

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

TÄISKOGU 478. ISTUNGJÄRK 22. JA 23. VEEBRUARIL 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kohta (2014–2020)”

KOM(2011) 608 (lõplik) – 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Raportöör: **Martin SIECKER**Kaasraportöör: **Jean-Pierre HABER**

24. oktoobril 2011 otsustas nõukogu ja 25. oktoobril 2011 otsustas Euroopa Parlament kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 175 lõikega 3 ja artikliga 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kohta (2014–2020)”

COM(2011) 608 final – 2011/0269(COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon (CCMI) võttis arvamuse vastu 9. veebruaril 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 478. istungjärgul 22.–23. veebruaril 2012. aastal (23. veebruari istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 158, vastu hääletas 10, erapooletuks jäi 8.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab asjaolu, et Euroopa Komisjon on esitanud ettepaneku jätkata Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kohta. Samas ei ole komitee veendunud, et kõik komisjoni ettepanekud lahendavad fondiga seotud probleemid. Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondile (edaspidi EGF või fond) esitatud taotluste arv on olnud ja on ka praegu väga väike ning komitee ei usu, et fondi laiendamine põllumajandusele on õige viis selle puuduse kõrvaldamiseks. Selle asemel esitab komitee ettepanekuid mõnede täiendavate meetmete kohta, et parandada EGFi kasutamist, näiteks miinimummäära alandamise ja menetluse kiirendamise kaudu, vahendi rakendamise juhtudel on selle tulemused olnud üsna head.

1.2 Üks EGFi alakasutamise põhjuseid on selle eripärast tulenev aeglane ja bürokraatlik menetlus. Komisjon ei saa otsustada ilma Euroopa Parlamendi ega nõukoguta. Kui otsustamisse on kaasatud elarvpeädevad institutsioonid, on vaja teatud väga

aeganõudvaid menetlusi, mille tulemusel on igal juhul kõik taotlused heaks kiidetud. Selline haldusmenetlus on väga kulukas ning neid kulutusi saaks paremini kasutada.

1.3 Komitee teeb ettepaneku alandada taotlustele seatud miinimummäära 200 koondamisele kavandatud 500 koondamise asemel. Samuti soovib komitee suurendada ELi kaasrahastamist 75 %-ni, et suurendada EGFi kasutamist. Komitee tervitab asjaolu, et „töötaja” mõistet on laiendatud tähtajalise lepinguga ja renditöötajatele. Komitee nõustub, et EGFi tuleks laiendada ka füüsilisest isikust ettevõtjatele. Nad on tööturu kesksed ja olulised osalejad ning nende hulgas, keda nii globaalseerumise kui ka majanduskriisi tagajärjed esimesena puudutavad. EGFi eesmärk ei ole kunagi olnud tööandjate abistamine ning seepärast ei nõustu komitee fondi laiendamisega VKEde omanikele-juhtidele. Euroopa Komisjoni ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadil on olemas eraldi üksus, mis tegeleb VKEde poliitikaga ja neile suunatud märkimisväärsete toetusprogrammidega. EGF ei peaks neisse programmidesse sekkuma.

1.4 Komitee pakub välja kaks täiendavat võimalust EGF-i tulemuslikkuse parandamiseks: esiteks teavitada VKE-sid EGF-i võimalustest ulatusliku teabekampaania abil ja teiseks kaasata sotsiaalpartnerid kohe fondi taotluste menetluse alguses. Komitee soovib väljendada ka hämmeldust nõukogu 2011. aasta detsembri otsuse üle kaotada võimalus kasutada EGF-i majanduskriisi ootamatute sotsiaalsete tagajärgedega võitlemiseks praeguse programmiperioodi kahel viimasel aastal (2012 ja 2013). Eriti arvestades, et ülevaade taotlustest näitab, et fondi tulemused selles aspektis olid head. Seepärast kutsub komitee nõukogu üles kõnealust otsust uuesti kaaluma ning väljendab täiesti selget soovi, et kõnealune mõde kaasataks fondi ka selle jätkamisel aastatel 2014–2020.

1.5 Komitee ei nõustu ettepanekuga laiendada EGF-i põllumajandusele, kuid tunnustab, et tulevaste kaubanduslepingute, nagu Mercosuri leping, jõustudes tuleb selle sektori heaks midagi ette võtta. Mercosuri leping on tõenäoliselt EL-i kui terviku jaoks kasulik, kuid EL-i sees laekuvad need tulud tööstus- ja teenustesektorile, samas kui kulud peab kandma põllumajandussektor. Komisjon väljendas ootust, et tulevastel kaubanduslepingutel võib olla sama mõju. Selliste ebasoodsate tingimuste hüvitamine põllumajandusele on õiglane, kuid selleks tuleks kasutada sektori jaoks kohandatud lahendust, näiteks ühise põllumajanduspoliitikaga seotud struktuurifondide kaudu. Komitee nõuab, et EGF, mis loodi selleks, et toetada vallandatud töötajaid tööturule naasmisel, keskenduks ka edaspidi sellele eesmärgile.

1.6 Komitee rõhutab, et fond peaks kriisi perioodil edasi toimima ning seda peaks olema võimalik kasutada eelkõige tööstustegevuse ümberpaigutamise korral Euroopa Liidus.

2. Komisjoni ettepaneku põhisisu

2.1 2006. aasta märtsis esitas komisjon ettepaneku Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi (EGF) kohta. Selle eesmärk oli pakkuda ühekordset eritoetust, millega lihtsustada töö kaotanud töötajate tööturule naasmist teatud piirkondades või sektorites, kus tekkisid tõsised majandushäired, nagu töökohtade ümberpaigutamine kolmandatesse riikidesse, impordimahu järsk suurenemine või EL-i turuosa järkjärguline vähenemine asjaomas sektoris. EGF-i rahastamisvahendite peamine kriteerium oli rohkem kui 1 000 töötaja koondamine ettevõttes või ühe sektori ettevõtete grupis ühes või kahes külgnevas piirkonnas.

2.2 EGF loodi programmiperioodiks 2007–2013. Selle meetmete hulka kuulusid ümberõpe, ümberpaigutamiseabi, abi ettevõtlastegevuse alustamisel ning täiendavad hüvitised. Fond sekkub liikmesriigi taotlusel. Euroopa Liidu makstud summa ei tohtinud ületada 50 % liikmesriigi poolt kavandatud täieliku meetmetekomplekti hinnangulistest kogukuludest. Majanduskriisi surve tõttu kohandati toetuse kriteeriume 2009. aastal. Nõutud koondamiste arvu vähendati 1 000 koondamiselt 500-le ning EL-i osalust EGF-i projektides suurendati 50 protsendilt 65 protsendile.

2.3 2011. aasta oktoobris esitas komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku EGF-i jätkamiseks programmiperioodiks 2014–2020, et anda panus strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse ning laiendada toetuse andmist põllumajandusele. Selleks et tagada koondatud töötajatele võrdne juurdepääs EGF-i sõltumata nende töölepingu või töösuhte liigist, on mõistet „töötaja“ laiendatud, et hõlmata lisaks tähtajatu töölepinguga töötajatele ka tähtajalise lepinguga töötajad, renditöötajad ja mikroettevõtete ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete juhtidena tegutsevad omanikud ja füüsilisest isikust ettevõtjad, sh põllumajandustootjad. EL-i osalust EGF-i projektides jääb 50–65 % vahele.

2.4 Komisjon tegi ettepaneku, et EGF jääks mitmeaastasest finantsraamistikust väljapoole, sest selle kasutamine on seotud ettenägematute ja kiireloomuliste asjaoludega. EL-i tasandi kulutused peaksid olema tulemustele orienteeritud. EGF-iga seotud kulutuste puhul on mitmeaastases finantsraamistikus seatud eesmärk, et vähemalt 50 % EGF-ist toetust saanud töötajatest peaksid leidma uue ja stabiilse töökohta 12 kuu jooksul. Selleks et komisjon saaks hinnata liikmesriikide püüdlusi selle eesmärgi saavutamiseks, peavad liikmesriigid esitama 15 kuu pärast vahearuande.

3. Üldmärkused

3.1 EGF loodi mõnes mõttes esmaabina – vahendina, mis võimaldas EL-il anda kiire ja paindliku vastuse, et toetada globaliseerumise tagajärjel töö kaotanud töötajaid. EGF-i kapital kogu seitsme aasta pikkuseks perioodiks 2007–2013 oli 3,5 miljardit eurot. Esimese viie aasta (2007–2011) jooksul kasutati selleks perioodiks ette nähtud 2,5 miljardist ära veidi üle 364 miljoni euro. Selle tagasihoidliku kasutuse kõige olulisemad põhjused olid aeglane ja bürokraatlik haldusmenetlus, kõrge koondamiste miinimummäär 1 000 töötajat ja madal kaasrahastamise määr 50 %. Fondi kasutus paranes 2009. aastal pärast seda, kui taotlustele seatud miinimummäär vähendati 1 000 töötajalt 500 töötajale, EL-i kaasrahastamismäär suurendati teatud tingimustel 50 protsendilt 65 protsendini ning lubati esitada mitte ainult globaliseerumise, vaid ka majanduskriisi tagajärgedega võitlemiseks.

3.2 Pärast neid kohandusi suurenes EGF-i kasutamine kaheksalt taotluselt 2007. aastal ja viielt 2008. aastal 29 taotluseni 2009. ja 2010. aastal. 2011. aastal kiideti heaks kaheksa taotlust, 18 taotlust on veel hindamisel. EGF-i on kasutatud rohkem kriisi kui globaliseerumise tagajärgedega võitlemiseks. Kolme aasta jooksul (alates EGF-i laiendamisest 2009. aastal, et hõlmata ka kriisi tagajärjed, kuni novembrini 2011) on esitatud 53 kriisiga seotud taotlust, samas kui viie aasta jooksul on esitatud 26 globaliseerumisega seotud taotlust. 53 kriisiga seotud taotlust hõlmasid 48 607 töötajat ning 26 globaliseerumisega seotud taotlust hõlmasid 28 135 töötajat. Seega aidati tööalast konkurentsivõimet säilitada 76 742 töötajal.

3.3 EGF-i vahehindamisel analüüsi, kui palju kaasatud töötajatest leidis töö järgneva aasta jooksul. Analüüs põhines sel hetkel kättesaadaval 15 lõpparuandel perioodi 2007–2009 kohta. Keskmine tööturule naasmise määr oli 41,8 %. Esimesest 15st EGF-i kaasfinantseeritud juhust ületab tööturule naasmise määr kuuel juhul 50 % sihttaseme, samas üheksal juhul 15st jääb see sihttasemest madalamaks. Tööturule naasmise tulemused on väga erinevad alates Saksamaal saavutatud kõrgeimast määra (78,2 %) märkimisväärselt madalamate määradeni (4–6 %) Portugalis, Hispaanias ja Itaalias. Et saavutada võrreldavad tõhususe tasemed, tuleks kaaluda eraldatud toetuse ühe osa sidumist abi tulemustega. Keskpikas perspektiivis (12+ kuud pärast EGF-i abi lõppemist) enamikul juhtudel (mille kohta oli teave kättesaadav) tööturule naasmise määrad suurenesid vaatamata globaalse majanduskriisi mõju avaldumisele kohalikus majanduses. EGF-i abisaajate tööhõive määr kasvas aja jooksul kaheksal juhul ja vähenes kolmel juhul. Nimetatud juhtudel suurenes tööturule naasmise määr keskmiselt 7 protsendipunkti. Üldine järeldus, et kui fondi tagasihoidlik kasutamine välja arvata, on tulemused head, näib õigustatud.

3.4 Käsitlitud ei ole EGF-i tagasihoidliku kasutamise kolmandat põhjust – asjaolu, et fondil ei ole oma eelarvet. Seepärast peavad eelarvepädevad institutsioonid, kõnealusel juhul Euroopa Parlament ja nõukogu, iga taotluse puhul eraldi otsustama, kas see väärrib toetust. Hoolimata asjaolust, et mudel – väljapoole olemasolevaid EL-i struktuure jääv vahend – tegi võimaliku kiire ja paindliku reageerimise, on täpsuse eesmärgil järgitav haldusmenetlus väga pikk ja bürokraatlik. Arvestada tuleb heakskiitmismenetluse suuri kulusid, näiteks 22 keelde toimuva kirjaliku tõlke, koosolekuruumide, koosoleku dokumentide, osalejate ajaga seotud ja suulise tõlke kulud heakskiitmismenetluse eri etappidel. Kõik taotlused on heaks kiidetud, mistõttu tõstatub küsimus, kas heakskiitmismenetlusele kulutatud raha ei peaks suunama ümber asjaomastele töötajatele. EGF-i praeguse menetluse eelis on see, et menetlus on väga läbipaistev ning et see teeb nähtavaks EL-i pühendumuse sotsiaalse tõrjutusega võitlemisele. Kuigi läbipaistvus ja nähtavus on ülimalt olulised, tuleb midagi ette võtta menetluse kiirendamiseks ja kulude vähendamiseks.

3.5 Ettepanekus ja sellega kaasnevates dokumentides⁽¹⁾ nimetatud teised variandid on EGF-i hõlmamine ESFi alla või EGF-i jätkamine oma eelarvega eraldiseisva organina. Mõlemal mudelil on nii eeliseid kui ka puuduseid. Peamine puudus juhul, kui EGF hõlmatakse ESFi alla, on vajadus selgete eelarveeralduste järele EL-i eelarvest vaatamata asjaolule, et massilisi koondamisi on võimatu kavandada või programmeerida. Selged eelised oleksid järjepidevus ja vastastikune täiendavus ESFi, otsustusprotsessi võimalik lühenemine ning EGF-i rakendamise lihtsustamine ja ratsionaliseerimine. 3. variandil, EGF-i jätkamisel oma eelarvega eraldiseisva EL-i organina, on arvukate puuduste kõrval vaid üks eelis: Euroopa solidaarsuse parem nähtavus.

4. Konkreetsete märkused

4.1 Ennekõike soovib komitee väljendada oma hämmeldust nõukogu 2011. aasta detsembri otsuse üle kaotada võimalus kasutada EGF-i majanduskriisi ootamatute sotsiaalsete tagajärgedega võitlemiseks seal, kus vajatakse viivitamatut abi fondi praeguse programmiperioodi kahel viimasel aastal (2012 ja 2013). Ülevaade EGF-i rakendamisest kuni 17. novembrini 2011 näitab väga selgelt, et sellest aspektist on fond toiminud suhteliselt hästi, paremini kui oma algse eesmärgi, globaliseerumise tagajärgedega võitlemise aspektist. Nii 2009. kui ka 2010. aastal kiideti heaks 23 taotlust kriisi tagajärgedega võitlemiseks, võrreldes globaliseerumise tagajärgedega võitlemise kuue taotlusega. Seepärast kutsub komitee nõukogu üles kaaluma võimalust, et kuni kriis ei ole lõppenud, saaks EGF-i kasutada ka kriisi tagajärgedega võitlemiseks. Komitee väljendab täiesti selget soovi, et jätkataks fondi laiendamist majanduskriisi tagajärgedega võitlemisele, vähendades samas veelgi takistusi taotluste esitamisel.

4.2 Kuigi 2008. aastal taotluste arv suurenes, on EGF-i poole pöördumine ikka veel väga tagasihoidlik. Seepärast näib loogiline vähendada taotlustele seatud miinimummäärasid kavandatust enam. Seoses koondamiste arvu miinimummäära vähendamisega 1 000 inimeselt 500-le sedastatakse EGF-i vahehindamise esialgsetes järeldustes järgmist: „Teatud olukordades võib see vähendatud arv olla ikka veel liiga suur, kuna isegi 200–300 töökoha kaotamine võib põhjustada kohalikus ja piirkondlikus kontekstis väga suure vapustuse.” Kui vaadata käimasolevaid ettevõtete ümberpaigutamise ja allhangete kasutamise protsesse, võib praegune miinimummäär (500 töötajat) olla ikka veel liiga kõrge. Seepärast teeb komitee ettepaneku alandada miinimummäära 200 töötajale.

4.3 Komitee pakub välja kaks täiendavat võimalust EGF-i tulemuslikkuse parandamiseks. Üldiselt on VKEd liiga väikesed ja neil on liiga vähe vahendeid, et olla täielikult kursis võimalustega, mida EL teatud tingimustel pakub. Paljud VKEd, kes võitlevad probleemidega, millele EGF lahendusi pakub, tõenäoliselt isegi ei tea selle fondi olemasolust ega saa seetõttu sellest kasu saada. Komitee arvab, et väga palju on võimalik saavutada sellega, kui teavitada VKEde omanikke-juhte EGF-i pakutavatest võimalustest ulatusliku teabekampaania abil. Teine idee, millel võiks olla positiivne mõju EGF-i tulemuslikkusele, on kaasata sotsiaalpartnerid kohe fondi taotluste menetluse alguses.

4.4 Seni on hindamine andnud mõningaid tõendeid, et liikmesriikide tugevad kahtlused EGF-i toimimise esimeses etapis põhinesid osaliselt kõrgel omapoolsel panusel, mida maksta tuli. Seepärast muudeti 2009. aastal panuste vahetust ning näib, et sellel oli positiivne mõju. Kuna praegune kriis vajab ikka veel kindlaid aktiivseid tööturupoliitika instrumente, soovib komitee suurendada EL-i kaasrahastamist 75 %-ni, et suurendada EGF-i kasutamist.

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

4.5 Komisjon teeb ettepaneku kasutada ka edaspidi EGF-i kui väljapoole finantsraamistikku jääva kriisivastase vahendi praegust mudelit. Selle mudeli puudus on aeglased ja bürokraatlikud menetlused. Osaliselt põhjustavad bürokraatiat kitsaskohad Brüsselis ja osaliselt kitsaskohad liikmesriikides. Komitee kutsub komisjoni üles otsima neile kitsaskohtadele lahendust, et menetlus muutuks paindlikumaks ja kiiremaks ning et võimalikud taotlejad ei tajuks seda enam takistusena. Näiteks esitavad taotlusi piirkonnad, kuid neid tuleb menetleda riiklikul tasandil. See aeglustab protsessi märkimisväärselt ning selliste menetluste muutmine suurendaks oluliselt protsessi tõhusust.

4.6 Komitee tervitab asjaolu, et uues määruses ei ole „töötaja” mõistet piiratud tähtajatu lepinguga töötajatele, vaid seda on laiendatud tähtajalise lepinguga ja renditöötajatele. Komiteel on kahtlusi füüsilisest isikust ettevõtjate kaasamise osas. EGF on rajatud paindliku vahendina, et toetada globaliseerumise tagajärjel töö kaotanud töötajaid. Füüsilisest isikust ettevõtja seisund on liikmesriikides väga erinev. See ulatub kõrge kvalifikatsiooniga ekspertidest, kellel on tööturul tugev positsioon, majanduslikult sõltuvatest FIEdest, kes on tegelikult samas olukorras kui töötajad, väikeste üheinimese ettevõteteni. Suur osa neist FIEdest moodustab olulise osa tööturust. Füüsilisest isikust ettevõtjad on esimeste hulgas, keda globaliseerumise ja majanduskriisi tagajärjed tabavad. Seepärast teeb komitee ettepaneku kaasata kõnealused tööturul osalejad EGF-i, et vältida tööpuudust ja innustada EGF-i paremat kasutamist.

4.7 VKEde omanike-juhtide osas on komiteel jätkuvalt kõhklusi. Kui nad on selliste VKEde omanikud-juhid, mis annavad inimestele tööd, siis on nad tööandjad ega vasta fondi tingimustele, kuna EGF on loodud töö kaotanud töötajate jaoks. Ettevõtete toetamine võib kergesti moonutada konkurentsi teiste VKEdega. EGF-i kohaldamine sellele rühmale sekkuks ettevõtlike ja tööstuse peadirektoraadi VKEde poliitikasse, mille raames pakutakse ulatuslikke koostamis-, väljaõppe- ja innovatsiooniprogramme. Seetõttu on komitee arvamusel, et VKEde omanikud-juhid kui sellised ei ole toetuskõlblikud. Ent selliste VKEde töötajad on toetuskõlblikud, kui nad kaotavad töö globaliseerumise ootamatute tagajärgede tõttu ning täidavad EGF-i teisi tingimusi.

4.8 Komitee ei nõustu EGF-i laiendamise ja põllumajandustootjate. Komisjon põhjendab oma ettepanekut kasutada 80 % või rohkem EGF-i vahenditest põllumajandusettevõtetele viitega tulevaste kaubanduslepingute üle peetavatele läbirääkimistele. EL on juba välja arvanud, et ELi ja mitmete Lõuna-Ameerika riikide vahelised lepingud, nagu Mercosuri leping, on ELi kui terviku jaoks kasumlikud, kuid ELi sees saavad sellest kasu peamiselt tööstus- ja teenustesektor, samas kui põllumajandussektorile avaldatakse negatiivset mõju. Paljude selliste tulevaste lepingute tulemus on tõenäoliselt sama.

4.9 Ettepanekus sedastatakse, et EGF peab andma „spetsiifilist ühekordset abi töötajatele, kes on kaotanud töö tootmise ja kaubanduse järjest ulatuslikumast üleilmastumisest tulenevate suurte struktuurimuutuste tõttu”. Järgmises lõigus lisab komisjon, et „EGF-i kaudu peab Euroopa Liit olema võimeline andma abi ka ulatuslike koondamiste puhul, mis on põhjustatud ootamatu kriisi poolt vallandatud kohaliku, piirkondliku või liikmesriigi majanduse tõsisest häirest. EGF-i reguleerimisala laiendatakse veelgi, et anda üleminekuperioodil abi põllumehedele, lihtsustamaks nende kohanemist uue turuolukorraga, mis tuleneb põllumajandustooteid mõjutavate kaubanduslepingute sõlmimisest Euroopa Liidu poolt.”

4.10 On mitu olulist põhjust, miks EGF ei ole põllumajandustootjatele laiendamiseks sobiv vahend. Probleemid, millega põllumajandus nimetatud kaubanduslepingute tagajärjel silmitsi seisab, on struktuursed, kuna tulevaste lepingute tulemus on tõenäoliselt sama ning EGF on üksnes ajutine vahend. Lisaks peetakse kaubanduslepingute, nagu Mercosuri leping, üle läbirääkimisi aastaid ning seda ei saa pidada ootamatu kriisi poolt vallandatud kohaliku, piirkondliku või liikmesriigi majanduse tõsiseks häireks. Need on Euroopa Liidu eesmärgipärased ja hoolikalt ettevalmistatud tegevusega vallandatud kohaliku, piirkondliku või liikmesriigi majanduse tõsised häired. On ütlematagi selge, et selline koormus tuleb põllumajandusele hüvitada, kuid seda tuleks teha põllumajanduse jaoks kohandatud vahendiga. Komitee nõuab, et EGF-i, mis loodi eesmärgiga aidata koondatud töötajatel taas tööturule siseneda, kasutataks ka edaspidi sel eesmärgil.

Brüssel, 23. veebruar 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON