

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

COM(2006) 91 wersja ostateczna — 2006/0033 (COD)

(2006/C 318/05)

Dnia 27 marca 2006 r. Rada, działając zgodnie z art. 159 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2006 r. Sprawozdawcą był Joorst VAN IERSEL, a współsprawozdawcą Enrico GIBELLIERI.

Na 429. sesji plenarnej w dniach 13-14 września 2006 r. (posiedzenie z dn. 13 września 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 10 — 15 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (zwanego dalej „funduszem”). EKES zgadza się z celem, jakim jest interweniowanie poprzez fundusz w przypadkach, w których poważne i nieprzewidziane zakłócenia gospodarcze natychmiast stwarzają rozległe problemy społeczne.

1.2 Komitet podziela zdanie Komisji, że odpowiedzialność w takich przypadkach spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich i że fundusz powinien interweniować wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego po odpowiedniej decyzji organu budżetowego. Reguły muszą być tutaj jasno określone.

1.3 W okresie występowania poważnych zakłóceń, kluczowego znaczenia nabierają polityka antycypacyjna, dynamiczna przedsiębiorczość, odpowiedzialność w skali regionalnej oraz współpraca i działania podejmowane w odpowiednim czasie przez zainteresowane podmioty — przedsiębiorców, partnerów społecznych, rządy, władze regionalne itd. Jako instrument solidarności unijnej fundusz pełni rolę uzupełniającą. Aby zachować on swoją wiarygodność, nie należy rozbudzać przesadnie dużych nadziei.

1.4 Konkretnie działania finansowane przez fundusz muszą być zgodne z ogólnym planem działań wszystkich zainteresowanych stron. Fundusz nie powinien interweniować w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Należy stwierdzić jednoznacznie, że przedmiotem ukierunkowanych działań funduszu jest szukanie konkretnych możliwości zatrudnienia osób znajdujących się w ciężkiej sytuacji ekonomicznej.

1.5 Komitet wzywa Komisję do zapewnienia zdecydowanego zaangażowania partnerów społecznych w procesy ukierunkowane na stwarzanie miejsc pracy dla zwolnionych pracowników. Osiągnięcie celu „szybkiej reintegracji” zwolnionych pracowników

z rynkiem pracy jest zazwyczaj bardzo trudne. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że jest to proces długotrwały.

1.6 Należy zagwarantować ściśle współdziałanie między różnymi istniejącymi instrumentami, zwłaszcza między funduszem a funduszami strukturalnymi, aby zwiększyć ich skuteczność i spójność.

2. Wniosek Komisji

2.1 W marcu 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (⁽¹⁾). Jego celem jest zapewnienie konkretnego jednorazowego wsparcia dla ułatwienia reintegracji zawodowej pracowników w sektorach lub dziedzinach przeżywających wstrząs spowodowany poważnymi zakłóceniami gospodarczymi.

2.2 Jednym z przejawów poważnych zakłóceń gospodarczych może być przemieszczanie się działalności gospodarczej do państw trzecich (delokalizacja), ogromny wzrost przywozu lub postępujący spadek udziału rynkowego UE w danym sektorze. Głównym kryterium dla funduszu pozwalającym stwierdzić wystąpienie takiego zakłócenia jest zwolnienie ponad 1 000 osób przez przedsiębiorstwo lub grupę przedsiębiorstw w regionach o wyższej niż przeciętnej stopie bezrobocia.

2.3 Działania kwalifikujące się do finansowania z funduszu powinny stwarzać warunki do szybkiej reintegracji z rynkiem pracy osób, które wcześniej pracę straciły. Pomoc ta ma charakter uzupełniający w stosunku do wsparcia udzielanego w ramach przepisów krajowych i ukierunkowanych programów regionalnych. Środki przewidziane w ramach pomocy obejmują przekwalifikowanie zawodowe, pomoc w wypadku zwolnienia spowodowanego delokalizacją, wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz dodatki uzupełniające do zarobków.

(¹) Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, marzec 2006 r., COM(2006) 91 wersja ostateczna, 2006/0033 (COD)

2.4 Interwencje funduszu będą dokonywane tylko na wnioski państwa członkowskiego. Kwoty wypłacane przez UE nie mogą przekroczyć 50 % całkowitej szacowanej kwoty pełnego zestawu środków przewidywanych przez państwo członkowskie.

2.5 W ramach perspektyw finansowych nie przewidziano konkretnych rezerw finansowych na potrzeby funduszu. Będzie on finansowany w oparciu o kwoty niewykorzystane oraz uwolnione środki przewidziane wcześniej na inne cele. O każdym użyciu środków będzie decydował organ budżetowy, co oznacza przejście pełnej odpowiedzialności przez Radę i Parlament Europejski.

2.6 Przewidziana została szczegółowa procedura budżetowa. Państwa członkowskie przyjmują odpowiedzialność za zarządzanie działaniami wspieranymi przez fundusz. Komisja sprawować będzie funkcje kontrolne. Kwoty niewykorzystane podlegają zwrotowi.

2.7 Komisja przeprowadzać będzie bieżącą ocenę wyników, kryteriów i skuteczności rozporządzenia oraz ocenę *ex post*. Począwszy od 2008 r. Komisja przedstawiać będzie roczne sprawozdanie z działalności w ramach funduszu, w tym jej ocenę.

3. Kontekst wniosku

3.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia, którego celem jest wykazanie solidarności Unii z pracownikami zwolnionymi w wyniku nieoczekiwanych zmian strukturalnych w światowym handlu, oparty jest na konkluzjach Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. W wyniku kompromisu jest on częścią porozumienia w sprawie perspektyw finansowych. Przeprowadzona została analiza oddziaływania⁽²⁾ zawierająca istotne informacje o przedmiocie i zakresie funduszu.

3.2 Fundusz jest niezależny od funduszy strukturalnych i stanowić będzie jeden z instrumentów UE służący przystosowaniu i wzmocnieniu konkurencyjności gospodarki europejskiej⁽³⁾.

3.3 Celem funduszy strukturalnych jest przeprowadzanie działań antycypacyjnych w długoterminowej perspektywie czasowej w oparciu o podejście wieloletnie, podczas gdy zamierzeniem Funduszu nie jest przeprowadzanie działań restrukturyzacyjnych. Jego celem jest niesienie pomocy osobom w regionach dotkniętych poważnymi perturbacjami w tendencjach światowego handlu. Takie nieczęste sytuacje, których skutki są jednakże bardzo poważne, mogą wymagać udzielenia jednorazowego i ograniczonego w czasie indywidualnego wsparcia. Niektóre cele Funduszu nie pokrywają się z celami funduszy strukturalnych.

3.4 Przy ustanawianiu funduszu wzorowano się do pewnego stopnia na amerykańskim programie pomocy w dostosowaniu do rynku (TAA) z 1962 r. Celem TAA jest skorygowanie asymetrii między negatywnymi skutkami otwarcia handlu i jego liberalizacji w skali międzynarodowej, występującymi w przypadkach konkretnych jednostek lub regionów, a wynikającymi z nich

ogólnymi korzyściami. Niemniej jednak porównanie TAA i funduszu nie jest łatwe z uwagi na różnice kulturowe między USA a UE oraz stosowanie różnych kryteriów.

3.5 Fundusz powinien działać zgodnie z najlepszym wzorcem określonym przez OECD i przewidującym konieczność jednoznacznego określenia grup pracowników zwolnionych w związku z sytuacją w obrocie handlowym oraz dostarczanie pomocy na ograniczony okres czasowy zgodnie z zasadami efektywności pod względem kosztów, przejrzystości i odpowiedzialności.

3.6 Fundusz zamierza przyczynić się do ustanowienia warunków elastyczności i pewności zatrudnienia (tzw. *flexicurity*) w obrębie UE — równowagi między elastycznością a pewnością zatrudnienia — i będzie stanowił uzupełnienie wieloletnich strategicznych celów priorytetowych i polityk realizowanych w ramach funduszy strukturalnych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Rozporządzenie odwołuje się w części wstępnej do ogólnego pozytywnego wpływu globalizacji na wzrost gospodarczy i zatrudnienie we Wspólnocie. Jednocześnie jednak EKES zauważa, że istnieje duże prawdopodobieństwo uwidocznienia się negatywnych skutków globalizacji na szczeblu branżowym i regionalnym. Fundusz stanowić będzie konkretny instrument mający na celu zwiększenie możliwości ponownego zatrudnienia pracowników dotkniętymi skutkami poważnych zakłóceń gospodarczych. Należy ubolewać, że analiza oddziaływania⁽⁴⁾ nie pochyła się nad konkretnymi przypadkami.

4.2 Zważywszy, że zgodnie z czwartym motywem rozporządzenia, działalność funduszu „powinna być spójna i zgodna z innymi politykami Wspólnoty oraz zgodna z jej dorobkiem prawnym”, wnioski powinny być wnikliwie rozpatrywane przez różne osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityk Komisji, w szczególności w DG ds. Konkurencji, w celu uniknięcia jakiegokolwiek nieuzasadnionego przyznawania dotacji państwowych.

4.3 Powołanie funduszu stanowi konkretny krok ze strony Unii Europejskiej w kierunku rozwiązania problemów wynikających z poważnych perturbacji w handlu zagranicznym i na rynkach światowych. W przyszłości można będzie rozważyć wprowadzenie podobnego instrumentu łagodzącego negatywne skutki handlu wewnętrznego i jednolitego rynku unijnego (np. delokalizacja w obrębie UE, polityka podatkowa).

4.4 Kryteria interwencji

4.4.1 Należy precyzyjnie określić kryteria interwencji. Jednakże, kryterium wymienione w art. 1: „*wsparcia dla pracowników zwalnianych w wyniku poważnych zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu, gdy zwolnienia te mają istotny niekorzystny wpływ na gospodarkę regionalną i lokalną*” jest mało precyzyjne. Odpowiedzialność za składanie wniosków o pomoc w ramach funduszu spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Komisja powinna zagwarantować jednolite stosowanie kryteriów we wszystkich wypadkach i wobec wszystkich państw członkowskich.

⁽²⁾ Analiza oddziaływania dotycząca wspomnianego wyżej rozporządzenia, SEC (2006) 274/2

⁽³⁾ Konkurencyjność UE a lokalizacja przemysłu, Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej Komisji Europejskiej (BÉPA) (2005), 26 października 2005 r.

⁽⁴⁾ SEC(2006) 274

4.4.2 Ciężar dowodowy, jeśli chodzi o wnioski, spoczywa na państwach członkowskich. Wnioski będą rozpatrywane i ściśle monitorowane przez Komisję, która również wydawać będzie w tym względzie wytyczne, a decyzja o przyznaniu przez organ budżetowy wsparcia finansowego będzie zawsze podejmowana na podstawie konkretnego przypadku. Wymagać to będzie zarówno od Komisji, jak i od państw członkowskich i organu budżetowego uczenia się poprzez działanie i nabywanie praktycznego doświadczenia. Należy unikać niejasności: te same zasady i podejście muszą obowiązywać i mieć zastosowanie w całej UE.

4.4.3 Jeśli chodzi o minimalną liczbę zwolnień w danym regionie, kryteria interwencji wymienione w art. 2 są jasno określone. Kryterium „1 000 pracowników” nie ogranicza się do jednego przedsiębiorstwa, ale obejmuje dostawców oraz producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw.

4.4.4 Zazwyczaj decyzja o zmniejszeniu liczby pracowników uzasadniona będzie szeregiem czynników, takich jak modernizacja, racjonalizacja, zmiana metod produkcji oraz, w rzeczy samej, kierunkami światowego handlu. Rzadko przeważać będzie wyłącznie jeden czynnik.

4.4.5 Amerykański program pomocy w dostosowaniu do rynku (TAA) posłużył tu jako przykład. Należy jednak ponownie zwrócić uwagę, że w opisie Komisji dotyczącym funkcjonowania TAA związek między zmianami w kierunkach handlu a działaniami rządów do celu łagodzenia wpływu tych zmian na liczbę zwolnień przedstawiony jest mało precyzyjnie. Ponadto kryteria i praktyka stosowania TAA różnią się dość istotnie od tego, co jest przewidywane w UE.

4.4.6 Możliwe będzie ubieganie się o wsparcie finansowe z funduszu w razie perturbacji gospodarczych i nieprzewidywanych okoliczności. Jednakże tendencje zmian uwidaczniają się zazwyczaj zanim jeszcze odczuwalne są ich rzeczywiste skutki. Dobre zarządzanie przedsiębiorstwem wymaga podejmowania działań prewencyjnych w odpowiednim czasie.

4.4.7 Oznacza to, że wszelkie planowane środki wsparcia na poziomie krajowym i wspólnotowym muszą uwzględniać zmiany przewidywane przez same przedsiębiorstwa i partnerów społecznych. Dla przykładu jakie znaczenie mają środki wsparcia, jeśli partnerzy gospodarczy i społeczni nie zidentyfikowali w odpowiednim czasie zmian mogących zagrozić rynkom i/lub zatrudnieniu?

4.5 Definicja działań kwalifikujących się do wsparcia z funduszu

4.5.1 Istnieją trzy różnice między funduszami strukturalnymi a funduszem: a) różnica skali — 44 miliardy EUR wobec 500 milionów EUR rocznie, które są przewidziane na przyszły okres programowania 2007 — 2013; b) różnica w podejściu: długoterminowe i antycypacyjne w odniesieniu do ogólnych kwestii modernizacji wobec krótkoterminowego i ukierunkowanego na szybką reintegrację pracowników z rynkiem pracy; oraz c) z uwagi na wielkość i zakres funduszy strukturalnych istnieje tendencja do biurokratyzowania związanych z nimi procedur, podczas gdy celem funduszu jest podejście odbiurokratyzowane.

4.5.2 Należy zapewnić ściśle rozróżnienie między funduszami strukturalnymi a funduszem. Fundusz jest ze swej definicji krótkoterminowy i ograniczony w czasie oraz skoncentrowany na konkretnych przypadkach. Na dłuższą metę możliwe będzie przewidzenie dodatkowych środków z funduszy strukturalnych w szerszym kontekście regionalnym. W przypadku uzupełniających się działań należy respektować odmienne zasady i strukturę każdego z funduszy.

4.5.3 Stworzenie warunków do „szybkiej” reintegracji zwolnionych pracowników z rynkiem pracy nie będzie łatwe w razie niesprzyjającej sytuacji i warunków, na przykład w wypadku regionów zdominowanych przez jeden rodzaj działalności przemysłowej, regionów zacofanych lub braku możliwości szkolenia i przekwalifikowania zawodowego na miejscu etc. Należy poświęcić szczególną uwagę kadry zarządzającej szczebla średniego i wyższego, aby zapobiec drenażowi mózgow. W tych konkretnych wypadkach istnieje najprawdopodobniej potrzeba wsparcia ze strony zarówno funduszu, jak i funduszy strukturalnych oraz możliwie najlepszego wykorzystania sieci EURES w celu promowania mobilności w Europie. Brak skutecznej koordynacji może rodzić problemy. W tym kontekście postanowienia art. 5 ust. 3 wymagają szczególnej uwagi.

4.5.4 Działania kwalifikujące się określone w art. 3 muszą być rozpatrywane razem z przepisami art. 5 i 6, w szczególności w odniesieniu do wzajemnego powiązania i oddziaływania działań na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym. Ponieważ działania UE są uzupełniające w stosunku do działań regionalnych i krajowych, doświadczenia nabyte w przeszłości w UE — jak np. te związane z programami RESIDER, RECHAR i RETEX — oraz w innych sytuacjach mogą okazać się pozytywne, zważywszy że restrukturyzacja nie jest zadaniem funduszu.

4.5.5 W konkretnych przypadkach pomocne mogłoby być zastosowanie podejścia sektorowego stosowanego we współczesnych politykach przemysłowych, podczas rozpatrywania analiz i przy decydowaniu o użyciu instrumentów.

4.5.6 Dla pewnej liczby państw członkowskich przedmiotem szczególnej uwagi i troski jest to, by polityki związane z dochodami i rynkiem pracy pozostały w gestii władz krajowych i aby uniemożliwić Komisji ingerencję w kompetencje krajowe. A zatem w ramach pełnego zestawu środków opracowanych przez dane państwo członkowskie do rozwiązania konkretnego kryzysu, wkład UE musi jednoznacznie koncentrować się na jednostkach i na pomocy w ponownym wejściu na rynek pracy zwolnionych pracowników. W tym miejscu EKES odwołuje się do kryteriów stosowności dawnego rozdziału poświęconego postanowieniom socjalnym Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, które mogą być pomocne w uniknięciu nakładania się kompetencji instytucji i konfliktów między nimi.

4.6 Organ budżetowy ma do odegrania bardzo istotną rolę. EKES z zadowoleniem przyjął fakt, że proponowany wniosek dotyczący rozporządzenia w sposób należyty i szczegółowo przedstawia finansowe procedury, których należy przestrzegać.

4.7 Rozporządzenie jest opracowane z myślą o konkretnych wypadkach kryzysowych, które z reguły wymagają szybkich i skutecznych działań. To oznacza, że przy stosowaniu tych zasad należy oczywiście ograniczyć do minimum biurokrację, zachowując przy tym należyta ostrożność. Celem winno pozostać dostarczenie skutecznego wsparcia w możliwie najkrótszych ramach czasowych.

4.8 W (nieodległej) przeszłości, w szeregu przypadków, nawet tych skomplikowanych, przeprowadzono udane restrukturyzacje. Chociaż każdy konkretny przypadek jest zawsze wyjątkowy, szeroki wachlarz dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych pokazuje, że skoncentrowane działania na szczeblu regionalnym wszystkich zainteresowanych podmiotów, często wspomaganych przez rządy krajowe i wyraźnie ukierunkowane na tworzenie warunków do przemieszczania i powstawania nowych lub wzmacniania istniejących przedsiębiorstw przemysłowych lub związanych z usługami, przynosiły pozytywne efekty.

4.9 W większości wypadków plany gospodarcze i społeczne były opracowywane w ścisłej współpracy między władzami krajowymi i regionalnymi oraz partnerami społecznymi, którzy zazwyczaj organizowali okrągłe stoły, w których uczestniczyły wszystkie zainteresowane podmioty danego regionu.

4.10 Jeśli chodzi o nowy fundusz, należy tutaj przewidzieć i zastosować podobne procedury, aby zapewnić jego sukces. W tym celu przedstawiciele Komisji muszą bezpośrednio uczestniczyć w tego rodzaju zgromadzeniach i spotkaniach na szczeblu regionalnym i lokalnym.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Chociaż decyzja o przyznaniu w ramach budżetu 500 milionów EUR na fundusz została podjęta przez Komisję na podstawie statystycznych symulacji opartych na konkretnych przypadkach, kwotę tą należy poddać corocznemu przeglądowi, z możliwością ewentualnej zmiany w zależności od rozwoju sytuacji i doświadczeń związanych z wdrażaniem funduszu.

5.2 **Artykuł 2** wymienia poważne zakłócenia gospodarcze jako podstawę do uruchomienia interwencji funduszu. EKES wzywa Radę do poddania pod dyskusję definicji zjawisk wymienionych w ustępie wprowadzającym wyżej wymienionego artykułu zanim rozporządzenie wejdzie w życie. Zbyt ogólne definicje mogą w przyszłości utrudniać podejmowanie skutecznych decyzji przez organ budżetowy. Zbyt wąskie definicje mogą mieć ten sam skutek. Dyskusja przeprowadzona w ramach Rady może pomóc w wyjaśnieniu tych wątpliwości i osiągnięciu właściwej równowagi. Taka dyskusja może również wnieść pozytywny wkład w opracowywanie wytycznych Komisji.

5.3 Należy jasno określić powody podejmowania interwencji w ramach funduszu, jak również rozważyć podejmowanie działań antycypacyjnych przez same przedsiębiorstwa i partnerów społecznych oraz inne zainteresowane podmioty. Mogłoby to zostać również uwzględnione w wytycznych Komisji.

5.4 W ramach oceny rocznej oraz mając również na uwadze możliwość wprowadzenia zmian zgodnie z art. 20, należy rozważyć dokonanie oceny kryteriów interwencji wyszczególnionych w **art. 2** (liczba zwalnianych pracowników, wymiar terytorialny i stopy zatrudnienia) w celu zapewnienia, że kryteria te będą również na tyle elastyczne, by uwzględnić zróżnicowanie poszczególnych regionów, zwłaszcza w odniesieniu do niewielkich państw, gdzie przeważają małe i średniej wielkości przedsiębiorstwa.

5.5 W **art. 3** lit. a) i b) wymienione zostały działania kwalifikujące się do interwencji finansowej funduszu. EKES zwraca uwagę, że dziedziny związane z dochodami, takie jak prawa emerytalne i świadczenia socjalne, należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Działalność funduszu powinna ograniczać się do finansowania różnego rodzaju działań edukacyjnych i szkoleniowych oraz warunków ramowych. W szczególnych okolicznościach może to obejmować pomoc w postaci dopłat do wynagrodzeń dla osób mających pracę lub poszukujących pracy.

5.6 **Artykuł 10** ust. 1 ustala maksymalny wkład funduszu na poziomie 50 % łącznych szacunkowych kosztów przewidzianych przez państwa członkowskie. EKES nie zamierza kwestionować podanej wielkości procentowej. Jednakże pragnie zwrócić uwagę na istnienie związku między poziomem finansowego wkładu funduszu a liczbą i wymiarem spraw, które będą rozpatrywane.

5.7 W odniesieniu do **art. 12** Komitet proponuje, by ust. 1 lit b) otrzymał następujące brzmienie: „dowody, że spełnione są kryteria przewidziane w art. 2 oraz wymogi przewidziane w art. 6”.

5.8 Komitet uważa, że partnerzy społeczni i inne zainteresowane podmioty w regionach muszą być włączane na każdym etapie procedury w ramach funduszu. Komisję powinna również informować EKES i Komitet Regionów.

5.9 Począwszy od 2008 r. Komisja przedstawiać będzie roczne sprawozdania z działalności Funduszu. Taka ocena ex post może być przedmiotem debaty w Radzie. **Artykuł 20** przewiduje dokonanie formalnego przeglądu rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2013 r. EKES zaleca by Komisja uwzględniła również ocenę działalności Funduszu w białej księdze, jaką ma wydać do 2009 r. w ramach przygotowań do debaty śródkreślonej poświęconej budżetowi UE.

Bruksela, 13 września 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND