili detaljnije definiranje, kao što su točno područje njegove primjene i kriteriji za njegovu aktivaciju. U skladu s načelom supsidijarnosti, restrukturiranja moraju imati znatan učinak na gospodarstvo i tržište rada da bi se njima opravdalo mobiliziranje potpore iz EGF-a. Međutim, pojam „znatan učinak” nije jasno definiran. Primjerice, u ruralnim područjima slučajevi otpuštanja ispod uobičajenog praga od 500 otpuštenih radnika mogu lako biti prihvatljivi u skladu s odredbom o otpuštanju iz članka 4. stavka 2. Uredbe o EGF-u, ali države članice nisu sigurne kako dokazati znatan učinak. Čini se važnim utvrditi jasan pokazatelj za zapošljavanje i socijalne učinke. To je posebno važno jer lanci vrijednosti postaju integriraniji i sve manje lokalizirani, a mala i srednja poduzeća čine najveći broj poduzeća u mnogim državama članicama.

Pojmovi globalizacije i krize također nisu jasno definirani, a države članice često ne znaju u odnosu na koji kriterij bi trebale podnijeti zahtjev. Utvrđivanje stvarnog uzroka otpuštanja kako bi se utvrdilo može li se događaj kvalificirati kao potencijalni zahtjev i dokazivanje tih čimbenika u samom zahtjevu obično se smatra jednom od glavnih prepreka za podnošenje zahtjeva pojedine države članice. S obzirom na navedene teškoće i uzimajući u obzir da se više radnih mjesta gubi zbog tehnoloških promjena (u tim se slučajevima otpušteni radnici suočavaju s istim izazovima kao i oni koji su otpušteni zbog globalizacije jer su njihove vještine zastarjele), moguće bi rješenje moglo biti da se sva velika otpuštanja koja uzrokuju znatan učinak uključe u područje djelovanja fonda. To bi dovelo do ujednačenije uporabe EGF-a šireći njegovo područje primjene na države članice EU-13. Time bi se smanjilo opterećenje povezano s obvezom pružanja dokaza potrebnih kako bi se u zahtjevu dokazalo da su otpuštanja posljedica globalizacije. Budući da je to ujedno jedan od dva najdugotrajnija koraka tijekom faze podnošenja zahtjeva, pojednostavljenjem će se mobilizacija potpore iz EGF-a ubrzati za nekoliko tjedana. Time bi ujedno manje države članice imale više mogućnosti za podnošenje zahtjeva za potporu.

O praćenju i izvješćivanju

Kako bi se bolje analizirala *djelotvornost* EGF-a, države članice trebale bi zatražiti prikupljanje detaljnijih podataka o praćenju, a posebno u pogledu kategorije radnika (obrazovanje i profesionalno iskustvo), njihova radnog statusa i vrste radnog odnosa.

Kapacitet za primjenu i provedbu predmeta u okviru EGF-a

Glavni razlog koji sprječava države članice koje bi imale potencijalan predmet u okviru EGF-a da podnesu zahtjev su problemi povezani s *financijskim i institucijskim kapacitetima*. S jedne strane, to jednostavno može biti nedostatak radne snage jer države članice trenutačno mogu zatražiti tehničku pomoć samo ako provode predmet u okviru EGF-a. Budući da se otpuštanje može dogoditi neočekivano, bilo bi važno da su države članice spremne odmah reagirati i da bez ikakvih odgoda mogu podnijeti zahtjev. Nadalje, čini se da su u nekim državama članicama potrebne opsežnije mjere za izgradnju institucijskih kapaciteta kako bi se osigurala učinkovita i djelotvorna provedba predmeta u okviru EGF-a. Stoga bi se u okviru proračuna stalne tehničke pomoći mogla osigurati trajna izgradnja kapaciteta u državama članicama. To je primjerice slučaj u Grčkoj, gdje se tijela suočavaju s izazovom provođenja

različitih predmeta u okviru EGF-a, a ne mogu se osloniti na veliko iskustvo u pogledu potpore za restrukturiranje.

Mjere potpore

Čini se da potporu iz EGF-a u većoj mjeri treba uključiti u okvir EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja (QFR) te osmisliti usklađeniji pristup za preventivne mjere u očekivanju velikih restrukturiranja, kao i jednokratne reaktivne mjere poput mjera koje se trenutačno sufinanciraju iz EGF-a. To bi moglo značiti proširenje raspona aktivnosti EGF-a ili bolju usklađenost s drugim instrumentima EU-a kao što je ESF. Iako oblikovanje instrumenta pokazuje jasnu komplementarnost sredstava, države članice bi mogle djelotvornije uključiti potporu iz EGF-a u sveobuhvatni paket potpore za restrukturiranje. Promjene na tržištu rada zahtijevaju pojačana ulaganja u ljudski kapital u obliku proaktivnih predviđajućih mjera i reaktivnih mjera.

Odredba o odstupanju za mlade koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju

Nezaposlenost mladih i dalje je veliki izazov. U praksi je dokazano da je potpora iz EGF-a, ako je ponuđena, velikim dijelom prihvaćena. Međutim, potrebno je razmotriti je li EGF pravo sredstvo za pružanje takve potpore ili bi se drugim kanalima ponudile bolje mogućnosti za dopiranje do predmetnih mladih ljudi. Moglo bi se smatrati nepravednim ako je potpora dostupna samo mladima koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju u regijama pogođenim masovnim restrukturiranjem zbog globalizacije ili financijske krize, ali ne i mladima u regijama pogođenim automatizacijom.

Političke posljedice

U svojoj [Bijeloj knjizi o budućnosti Europe](#) Komisija je izrazila zabrinutost u pogledu izolacionističkih pokreta, sve veće sumnje u koristi otvorene trgovine te općenito socijalnog tržišnog gospodarstva EU-a

U svom [Dokumentu za razmatranje o svladavanju globalizacije](#) Komisija prepoznaje kombinaciju globalizacije trgovine i tehnološke promjene kao glavne uzroke povećane potražnje za kvalificiranom radnom snagom i smanjenja broja poslova za niskokvalificirane radnike. Unatoč ukupnim velikim prednostima otvorenije trgovine i daljnje integracije svjetskih gospodarstava, potrebno je uhvatiti se u koštac s tim negativnim popratnim učincima. Budući da su aktualne koristi globalizacije neravnomjerno raspoređene među ljudima i regijama te znatno utječu na pogođene osobe, postoji opasnost da će sve brži tehnološki napredak dodatno potaknuti te učinke. Kako bi se spriječilo daljnje širenje jaza, Europa će morati pomoći radnicima da steknu potrebne vještine. Posvećujući posebnu pozornost EGF-u, u dokumentu za razmatranje navodi se da bi trebalo razmotriti kako taj instrument učiniti operativnijim u svrhu njegove brze primjene u slučaju većih restrukturiranja. Kako bi se omogućila potpora širem rasponu aktivnosti gospodarskog razvoja od trenutačne usredotočenosti na pogođene radnike, potrebno je više fleksibilnosti. Potrebno je premostiti jaz između kratkoročnih mjera i dugoročnih strategija restrukturiranja koje se podupiru u okviru kohezijske politike.

Komisija je pokrenula [Europski stup socijalnih prava](#) kojim se uzimaju u obzir promjenjive okolnosti radnog okruženja. Konkretno, u stupu je navedeno načelo povezano s aktivacijom i olakšavanjem promjena na tržištu rada: „Svi imaju pravo na pravovremenu i prilagođenu pomoć u poboljšavanju izgleda za zapošljavanje ili samozapošljavanje. To uključuje pravo na potporu pri traženju posla, osposobljavanju i prekvalifikaciji. Svi imaju pravo na prijenos socijalne zaštite i prava na osposobljavanje kada mijenjaju radno mjesto.” U okviru EGF-a dostupan je važan i prepoznatljiv instrument na razini EU-a za praktičnu primjenu tog načela u slučaju velikih restrukturiranja. EGF se pokazao korisnim sredstvom za rješavanje štetnih učinaka globalizacije, a njegova velika prepoznatljivost mogla bi pomoći smanjiti zabrinutosti u pogledu socijalnog tržišnog gospodarstva EU-a.

Srednjoročna evaluacija pokazala je da se EGF-om stvara dodana vrijednost EU-a nudeći pomoć radnicima koji su otpušteni tijekom velikih restrukturiranja. Komisija s nestrpljenjem iščekuje nastavak rasprave s Europskim parlamentom i Vijećem te svim glavnim dionicima o potpori koja se trenutačno pruža iz EGF-a. EGF se smatra bitnim dijelom cjelokupnog paketa mjera ulaganja u ljudski kapital. Komisija razmatra daljnji razvoj EGF-a kako bi bio spreman za izazove u razdoblju nakon 2020. godine.