



Брюксел, 16.5.2018г.
COM(2018) 297 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Доклад на Комисията относно междинната оценка на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ)

{SWD(2018) 192 final}

Контекст

Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) беше създаден преди 10 години с цел да се засвидетелства солидарност с работниците, съкратени в резултат на големи структурни промени в моделите на световната търговия, произтичащи от глобализацията, и да им се окаже подкрепа. Определеният в първоначалния Регламент (ЕО) № 1927/2006 относно ЕФПГ обхват беше разширен през 2009 г. с Регламент (ЕО) № 546/2009, като бяха включени и съкращенията в резултат на световната финансова и икономическа криза. Чрез ЕФПГ се съфинансират мерки, изпълнявани от държавите членки в помощ на повторното интегриране на пазара на труда на съкратените работници, когато тяхното уволнение е оказало значително въздействие върху икономиката, и особено върху равнищата на заетост в даден регион или сектор. Клауза за дерогация в член 6, параграф 2 от действащия Регламент (ЕС) № 1309/2013¹ (наричан по-долу „Регламентът относно ЕФПГ“) позволява на държавите членки с високи равнища на младежка безработица да включват до края на 2017 г. в заявленията за финансиране от ЕФПГ млади хора, които не работят и не са ангажирани в никаква форма на образование или обучение (т.нар. NEET)².

Обхват на междинната оценка

В съответствие с член 20 от Регламента относно ЕФПГ Комисията извърши настоящата междинна оценка във връзка с това по какъв начин и до каква степен се постигат целите на ЕФПГ.

В оценката са обхванати всички 29 случая, за които са подадени заявления за съфинансиране от ЕФПГ през 2014 и 2015 г.³. Случаите, засягащи 10 различни държави членки, обхващат 21 икономически сектора, като най-много заявления до ЕФПГ в този период са постъпили от автомобилния сектор (четири случая) и сектора на търговията на дребно (три случая). Вследствие на икономическото възстановяване броят на заявленията до ЕФПГ се е понижил, с което намаляха и наличните за анализ данни.

Оценката обхваща постигнатите резултати с оглед на ефективността, устойчивостта, ефикасността, съгласуваността, уместността и добавената стойност от ЕС. Това надхвърля рамките на изискванията, определени в Регламента относно ЕФПГ — да се оценят ефективността и устойчивостта, като така се дава възможност да бъде извършена всеобхватна оценка на равнището на инструмента и на постъпилите случаи⁴.

¹ [Регламент \(ЕС\) № 1309/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията \(2014—2020 г.\) и за отмяна на Регламент \(ЕО\) № 1927/2006.](#)

² В момента се разглежда удължаването на срока на клаузата за дерогация.

³ Данни за постъпилите през 2016 г. случаи са изложени в двугодишния доклад относно ЕФПГ — [COM\(2017\)636 final](#).

⁴ Оценката се основава на насоките на Европейската комисия за по-добро регулиране — [COM\(2015\)215 final](#). Насоките за по-добро регулиране бяха въведени през 2015 г. като интегриран подход, обхващащ целия цикъл на политиката и насочен към това да се подобри качеството при разработването на политиките и законодателството на ЕС, за да може техните цели да се постигат при минимални разходи. По отношение на оценките, освен че е определена разширена рамка от критерии, по които да се извършва оценяването, в насоките за по-добро регулиране се призовава и към обширни консултации със заинтересованите страни. Комисията проведе възможно най-обширни консултации, за да се гарантира, че интересът на широката общественост в ЕС — в противовес на специалните интереси

Междинната оценка е представена под формата на работен документ на службите на Комисията (SWD). Съдържащата се в работния документ оценка се основава най-вече на проведено от външен изпълнител проучване за оценка, което ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ прие през декември 2016 г. Допълнителни данни, включени в работния документ, бяха събрани и анализирани от предходни доклади и оценки, както и въз основа на общия опит от управлението на ЕФПГ.

В съответствие с член 20, параграф 1, буква а) от Регламента относно ЕФПГ в настоящия доклад са обобщени основните резултати, за да бъдат представени пред институциите и органите на ЕС и пред социалните партньори. Резултатите от оценката ще допринесат и за развиване на бъдещата концепция и ориентация на политиката за ЕФПГ.

Основни заключения

Предвид ранния етап на провеждане на междинната оценка относно ЕФПГ беше възможно да се събере само ограничен обем информация и да се натрупа ограничен опит от текущия период. Освен това подобряването на икономическото положение доведе до по-малко на брой заявления до ЕФПГ, с което наличните доказателства още повече намаляха. Резултатите от оценката трябва да бъдат разглеждани предпазливо поради ограничената надеждност на наличните данни въпреки усилията на Комисията да извърши възможно най-мощна оценка и да проведе възможно най-обширни консултации.

По отношение на *изводите в организационен план* важна поука от действията дотук е, че определеният в Регламента относно ЕФПГ момент на извършване на оценката е твърде ранен. Следва да се позволят бъдещи инициативи, за да се напредне в достатъчна степен в рамките на цикъла на изпълнение, така че да може да бъдат събрани и анализирани достатъчно доказателства — ето защо оценките следва да бъдат планирани съобразно с това.

По отношение на *ефективността* на ЕФПГ процентът на повторно интегрираните на пазара на труда съкратени работници се е повишил в сравнение с предходния период на финансиране (от 49 % на 56 %). Данните обаче показват, че процентите на повторно интегриране са тясно свързани с конкретните случаи, като зависят например от специфичната икономическа ситуация в съответната област. Поради това е трудно не само да се сравнят процентите на повторно интегриране между отделните случаи, но и да се намерят подходящи средства за сравнение на сходни мерки. За да се преодолее тази пречка, силно препоръчително е държавите членки да разработят цели, съобразени с конкретните случаи.

Мобилизирането на предлаганата на съкратените работници помощ може да бъде обосновано, като се докаже, че съкращенията са в резултат или на глобализацията, или на финансовата и икономическата криза. За нито един от тези два термина обаче в

на тесен кръг групи на заинтересовани страни — ще бъде добре отразен при бъдещата концепция за ЕФПГ в съответствие с насоките за по-добро регулиране.

Регламента относно ЕФПГ не е дадено определение. Като цяло липсата на определения може да бъде възприета като възможност за известна гъвкавост, но и като оставяща сиви зони на несигурност. Намирането на точните доказателства за обосноваване на даден случай е сериозно предизвикателство и често възпира държавите членки да кандидатстват. Това се дължи и на факта, че нерядко не е възможно да се установи и разграничи решаващият фактор, довел до дадено реструктуриране.

Въпреки че случаи на съкращаване на работници под общия праг от 500 души може да отговарят на условията на дадена клауза за дерогация, държавите членки не са сигурни как да докажат, че съкращенията биха могли да окажат значително въздействие върху икономиката, и особено върху равнищата на заетост, тъй като за това въздействие също не е дадено в Регламента по-конкретно определение. Очевидно много е важно това значително въздействие да бъде по-ясно определено, например чрез разработването на специални показатели или на система от показатели, които биха помогнали въздействието да се анализира.

Проблемите с административния и финансовия капацитет на националните органи както във фазата на кандидатстване, така и във фазата на изпълнение са още една пречка пред държавите членки, когато трябва да вземат решение за евентуално кандидатстване. Те са свързани основно с липсата на съфинансиране към предоставяната помощ и недостатъчното подсигуриране с персонал на органите, имащи отношение към ЕФПГ. Това важи особено в случаите, когато липсва опит с използването на ЕФПГ или като цяло с помощта при реструктуриране, или пък когато този опит е съвсем малък.

Решаващият фактор 13-те държави членки, присъединили се към ЕС след 2004 г. (ЕС-13), да използват по-рядко ЕФПГ, е тяхната промишлена структура. Загубата на работни места поради структурни промени, причинени от свързаната с търговията глобализация, е по-рядко явление в ЕС-13.

Мерките по линия на ЕФПГ се предлагат в допълнение към обичайните национални мерки и/или ги подсилват. На ниво на отделните случаи не са наблюдавани последици от закриването на работни места.

Помощта, предлагана чрез ЕФПГ, не би била налична по друга линия. Това илюстрира допълняемостта и добавъчния ефект на мерките по ЕФПГ.

Помощта от ЕФПГ премахва освен това пречките за участие в национални мерки или мерки по линия на ЕФПГ, като се предлагат допълнителни услуги, например помощ при пътуване или детски заведения.

По отношение на дерогацията, свързана с младите хора, които не работят и не са ангажирани в никаква форма на образование или обучение, всички засегнати държави членки, без Испания, проявиха голям интерес да се ползват от нея. Дерогацията обаче е ползвана в общо едва девет случая в три различни държави членки. И все пак, винаги когато това се е случвало, младите хора, за които тази помощ е била предназначена (помощ, която те иначе не биха получили), са я усвоили в много голяма степен.

В няколко случая в оценката се отбелязват известни проблеми да се гарантира навременното предоставяне на мониторингови данни. Ако това затруднение продължи, Комисията ще трябва да обмисли предприемането на подходящи мерки.

В по-общ ред на мисли, ограничените изисквания във връзка с мониторинга в Регламента относно ЕФПГ представляват проблем и пречка за провеждането на цялостен анализ.

Що се отнася до *устойчивостта* на резултатите, тъй като цикълът на изпълнение не беше в достатъчно напреднала фаза и следователно оценката можеше да обхване само двугодишен период (заявленията, подадени през 2014 и 2015 г.), липсват надеждни данни. Общата пригодност за заетост се е подобрила благодарение на усъвършенстването и актуализирането на уменията. На индивидуално ниво се наблюдава, че бенефициерите са развили по-високо самоуважение, което вероятно е довело до по-голяма самоинициатива в търсенето на работа.

На институционално ниво ползването на помощта от ЕФПГ насърчава разработването на общ механизъм за предоставяне на помощ при реструктуриране в държавите членки с малко опит в справянето с масови съкращения. В държавите членки с голям опит по този въпрос, разполагащи с утвърдени механизми за предоставяне, ЕФПГ служи като средство за тестване на иновативни мерки, които по-късно биха могли да станат част от обичайната помощ.

Колкото до *ефикасността* на мобилизираната помощ, продължителността на процедурите в процеса на вземане на решения все още е обект на критики въпреки значителното скъсяване на времетраенето и по-строгите крайни срокове за Комисията и държавите членки. Продължителността на процедурата за кандидатстване беше ограничена и в момента е около 200 дни на фона на средно 300-те дни през предишния програмен период.

В половината от случаите държавите членки изразяват положително становище относно насоките, получени от Комисията във фазата на кандидатстване.

За гарантиране на *съгласуваността* на финансирането са нужни повече усилия. Макар че на нивото на отделните случаи не са установени припокривания с други форми на финансиране от ЕС или на национално равнище, съществува възможност за по-добро съгласуване между ЕФПГ и Европейския социален фонд (ЕСФ). ЕФПГ бе създаден, за да предлага мерки в допълнение към други инструменти като ЕСФ. В най-добрия случай интегриран подход може да се наблюдава при взаимодействието между националното финансиране и ЕФПГ. В момента обаче държавите членки не създават стратегически пакети за инвестиции в човешки капитал, в рамките на които биха могли да интегрират помощта от ЕФПГ, в случай че се сблъскат с по-значими реструктурирания. Освен това ЕФПГ би могъл да бъде по-добре координиран чрез препоръките от рамката за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране.

Колкото до *уместността* на финансирането по линия на ЕФПГ, налице са признаци, че фондът е важен инструмент за развитието на човешкия капитал. Заинтересовани страни, и особено такива, които имат опит в прилагането на мерки по линия на ЕФПГ,

са изразили съмнение във връзка с това дали ЕФПГ е правилният канал за предоставяне на помощ на млади хора, които не работят и не са ангажирани в никаква форма на образование или обучение. В много по-малка, но все пак значителна степен се приема, че критерият „криза“ вече е неуместен. Предвид промените в начина, по който се проявява глобализацията, нарастващата взаимосвързаност на световните икономики и растящото развитие на глобалните вериги за създаване на стойност вероятно ще засилят още повече уместността на критерия „глобализация“, но и ще направят по-трудно доказването, че съкращенията действително се дължат на глобализацията. Като се имат предвид трудностите да се представят доказателства в подкрепа на заявленията, ясно е, че ЕФПГ би могъл да се мобилизира много по-бързо, ако е необходима по-малко документация. Тогава ЕФПГ би функционирил по-добре като инструмент за спешно подпомагане.

Това следва да бъде разглеждано и в светлината на обхвата на ЕФПГ, който включва глобализацията и финансовата криза, но не и други по-съществени икономически процеси. Работници, съкратени по други причини, като например автоматизацията, са изправени пред доста сходни предизвикателства, а и числено превъзхождат съкратените вследствие на глобализацията. Ако обхватът се разшири, така че да включва всякакъв вид реструктуриране, причиняващо значително неблагоприятно въздействие, фондът би бил подходящото решение в отговор на всякакви промени. Тогава вече няма да е необходимо да се доказва, че тези реструктурирания следва да попадат в обхвата на ЕФПГ.

В рамките на оценката бе констатирано, че чрез ЕФПГ е постигната **добавена стойност от ЕС**. Това важи с пълна сила по отношение на ефекта от нейния обем, което означава, че помощта от ЕФПГ увеличава не само броя и разнообразието на предлаганите услуги, но и степента на тяхната интензивност. Освен това намесите по линия на ЕФПГ са особено видими и показват нагледно и пряко пред широката общественост добавената стойност от ЕС на всяка намеса.

Изводи за бъдещата концепция за политиката

Междинната оценка показва, че се постигат целите на ЕФПГ за принос към приоритета за приобщаващ растеж от стратегията „Европа 2020“. Това става, като се засвидетелства солидарност с работниците, съкратени в резултат на глобализацията и финансовата и икономическата криза, и като им се оказва подкрепа. Налице са общо разбиране и ясни доказателства, че тази помощ е от полза и че ако ЕФПГ не съществуваше, помощта нямаше да бъде предоставена по друг начин.

Концепцията за ЕФПГ обаче се нуждае от подобрения. За в бъдеще би могло да бъдат разгледани редица предизвикателства, особено предвид дебатите относно периода след 2020 г.

Относно обхвата

Данните, които бяха събрани при консултациите със заинтересованите страни, проведени по време на работата по оценката, показват, че концепцията за ЕФПГ се нуждае от преразглеждане или по-задълбочено определяне, например на точния обхват на действие на фонда, както и на критериите, явяващи се основание за неговото ползване. В съответствие с принципа на субсидиарността реструктуриранията трябва

да оказват значително въздействие върху икономиката и пазара на труда, за да е оправдано мобилизирането на помощ от ЕФПГ. Понятието „значително въздействие“ обаче не е ясно определено. Особено при по-дребномащабни съкращения на работници под обичайния праг от 500 души, в селските райони те напълно биха могли да отговарят на критериите, например съгласно клаузата за дерогация, определена в член 4, параграф 2 от Регламента относно ЕФПГ, но държавите членки не са уверени как да докажат значителното въздействие. Очевидно е важно да се определи ясен показател, свързан със заетостта и социалните последици. Това е толкова по-важно, доколкото веригите за създаване на стойност стават по-интегрирани и по-малко свързани с конкретно място и доколкото МСП съставляват най-големия дял от предприятията в много държави членки.

Термините „глобализация“ и „криза“ също не са ясно определени и държавите членки често са раздвоени по кой критерий следва да подадат заявление. Установяването какво всъщност е довело до дадено съкращение, за да се разбере дали случаят може да отговаря на изискванията за евентуално кандидатстване пред фонда, както и доказването му в заявлението обичайно се считат за едни от основните пречки, възпрепятстващи дадена държава членка да кандидатства. В светлината на тези трудности и като се има предвид, че повече работни места се губят вследствие на технологични промени (в тези случаи съкратените работници са изправени пред същите предизвикателства като работниците, съкратени поради глобализацията, тъй като уменията им са неактуални или са станали ненужни), възможно решение би могло да бъде в обхвата да се включат всички мащабни съкращения, които пораждаат значително въздействие. Това би довело до по-балансирано използване на ЕФПГ, като се разшири потенциалът му и до държавите членки от ЕС-13. Така би се намалила тежестта при подаване на заявление да е необходимо да се представят доказателства, че загубите на работни места са причинени от глобализацията. Тъй като това е и един от двата най-времеемки етапа през фазата на кандидатстване, това опростяване би ускорило с няколко седмици мобилизирането на помощта от ЕФПГ. Така ще се дадат също и повече възможности на по-малките държави членки да кандидатстват за помощ.

Относно мониторинга и докладването

За да се анализира по-добре *ефективността* на ЕФПГ, от държавите членки следва да се изиска да събират по-подробни мониторингови данни, особено по отношение на категориите работници (професионален опит и образование), техния трудов статус и типа намерена работа.

Капацитет за кандидатстване за помощ по линия на ЕФПГ и за изпълняване на случаи на съфинансиране от фонда

Основната причина, която пречи на държавите членки, на чиято територия би имало потенциални случаи за съфинансиране от ЕФПГ, да кандидатстват, са проблеми с *финансовия и институционалния капацитет*. От една страна, това може да се дължи просто на липса на работна ръка — понастоящем държавите членки може да поискат техническа помощ само ако изпълняват случай на съфинансиране от ЕФПГ. Тъй като съкращенията може да възникнат неочаквано, важно е държавите членки да имат готовност за незабавно реагиране и да могат да подадат заявление без отлагане. Освен това в някои държави членки очевидно са необходими по-задълбочени усилия за

изграждане на институционален капацитет, за да се гарантира ефикасното и ефективно изпълнение на случаите на съфинансиране от ЕФПГ. Следователно един постоянен бюджет за техническа помощ би могъл да помогне да се гарантира постоянно изграждане на капацитет в държавите членки. Такъв е случаят в Гърция, например, където органите се сблъскват с предизвикателството да изпълняват различни случаи на съфинансиране от ЕФПГ, без да могат да се опрат на богат опит в помощта при реструктуриране.

Мерки за подкрепа

Очевидно е необходимо да се интегрира по-непосредствено помощта от ЕФПГ в рамката за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране, а така също и да се разработи по-добре координиран подход както за превантивни мерки в очакване на по-значими реструктурирания, така и за еднократни мерки на противодействие, като тези, които понастоящем се съфинансират от ЕФПГ. Това може да означава разширяване на обсега на дейността на ЕФПГ или по-тясно координиран подход съвместно с други инструменти на ЕС като ЕСФ. Въпреки че концепцията на инструмента показва ясна допълняемост на фондовете, държавите членки биха могли да интегрират по-добре помощта от ЕФПГ във всеобхватен пакет за помощ при реструктуриране. Преходите на пазара на труда налагат интензивни инвестиции в човешки капитал под формата както на проактивни, изпреварващи мерки, така и на мерки на противодействие.

Клаузата за дерогация относно младите хора, които не работят и не са ангажирани в никаква форма на образование или обучение

Младежката безработица ще продължава да бъде сериозно предизвикателство. Опитът показва, че ако се предлага на млади хора, които не работят и не са ангажирани в никаква форма на образование или обучение, помощта от ЕФПГ до голяма степен се усвоява. Следва обаче да се помисли дали ЕФПГ е правилният начин да се предлага такава помощ и дали други канали не биха предложили по-добри възможности за достигане до засегнатите млади хора. Може да се счете за несправедливост, ако помощта се предлага само на млади хора, които не работят и не са ангажирани в никаква форма на образование или обучение, и които живеят в региони, засегнати от масово реструктуриране, породено от глобализацията или финансовата криза, но не и на такива, които живеят в региони, засегнати от автоматизацията.

Политически изводи

В своята [Бяла книга за бъдещето на Европа](#) Комисията изразява загриженост във връзка с движенията на изолационизъм, растящите съмнения относно ползите от отворената търговия и социалната пазарна икономика на ЕС като цяло.

В своя [Документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията](#) Комисията определя комбинацията от глобализацията на търговията и технологичните промени като основния двигател на увеличеното търсене на квалифицирана работна ръка и намаляващото търсене на лица с по-ниска квалификация. Въпреки огромните цялостни преимущества на по-отворената търговия и по-задълбочената интеграция на

световните икономики, тези отрицателни странични ефекти трябва да бъдат преодолени. Тъй като настоящите ползи от глобализацията вече са неравномерно разпределени сред хората и регионите и причиняват значително въздействие върху търпящите неблагоприятните последици, съществува опасност все по-бързо развиващите се технологични постижения да увеличат още повече тези последици. За да се предотврати по-нататъшното задълбочаване на тези различия, Европа ще трябва да помогне на работната сила да придобие необходимите умения. В документа за размисъл, в който се обръща специално внимание на ЕФПГ, се поддържа мнението, че трябва да се обмисли как инструментът да стане по-оперативен, за да се гарантира по-бързото му разгръщане в случай на по-значимо реструктуриране. За да бъде фондът в състояние да подпомага по-широк кръг действия за икономическо развитие в сравнение с настоящия акцент върху засегнатите работници, ще е необходима повече гъвкавост. Празнотата между краткосрочните мерки и дългосрочните стратегии за приспособяване, подкрепяни от политиката на сближаване, ще трябва да бъде запълнена.

Комисията обяви [европейския стълб на социалните права](#), в който се взема под внимание променящата се действителност на работната среда. По-специално в стълба се излага принцип, свързан с активирането и улесняването на преходите на пазара на труда: „Всеки има право на навременна и съобразена с нуждите помощ за подобряване на перспективите за заетост или самостоятелна заетост. Това включва правото да се получи подкрепа за търсене на работа, обучение и преквалификация. Всеки има право да прехвърля права на социална закрила и обучение по време на преходите в професионалния си живот.“ ЕФПГ предлага важен и разпознаваем инструмент на равнището на ЕС за практическото прилагане на този принцип в случай на по-значими реструктурирания. ЕФПГ се доказва като полезно средство за справяне с неблагоприятните последици от глобализацията, а неговата широка разпознаваемост може да спомогне за намаляване на опасенията относно социалната пазарна икономика на ЕС.

Междинната оценка показва, че ЕФПГ създава добавена стойност от ЕС, като предлага помощ на работници, съкратени при по-значими реструктурирания. Ето защо Комисията очаква с нетърпение по-нататъшното обсъждане с Европейския парламент и Съвета, както и с всички по-важни заинтересовани страни относно помощта, която понастоящем се предоставя по линия на ЕФПГ. ЕФПГ се счита за съществена част от общия пакет предлагани мерки за инвестиции в човешкия капитал. Комисията смята да продължи да развива фонда, за да се осигури подготвеност за предизвикателствата на периода след 2020 г.