

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

478-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 22 И 23 ФЕВРУАРИ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (2014—2020 г.)“

COM(2011) 608 final — 2011/269 (COD)

(2012/С 143/09)

Докладчик: г-н SIECKER

Съдокладчик: г-н HABER

На 24 октомври 2011 г. Съветът, и на 25 октомври 2011 г. Европейският парламент, решиха, в съответствие с член 175, параграф 3 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (2014—2020 г.)“

COM(2011) 608 final – 2011/0269 (COD).

Консултативната комисия по индустриални промени (ССМІ), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 февруари 2012 г.

На 478-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 февруари 2012 г. (заседание от 23 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 158 гласа „за“, 10 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства факта, че Комисията внесе предложение за продължаване на Регламента на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ). В същото време Комитетът не е убеден, че всички предложения на Комисията ще решат проблемите с фонда. Броят на заявленията за ЕФПГ продължава да бъде много нисък и ЕИСК не смята, че разширяването на обхвата на фонда с включването на селското стопанство е правилният начин за справяне с този недостатък. Вместо това Комитетът предлага някои допълнителни мерки за подобряване на използването на ЕФПГ, като например понижаване на праговете и ускоряване на процедурата, тъй като самият инструмент постигна относително добри резултати в случаите, когато беше прилаган.

1.2 Една от причините за това недостатъчно използване е бавната и бюрократична процедура на ЕФПГ, дължаща се на специфичния му характер. Комисията не може да решава без участието на Европейския парламент и на Съвета. Веднъж след като бюджетният орган се е включил в процеса, се налага провеждането на някои извънредно времеемки процедури, които така или иначе приключваха с одобрение на всички заяв-

ления. Този административен процес на одобрение е много скъп и изразходваните за него средства биха могли да намерят по-добро приложение.

1.3 ЕИСК предлага прагът за заявленията да бъде намален до 200 съкращения вместо предложените 500. Той препоръчва съфинансирането от ЕС да се увеличи до 75 %, за да се подобри допълнително използването на ЕФПГ. Освен това ЕИСК приветства факта, че обхватът на понятието „работник“ се разширява, за да включи хората на срочен трудов договор и работниците, наети чрез агенции за временна заетост. ЕИСК е съгласен с предложението в обхвата на ЕФПГ да бъдат включени и самостоятелно заетите работници. Те са значими и важни участници в пазара на труда и са сред първите засегнати от последиците както от глобализацията, така и от икономическите кризи. Никога не се е предвиждало ЕФПГ да подпомага работодателите и затова ЕИСК не е съгласен обхватът на фонда да бъде разширен с включване на собствениците, изпълняващи управителни функции в МСП. В ГД „Предприятия и промишленост“ има специален отдел, отговарящ за политиките за МСП, който разполага със значителни програми за подкрепа. ЕФПГ не трябва да се припокрива с тези програми.

1.4 ЕИСК би искал да предложи още две възможности за подобряване на резултатите на ЕФПГ. Първата е МСП да бъдат информирани за възможностите, които предлага ЕФПГ, с помощта на мащабна информационна кампания, а втората – социалните партньори да бъдат включени в процедурата за кандидатстване към фонда от самото ѝ начало. ЕИСК би искал да изрази и огромното си учудване от решението на Съвета от декември 2011 г. да отнеме възможността ЕФПГ да се използва за преодоляване на неочаквани социални последици от икономическата криза през последните две години от сегашния срок на фонда (2012 и 2013 г.), особено предвид факта, че според прегледа на заявленията фондът е постигнал добри резултати в това отношение. Затова ЕИСК призовава Съвета да преразгледа това решение и иска да заяви пределно ясно желанието си това измерение да бъде включено в обхвата на фонда и след продължаването на дейността му от 2014 до 2020 г.

1.5 ЕИСК не е съгласен с предложението за включване на селското стопанство в обхвата на ЕФПГ, но признава, че трябва да се предприемат мерки в подкрепа на този сектор, когато влязат в сила бъдещи търговски споразумения като договора с Меркосур. Той ще донесе печалби за ЕС като цяло; в рамките на Съюза обаче промишлеността и услугите ще се възползват от предимствата, а селското стопанство ще трябва да плати сметката. Комисията изрази очакването, че бъдещите търговски споразумения биха могли да окажат същото въздействие. Справедливо е селското стопанство да бъде компенсирано за подобни неизгодни ситуации; това обаче трябва да стане с решение, съобразено с конкретните условия в сектора, например посредством структурните фондове, свързани с Общата селскостопанска политика. ЕИСК призовава ЕФПГ, който беше създаден, за да предоставя подкрепа на работници, изгубили работата си, при реинтегрирането им на пазара на труда, да остане запазен за тази цел.

1.6 ЕИСК призовава фондът да продължи да функционира в период на криза и да може да се използва, например, в случаите на изнасяне/преместване на промишлени дейности в рамките на Европейския съюз.

2. Основно съдържание на предложението на Комисията

2.1 През март 2006 г. Комисията внесе предложение за Европейски фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ). Неговата цел е да предоставя специфична, еднократна подкрепа, която да улесни реинтегрирането на пазара на труда на работниците, изгубили работата си в определени области или сектори вследствие на сериозни икономически сътресения като изнасяне на работни места в трети държави, значително нарастване на вноса или прогресивен спад на пазарния дял на ЕС в даден сектор. Основният критерий за отпускане на финансиране от ЕФПГ беше извършването на повече от 1 000 съкращения в едно дружество или група от дружества в даден сектор в един или два съседни региона.

2.2 ЕФПГ беше създаден за програмния период 2007–2013 г. Мерките включваха преквалификация, помощ при преместване, помощ за започване на стопанска дейност и допълнително подпомагане на доходите. ЕФПГ се намесва по искане на държавна членка. Платената от ЕС сума не можеше да надвишава 50 % от общите очаквани разходи за пълния набор от мерки, предвидени от държавата членка. През 2009 г. критериите за оказване на подкрепа бяха адаптирани под натиска на икономическата криза. Изискваният брой съкращения беше намален от 1 000 на 500, а участието на ЕС в проектите по линия на ЕФПГ беше увеличено от 50 % на 65 %.

2.3 През октомври 2011 г. Комисията внесе предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за продължаване на дейността на ЕФПГ през програмния период 2014–2020 г., за да се допринесе за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“, а оказваната подкрепа да обхване и селското стопанство. За да се гарантира, че подкрепата по линия на ЕФПГ е достъпна за работниците независимо от характера на техните трудови договори или трудови правоотношения, обхватът на понятието „работници“ е разширен, за да включва не само работниците на безсрочни трудови договори, но и работниците на срочен трудов договор, работниците, наети чрез агенции за временна заетост, собствениците, изпълняващи управителни функции в микро-, малки и средни предприятия, и самостоятелно заетите работници, включително земеделските производители. Участието на ЕС в проектите по линия на ЕФПГ ще варира между 50 и 65 %.

2.4 Комисията предложи ЕФПГ да остане извън Многогодишната финансова рамка (МФР) поради непредвидимия и спешен характер на обстоятелствата, които обуславят неговото привеждане в действие. Разходите на равнище ЕС следва да бъдат съобразени с търсените резултати. За разходите, свързани с ЕФПГ, МФР поставя за цел поне 50 % от работниците, които са получили помощ по линия на ЕФПГ, да намерят нова и стабилна работа в срок от 12 месеца. За да се даде възможност на Комисията да следи дали държавите членки полагат успешни усилия за постигането на тази цел, те трябва да представят междинен отчет след 15 месеца.

3. Общи бележки

3.1 ЕФПГ беше създаден като един вид първа помощ – инструмент, който да даде възможност на ЕС да реагира бързо и гъвкаво в подкрепа на работници, изгубили работата си вследствие на глобализацията. Наличният капитал за ЕФПГ беше 3,5 милиарда евро за целия седемгодишен период от 2007 до 2013 г. През първите пет години, от 2007 до 2011 г., бяха използвани малко повече от 364 милиона евро от отпуснатите за този период 2,5 милиарда. Главните причини за слабо използване на ЕФПГ бяха бавната и бюрократична административна процедура, високият праг от 1 000 работници и ниският дял на съфинансиране – 50 %. През 2009 г. използването се подобри, след като прагът за подаване на заявления беше понижен от 1 000 на 500 работници, прагът за съфинансиране от страна на ЕС беше повишен от 50 % на 65 % – при определени условия – и започнаха да се приемат заявления не само за справяне с последиците от глобализацията, но и за преодоляване на последиците от икономическата криза.

3.2 След тези корекции използването на ЕФПГ се повиши – от осем заявления през 2007 г. и пет през 2008 г., до 29 през 2009 и 2010 г. През 2011 г. бяха одобрени осем заявления, а други 18 все още са в процес на оценяване. ЕФПГ се използва повече за преодоляване на последиците от кризата, отколкото за справяне с последиците от глобализацията: за три години (от 2009 г., когато обхватът на ЕФПГ беше разширен с включване на последиците от кризата, до ноември 2011 г.) са подадени 53 заявления във връзка с кризата спрямо 26 заявления във връзка с глобализацията за срок от пет години. Петдесет и трите заявления във връзка с кризата обхващаха 48 607 работници, а 26-те заявления във връзка с глобализацията – 28 135, тоест общо 76 742 работници получиха подкрепа, за да запазят възможностите си за професионална реализация.

3.3 В междинната оценка на ЕФПГ беше анализирано каква част от въпросните работници са си намерили нова работа в срок от една година въз основа на наличните по това време 15 окончателни отчета за периода 2007–2009 г. Средният дял на върналите се на работа е 41,8 %. Делът на върналите се на работа надвишава референтната стойност от 50 % в 6 от 15-те първи съфинансирани от ЕФПГ случая, а в останалите 9 случая не успява да достигне целевите стойности. Постигнатите резултати от гледна точка на връщането на работа варират значително: от високите 78,2 % в Германия до значително понижени 4–6 % в Португалия, Испания и Италия. В интерес на постигането на съпоставими нива на ефективност следва да се разгледа възможността за свързване на част от предоставената помощ с резултатите от нея. В средносрочен план (12+ месеца след приключване на подкрепата по линия на ЕФПГ) процентът на върналите се на работа се е повишил в мнозинството от случаите (за които има информация), въпреки въздействието, оказвано от световната икономическа криза върху местните икономики. С времето равнището на заетост сред бенефициерите на ЕФПГ се е повишило в 8 и се е понижило в 3 от случаите. Средно за всички случаи делът на върналите се на работа е нараснал със 7 процентни пункта. Има основание да се стигне до общото заключение, че, като оставим настрана слабото използване на фонда, резултатите са добри.

3.4 Не беше обърнато внимание на третата причина за слабото използване на ЕФПГ – факта, че фондът не разполага със собствен бюджет. Затова бюджетният орган, в случая Европейският парламент и Съветът, трябва да решава поотделно за всяко заявление дали то заслужава да получи подкрепа. Въпреки че този модел – инструмент извън съществуващите структури на ЕС – даде възможност за бърза и гъвкава реакция, административната процедура, която трябва да се следва от съображения за прецизност, е много дълга и бюрократична. Трябва да се имат предвид високите разходи за процеса на одобрение, като например разходите, свързани с превода на 22 езика, заседателните зали, документите за заседанията, времето на участниците и устния превод на различните етапи от процеса на одобрение. Всички заявления се одобряват и това повдига въпроса дали средствата, изразходвани за процеса на одобрение, не следва да се пренасочат в полза на засегнатите работници. Предимството на сегашната процедура за ЕФПГ е, че е много прозрачна и показва ангажираността на ЕС с борбата срещу социалното изключване. Въпреки че прозрачността и видимостта са изключително важни, нещо трябва да се направи, за да се ускори процедурата и да се намалят разходите.

3.5 Други възможни модели, споменати в предложението и в придружаващите документи ⁽¹⁾, са интегрирането на ЕФПГ в ЕСФ или продължаването на дейността на ЕФПС като независим орган със собствен бюджет. И двата модела имат предимства и недостатъци. Основният недостатък на интегрирането на ЕФПГ в ЕСФ е необходимостта от ясно определени бюджетни средства от ЕС, въпреки че не е възможно масовите съкращения да бъдат планирани или програмирани. Очевидните предимства на този вариант са съгласуваността и взаимното допълване с ЕСФ, евентуалното съкращаване на процеса на вземане на решения и опростяването и оптимизирането на заявленията по линия на ЕФПГ. Вариант 3 – продължаване на дейността на ЕФПС като независим орган на ЕС със собствен бюджет – освен многобройните си недостатъци, има само едно предимство: извеждане на европейската солидарност на по-преден план.

4. Конкретни бележки

4.1 ЕИСК би искал преди всичко да изрази огромното си учудване от решението на Съвета от декември 2011 г. да отнеме възможността ЕФПГ да се използва за преодоляване на неочаквани социални последици от икономическата криза в случаите, когато е необходима първа помощ, през последните две години от сегашния срок на фонда (2012 и 2013 г.). Прегледът на заявленията по линия на ЕФПГ до 17 ноември 2011 г. показва пределно ясно, че фондът е постигнал сравнително добри резултати в това отношение и не толкова добри при изпълнението на първоначалната си цел – справяне с последиците от глобализацията. През 2009 и 2010 г. бяха одобрени по 23 заявления за преодоляване на последиците от кризата спрямо 6 заявления за справяне с последиците от глобализацията. С оглед на това, ЕИСК призовава Съвета да вземе предвид факта, че докато кризата не приключи, ЕФПГ също може да бъде използван за справяне с последиците от нея. ЕИСК иска да заяви пределно ясно желанието си за преодоляването на последиците от икономическата криза да остане включено в обхвата на фонда и след продължаването на дейността му, като същевременно продължи понижаването на праговете за заявленията.

4.2 Въпреки че броят на заявленията нарасна след 2008 г., ЕФПГ все още се използва много слабо. Затова изглежда логично да се извърши по-голямо от предложеното понижаване на праговете за заявленията. По повод понижаването на прага за броя на съкращенията от 1 000 на 500, в предварителните заключения от междинния преглед на ЕФПГ се посочва: „В някои ситуации обаче този намален брой отново би се оказал прекалено висок, тъй като загубата на дори 200–300 работни места може да разтърси сериозно местното и регионалното равнище.“ Сегашният праг (от 500 служители) пак може да се окаже прекалено висок, ако се вгледаме в протичащите процеси на изнасяне на производствена дейност зад граница и възлагане на дейности на външни изпълнители. С оглед на това, ЕИСК предлага този праг да бъде намален до 200 работници.

4.3 ЕИСК би искал да предложи още две възможности за подобряване на резултатите на ЕФПГ. МСП като цяло са твърде малки и разполагат с твърде малко ресурси, за да могат да бъдат изцяло в крак с възможностите, които ЕС създава при определени обстоятелства. Вероятно много МСП, които се сблъскват с проблеми, за които ЕФПГ предлага решение, дори не подозират за съществуването на този фонд и затова не могат да се възползват от него. Според ЕИСК ако собствениците, изпълняващи управителни функции в МСП, бъдат информирани за предлаганите от ЕФПГ възможности с помощта на масштабна информационна кампания, това ще открие нови хоризонти. Друга идея, която би могла да се отрази положително на резултатите на ЕФПГ, е социалните партньори да бъдат включени в процедурата за кандидатстване към фонда от самото ѝ начало.

4.4 Досегашната оценка даде някои индикации, че силните резерви на държавите членки през първия етап от функционирането на ЕФПГ се основаваха отчасти на високата вноска, която трябваше да се плаща. Затова през 2009 г. пропорциите бяха изменени и изглежда това е оказало положително въздействие. Тъй като сегашната криза все още налага необходимостта от стабилни и активни инструменти за пазара на труда, ЕИСК препоръчва съфинансирането от ЕС да се увеличи до 75 %, за да се подобри допълнително използването на ЕФПГ.

⁽¹⁾ SEC (2011) 1130, 1131 и 1133 final.

4.5 Комисията предлага да се продължи с досегашния модел на ЕФПГ като кризисен инструмент извън финансовата рамка. Недостатъкът на този модел е бавната и бюрократична процедура. Бюрократията се дължи отчасти на проблеми в Брюксел и отчасти на проблеми в държавите членки. ЕИСК призовава Комисията да се опита да намери решение на тези проблеми, за да може процедурата да стане по-гъвкава и побърза и вече да не представлява препятствие за евентуалните кандидати. Така например заявленията се подават от регионите, но трябва да минат през националното равнище. Това забавя значително процеса; преразглеждането на този вид процедури може да повиши в голяма степен ефективността.

4.6 ЕИСК приветства факта, че в новия регламент обхващат на понятието „работници“ не се ограничава само до хора на безсрочни трудови договори, а се разширява с включването на хората, наети чрез агенции за временна заетост, и работниците на срочен трудов договор. ЕИСК има резерви относно включването на самостоятелно заетите работници. ЕФПГ беше създаден като гъвкав инструмент за оказване на подкрепа на работниците, изгубили работата си вследствие на глобализацията. Статутът на самостоятелно заето лице се различава значително в отделните държави членки. Той варира от висококвалифицирани експерти със силни позиции на пазара на труда до икономически зависими самостоятелно заети лица, които на практика са в същото положение като наетите лица, и микро-предприятия, състоящи се от един човек. Много от тези самостоятелно заети лица съставляват важна част от пазара на труда. Самостоятелно заетите лица са сред първите, които ще бъдат засегнати от последиците както от глобализацията, така и от икономическите кризи. С оглед на това ЕИСК предлага тези участници на пазара на труда да бъдат включени в обхвата на ЕФПГ като превантивна мярка срещу безработицата и стимул за по-добро използване на фонда.

4.7 Що се отнася до собствениците, изпълняващи управителни функции в МСП, ЕИСК запазва колебанията си. Когато това са собственици, изпълняващи управителни функции в МСП, което осигурява заетост на други хора, тогава те са работодатели и не отговарят на условията, тъй като ЕФПГ е предназначен за работници, изгубили работата си. Помощта за съответните предприятия лесно би могла да доведе до нарушаване на конкуренцията с други МСП. Подаването на заявления за ЕФПГ от тази група ще се припокрие с политиката на ГД „Предприятия и промишленост“ в подкрепа на МСП с нейния широк кръг от програми в областта на образованието, обучението и иновациите. С оглед на това ЕИСК е на мнение, че собствениците, изпълняващи управителни функции в МСП, не отговарят на условията за получаване на подкрепа по линия на ЕФПГ. Работниците на тези МСП обаче попадат в обхвата на фонда, ако изгубят работата си заради неочаквани последици от глобализацията и отговарят на останалите условия на ЕФПГ.

4.8 ЕИСК не е съгласен с включването на земеделските производители в обхвата на ЕФПГ. За да аргументира своето предложение, че до над 80 процента от средствата по ЕФПГ трябва да се предоставят на земеделските стопанства, Комисията се позовава на преговорите по бъдещи търговски споразумения. ЕС вече е изчислил, че договори като този с Меркосур между ЕС и редица южноамерикански държави ще донесат печалби за Съюза като цяло; в рамките на ЕС обаче от тях ще се облагодетелстват главно промишлеността и услугите, а селското стопанство ще понесе негативите. Много от тези бъдещи споразумения вероятно ще имат същия резултат.

4.9 В предложението се посочва, че целта на ЕФПГ е да предоставя „еднократна подкрепа на работниците, съкратени вследствие на големи структурни промени, възникнали в резултат от растящата глобализация на моделите на производство и търговия“. В следващия параграф Комисията добавя, че „посредством ЕФПГ Съюзът следва да бъде в състояние да предоставя подкрепа и в случай на широкомащабни съкращения, причинени от сериозни смущения в икономиката на местно, регионално или национално равнище вследствие на възникването на неочаквана криза. Обхватът на ЕФПГ ще бъде допълнително разширен, за да включва предоставяне на преходна подкрепа на земеделските производители с цел улесняване на тяхното приспособяване към новата пазарна ситуация, възникнала след сключване на търговски споразумения на Съюза, които засягат селскостопанските продукти.“

4.10 Има няколко важни причини, поради които не е подходящо селското стопанство да бъде включено в обхвата на ЕФПГ. Проблемите, с които селското стопанство ще се сблъска в резултат на тези търговски споразумения, ще бъдат структурни, тъй като бъдещите договори вероятно ще имат един и същ резултат, а ЕФПГ е само временен инструмент. Освен това търговски споразумения като договора с Меркосур обикновено са предмет на преговори в продължение на години и затова не могат да бъдат считани за „сериозни смущения в икономиката на местно, регионално или национално равнище вследствие на възникването на неочаквана криза“. Те ще бъдат сериозни смущения в икономиката на местно, регионално или национално равнище, причинени от умишлени и внимателно подготвени действия на Европейския съюз. От само себе си се разбира, че селското стопанство следва да бъде компенсирано за поемането на този товар. Това обаче трябва да стане с инструмент, съобразен с конкретните условия в селското стопанство. ЕИСК призовава ЕФПГ, който беше създаден, за да предоставя подкрепа на работници, изгубили работата си, при реинтегрирането им на пазара на труда, да остане запазен за тази цел.

Брюксел, 23 февруари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON