



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 7

2013

CZY EUROPEJSKI FUNDUSZ DOSTOSOWANIA
DO GLOBALIZACJI ZAPEWNIŁ WARTOŚĆ
DODANĄ UE DZIĘKI WSPARCIU REINTEGRACJI
ZAWODOWEJ ZWALNIANYCH PRACOWNIKÓW?



Sprawozdanie specjalne nr 7 // 2013

CZY EUROPEJSKI FUNDUSZ DOSTOSOWANIA DO GLOBALIZACJI ZAPEWNIŁ WARTOŚĆ DODANĄ UE DZIĘKI WSPARCIU REINTEGRACJI ZAWODOWEJ ZWALNIANYCH PRACOWNIKÓW?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 7 // 2013

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć
w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-9241-325-5
doi:10.2865/94233

© Unia Europejska, 2013
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I–V STRESZCZENIE

1–8 WSTĘP

9–13 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

14–71 UWAGI

14–24 **PRAWIE WSZYSTKIM PRACOWNIKOM ZAOFEROWANO SKORZYSTANIE ZE ZINDYWIDUALIZOWANYCH I SKOORDYNOWANYCH ŚRODKÓW**

17–18 INDYWIDUALIZACJA USŁUG

19–21 DZIAŁANIA EFG BYŁY W OGÓLNYM UJĘCIU DOBRZE SKOORDYNOWANE Z DZIAŁANAMI KRAJOWYMI I Z EFS

22–24 NIEKTÓRE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WOLAŁY KORZYSTAĆ Z EFS NIŻ Z EFG

25–46 **WIARYGODNA OCENA ZAKRESU REINTEGRACJI ZAWODOWEJ PRACOWNIKÓW, KTÓRZY OTRZYMALI POMOC Z EFG, JEST NIEMOŻLIWA**

29–34 BRAK WYZNACZONYCH CELÓW REINTEGRACJI I KONKRETNÝCH DANYCH DOTYCZĄCYCH SKUTECZNOŚCI EFG

35–46 TRUDNOŚĆ W PORÓWNYWANIU DANYCH DOTYCZĄCYCH REINTEGRACJI

47–59 **JEDNA TRZECIA ŚRODKÓW Z EFG PRZEZNACZONA JEST NA POKRYCIE KRAJOWYCH SYSTEMÓW WSPIERANIA DOCHODÓW PRACOWNIKÓW, BEZ ZAPEWNIENIA WARTOŚCI DODANEJ UE**

51–53 ŚRODKI PRZEZNACZONE NA WSPARCIE DOCHODÓW PRACOWNIKÓW STANOWIĄ WIĘKSZOŚĆ WSPÓŁFINANSOWANYCH WYDATKÓW W PRZYPADKU POŁOWY KONTROLOWANYCH WNIOSKÓW

54–56 W UJĘCIU GLOBALNYM ŚRODKI WSPARCIA DOCHODÓW PRACOWNIKÓW STANOWIĄ JEDNĄ TRZECIĄ REFUNDOWANYCH KOSZTÓW

57–59 RÓŻNE WSPÓŁFINANSOWANIE W RAMACH EFG W PODOBNYCH WARUNKACH EKONOMICZNYCH

- 60–71** **PROCEDURA ZATWIERDZANIA W PRZYPADKU EFG JEST ZBYT DŁUGA JAK NA FUNDUSZ NADZWYCZAJNY**
- 63–65 PROCEDURĘ OCENY MOŻNA SKRÓCIĆ
- 66–67 PROCEDURA BUDŻETOWA I PROCEDURA UPRAWNIENIA JESZCZE BARDZIEJ WYDŁUŻAJĄ CZAS REALIZACJI
- 68–69 PROCEDURA ZATWIERDZANIA W RAMACH EFG JEST ZBYT DŁUGA
- 70–71 OSTATECZNIE WŁADZA BUDŻETOWA ZATWIERDZIŁA WSZYSTKIE PROJEKTY PRZEDŁOŻONE PRZEZ KOMISJĘ
- 72–81** **WNIOSKI I ZALECENIA**
- 73–75** **PRAWIE WSZYSCY KWALIFIKUJĄCY SIĘ PRACOWNICY OTRZYMALI DOSTĘP DO ZINDYWIDUALIZOWANYCH I SKOORDYNOWANYCH ŚRODKÓW POMOCY**
- 76** **WIARYGODNA OCENA ZAKRESU REINTEGRACJI ZAWODOWEJ PRACOWNIKÓW, KTÓRZY OTRZYMALI POMOC Z EFG, JEST NIEMOŻLIWA**
- 77–79** **JEDNA TRZECIA ŚRODKÓW Z EFG ZOSTAŁA PRZEZNACZONA NA POKRYCIE REALIZACJI KRAJOWEGO PLANU WSPIERANIA DOCHODÓW PRACOWNIKÓW, BEZ UWZGLĘDNIENIA WARTOŚCI DODANEJ UE**
- 80–81** **PROCEDURA ZATWIERDZANIA W PRZYPADKU EFG JEST ZBYT DŁUGA JAK NA FUNDUSZ NADZWYCZAJNY**

ODPOWIEDZI KOMISJI

GLOSARIUSZ

DG ds. Budżetu: Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego

EFG: Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

EFS: Europejski Fundusz Społeczny

ETO: Europejski Trybunał Obrachunkowy (lub Trybunał)

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju; obecnie do OECD należy 21 państw członkowskich UE

Wartość dodana UE: wartość, którą działania UE dodają do wartości działań państw członkowskich

Wsparcie dochodów pracowników: Wydatki rekompensujące skutki bezrobocia. Obejmuje to wypłacanie odpraw ze środków publicznych oraz wypłacanie beneficjentom świadczeń emerytalnych przed osiągnięciem przez nich standardowego wieku emerytalnego w przypadku, gdy beneficjenci są pozbawieni pracy lub z innych przyczyn związanych z polityką rynku pracy. Zob. „Przewodnik dotyczący interpretacji bazy danych OECD dotyczących wydatków społecznych”, OECD 2007

STRESZCZENIE

I.

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) utworzono w 2006 r. w celu okazania solidarności z pracownikami dotkniętymi skutkami masowych zwolnień. Zadaniem funduszu jest ułatwienie reintegracji zawodowej pracowników poprzez pomoc finansową udzielaną w ramach ograniczonych czasowo i skoordynowanych pakietów zindywidualizowanych usług. Pakiety te powinny obejmować aktywne instrumenty rynku pracy, takie jak szkolenia, pomoc w zakładaniu własnej działalności, *coaching* i zwolnienia monitorowane. Często obejmują również wsparcie dochodów oraz inne dodatki wypłacane pracownikom.

II.

Zwalnianych pracowników wspiera się także ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), głównie poprzez wdrażanie programów „uczenia się przez całe życie”. Celem EFS jest rozwiązywanie problemów związanych z długotrwałym brakiem równowagi strukturalnej, natomiast zadaniem EFG jest rozwiązywanie krótkoterminowych, nadzwyczajnych sytuacji *ad hoc*.

III.

Do dnia 31 grudnia 2012 r. łączna wartość pakietów pomocy EFG wyniosła 627 mln euro na 89 zatwierdzonych wniosków państw członkowskich. Wskaźnik współfinansowania działań finansowanych z EFG wynosi 50% lub 65%, natomiast pozostałą część pokrywa dane państwo członkowskie.

IV.

Trybunał stwierdził, co następuje:

- a) Prawie wszystkim pracownikom, którym udzielono wsparcia z EFG, zaoferowano skorzystanie ze zindywidualizowanych i skoordynowanych instrumentów.
- b) Każde działanie objęte EFG może równocześnie kwalifikować się do EFS, dlatego niektóre państwa członkowskie wołały korzystać z EFS zamiast EFG.
- c) Nie wyznaczono żadnych celów ilościowych w zakresie reintegracji. Ponadto dostępne dane nie są wystarczające, by można było ocenić skuteczność działań w zakresie reintegracji zawodowej pracowników.

d) EFG zapewnił wartość dodaną UE w przypadku wykorzystywania go do współfinansowania usług dla zwolnionych pracowników lub wypłaty świadczeń normalnie nieobjętych systemem zasiłków dla bezrobotnych w państwach członkowskich.

e) Jednak w przypadku wszystkich skontrolowanych wniosków Trybunał wykazał środki wsparcia dochodów dla pracowników, które byłyby i tak wypłacone przez państwa członkowskie. 16 z 19 państw członkowskich, które skorzystały z EFG, włączyło środki wsparcia dochodów do swoich pakietów. W ujęciu całościowym środki wsparcia dochodów stanowiły 33% refundowanych kosztów we wszystkich wnioskach EFG.

f) Procedura zatwierdzania w ramach EFG, wymagająca przeprowadzenia *ad hoc* procedury budżetowej, jest bardzo długa. Niweczy to efekt solidarności UE ze zwolnionymi pracownikami, do których skierowane są te działania.

V.

Trybunał zaleca, co następuje:

- a) Państwa członkowskie i Komisja podejmą konieczne działania, aby zapewnić dostępność zaktualizowanych i wiarygodnych danych w celu monitorowania realizacji celów, a także w celu porównania wyników poszczególnych działań.
- b) Parlament Europejski, Rada i Komisja rozważą ograniczenie finansowania UE do działań, które mają szansę zapewnić wartość dodaną UE, zamiast finansować istniejące już krajowe systemy wsparcia dochodów pracowników.
- c) Parlament Europejski, Rada i Komisja rozważą jako alternatywę dla obecnego systemu EFG możliwość dostosowania ram EFS oraz związanego z nim przydziału środków w taki sposób, aby pracownicy dotknięci masowymi zwolnieniami otrzymywali wsparcie szybciej.

WSTĘP

1. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) utworzono w 2006 r. w celu okazania solidarności UE z pracownikami dotkniętymi masowymi zwolnieniami. Fundusz ten ma za zadanie ułatwiać reintegrację zawodową pracowników poprzez pomoc finansową w ramach ograniczonych czasowo i skoordynowanych pakietów zindywidualizowanych usług¹. Takie pakiety obejmują aktywne instrumenty rynku pracy, takie jak szkolenia, pomoc w zakładaniu własnej działalności, *coaching* i zwolnienia monitorowane. Często obejmują również wsparcie dochodów oraz inne dodatki wypłacane pracownikom.
2. EFG nie wchodzi w zakres wieloletnich ram finansowych. W konsekwencji każdy przedłożony przez państwo członkowskie wniosek o wsparcie z EFG musi zostać poddany dogłębnej ocenie Komisji i uzyskać zgodę władzy budżetowej UE (Rada i Parlament Europejski). Komisja zarządza EFG wspólnie z państwami członkowskimi.
3. Zwolnieni pracownicy mogą również korzystać z pomocy Europejskiego Funduszu Społecznego, głównie za pośrednictwem programów „uczenia się przez całe życie”. Celem EFS jest jednak rozwiązywanie problemów związanych z długotrwałym brakiem równowagi strukturalnej, natomiast zadaniem EFG jest rozwiązywanie krótkoterminowych, nadzwyczajnych sytuacji *ad hoc*.
4. EFG wspiera pracowników zwolnionych na skutek poważnych zmian strukturalnych w handlu światowym, związanych z globalizacją (co najmniej 500 zwolnień² w jednym lub wielu przedsiębiorstwach w UE), w przypadku gdy takie zwolnienia mają negatywny wpływ na gospodarkę lokalną lub regionalną („kryterium handlowe”). W związku z tym państwo członkowskie ubiegające się o przyznanie pomocy musi wykazać, że zwolnienia mają związek ze znaczącym wzrostem importu do UE, gwałtownym spadkiem udziału UE w rynku w danym sektorze lub z przeniesieniem działalności gospodarczej do krajów trzecich.
5. Na zasadzie odstępstwa w okresie od 1 maja 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. EFG obowiązywał również w przypadku pracowników zwalnianych bezpośrednio w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego („kryterium kryzysowe”)³.

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (Dz.U. L 406 z 30.12.2006, s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 546/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. (Dz.U. L 167 z 29.6.2009, s. 26) – łącznie zwane „rozporządzeniem EFG”. Zob. art. 3 „Kwalifikowalne działania”.

² Do 30 maja 2009 r. wartość progu wynosiła 1000 zwolnionych pracowników.

³ Art. 1 i 2 rozporządzenia EFG. Kryterium kryzysowe obowiązywało zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 546/2009 jedynie od 18 czerwca 2009 r. do 31 grudnia 2011 r.

6. Na przykład w Danii kryzys spowodował załamanie w przemyśle okrętowym, co doprowadziło w konsekwencji do zwolnień. W tym państwie członkowskim ze środków EFG wsparto pracowników zwolnionych z ostatniej duńskiej stoczni (zob. **zdjęcie 1**). Innym przykładem jest niemiecki przemysł zaopatrujący producentów samochodów, który ucierpiał na skutek kryzysu zwłaszcza w regionie Dolnej Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii (zob. **zdjęcie 2**).
7. Od 9 marca 2007 r. (data złożenia pierwszego wniosku) do 31 grudnia 2012 r. całkowita pomoc z EFG wyniosła 627 mln euro (379 mln euro z budżetu UE i 247 mln euro z budżetów państw członkowskich) na 89 zatwierdzonych wniosków⁴ przy maksymalnym rocznym pułapie budżetowym na lata 2007–2013 w wysokości 500 mln euro. Wskaźnik współfinansowania działań finansowanych z EFG wynosi 50% lub 65%⁵, natomiast pozostałą część pokrywa dane państwo członkowskie.
8. Zgodnie z obecnym harmonogramem EFG będzie funkcjonował do dnia 31 grudnia 2013 r. Komisja zaproponowała jednak kontynuację działań w ramach nowego rozporządzenia EFG do dnia 31 grudnia 2020 r.⁶

⁴ Do 31 grudnia 2012 r. państwa członkowskie przedstawiły 114 wniosków, z czego w przypadku 10 wynik był niepomyślny (1 odrzuciła Komisja, a 9 wycofało wnioskujące państwo członkowskie), a 15 nadal było w toku procedury zatwierdzania w ramach EFG.

⁵ Zgodnie z art. 1 i 10 rozporządzenia EFG wskaźnik współfinansowania dla działań objętych EFG wynosi 65% w przypadku wszystkich wniosków złożonych od 1 maja 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. Przed tym okresem i po nim wskaźnik współfinansowania wynosił 50%.

⁶ COM(2011) 608 final z dnia 6 października 2011 r.

Zdjęcie 1



© Lindo Industrial Park A/S

Jedna z hal w byłej stoczni Odense Steel Shipyard, obecnie „Hala wschodnia”, duża hala produkcyjna o powierzchni 12 400 m² z żurawiem o udźwigu 900 ton w Lindø Industrial Park, Munkebo, Dania.

Zdjęcie 2



© Europejski Trybunał Obrachunkowy

Pracownicy w byłym zakładzie produkcyjnym Karmann w Osnabrück.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

9. Zasadniczym celem kontroli była ocena wkładu EFG w postaci wartości dodanej UE w umożliwienie zwolnionym pracownikom jak najszybszego powrotu na rynek pracy. Trybunał przeanalizował w szczególności następujące kwestie:

- Czy wszyscy pracownicy dotknięci zwolnieniami skorzystali ze zindywidualizowanych działań EFG oraz czy aktywne instrumenty rynku pracy współfinansowane z EFG skoordynowano z innymi działaniami o podobnym charakterze (tj. z EFS i działaniami państw członkowskich)?
- Czy EFG był skuteczny w odniesieniu do reintegracji na rynku pracy?
- Czy istnieje możliwość uzyskania wartości dodanej UE z działań w ramach EFG?
- Czy procedurę zatwierdzania w ramach EFG wdrożono terminowo?

10. Na miejscu przeprowadzono kontrolę ośmiu wniosków w czterech państwach członkowskich (po dwa w Danii, Niemczech, Irlandii i na Litwie), w których zastosowano EFG. Łącznie pomoc w tych sprawach wyniosła 67 mln euro z 627 mln euro (10,7%) pomocy EFG przekazanej do dnia 31 grudnia 2012 r. Powyższa próba obejmowała jedynie zrealizowane wnioski i odzwierciedlała zróżnicowanie gospodarek UE pod względem wielkości, różnorodności sektorów gospodarki dotkniętych skutkami kryzysu i istotnych różnic między poszczególnymi kryteriami interwencji EFG (zob. **tabela 1**).

TABELA 1

PRZEGLĄD SKONTROLOWANYCH WNIOSKÓW EFG¹

Państwo członkowskie	Nazwa wniosku	Numer wniosku	Sektor	Kryterium	Miesiąc płatności
Niemcy	Nokia	EGF/2009/002	telekomunikacja	handel	12/2009
	Karmann	EGF/2009/013	motoryzacja	handel	06/2010
Dania	Danfoss Group	EGF/2009/015	mechanika	kryzys	11/2010
	Odense Steel Shipyard (I)	EGF/2010/025	przemysł okrętowy	kryzys	08/2011
Irlandia	Dell	EGF/2009/008	sprzęt komputerowy	kryzys	03/2010
	SR Technics	EGF/2009/021	aeronautyka	kryzys	12/2010
Litwa	AB Snaige	EGF/2009/010	artykuły gospodarstwa domowego	kryzys	06/2010
	„Construction”	EGF/2009/017	budownictwo	kryzys	06/2010

¹ Wszystkie nazwy wniosków EFG wymienione powyżej zostały przypisane przez Komisję. Wymieniono je na stronie internetowej EFG na portalu DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji (<http://ec.europa.eu/social/>) oraz w upubliczonym przez Komisję Obrazie statystycznym (2007–2011). W przypadku gdy nazwy wniosków EFG odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do nazw przedsiębiorstw, czytelnik nie powinien wiązać tych przedsiębiorstw z jakimikolwiek twierdzeniami zawartymi w niniejszym sprawozdaniu specjalnym ani z jakimikolwiek oświadczeniami Trybunału dotyczącymi niniejszego sprawozdania specjalnego. Wymienione przedsiębiorstwa nie są beneficjentami EFG ani kierownikami wniosków EFG objętych kontrolą.

Źródło: Komisja Europejska.

11. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2012 r. Kontrolę przeprowadzono na podstawie wywiadów, analizy dokumentów, którymi dysponowała Komisja oraz władze czterech kontrolowanych państw członkowskich, a także analizy danych dotyczących wskaźników reintegracji. Kontrola w państwach członkowskich obejmowała również organizację ośmiu spotkań grup dyskusyjnych, podczas których lokalne podmioty zainteresowane EFG (nauczyciele akademicki, przedstawiciele administracji i partnerzy społeczni) mogli wymieniać się swoimi opiniami (zob. **zdjęcie 3**).
12. Poza tym przeanalizowano również wyniki śródkresowej oceny EFG dokonanej przez Komisję⁷. Sprawozdanie z oceny śródkresowej z grudnia 2011 r. obejmowało pierwszych 15 wniosków⁸ współfinansowanych ze środków EFG w ośmiu państwach członkowskich. Jeden z wniosków (Nokia, Niemcy) podlegał kontroli Trybunału na miejscu.
13. Trybunał przeprowadził badanie, wysyłając kwestionariusze do państw członkowskich (Bułgarii, Cypru, Estonii, Luksemburga, Łotwy, Słowacji, Węgier i Wielkiej Brytanii) w celu ustalenia powodów, dla których państwa te nie korzystały z EFG.

⁷ Śródkresowa ocena Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji: sprawozdanie końcowe złożone przez GHK do DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, 2011 r. (<http://ec.europa.eu/social>).

⁸ BenQ (Niemcy), Nokia (Niemcy), Kastylija i León oraz Aragonia (Hiszpania), Katalonia (Hiszpania), DELPHI (Hiszpania), Perlos (Finlandia), dostawcy PSA (Francja), Lombardia (Włochy), Piemont (Włochy), Sardynia (Włochy), Toskania (Włochy), Alytaus tekstile (Litwa), Textiles (Malta), Lizbona-Alentejo (Portugalia) i region północno-środkowy (Portugalia).

Zdjęcie 3



© Europejski Trybunał Obrachunkowy

Nauczyciele akademicki i eksperci podczas spotkania grupy dyskusyjnej moderowanej przez dwóch kontrolerów z ETO w sprawie wsparcia z EFG dla sektora budownictwa na Litwie.

UWAGI

PRAWIE WSZYSTKIM PRACOWNIKOM ZAOFEROWANO SKORZYSTANIE ZE ZINDYWIDUALIZOWANYCH I SKOORDYNOWANYCH ŚRODKÓW

14. Aby wykazać się solidarnością ze wszystkimi pracownikami dotkniętymi skutkami kryzysu, należy zaoferować spersonalizowane rozwiązania nie tylko pracownikom zwolnionym w głównym przedsiębiorstwie, ale również pracownikom zatrudnionym u dostawców tego przedsiębiorstwa.
15. W skontrolowanych wnioskach prawie wszyscy pracownicy dotknięci zwolnieniami mogli skorzystać z rozwiązań oferowanych przez EFG. Nie wykryto żadnych przypadków celowego wykluczenia potencjalnych beneficjentów.
16. W przypadku przedsiębiorstw Karmann i Dell Trybunał ustalił jednak, że nieznaną liczbę zwolnionych pracowników wcześniej zatrudnionych przez dostawców przedsiębiorstw nie uwzględniono w żadnych środkach wsparcia z EFG⁹. Głównymi przyczynami wykluczenia były trudności napotkane przez państwa członkowskie przy ocenianiu, którzy dostawcy zostali dotknięci trudną sytuacją.

⁹ Już w ocenie śródkresowej informowano o pewnych trudnościach w nawiązywaniu kontaktu ze zwolnionymi pracownikami dostawców. Zob. ocena śródkresowa, s. 100.

INDYWIDUALIZACJA USŁUG

17. Usługi oferowane potencjalnym beneficjentom były zwykle dostosowane do ich potrzeb, a zatem powinny przynieść oczekiwane rezultaty. Ten pozytywny aspekt uwzględniono już w sprawozdaniu z oceny śródkresowej i potwierdzono w ocenie ośmiu skontrolowanych przez Trybunał wniosków w ramach EFG. W **ramce 1** przedstawiono konkretne przykłady zindywidualizowanych usług.
18. W Irlandii we wnioskach nie zawsze wykazywano związek między zindywidualizowanymi usługami a realnymi potrzebami rynku. W konsekwencji na tym etapie nie było wiadomo, czy proponowane działania w najlepszy sposób przyczyniały się do wsparcia ponownej integracji zwolnionych pracowników.

DZIAŁANIA EFG BYŁY W OGÓLNYM UJĘCIU DOBRZE SKOORDYNOWANE Z DZIAŁANAMI KRAJOWYMI I Z EFS

19. W celu maksymalizacji korzyści związanych z wykorzystaniem środków EFG takie środki powinny być, zgodnie z rozporządzeniem EFG, zawsze oferowane w postaci skoordynowanego pakietu zindywidualizowanych usług. Oznacza to koordynację z działaniami wcześniejszymi lub towarzyszącymi zindywidualizowanym usługom współfinansowanym ze środków EFG¹⁰. Państwa członkowskie powinny również koordynować swoje działania z działaniami w ramach funduszy strukturalnych¹¹, zwłaszcza EFS.
20. Trybunał ustalił, że w ogólnym ujęciu państwa członkowskie skutecznie koordynowały działania EFG z działaniami EFS i z instrumentami rynku pracy na poziomie krajowym. Istniejące działania EFS uzupełniano zwykle dodatkowymi działaniami EFG dostosowanymi do potrzeb pracowników.
21. Ponadto w żadnym z ośmiu kontrolowanych wniosków Trybunał nie wykrył żadnych przypadków pokrywania się różnych działań lub podwójnego finansowania.

¹⁰ Zob. art. 5 rozporządzenia EFG na temat wymaganych informacji o koordynacji na etapie składania wniosków oraz art. 6 dotyczący komplementarności i koordynacji.

¹¹ Art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1927/2006.

RAMKA 1

TRZY PRZYPADKI PAKIETÓW ZINDYWIDUALIZOWANYCH USŁUG W IRLANDII I DANII

W przypadku przedsiębiorstwa Dell irlandzkie władze zapewniły pomoc w opiece nad dziećmi i dostęp do usług nauczania na odległość. Komisje ds. przedsiębiorczości na szczeblu hrabstwa i miasta zorganizowały specjalne szkolenia dla pracowników zwolnionych z Della („Rozpocznij własną działalność”), a także zapewniły pomoc w związku z procedurami administracyjnymi.

W przypadku SR Technics opracowano specjalne szkolenia, np. szkolenia z aeronautyki zorganizowane we współpracy z irlandzką organizacją kontroli lotów Irish Aviation Authority. W przypadku gdy niemożliwa była organizacja odpowiednich szkoleń dla zwolnionych pracowników, przyznano im dotacje na udział w ogólnodostępnych szkoleniach (80% szkoleń stanowiły szkolenia techniczne lub dotyczące przemysłu lotniczego). Po raz pierwszy w historii Irlandii Krajowy Urząd ds. Szkoleń i Zatrudnienia współpracował z Departamentem Obrony i Departamentem Edukacji i Umiejętności w celu organizacji praktyk dla obywateli cywilnych.

W Danii (Odense Steel Shipyard – I) fundusz EFG umożliwił realizację wysokiej jakości działań szkoleniowych. Działania te miały bardziej długotrwały oraz zindywidualizowany charakter i dawały wyższe kwalifikacje niż w przypadku szkoleń normalnie oferowanych osobom bezrobotnym, a także możliwość przekwalifikowania. Zdaniem kilku uczestników spotkania grupy dyskusyjnej zorganizowanego przez kontrolerów usługi zindywidualizowane wykraczały daleko poza zakres krajowych zindywidualizowanych środków i były postrzegane jako niezwykle szansa, ponieważ przekazywały zwolnionym pracownikom kontrolę nad ich osobistym projektem ponownej integracji.

NIEKTÓRE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WOLAŁY KORZYSTAĆ Z EFS NIŻ Z EFG

- 22.** Choć zadaniem EFS nie jest pomoc w przypadku nieprzewidywalnych zdarzeń, wszystkie środki stosowane w ramach rozporządzenia EFG można również w taki sam sposób stosować w ramach EFS¹². O tym, czy z funduszy EFS można współfinansować wsparcie dla pracowników dotkniętych masowymi zwolnieniami spowodowanymi przez nieprzewidywalne zdarzenia, decydują w głównej mierze krajowe przepisy dotyczące kwalifikowalności oraz treść programów operacyjnych.
- 23.** Badanie przeprowadzone przez Trybunał wśród państw członkowskich, które nigdy nie skorzystały z pomocy EFG, pozwoliło na ustalenie następujących przyczyn preferowania EFS od EFG:
- a) wyższy wskaźnik współfinansowania z EFS (do 85%) niż z EFG (do 5%) zniechęca do korzystania z EFG. Taką opinię wyraziło sześć państw członkowskich¹³, a także Komisja już w 2010 r.¹⁴;
 - b) EFS można wdrożyć szybciej niż EFG, a krajowa administracja ma większe doświadczenie z EFS¹⁵;
 - c) brak wstępnego finansowania z EFG¹⁶;
 - d) czas trwania procedury zatwierdzania wniosków w ramach EFG¹⁷.
- 24.** Bardziej restrykcyjne warunki udzielenia pomocy z EFG, zwłaszcza kryterium handlowe, to kolejny powód, dla którego niektóre kraje częściej wybierają EFS zamiast EFG. Po masowych zwolnieniach niektórym państwom członkowskim łatwiej jest zmienić przeznaczenie finansowania EFS na pomoc zwolnionym pracownikom, niż wnioskować o pomoc z EFG. Na przykład władze brytyjskie nigdy nie wnioskowały o pomoc z EFG mimo 18 wniosków, które mogły się kwalifikować do takiej pomocy¹⁸.

¹² Odpowiedź udzielona w dniu 19 kwietnia 2010 r. przez komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych na pytanie poselskie E-1230/2010.

¹³ Bułgaria, Cypr, Estonia, Łotwa, Słowacja i Węgry. Wyższy wkład krajowy był postrzegany jako oczywista przeszkoda w ubieganiu się o wsparcie z EFG. Odpowiedzi uzyskane w ramach badania opinii przeprowadzonego przez ETO wśród państw członkowskich, które nie skorzystały z finansowania EFG, październik 2012 r. Zob. także dokument roboczy dotyczący trwałych poprawek wprowadzonych w 2009 r. do rozporządzenia (WE) nr 1927/2006, „Zmiany proceduralne”, 25–26 stycznia 2011 r.

¹⁴ Odpowiedź udzielona w dniu 19 kwietnia 2010 r. przez komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych na pytanie poselskie E-1230/2010.

¹⁵ Bułgaria, Cypr i Węgry.

¹⁶ Bułgaria, Cypr, Estonia, Łotwa, Słowacja i Węgry.

¹⁷ Wspomniane przez Estonię, Łotwę i Węgry. Zob. także dokument roboczy dotyczący trwałych poprawek wprowadzonych w 2009 r. do rozporządzenia (WE) nr 1927/2006, „Zmiany proceduralne”, 25–26 stycznia 2011 r.

¹⁸ Zdaniem Komisji zmieniono przeznaczenie EFS w Zjednoczonym Królestwie na organizację szkoleń dla pracowników dotkniętych masowymi zwolnieniami.

WIARYGODNA OCENA ZAKRESU REINTEGRACJI ZAWODOWEJ PRACOWNIKÓW, KTÓRZY OTRZYMALI POMOC Z EFG, JEST NIEMOŻLIWA

- 25.** Aby ocenić wyniki działania danego funduszu, konieczne są monitorowanie i ocena jego wyników i wpływu oraz porównanie ich z innymi systemami pomocy o podobnych celach. Biorąc pod uwagę cele EFG, najistotniejszym wskaźnikiem skuteczności funduszu jest zakres reintegracji zawodowej zwolnionych pracowników.
- 26.** Trybunał potwierdził, że w przypadku wszystkich ośmiu podlegających kontroli wniosków dostępne były dane dotyczące wskaźnika reintegracji, czyli odsetka ponownie zintegrowanych zawodowo pracowników wśród wszystkich pracowników dotkniętych zwolnieniami. W **tabeli 2** przedstawiono te wartości procentowe dla poszczególnych standardowych okresów zwolnień.

TABELA 2

WSKAŹNIK REINTEGRACJI W PRZYPADKU OŚMIU SKONTROLOWANYCH WNIOSKÓW

	Nokia		Karmann		Danfoss		Odense Steel Shipyard (I)		Dell		SR Technics		AB Snaige		„Construction”	
	DE		DE		DK		DK		IE		IE		LT		LT	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Pracownicy dotknięci zwolnieniami, z czego:	1 337		2 476		1 021		1 358		2 840		1 135		751		1 612	
Uczestnicy aktywnych instrumentów rynku pracy w ramach EFG	1 305	98%	1 740	70%	385	38%	568	42%	2 606	92%	756	67%	457	61%	773	48%
Łączny wskaźnik reintegracji zwolnionych pracowników:																
na zakończenie EFG	385	30%	636	37%	89	23%	198	35%	560	21%	nd.	nd.	162	35%	453	59%
od 3 do 12 miesięcy po zakończeniu EFG	627	48%	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	1 272	49%	334	44%	159	35%	410	53%
12 miesięcy po zakończeniu EFG	nd.	nd.	1 178	68%	136	35%	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	191	42%	458	59%

Uwaga:

- Wszystkie dane pochodzą od państw członkowskich. Dane dotyczące reintegracji nie są dokładne.
- Ponownie zintegrowani zawodowo uczestnicy w danym czasie prowadzą własną działalność gospodarczą lub są zatrudnieni na rynku pracy.
- nd. = liczba lub odsetek pracowników nie są dostępne.

Źródło: państwa członkowskie.

27. Choć dane dotyczące poziomu reintegracji na koniec okresu stosowania działań EFG były dostępne na temat wszystkich pracowników z wyjątkiem pracowników SR Technics, dane te często nie były dostępne („nd.”) w przypadku pozostałych okresów zwolnień przedstawionych w **tabeli 2**. W przypadku Odense Steel Shipyard (I) ze względu na okres zastosowania działań z EFG¹⁹ nie było dostępnych żadnych danych dotyczących sytuacji pracowników po upływie jednego roku od zwolnienia. Pełny przegląd był możliwy jedynie na Litwie. Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że EFG przyczynił się w pewnym stopniu do reintegracji zwolnionych pracowników.

28. Największy sukces odniesiono w przypadku spółki „Construction” (Litwa), gdzie 59% zwolnionych pracowników można było uznać za ponownie zintegrowanych na koniec okresu stosowania działań EFG. Najniższy odsetek reintegracji na tym etapie wynosił 21% pracowników zreintegrowanych natychmiast po zakończeniu pomocy z EFG (Dell, Irlandia). Z obrazu sytuacji po upływie 12 miesięcy od zakończenia pomocy z EFG wynika, że najwyższy odsetek reintegracji wynosił 68% (Karmann, Niemcy); jednak na tym etapie dostępne były dane jedynie z czterech wniosków na osiem.

BRAK WYZNACZONYCH CELÓW REINTEGRACJI I KONKRETNÝCH DANYCH DOTYCZĄCYCH SKUTECZNOŚCI EFG

29. Wiele różnych czynników miało negatywny wpływ na jakość i dostępność danych dotyczących reintegracji. Po pierwsze, państwa członkowskie w ogólnym ujęciu nie wyznaczyły ilościowych celów reintegracji. Tylko w jednym²⁰ z ośmiu podlegających kontroli wniosków uwzględniono tego rodzaju kwestię. W konsekwencji nie można ocenić skuteczności zrealizowanych działań pod kątem realizacji wyznaczonych celów.

30. Po drugie, w Niemczech, Danii i Irlandii publiczne lub prywatne służby zatrudnienia podczas gromadzenia danych dotyczących reintegracji nie dokonywały rozróżnienia pomocy z EFG od pomocy z EFS i innych krajowych działań przeznaczonych do pomocy pracownikom dotkniętym masowymi zwolnieniami.

31. Na przykład w Niemczech połączenie kilku różnych modułów szkoleń finansowanych ze środków EFS i EFG utrudniło ocenę wpływu poszczególnych działań lub grup działań na reintegrację²¹. Czynniki zewnętrzne (ogólna sytuacja gospodarcza, zaangażowanie przedsiębiorstwa Volkswagen w rozwiązywanie problemów w przedsiębiorstwie Karmann, dotacje na zatrudnienie) również miały istotny wpływ na postęp reintegracji.

¹⁹ Wniosek o pomoc z EFG złożono w dniu 6 października 2011 r., a na przedstawienie sprawozdania końcowego jest czas do dnia 5 marca 2014 r.

²⁰ Sprawa Odense Steel Shipyard (I): Fakt ten został potwierdzony podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał na próbie indywidualnych beneficjentów pomocy z EFG. Założono, że 25% uczestników znajdzie zatrudnienie w sześć miesięcy po zakończeniu pomocy z EFG. Ten cel zrealizowano prawie 11 miesięcy wcześniej niż zakładano.

²¹ Tę sytuację potwierdziła przeprowadzona w ramach kontroli analiza próby indywidualnych beneficjentów, którzy otrzymali w Niemczech pomoc ze środków EFG, a także ocena z dnia 16 września 2012 r. przeprowadzona na zlecenie instytucji zarządzającej, s. 4: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Der Europäische Globalisierungsfonds in Deutschland: Eine Untersuchung und Bewertung seiner Umsetzung und Potenziale*, październik 2012 r., s. 2, 9, 10, 72, 88 (www.bmas.de).

- 32.** Po trzecie władze państw członkowskich objętych kontrolą zazwyczaj nie dokonywały rozróżnienia między dwoma głównymi typami działań EFG:
- a) aktywną polityką rynku pracy, uwzględniającą m.in. szkolenia, pomoc w zakładaniu własnej działalności, *coaching* i zwolnienia monitorowane;
 - b) wsparciem dochodów pracowników.
- 33.** W Niemczech, Danii i Irlandii nie uwzględniono powyższych różnic, natomiast na Litwie instytucja zarządzająca nie tylko wzięła je pod uwagę, ale również udostępniła dane dotyczące reintegracji, które podzielono ze względu na korzystanie przez pracowników z poszczególnych działań.
- 34.** Ponadto brakuje szczegółowych informacji umożliwiających zidentyfikowanie projektów współfinansowanych ze środków EFS, które mogły faktycznie spełnić kryteria interwencji EFG. Mogłoby to pomóc w porównywaniu wskaźnika reintegracji osiągniętego za pomocą środków z funduszy o różnych założeniach budżetowych, prawnych i operacyjnych. W ten sposób umożliwiono by również pomiar oddziaływania EFG. Niewystarczająca jakość (pod względem poprawności, kompletności i spójności) dostępnych informacji dotyczących monitorowania EFS została już podkreślona w poprzednich kontrolach wykonania zadań przeprowadzonych przez Trybunał. W szczególności Komisja nie posiada spójnych i wiarygodnych danych na temat efektywności realizacji celów wspieranych ze środków UE, a ocena i nadzór Komisji nie koncentrują się obecnie na osiągniętych wynikach²².

²² Zob. pkt 51 sprawozdania specjalnego nr 17/2009 dotyczącego działań w zakresie szkolenia zawodowego kobiet, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego; pkt 63 i 64 sprawozdania specjalnego nr 25/2012 pt. Czy istnieją narzędzia pozwalające monitorować skuteczność wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników (<http://eca.europa.eu>).

²³ Ocena śródkresowa, s. 101, 102.

TRUDNOŚĆ W PORÓWNYWANIU DANYCH DOTYCZĄCYCH REINTEGRACJI

- 35.** Porównywanie danych dotyczących reintegracji nie jest proste pod żadnym względem. Jak już stwierdzono w śródkresowej ocenie EFG, wyniki reintegracji zależały zarówno od czynników mających wpływ na podaż (kwalifikacje zwalnianych pracowników), jak i czynników mających wpływ na popyt (lokalne warunki gospodarcze i sytuacja na rynku pracy)²³.
- 36.** Jednak w kontekście EFG takie porównanie uniemożliwił jeszcze jeden czynnik. Odnosi się on do różnic w harmonogramach wdrożenia EFG i innych działań rynku pracy ze względu na to, że pracownicy potrzebujący większej pomocy mogli skorzystać jedynie z EFG, którego wdrażanie zajmuje stosunkowo więcej czasu (zob. **ramka 2** i pkt 42).

- 37.** Biorąc w szczególności pod uwagę, że zarówno EFS, jak i EFG wspierają organizację szkoleń i reintegrację zawodową bezrobotnych, takie porównanie jest niezbędne, ponieważ dzięki niemu mogą wyjść na jaw potencjalne problemy strukturalne, których ujawnienie ma wpływ na należyte zarządzanie finansami. Poniższy przykład przedstawia właśnie taką sytuację (**ramka 2**).
- 38.** Powyższy przykład pokazuje, że czas realizacji jest jednym z najważniejszych kryteriów skutecznego działania funduszy związanych z reintegracją. Przypadek Nokii pokazuje również, że ze środków z EFS i EFG wspierano taką samą grupę docelową, jednak z przyczyn diametralnie różnych od głównego założenia każdego z funduszy. Za pomocą środków z EFS, czyli środków z funduszu strukturalnego, zmniejszono negatywne konsekwencje nagłego zdarzenia; z EFG, czyli funduszu nadzwyczajnego, wspierano osoby, w przypadku których reintegracja była trudniejsza.
- 39.** Interwencje EFG i EFS uzupełniały się, zapewniając albo długotrwałą pomoc strategiczną, albo pełniąc funkcję jednorazowej i ograniczonej czasowo pomocy w nadzwyczajnej sytuacji związanej z restrukturyzacją.

RAMKA 2

SPÓŁKI TRANSFEROWE PRZEDSIĘBIORSTWA NOKIA – NIERÓWNE WYNIKI ZE WZGLĘDU NA RÓŻNICE W HARMONOGRAMACH

Przedsiębiorstwo Nokia, producent telefonów komórkowych, zamknęła swój zakład w Bochum (Nadrenia Północna-Westfalia) w dniu 30 czerwca 2008 r. W celu tymczasowego zatrudnienia zwolnionych pracowników utworzono trzy spółki transferowe (nazywane tak w prawie niemieckim).

Pierwszą spółkę transferową (wspieraną wyłącznie z środków EFS) założono w czerwcu 2008 r., na siedem miesięcy przed zwróceniem się przez Niemcy o wsparcie z EFG. Wskaźnik reintegracji w przypadku tej spółki wyniósł 66%. Trzecia i ostatnia spółka została założona dopiero po złożeniu przez Niemcy wniosku o wsparcie z EFG w lutym 2009 r.; wskaźnik reintegracji w przypadku tego przedsiębiorstwa wyniósł 4,35%.

Przypadek Nokii jest znaczący – nie tylko ze względu na o wiele lepsze wyniki, jakie osiągnięto w przypadku wsparcia z EFS, ale również ze względu na krótszy czas mobilizacji EFS niż EFG, a w konsekwencji lepsze wyniki reintegracji. Wsparcie z EFG obejmowało trudniejsze przypadki osób, których poprzednim spółkom transferowym nie udało się reintegrować.

NIEMCY

- 40.** Instytucja zarządzająca stwierdziła, że porównanie różnych zbiorów danych dotyczących reintegracji jest niewykonalne. W konsekwencji nie tylko nie dobrano statystycznej grupy beneficjentów EFG, ale nie dokonano też porównania z ogólnym wskaźnikiem reintegracji na szczeblu federalnym.

DANIA

- 41.** Ze względu na brakujące dane porównanie wyników reintegracji uczestników projektu wspieranego z EFG z ogólnym wskaźnikiem reintegracji poza wnioskami podlegającymi kontroli nie było możliwe.

IRLANDIA

- 42.** Badanie przeprowadzone przez instytucję zarządzającą wykazało, że w tym samym przedziale czasowym odsetek zatrudnionych wśród wcześniej zwolnionych pracowników, którzy nie korzystali z pomocy EFG, był wyższy niż wśród beneficjentów EFG. Różnica w stopie zatrudnienia może mieć częściowo związek z tym, że niektóre osoby nie ukończyły szkoleń lub ścieżek edukacyjnych.
- 43.** Niemniej jednak zdaniem instytucji zarządzającej możliwą przyczyną niższego wskaźnika reintegracji w przypadku EFG w Irlandii mogły być różnice w profilach zawodowych zwolnionych pracowników, wśród których pracownikom z najlepszymi kwalifikacjami udało się znaleźć nową pracę bez wsparcia z EFG.

LITWA

- 44.** Wystąpiły znaczne różnice w wynikach reintegracji w ramach poszczególnych projektów EFG, w zależności od zastosowanych działań i grupy docelowej, co uniemożliwiło proste porównanie wyników.

KOMISJA

45. Informacje z monitorowania udostępniono Komisji jedynie w formie końcowych sprawozdań z wykorzystania środków z EFG, złożonych sześć miesięcy po zakończeniu okresu realizacji. Jednak ze względu na brak spójności i wiarygodności danych dotyczących reintegracji (zob. pkt 25–44) porównanie poszczególnych wniosków EFG lub zastosowanych do każdego wniosku działań na podstawie otrzymanych sprawozdań okazało się niemożliwe.
46. Sprawozdania końcowe nie zawierały szczegółowej analizy charakteru i odsetka dodatków wypłaconych lub przeznaczonych na wszystkie dotychczas zatwierdzone wnioski EFG. Ponadto baza danych Komisji nie pozwalała na identyfikację poszczególnych działań EFG oraz przydzielonych im środków ani też na określenie wskaźników wykonania takich jak dane na temat udziału lub wskaźniki reintegracji. Nie dostarczono też informacji na temat poszczególnych działań w ramach EFS lub działań krajowych, które były zrealizowane wcześniej niż działania w ramach EFG bądź je uzupełniały.

**JEDNA TRZECIA ŚRODKÓW Z EFG PRZEZNACZONA
JEST NA POKRYCIE KRAJOWYCH SYSTEMÓW
WSPIERANIA DOCHODÓW PRACOWNIKÓW, BEZ
ZAPEWNIENIA WARTOŚCI DODANEJ UE**

47. Wartość dodana UE wykracza poza koncepcję zwykłej wartości dodanej. Można ją zdefiniować jako wartość, którą działania UE dodają do wartości działań państw członkowskich. W szczególności wydawanie środków z budżetu UE musi przynosić jasne i widoczne korzyści dla UE i jej obywateli, który to cel można lepiej zrealizować na szczeblu unijnym ze względu na skalę i skutki proponowanych działań²⁴.
48. Trybunał odniósł się w szczególności do opracowanej przez OECD definicji aktywnych programów rynku pracy²⁵. Zgodnie z tą definicją środki mające na celu poprawę szans beneficjentów na znalezienie pracy za wynagrodzeniem lub w inny sposób zwiększające ich możliwości zarobkowe są kwalifikowane jako środki aktywne, a zatem spełniają założenia wartości dodanej UE. Takie środki obejmują nie tylko oferowanie usług takich, jak szkolenia, pomoc w zakładaniu własnej działalności gospodarczej, *coaching* i zwolnienia monitorowane, ale też dodatki z tytułu przeprowadzki i stypendia, a także dodatki przyznawane w ramach EFG zazwyczaj nieistniejące w systemie zasiłków dla bezrobotnych w danym państwie członkowskim.

²⁴ Opinia ETO nr 1/2010 pt. „Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: zagrożenia i wyzwania” (<http://eca.europa.eu>).

²⁵ Aktywne programy rynku pracy – obejmują wszystkie wydatki socjalne (poza wydatkami na edukację) mające na celu poprawę szans beneficjentów na znalezienie pracy za wynagrodzeniem lub w inny sposób zwiększające ich możliwości zarobkowe. Do tej kategorii należą wydatki na publiczne służby zatrudnienia i administrację, szkolenia z zakresu rynku pracy, specjalne programy dla młodych ludzi wkraczających na rynek pracy, programy rynku pracy mające na celu promocję zatrudnienia wśród bezrobotnych i innych osób (wyłączając osoby młode i niepełnosprawne) oraz specjalne programy skierowane do osób niepełnosprawnych (Przewodnik dotyczący interpretacji bazy danych OECD dotyczących wydatków społecznych, OECD, 2007, s. 14).

49. W przeciwieństwie do powyższych działań wspieranie dochodów pracowników, na które składają się zasiłki dla bezrobotnych i programy wczesnych emerytur, nie zapewnia wartości dodanej UE. Wsparcia dochodów pracowników nie można traktować jako „aktywnego” instrumentu rynku pracy²⁶, a odsetek takich instrumentów w pakiecie EFG będzie mniejszy. Już w ocenie śródkresowej Komisja ujawniła, że średnio jedynie 26% wydatków z EFG było przeznaczonych na działania szkoleniowe²⁷.

50. Z **tabeli 3** wynika, że wśród ośmiu kontrolowanych wniosków można zaobserwować wspólną tendencję do przeznaczania środków z EFG na wspieranie dochodów, do którego to działania państwa członkowskie i tak byłyby zobowiązane bez względu na interwencję EFG. Zadaniem tego rodzaju interwencji EFG jest pokrycie części kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie z tytułu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych; w związku z tym jedyną wartością dodaną UE w przypadku tego rodzaju interwencji jest ta wynikająca z dodatkowego finansowania UE dla państw członkowskich.

²⁶ Tutaj oznacza to wszystkie wydatki pieniężne na świadczenia dla bezrobotnych. Obejmują one odprawy wypłacane ze środków publicznych oraz emerytury dla beneficjentów wypłacane przed osiągnięciem przez nich ustawowego wieku emerytalnego, w przypadku gdy beneficjenci są pozbawieni pracy lub z innych przyczyn związanych z polityką rynku pracy (Przewodnik dotyczący interpretacji bazy danych OECD dotyczących wydatków społecznych, OECD, 2007, s. 15).

²⁷ Zob. sprawozdanie z oceny śródkresowej, 8 grudnia 2011 r. s. 42. Ocenę śródkresową przygotowano dla Komisji w oparciu o próbę 15 wniosków zatwierdzonych przed wejściem w życie w 2009 r. zmiany do rozporządzenia EFG.

TABELA 3

ZESTAWIENIE FINANSOWANIA Z EFG WG RODZAJU ZINDYWIDUALIZOWANYCH DZIAŁAŃ W OŚMIU WNIOSKACH PODLEGAJĄCYCH KONTROLI

		Nokia		Karmann		Danfoss		Odense		Dell		SR Technics		AB Snaiage		„Construction”	
		DE		DK		IE		LT									
		EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%
Aktywny instrument	Szkolenie/przekwalifikowanie	1 926 538	20%	2 324 115	24%	2 368 478	31%	6 877 045	33%	6 596 330	50%	2 307 271	52%	70 283	19%	96 040	9%
	Pomoc w poszukiwaniu pracy i ogólne informacje	661 139	7%	1 126 894	12%	100 256	1%	1 530 203	7%	192 412	1%	24 748	1%	-	-	-	-
	Zachęty rekrutacyjne i do zatrudnienia	-	-	-	-	-	-	612 081	3%	-	-	-	-	17 073	5%	51 426	5%
	Zatrudnienie wspierane i rehabilitacja zawodowa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	136 407	37%	450 720	43%
	Zachęty do podjęcia działalności gospodarczej	22 159	0%	7 198	0%	2 488	0%	1 369 129	7%	3 283 375	25%	586 570	1%	33 963	9%	322 552	31%
	Inne środki	-	-	-	-	-	-	-	-	218 090	2%	27 420	1%	-	-	661	0%
Wsparcie dochodów		7 117 315	73%	6 076 406	64%	5 294 117	68%	10 485 906	50%	2 940 682	22%	1 464 435	33%	109 457	30%	135 123	13%
Razem		9 727 151	100%	9 534 613	100%	7 765 339	100%	20 874 364	100%	13 230 889	100%	4 410 444	100%	367 182	100%	1 056 480	100%

Źródło: ETO, na podstawie danych udostępnionych przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego i państwa członkowskie.

**ŚRODKI PRZEZNACZONE NA WSPARCIE DOCHODÓW PRACOWNIKÓW
STANOWIĄ WIĘKSZOŚĆ WSPÓŁFINANSOWANYCH WYDATKÓW
W PRZYPADKU POŁOWY KONTROLOWANYCH WNIOSKÓW**

- 51.** W przypadku każdego wniosku z próby podlegającej kontroli Trybunał obliczył wysokość środków z EFG przeznaczonych na poszczególne rodzaje działań, zwłaszcza na wsparcie dochodów pracowników (zob. **tabela 3**).
- 52.** W sześciu na osiem wniosków przedstawionych w **tabeli 3** pakiet pomocy z EFG przeznaczono w stosunkowo dużym stopniu na wsparcie dochodów. W przypadku Niemczech i Danii oraz jednego wniosku z Irlandii i jednego z Litwy ponad jedną trzecią całkowitej wartości pakietów zindywidualizowanych usług stanowiło wsparcie dochodów.
- 53.** W przypadku skontrolowanych wniosków w Niemczech i w Danii działania szkoleniowe, których celem było przekwalifikowanie lub zwiększenie kwalifikacji pracowników, stanowiły co najwyżej jedną trzecią pakietów EFG, natomiast środki przeznaczone na wsparcie dochodów pracowników w postaci zasiłków dla bezrobotnych lub podobnych świadczeń stanowiły od 50 do 73%. Ponadto w przypadku tych wniosków nie zawsze można było ustalić związek między wsparciem dochodów zwolnionych pracowników a aktywnym udziałem tych osób w realizacji finansowanych z EFG instrumentów rynku pracy, takich jak szkolenia.

²⁸ Zob. również **tabela 4**.

**W UJĘCIU GLOBALNYM ŚRODKI WSPARCIA DOCHODÓW
PRACOWNIKÓW STANOWIĄ JEDNĄ TRZECIĄ REFUNDOWANYCH
KOSZTÓW**

- 54.** Ze względu na brak odpowiedniej bazy danych dotyczących wniosków EFG Trybunał przeanalizował zgromadzone przez Komisję dane dotyczące każdego z 89 wniosków państw członkowskich o finansowanie z EFG, w przypadku którego informacje były dostępne i istotne. Ustalono (zob. **tabela 4**), że 33% wsparcia z EFG dla pracowników (wyłączając zatem pomoc techniczną udzieloną państwom członkowskim) stanowiły środki wsparcia dochodów, takie jak zasiłki dla bezrobotnych.
- 55.** Sześciu państwom członkowskim przyznano 29% całkowitej wartości współfinansowania z EFG i 89% wszystkich dotychczas zatwierdzonych środków wsparcia dochodów. Oprócz Niemiec i Danii wśród tych sześciu państw znalazły się również Austria, Włochy, Francja i Malta²⁸.

56. Trybunał zauważa również, że wniosek Komisji dotyczący następnych wieloletnich ram finansowych ma na celu ograniczenie pomocy z EFG w formie dodatków, w tym środków wsparcia dochodów pracowników, do maksymalnie 50% poszczególnych pakietów EFG²⁹.

²⁹ Art. 7 ust. 1 COM(2011) 608 final.

TABELA 4

**ZESTAWIENIE FINANSOWANIA Z EFG
WG RODZAJU ZINDYWIDUALIZOWANYCH DZIAŁAŃ
Z PODZIAŁEM NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE**

Państwo członkowskie	Środki EFG				
	aktywne środki		wsparcie dochodów		suma
	EUR	%	EUR	%	EUR
Austria	8 234 726	23%	27 602 090	77%	35 836 816
Niemcy	26 038 835	36%	46 985 923	64%	73 024 758
Włochy	26 736 900	36%	46 753 250	64%	73 490 150
Francja	25 857 836	42%	35 239 500	58%	61 097 336
Malta	792 920	62%	476 942	38%	1 269 862
Dania	59 405 375	68%	27 871 817	32%	87 277 192
Republika Czeska	353 171	74%	121 292	26%	474 463
Litwa	3 273 610	77%	969 200	23%	4 242 810
Hiszpania	61 810 966	88%	8 288 900	12%	70 099 866
Polska	1 637 795	92%	137 050	8%	1 774 845
Irlandia	86 027 249	92%	7 153 436	8%	93 180 685
Grecja	3 956 000	93%	310 000	7%	4 266 000
Rumunia	4 036 200	93%	310 000	7%	4 346 200
Szwecja	29 242 680	93%	2 151 000	7%	31 393 680
Portugalia	13 739 582	97%	464 000	3%	14 203 582
Finlandia	3 783 575	98%	94 500	2%	3 878 075
Niderlandy	35 500 765	100%	-	-	35 500 765
Belgia	27 864 008	100%	-	-	27 864 008
Słowenia	3 325 370	100%	-	-	3 325 370
Razem	421 617 563	67%	204 928 900	33%	626 546 463

Uwaga:

- Wszystkie kwoty podano w euro na dzień 31 grudnia 2012 r.
- Nie uwzględniono wniosków odrzuconych lub wycofanych.

Źródło: ETO, na podstawie danych udostępnionych Komisji dotyczących 89 zatwierdzonych wniosków.

RÓŻNE WSPÓŁFINANSOWANIE W RAMACH EFG W PODOBNYCH WARUNKACH EKONOMICZNYCH

- 57.** Trybunał zauważa niespójne wyniki w podejściu do wypłaty środków na wsparcie dochodów pracowników w podobnych warunkach ekonomicznych w przypadku Niemiec i Austrii³⁰, które to państwa uznaje się za największych beneficjentów tego rodzaju pomocy z EFG.
- 58.** Do celów finansowania z EFG w Niemczech przewidziano, że czas trwania szkolenia lub działań w zakresie kwalifikacji stanowi nieco mniej niż połowę standardowego czasu pracy³¹. Natomiast w Austrii przyjęto, że podobne działania stanowią 100% standardowego czasu pracy. Wynika to z faktu, że w austriackim systemie dodatków krótkoterminowych za pracę na pełen etat uważa się już wymiar 50% standardowego czasu pracy.
- 59.** W efekcie tych różnych decyzji na poziomie krajowym współfinansowanie dodatków krótkoterminowych z EFG w Austrii było proporcjonalnie dwa razy wyższe niż w Niemczech. Trybunał zauważa jednak, że ta różnica w decyzji finansowej w ramach EFG nie miała negatywnego wpływu na poszczególne osoby, gdyż otrzymały one dodatki w pełnym wymiarze przewidzianym w systemach krajowych.

³⁰ Wniosek Steiermark.

³¹ Współczynnik obliczono na podstawie ankiety telefonicznej przeprowadzonej w związku z wnioskiem przedsiębiorstwa Nokia. Ten sam współczynnik zastosowano później do wszystkich pozostałych wniosków EFG w ramach w Niemczech.

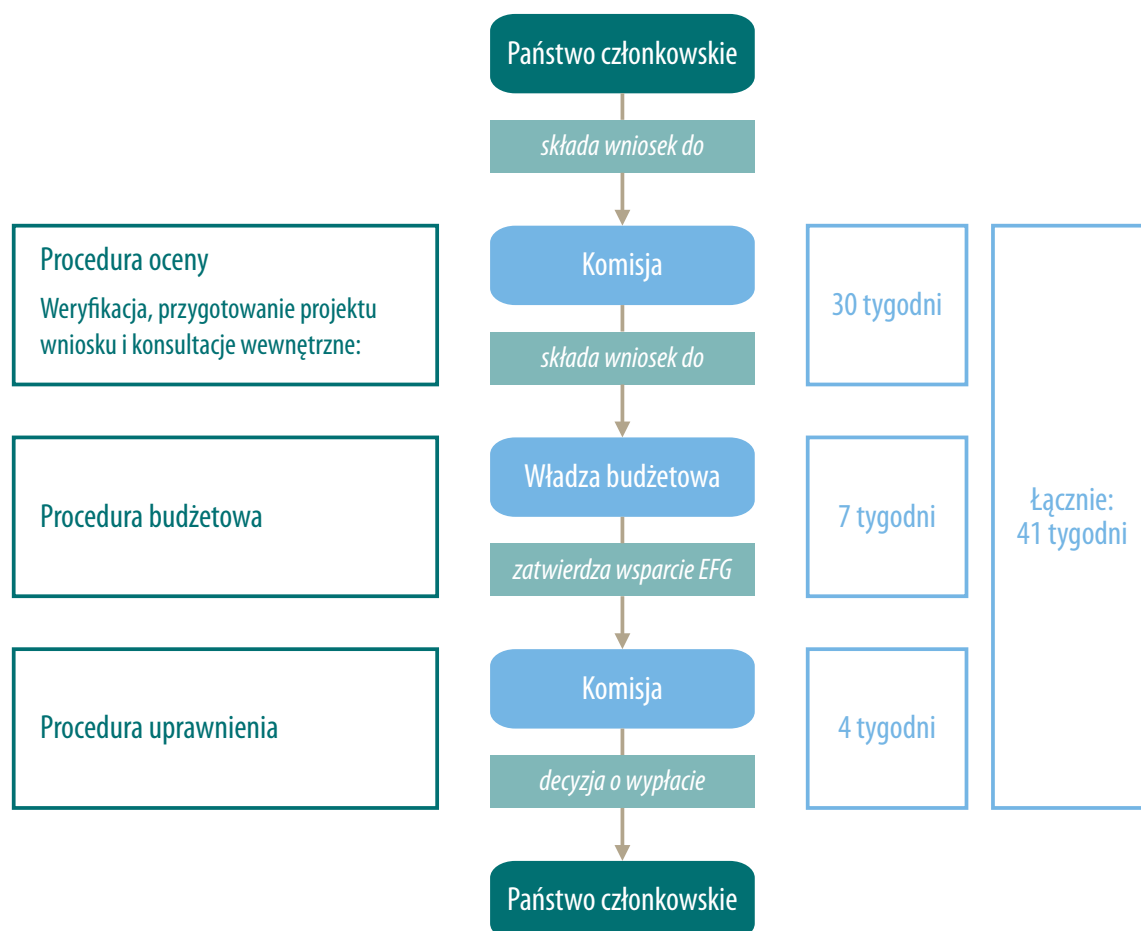
PROCEDURA ZATWIERDZANIA W PRZYPADKU EFG JEST ZBYT DŁUGA JAK NA FUNDUSZ NADZWYCZAJNY

- 60.** Aby zmaksymalizować wpływ EFG i umożliwić pracownikom skorzystanie z finansowanych działań jak najszybciej po zwolnieniu, środki z funduszu należy wypłacać jak najszybciej.
- 61.** Po ustaleniu średniego czasu trwania procedury zatwierdzania Trybunał ocenił, do jakiego stopnia można by skrócić ten okres, biorąc pod uwagę różne przepisy prawne i zasady, których należy przestrzegać.

- 62.** Procedura zatwierdzania wniosków EFG rozpoczyna się w momencie, gdy państwo członkowskie złoży oficjalny wniosek, i trwa do momentu, w którym Komisja i władza budżetowa przyznają pomoc finansową. Proces ten można podzielić na poszczególne, następujące po sobie etapy (czyli procedurę oceny, procedurę budżetową i procedurę uprawnienia), które trwają łącznie średnio **41 tygodni**.

WYKRES

SCHEMAT PROCEDURY ZATWIERDZANIA W RAMACH EFG



PROCEDURĘ OCENY MOŻNA SKRÓCIĆ

- 63.** Na procedurę oceny składa się procedura weryfikacji i procedury wewnętrznych konsultacji Komisji, które prowadzą do przyjęcia wniosku dotyczącego podjęcia decyzji przez władze budżetowe. Trwa ona średnio 30 tygodni.
- 64.** Procedura weryfikacji trwa średnio 15 tygodni, jeżeli za moment jej rozpoczęcia przyjmie się datę złożenia przez państwo członkowskie oficjalnego wniosku, jednak jeśli weźmie się pod uwagę nieformalną wymianę informacji między instytucjami odpowiedzialnymi po stronie państwa członkowskiego a Komisją, procedura ta trwa znacznie dłużej.
- 65.** Jednym z czynników mających wpływ na czas trwania procedury weryfikacji jest przewidziana w rozporządzeniu EFG możliwość uzupełniania swoich wniosków przez państwa członkowskie w którymkolwiek momencie po dacie złożenia oficjalnego wniosku. Wprowadzenie ograniczeń czasowych w tym zakresie oraz uwzględnienie krzywej uczenia się może skrócić czas wymagany do weryfikacji wniosków państw członkowskich, które znalazły się w wyjątkowej sytuacji. Wewnętrzne konsultacje Komisji również zajmują średnio 15 tygodni.

³² Pkt 28 porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, 2006/C 139/01.

³³ Zob. art. 13–15 regulaminu wewnętrznego Komisji (C(2000)3614 z dnia 8 grudnia 2000 r.), zmienionego decyzją Komisji 2010/138/UE, Euratom z dnia 24 lutego 2010 r. (Dz.U. L 55 z 5.3.2010, s. 60).

PROCEDURA BUDŻETOWA I PROCEDURA UPRAWNIENIA JESZCZE BARDZIEJ WYDŁUŻAJĄ CZAS REALIZACJI

- 66.** Ponieważ EFG funkcjonuje poza wieloletnimi ramami finansowymi, każdy wniosek o przyznanie środków z EFG podlega konkretnej procedurze budżetowej ze względu na konieczność udostępnienia odpowiednich środków. W praktyce oznacza to, że po zidentyfikowaniu przez Komisję dostatecznych rezerw lub anulowanych zobowiązań, władza budżetowa musi podjąć decyzję o ich zastosowaniu³². Taka procedura budżetowa zajmuje dodatkowo nie mniej niż siedem tygodni.
- 67.** Procedurę zatwierdzania kończy procedura uprawnienia, która prowadzi do przyjęcia formalnej decyzji o wypłacie pomocy finansowej. Czas trwania tego ostatniego etapu wynosi przeciętnie cztery tygodnie i zależy w dużej mierze od przepisów regulaminu wewnętrznego Komisji³³. Ostatecznie po ustaleniu wysokości pomocy finansowej środki są wypłacane danemu państwu członkowskiemu.

PROCEDURA ZATWIERDZANIA W RAMACH EFG JEST ZBYT DŁUGA

- 68.** Podsumowując, procedura zatwierdzania trwa bardzo długo, zwłaszcza biorąc pod uwagę nadzwyczajny charakter EFG. Już w 2011 r., w sprawozdaniu z oceny śródkresowej oceniający zwrócili Komisji uwagę, że czas trwania procedury zatwierdzania jest zbyt długi, by zapewnić faktyczny mechanizm szybkiego reagowania w czasie kryzysu.
- 69.** Całkowity czas trwania procedury zatwierdzania wynosi przeciętnie 11 tygodni więcej niż czas podejmowania standardowych decyzji o finansowaniu przez Komisję.

OSTATECZNIE WŁADZA BUDŻETOWA ZATWIERDZIŁA WSZYSTKIE PROJEKTY PRZEDŁOŻONE PRZEZ KOMISJĘ

- 70.** Władza budżetowa zatwierdziła wszystkie wnioski przedłożone przez Komisję. Odrzucono tylko jeden ze 114 wniosków. Ma to prawdopodobnie związek z bardzo skutecznym wsparciem udzielonym przez Komisję państwom członkowskim na etapie składania wniosków. W przypadku wszystkich ośmiu skontrolowanych wniosków Trybunał znalazł wystarczające potwierdzenie skutecznego wsparcia państw członkowskich.
- 71.** Ponadto żadne ze skontrolowanych lub ankietowanych organów państw członkowskich nie wyraziły niezadowolenia z działań służb Komisji odpowiedzialnych za EFG, a wszelkie uwagi dotyczyły nie tyle jakości wsparcia, co ogólnego charakteru procedury EFG.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 72.** Trybunał zdaje sobie sprawę z potrzeby okazywania przez UE solidarności z pracownikami dotkniętymi zwolnieniami mającymi związek ze zmianami w handlu światowym. Jednak Trybunał nie jest przekonany, czy wszystkie elementy bieżącego mechanizmu EFG odpowiednio służą systemowi pomocy zwolnionym pracownikom oraz czy zapewniają wartość dodaną UE.

PRAWIE WSZYSCY KWALIFIKUJĄCY SIĘ PRACOWNICY OTRZYMALI DOSTĘP DO ZINDYWIDUALIZOWANYCH I SKOORDYNOWANYCH ŚRODKÓW POMOCY

- 73.** Prawie wszyscy kwalifikujący się pracownicy mogli skorzystać ze zindywidualizowanych środków w ramach EFG. Jednak w niektórych przypadkach wsparcie z EFG nie obejmowało zwolnionych pracowników wcześniej zatrudnionych u dostawcy głównego przedsiębiorstwa (pkt 14–18).
- 74.** W ogólnym ujęciu wsparcie z EFG było tak skoordynowane z EFS i ze środkami rynku pracy na poziomie krajowym, by istniejące środki były uzupełnione o dodatkowe działania EFG, które miały być dostosowane do potrzeb pracowników (pkt 19–21).
- 75.** Zadaniem EFS jest pomoc w rozwiązywaniu długoterminowych problemów strukturalnych, natomiast celem EFG było reagowanie na krótkoterminowe, nadzwyczajne sytuacje *ad hoc*. Choć zadaniem EFS nie jest udzielanie pomocy w przypadku nieprzewidywalnych zdarzeń, wszystkie środki stosowane w ramach rozporządzenia EFG można również w taki sam sposób stosować w ramach EFS. Niektóre państwa członkowskie wybrały EFS zamiast EFG ze względu na wyższy wskaźnik współfinansowania, szybsze wykonanie i możliwość wstępnego finansowania, a także ze względu na długotrwałość procedur zatwierdzania i bardziej rygorystyczne wymogi w ramach EFG (pkt 22–24).

WIARYGODNA OCENA ZAKRESU REINTEGRACJI ZAWODOWEJ PRACOWNIKÓW, KTÓRZY OTRZYMALI POMOC Z EFG, JEST NIEMOŻLIWA

- 76.** Dane dotyczące reintegracji są dostępne, jednak ich dokładność, spójność i szczegółowość nie są wystarczające, by móc wyciągnąć z nich jakiegokolwiek wnioski. W konsekwencji nie można porównać ani sporządzić analizy porównawczej działań EFG zastosowanych w ramach jednego wniosku, różnych wniosków lub wniosków EFG z innymi aktywnymi programami rynku pracy. Nie wyznaczono żadnych ilościowych celów związanych z reintegracją (pkt 25–46).

ZALECENIE 1

W celu poprawy jakości informacji dotyczących realizacji poszczególnych wniosków oraz skuteczności stosowanych środków wsparcia zwolnionych pracowników państwa członkowskie i Komisja powinny podjąć niezbędne działania, aby zapewnić dostępność i wiarygodnych danych w celu monitorowania realizacji celów, a także porównania wyników poszczególnych działań.

JEDNA TRZECIA ŚRODKÓW Z EFG ZOSTAŁA PRZEZNACZONA NA POKRYCIE REALIZACJI KRAJOWEGO PLANU WSPIERANIA DOCHODÓW PRACOWNIKÓW, BEZ UWZGLĘDNIENIA WARTOŚCI DODANEJ UE

77. EFG zapewnił wartość dodaną UE w przypadku współfinansowania usług dla zwolnionych pracowników lub dodatków nieobjętych standardowym systemem zasiłków dla bezrobotnych w danym państwie członkowskim. Ma to związek w szczególności z aktywnymi środkami mającymi na celu poprawę szans beneficjentów na znalezienie pracy za wynagrodzeniem lub na zwiększenie w inny sposób ich zdolności zarobkowych, takimi jak szkolenia, pomoc w zakładaniu własnej działalności, *coaching* i zwolnienia monitorowane, dodatki z tytułu przeprowadzki i stypendia (pkt 47–49).
78. Jednak w przypadku wszystkich podlegających kontroli wniosków Trybunał ustalił, że środki były przeznaczane na wsparcie dochodów pracowników, które i tak było gwarantowane przez państwa członkowskie. W konsekwencji Trybunał uznał, że jedynie szkolenia i bezpośrednie środki aktywnego wsparcia zwolnionych pracowników zapewniają wartość dodaną UE inną niż tylko dodatkowe finansowanie dla państw członkowskich. Szesnaście z dziewiętnastu państw członkowskich, które skorzystały z pomocy z EFG, włączyło środki wsparcia dochodów do swoich pakietów pomocy. Środki wsparcia dochodów odpowiadały za 33% refundowanych kosztów we wszystkich wnioskach EFG (pkt 50–56).
79. Waga środków wsparcia dochodów pracowników nie została w wystarczającym stopniu poddana ocenie Komisji ani monitorowaniu z jej strony (pkt 45–46). Ponadto różne decyzje podejmowane przez państwa członkowskie mogą pociągać za sobą różne współfinansowanie w ramach EFG w przypadku podobnych środków wsparcia dochodów (pkt 57–59).

ZALECENIE 2

Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny rozważyć ograniczenie finansowania UE do działań, które mają szansę zapewnić wartość dodaną UE, zamiast finansować istniejące już krajowe systemy wsparcia dochodów pracowników.

PROCEDURA ZATWIERDZANIA W PRZYPADKU EFG JEST ZBYT DŁUGA JAK NA FUNDUSZ NADZWYCZAJNY

- 80.** Procedura zatwierdzenia w ramach EFG jest bardzo długa. Ma to negatywny wpływ na wykorzystywanie EFG, a w konsekwencji niweczy efekt solidarności UE ze zwolnionymi pracownikami, którzy są potencjalnymi beneficjentami pomocy.
- 81.** Ponadto procedura budżetowa jeszcze bardziej wydłuża całkowity czas procedury zatwierdzenia (pkt 60–69).

ZALECENIE 3

Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny rozważyć jako alternatywne rozwiązanie dla systemu EFG możliwość dostosowania ram EFS w taki sposób, aby pracownicy dotknięci masowymi zwolnieniami otrzymywali wsparcie szybciej.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Harald NOACK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 czerwca 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I.

Od 2006 r. EFG zapewnia istotną europejską wartość dodaną w działaniach na rzecz pracowników dotkniętych masowymi zwolnieniami w wyniku poważnych zmian strukturalnych w handlu światowym, związanych z globalizacją. Działania te obejmują pomoc pracownikom, wspieranie ich reintegracji zawodowej, zakładanie nowych przedsiębiorstw lub ukierunkowane działania szkoleniowe. Państwa członkowskie działały zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1927/2006 („kwalifikowalne działania”) określającym różne kwalifikowalne środki podlegające współfinansowaniu w ramach pomocy z EFG.

II.

EFG i EFS stanowią uzupełniające się środki w ramach polityki. Zgodnie z zasadą pomocniczości zestaw środków w ramach EFG opracowywany na poziomie państwa członkowskiego ma w znacznym stopniu charakter uzupełniający w stosunku do głównych działań prowadzonych w ramach EFS w celu wspierania powrotu do zatrudnienia.

IV.

Komisja zauważa, co następuje:

a)

Zidentyfikowanie wszystkich przedsiębiorstw i pracowników dotkniętych zwolnieniami zajmuje dużo czasu i wymaga znacznego wysiłku. W związku z tym, a także w celu przyspieszenia rozpatrywania wniosków, mogło dojść do nieuwzględnienia we wniosku w ramach EFG niektórych zwolnionych pracowników, chociaż mogli się oni kwalifikować. Komisja nie została jednak poinformowana o jakimkolwiek przypadku umyślnego wykluczenia jakichkolwiek zwolnionych pracowników.

b)

Decyzja w sprawie tego, czy składany wniosek ma dotyczyć finansowania w ramach EFS czy w ramach EFG, podejmowana jest na poziomie państwa członkowskiego, pod warunkiem że program operacyjny EFS uzgodniony z Komisją umożliwia takie rozważane wsparcie w ramach EFS. Programy operacyjne EFS różnią się bowiem w zależności od państwa członkowskiego lub regionu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

c)

Chociaż proces gromadzenia danych zawsze można poprawić, Komisja jest zdania, że w ramach EFG udało się osiągnąć optymalną równowagę pod względem kosztów i korzyści pomiędzy obowiązkami nałożonymi na państwa członkowskie a jakością i ilością dostarczonych danych. Komisja zauważa, że rozporządzenie EFG nie wymaga określania ilościowych celów dotyczących reintegracji. Należy również zauważyć, że państwa członkowskie objęte kontrolą wypełniły swoje obowiązki w zakresie sprawozdawczości zgodnie z art. 15 rozporządzenia EFG.

Wspólna odpowiedź dotycząca lit. d) i e)

Komisja jest zdania, że bardzo niewiele osiągniętych wyników udałooby się osiągnąć bez wsparcia z EFG. Opinia ta została również potwierdzona w sprawozdaniu z oceny śródkresowej przygotowanym przez niezależnych ekspertów.

Środki finansowane w ramach EFG powinny być traktowane jako „pakiet” wzajemnie powiązanych środków, łączący zindywidualizowane, ukierunkowane działania i niezbędne wsparcie dochodów. Wszystkie te środki przyczyniają się łącznie do powodzenia działań finansowanych ze środków EFG.

Ponadto EFG nigdy nie służył do stosowania wsparcia dochodów jako samodzielnego środka. Z prawnego punktu widzenia należy zauważyć, że art. 3 rozporządzenia EFG nr 1927/2006 uwzględnia wsparcie dochodów pod warunkiem spełnienia wymogów kwalifikowalności. Nie narzuca się w nim ani nie wyklucza żadnych minimalnych lub maksymalnych wysokości dodatków.

f)

Komisja przyznaje, że obecny proces zatwierdzania jest długi, dlatego w miarę możliwości usiłuje zminimalizować opóźnienia, zapewniając jednocześnie prawidłowy przebieg procedur. Fakt, że EFG nie wchodzi w zakres wieloletnich ram finansowych nieuchronnie wpływa na czas trwania procedur.

Obecnie Komisja prowadzi aktywne prace w celu osiągnięcia postępów w ograniczaniu czasu niezbędnego do przeprowadzenia procedur zatwierdzania, na przykład przez opracowanie wniosków elektronicznych lub wyznaczenie w swoim wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia bardziej rygorystycznych terminów zarówno w odniesieniu do państw członkowskich, jak i samej Komisji. Należy jednak zauważyć, że procedury nie decydują o szybkości docierania wsparcia do pracowników ani też nie ograniczają solidarności.

Komisja faktycznie zachęca państwa członkowskie do podejmowania działań na jak najwcześniejszym etapie po wystąpieniu masowych zwolnień.

V.

Zalecenia:

a)

Komisja zgadza się z zaleceniem zapewnienia dostępności aktualnych i wiarygodnych danych dotyczących monitorowania. W tym celu Komisja podjęła już niezbędne kroki, przyjmując wniosek w sprawie EFG na lata 2014–2020. Wniosek ten obejmuje wprowadzenie obowiązku przedstawienia sprawozdania okresowego przez państwa członkowskie w celu zapewnienia szybszego dostępu do bardziej aktualnych i wiarygodnych danych. Należy jednak zauważyć, że ten element wniosku Komisji nie spotkał się z pozytywnym przyjęciem w Radzie. Komisja przedstawiła swój wniosek, mając jednocześnie na celu zapewnienie optymalnej równowagi pod względem kosztów i korzyści pomiędzy obowiązkami nakładanymi na państwa członkowskie a jakością i ilością wymaganych danych.

Ponadto Komisja zauważa, że krajowe przepisy dotyczące ochrony danych osobowych wiążą się z ryzykiem powstania sytuacji, w której pełne wdrożenie wspomnianego zalecenia będzie utrudnione.

b)

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie Trybunału i w związku z tym na lata 2014–2020 proponuje wprowadzenie pułapu w odniesieniu do dodatków (50%). Wniosek ten powinien jeszcze bardziej poprawić efektywność i zwiększyć europejską wartość dodaną środków w ramach EFG oraz zapewnić równe warunki działania wszystkim państwom członkowskim.

Ponadto w ciągu ostatnich sześciu lat Komisja (a następnie władza budżetowa) zatwierdzała jedynie te wnioski EFG, w przypadku których istniało prawdopodobieństwo zapewnienia wartości dodanej.

Wnioski z oceny śródkresowej pokazują wyraźnie, że cel ten został osiągnięty.

ODPOWIEDZI KOMISJI

c)

Komisja uważa, że zalecenie to zostało już wdrożone, ponieważ wariant polegający na włączeniu EFG do EFS w latach 2014–2020 został poddany szczegółowej ocenie i analizie w ramach oceny skutków oraz oceny *ex ante* wniosku Komisji dotyczącego nowego rozporządzenia EFG. Rada Europejska i Parlament Europejski zasadniczo wyraziły zgodę na dalsze funkcjonowanie funduszu.

Komisja zwraca uwagę na wnioski przedstawione w sprawozdaniu z oceny śródkresowej. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że EFG zapewnił „istotną wartość dodaną”, a „niezależni eksperci przyznali, że bez wsparcia w ramach EFG nie udałooby się osiągnąć praktycznie żadnych rezultatów”.

Należy zauważyć, że wydatki w ramach EFG są ze swej natury nieprzewidywalne, natomiast EFS został ustanowiony w celu rozwiązywania średniookresowych i długookresowych problemów strukturalnych, które wymagają stabilnych strategii inwestowania. Komisja uznała zatem, że lepszym wyjściem będzie pozostawienie EFG poza kontekstem EFS oraz poza zakresem wieloletnich ram finansowych, umożliwiając w zamian elastyczność finansową, jakiej wymaga EFG.

Decyzja w sprawie tego, czy składany wniosek ma dotyczyć finansowania w ramach EFS czy w ramach EFG, podejmowana jest na poziomie państwa członkowskiego (pod warunkiem, że program operacyjny EFS uzgodniony z Komisją umożliwia takie rozważane wsparcie w ramach EFS).

UWAGI

16.

Komisja przyznaje, że niektórzy zwolnieni pracownicy, którzy się kwalifikowali, mogli zostać nieuwzględnieni we wnioskach EFG. Komisja nie została jednak poinformowana o jakimkolwiek przypadku umyślnego wykluczenia jakichkolwiek zwolnionych pracowników. Poza tym zidentyfikowanie wszystkich przedsiębiorstw i osób dotkniętych zwolnieniami wymaga czasu i wysiłku. W związku z tym na pewnym etapie państwa członkowskie mogły się decydować na przechodzenie w danej sprawie do kolejnego etapu, uznając, że koszty (zarówno pod względem finansów, jak i czasu) związane z szukaniem wszelkich innych, ewentualnie kwalifikujących się pracowników są nieproporcjonalne do prawdopodobnych korzyści. Ponadto pracownicy dotknięci zwolnieniami, nawet jeżeli nie zostali uwzględnieni we wniosku, mogli otrzymać pomoc w innych formach.

18.

Na podstawie przedstawionych sprawozdań końcowych dotyczących wniosków EFG w Irlandii Komisja jest zdania, że państwo członkowskie podjęło wysiłki w celu ustanowienia powiązania między zindywidualizowanymi usługami a faktycznymi potrzebami rynku pracy.

23. a)

Uwaga Trybunału ma zastosowanie jedynie do państw członkowskich, w których występują wyższe wskaźniki współfinansowania, takich jak te, które wymienił Trybunał, i nie należy jej traktować jako zasady ogólnej.

24.

Komisja rozumie, że Zjednoczone Królestwo nigdy nie składało wniosku dotyczącego finansowania w ramach EFG raczej z przyczyn politycznych niż ze względów związanych z samym EFG.

25.

Komisja jest zdania, że poziom UE jest najbardziej właściwym poziomem do zajęcia się wpływem zmian strukturalnych w handlu światowym. Z takiego politycznego podejścia wynika, że wsparcie UE powinno być zapewnianie osobom dotkniętym skutkami globalizacji. Wsparcie to, udzielane w ramach EFG, ma istotną europejską wartość dodaną. W związku z tym pojawia się pytanie, czy wyraźna wartość dodana przekłada się także na skuteczne działanie. W tym względzie Komisja podkreśla, że skuteczność EFG można także ocenić na podstawie liczby beneficjentów, którzy podnieśli swoje kompetencje i umiejętności zawodowe, tym samym zwiększając swoją zdolność do zatrudnienia na rynku pracy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

27.

Na podstawie porównań z międzynarodowymi źródłami danych, w szczególności z danymi Eurostatu, można stwierdzić, że wskaźniki integracji są satysfakcjonujące pomimo bardzo trudnych warunków. Z tabeli 2 wynika, że średnio 34% wszystkich uczestników uwzględnionych we wnioskach skontrolowanych przez Trybunał zostało ponownie zintegrowanych jeszcze przed końcem czasu trwania pomocy z EFG, blisko 46% – w ciągu 3–12 miesięcy po zakończeniu pomocy z EFG, a ponad 51% osób – w ciągu 12 miesięcy po zakończeniu pomocy z EFG.

W głównych wnioskach przedstawionych w sprawozdaniu z oceny śródkresowej dotyczącym funkcjonowania EFG pomiędzy 2007 r. a kwietniem 2009 r. wskazano, że w 15 ocenianych wnioskach EFG średni wskaźnik powrotu do zatrudnienia pracowników dotkniętych zwolnieniami wynosił 42% bezpośrednio po zakończeniu okresu wdrażania działań w ramach EFG. Wynik ten można uznać za bardzo dobry.

Według danych Eurostatu na temat zmiany stanu na rynku pracy dotyczącej podejmowania pracy przez osoby bezrobotne w 2010 r. wskaźnik dla UE wynosi 28,7%. Na tym tle wskaźnik reintegracji w wysokości 42% wypada korzystnie.

Obowiązki państw członkowskich w zakresie sprawozdawczości określono w art. 15 rozporządzenia EFG oraz w odpowiednich decyzjach w sprawie finansowania. Państwa członkowskie wypełniły wspomniane obowiązki, przedstawiając swoje sprawozdania końcowe dotyczące 8 skontrolowanych wniosków. Wszelkie dodatkowe dane są zatem gromadzone przez państwa członkowskie dobrowolnie.

29.

Komisja zauważa, że w rozporządzeniu nr 1927/2006 w sprawie EFG nie określono ilościowych celów dotyczących reintegracji oraz przypomina, że różne środki w ramach EFG można oceniać także na podstawie innych wskaźników i za pomocą innych środków (takich jak oceny). Na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała docelowy poziom reintegracji wynoszący 50% po 12 miesiącach wdrażania.

31.

Komisja podkreśla, że EFG i EFS są funduszami wspierającymi uzupełniające się środki w ramach polityki, których celem jest zaradzenie konsekwencjom wpływu globalizacji na rynek pracy. Zgodnie z zasadą pomocniczości zestaw środków w ramach EFG jest opracowywany na poziomie państwa członkowskiego i w znacznym stopniu jest on podobny do głównych działań prowadzonych w ramach EFS w celu wspierania powrotu do zatrudnienia.

32.

Wsparcie dochodów nigdy nie było stosowane jako samodzielny środek. Zgodnie z rozporządzeniem EFG wsparcie to stanowiło zawsze część pakietu, w połączeniu z aktywnymi środkami rynku pracy, których pozytywne skutki potwierdzono w ocenie śródkresowej i w wielu sprawozdaniach końcowych dotyczących wniosków EFG.

Opracowując odpowiednie pakiety zindywidualizowanych środków w ramach EFG, państwa członkowskie działały zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1927/2006 („kwalifikowane działania”). W okresie realizacji wspomniany pakiet środków realizowany jest z pomocą z EFG. Środki te obejmują: ogólne doradztwo w trakcie poszukiwania pracy, szkolenie, dodatki na poszukiwanie pracy, dodatki na szkolenie, wsparcie przedsiębiorczości, mobilności geograficznej oraz dofinansowanie zatrudnienia itd.

34.

Celem gromadzenia danych dotyczących monitorowania w ramach EFS nie jest identyfikacja dziesiątek tysięcy (ewentualnych) projektów EFS wspieranych w ramach obecnych 117 programów operacyjnych EFS (w latach 2007–2013). Celem tego monitorowania jest natomiast gromadzenie statystyk dotyczących realizacji programów na podstawie danych finansowych (z podziałem na priorytety określone w rozporządzeniu EFS) oraz danych dotyczących liczby wspieranych osób (z podziałem na płeć, poziom wykształcenia itd.).

W odniesieniu do jakości danych dotyczących monitorowania w ramach EFS Komisja zauważa, co następuje:

- a) jakość wskaźników ulega ciągłej poprawie;
- b) Komisja podejmuje działania na posiedzeniach komitetu monitorującego, gdy stwierdza, że wskaźniki wyników są niewystarczające;
- c) Komisja sprawdza, w jaki sposób w ramach działań osiąga się wyznaczone cele na podstawie wszystkich otrzymanych informacji oraz ocen *ex post*.

Na lata 2014–2020 Komisja przedstawiła propozycję obowiązkowych wskaźników produktu i rezultatu.

36.

Celem finansowania w ramach EFG jest umożliwienie państwom członkowskim podejmowania działań w terenie po wydaniu przez nie kwoty przeznaczonej na współfinansowanie; finansowanie to nie decyduje o szybkości ich realizacji ani nie powinno wpływać na szybkość rozpoczynania tych działań.

ODPOWIEDZI KOMISJI

To państwa członkowskie są odpowiedzialne za jak najszybsze zapewnienie odpowiedniej pomocy swoim bezrobotnym pracownikom. Późne przyjmowanie decyzji w sprawie finansowania działań, które powinny być (pre-)finansowane ze środków krajowych, nie powinno być postrzegane jako przeszkoda w zwiększaniu szybkości wdrażania.

38.

EFG oraz EFS są uzupełniającymi się funduszami, w ramach których zapewniana jest długotrwała pomoc strategiczna lub które pełnią funkcję jednorazowej, ograniczonej w czasie, szczególnej pomocy w nadzwyczajnej sytuacji związanej z restrukturyzacją. Cel EFG zostaje zrealizowany, nawet jeżeli, z konkretnych powodów istotnych w danym przypadku, środki z EFG napływają później niż inne fundusze wsparcia.

Należy zauważyć, że to państwa członkowskie odpowiadają za zarządzanie komplementarnością pomiędzy EFS i EFG w jak najlepszy sposób, z uwzględnieniem panujących w danym czasie warunków lokalnych.

43.

W obecnej sytuacji na świecie należy zauważyć, że na tym etapie Komisja nie może mieć wiedzy o możliwych skutkach różnic wśród ogółu populacji dotkniętej globalizacją oraz odpowiednich zdolności do zatrudnienia tych różniących się grup.

45.

Komisja zauważa, że dane dotyczące reintegracji przedstawione w sprawozdaniach końcowych państw członkowskich są zasadniczo spójne i wiarygodne. Jeżeli z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynikają rozbieżności, podejmowane są natychmiastowe działania.

Końcowe sprawozdania dotyczące EFG mają z góry określoną, standardową formę, co pozwala na porównywanie wniosków, w odniesieniu do których przyznano wsparcie w ramach EFG. Państwa członkowskie objęte kontrolą wypełniły swoje obowiązki w zakresie sprawozdawczości zgodnie z art. 15 rozporządzenia EFG nr 1927/2006.

Jednocześnie Komisja jest zdania, że w ramach EFG udało się osiągnąć optymalną równowagę pod względem kosztów i korzyści, co wynika z przeglądu obowiązków nałożonych na państwa członkowskie, obejmujących monitorowanie, sprawozdawczość i ocenę, oraz jakości i ilości dostarczonych danych.

46.

Komisja dokładnie przeanalizowała wszystkie sprawozdania końcowe, a w stosowanych przypadkach podjęła dalsze działania. Wszelkie istotne dane przechowywane są w bazie danych EFG, co pozwala Komisji monitorować i sporządzać sprawozdania.

Jeżeli chodzi o charakter i odsetek dodatków wypłaconych lub przeznaczonych na dotychczasowe wnioski EFG, sytuacja wygląda, jak opisano poniżej.

Na podstawie wniosków Komisja określa oczekiwanie dotyczące udziału dodatków w końcowej całkowitej wartości wydatków na projekt. Następnie, po otrzymaniu sprawozdania końcowego, Komisja otrzymuje informacje na temat rzeczywistych wydatków.

Do celów bazy danych wykorzystywane są obydwie źródła, co pozwala na uzyskanie szczegółowych informacji. Należy zauważyć, że sprawozdania końcowe ze względu na swój charakter są udostępniane sześć miesięcy po zakończeniu okresu wdrażania. W związku z tym w odniesieniu do niektórych wniosków dane końcowe nie są jeszcze dostępne, ponieważ w wielu przypadkach wdrażanie trwa nadal.

Komisja udoskonala monitorowanie wszystkich środków wsparcia dzięki dalszemu rozwijaniu swojej bazy danych; w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia EFG na lata 2014–2020 zaproponowała, aby państwa członkowskie przedstawiały sprawozdanie okresowe.

47.

Komisja jest zdania, że poziom UE jest najbardziej właściwym poziomem do zajęcia się wpływem zmian strukturalnych w handlu światowym. Z takiego politycznego podejścia wynika, że wsparcie UE powinno być zapewnianie osobom dotkniętym skutkami globalizacji.

We wnioskach przedstawionych w sprawozdaniu końcowym z oceny śródkresowej (GHK – 2011 r.) wskazano, że EFG zapewnił „istotną wartość dodaną”. Ponadto w sprawozdaniu tym stwierdzono, iż „niezależni eksperci przyznali, że bez wsparcia w ramach EFG nie udałooby się osiągnąć praktycznie żadnych rezultatów”.

48.

Zgodnie z art. 3 w ramach EFG współfinansowane są zintegrowane pakiety dla pracowników, w tym dodatki związane z poszukiwaniem pracy i z tytułu przeprowadzki lub dodatki dla osób fizycznych związane z uczeniem się przez całe życie i działaniami szkoleniowymi.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ponadto Eurostat stwierdza w dokumencie pt. „Baza danych dotyczących polityki rynku pracy – metodyka” (zgodnie z definicją OECD), że świadczenia dla bezrobotnych, które otrzymują uczestnicy w ramach środków polityki rynku pracy (zamiast dodatków na szkolenia, wynagrodzeń lub podobnych środków), powinny zostać uwzględnione w wydatkach ponoszonych na ten środek i wyłączone z kwot zgłaszanych jako świadczenia dla bezrobotnych.

49.

Intencją Komisji nie jest nadmierne podkreślanie znaczenia działań szkoleniowych, które stanowią tylko jedną część pakietu kwalifikowalnych działań realizowanych łącznie przez państwa członkowskie. Oprócz tego pakiet obejmuje kształcenie, zakładanie przedsiębiorstwa, poradnictwo zawodowe, staże, opiekę mentora w nowej pracy, partnerskie interakcje grupowe i wiele innych.

50.

Prawodawca uznał, że dla Unii Europejskiej ważne jest zapewnienie wsparcia zwolnionym pracownikom, kiedy zmiany w handlu lub – przez ograniczony czas – światowy kryzys finansowy i gospodarczy mają negatywny wpływ na zatrudnienie. Taką solidarność UE z pracownikami dotkniętymi zwolnieniami oraz z państwami członkowskimi należy postrzegać w szerszym kontekście, w którym widoczny jest związek pomiędzy rolą odgrywaną przez UE w negocjacjach handlowych prowadzonych na poziomie światowym lub skutkami globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego a (społeczną) odpowiedzialnością, którą UE bierze na siebie, gdy negatywne skutki tych zjawisk są znaczące na poziomie lokalnym lub regionalnym.

W tym kontekście Komisja uważa, że należy zapewnić możliwość przejęcia całkowitych kosztów oraz traktować wszystkie państwa członkowskie w równy sposób. W przypadku finansowania dodatków, które w przeciwnym razie wypłacałoby dane państwo członkowskie, to państwo członkowskie może otrzymać wsparcie na takim samym poziomie, jaki przysługiwałby państwu członkowskiemu, w którym wspomniane dodatki nie istnieją. Nieprzestrzeganie tej zasady spowodowałoby traktowanie różnych państw członkowskich w odmienny sposób.

Wsparcie przyznawane w ramach EFG powinno być postrzegane jako „pakiet”, który jest większy i bardziej skuteczny niż prosta suma jego części składowych. Wszystkie uzgodnione dodatki powinny być traktowane jako część tego pakietu i mogą podlegać ocenie na podstawie ogólnej skuteczności pakietów dla poszczególnych pracowników (decyzja o przyznaniu wsparcia), tj. na podstawie liczby docelowych pracowników, którzy znaleźli nowe zatrudnienie.

52.

Artykuł 3 rozporządzenia EFG nr 1927/2006 nie wyklucza wsparcia dochodów, o ile wsparcie to stanowi integralną część pakietu obejmującego przykładowo szkolenie, opiekę mentora, wsparcie nowych mikroprzedsiębiorstw itd. Ponadto w art. 3 nie narzuca się ani nie wyklucza żadnych minimalnych lub maksymalnych wysokości dodatków.

53.

Komisja nie podziela krytycznego podejścia Trybunału, ponieważ jest zdania, że szkolenie i wsparcie dochodów należy traktować jako pakiet. Komisja przypomina, że obowiązujące rozporządzenie EFG zabrania współfinansowania środków pasywnych.

Wspólna odpowiedź dotycząca pkt 54–56.

Komisja zauważa, że obowiązujące rozporządzenie EFG zabrania współfinansowania środków pasywnych, nie wprowadza jednak pułapu w odniesieniu do dodatków w ramach pakietu środków zindywidualizowanych. Zaproponowano wprowadzenie takiego pułapu w przyszłym rozporządzeniu EFG (na lata 2014–2020), w którym ma on być określony na poziomie 50%. Celem proponowanej zmiany jest zwiększenie efektywności środków EFG i zapewnienie równych warunków działania państwom członkowskim.

Ponadto, jak zauważono w pkt 46, Komisja dysponuje bazą danych, za pośrednictwem której ma dostęp do odpowiednich danych i statystyk dostarczanych w ramach składanych wniosków oraz przedstawianych w sprawozdaniach końcowych dotyczących EFG.

Wspólna odpowiedź dotycząca pkt 57–59.

Komisja jest zdania, że obydwa państwa członkowskie traktowano w sposób spójny i na zasadzie równości.

EFG jest zarządzany w ramach zarządzania dzielonego. W związku z tym Komisja musi polegać na informacjach udostępnianych jej przez państwa członkowskie. Komisja analizuje te informacje, a na podstawie ich oceny podejmuje działania, a ponadto przeprowadza audyty wniosków EFG według własnych kryteriów oceny ryzyka.

Jeżeli chodzi o dwa państwa członkowskie, o których wspominał Trybunał, Niemcy dostarczyły szczegółowe informacje na temat systemu dodatków, przeprowadzając badanie, w wyniku czego same nałożyły ograniczenie na przyznawanie wsparcia w zakresie dodatków. Opierając się na swojej ocenie, Komisja zaakceptowała wyniki tego badania. Na wezwanie Komisji Austria przedstawiła informacje dotyczące jej systemu dodatków. Komisja przeanalizowała w ten sam sposób informacje przedstawione przez Austrię i nie miała żadnych podstaw, żeby je odrzucić.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wspólna odpowiedź dotycząca pkt 60–62.

Państwa członkowskie są upoważnione i zachęcane do rozpoczęcia wdrażania zaplanowanych przez siebie środków natychmiast po uzyskaniu gotowości i jak najwcześniej, tak aby pracownicy nie musieli czekać na przysługującą im pomoc. Państwa członkowskie powinny to zrobić przed ostatecznym zatwierdzeniem wniosku przez władzę budżetową. Innymi słowy, fakt, że zatwierdzenie wymaga czasu, nie powinien mieć wpływu na wystarczająco szybką reakcję w terenie.

W zależności od rodzaju wniosku EFG (art. 2 lit. a) lub b)) państwa członkowskie mają czteromiesięczny lub dziewięciomiesięczny okres odniesienia, w którym następują zwolnienia. Po nim następuje dziesięcioletni okres (art. 5 rozporządzenia EFG), w trakcie którego państwa członkowskie finalizują swoje wnioski. Państwa członkowskie konsultują się z Komisją podczas obydwu tych okresów, często jeszcze przed rozpoczęciem okresu odniesienia, w przypadkach, w których duże przedsiębiorstwo ogłosiło przyszłe zwolnienia, które ewentualnie mogą kwalifikować się do pomocy z EFG.

Wszystkie te konsultacje dotyczą formularza wniosku i danych niezbędnych do jego wypełnienia. Każdy wniosek EFG był rozpatrywany na podstawie zawartych w nim informacji, a państwa członkowskie uzyskały możliwość przedstawiania dalszych informacji po złożeniu swoich wniosków do momentu, w którym Komisja uzyskała wszystkie dane umożliwiające jej przedstawienie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu argumentów uzasadniających kwalifikowalność danego wniosku. Komisja jeszcze nigdy nie odrzuciła wniosku EFG z powodu niewystarczającej ilości informacji przedstawionych przez wnioskujące państwo członkowskie.

65.

W miarę możliwości Komisja usiłuje zminimalizować opóźnienia, zapewniając jednocześnie prawidłowy przebieg procedur.

Czas potrzebny do przyjęcia decyzji w sprawie finansowania w ramach EFG nie uniemożliwia podejmowania działań przez państwa członkowskie.

Uwzględniając długość postępowania oceniającego, Komisja zaproponowała na lata 2014–2020 wprowadzenie ostatecznego terminu dla państw członkowskich na przedstawianie dodatkowych informacji oraz warunku, że takie dodatkowe informacje powinny być przedstawiane jedynie w wyjątkowych przypadkach. Także skutki krzywej uczenia się pozostają widoczne od jakiegoś czasu, co pozwala na pewne przyspieszenie całego procesu. Wszystkie ukie-
runkowane zmiany łącznie, w tym wnioski elektroniczne, powinny pozwolić na znaczne skrócenie czasu trwania oceny oraz przyspieszenie następującego po niej przyjęcia decyzji w sprawie finansowania.

67.

Przeważająca część procesu przygotowywania decyzji w sprawie finansowania zbiega się z procedurą budżetową, tak więc jedynie przyjęcie decyzji w wyniku procedury uprawnienia następuje po podpisaniu decyzji przez władzę budżetową. Cztery tygodnie, o których wspomina Trybunał, obejmują zarówno przyjęcie decyzji w sprawie finansowania w wyniku procedury uprawnienia oraz faktyczne zobowiązanie i wypłatę pomocy.

68.

Komisja odsyła do odpowiedzi dotyczącej pkt 60–62.

69.

Z powodów, o których mowa w pkt 65 i 67, procedury EFG przekraczają poziom złożoności związany ze zwykłymi decyzjami w sprawie finansowania wydawanymi przez Komisję. Jak zauważa Trybunał (pkt 66), ważnych części procedury nie można skrócić. Komisja starała się przyspieszyć cały proces zatwierdzania i w związku z tym prowadzi aktywne prace w celu określenia kolejnych sposobów skrócenia jego całkowitego czasu trwania, na przykład dzięki zaproponowaniu w swoim wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia wprowadzenia wniosków elektronicznych lub wyznaczania bardziej restrykcyjnych terminów zarówno dla państw członkowskich, jak i Komisji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

72.

Komisja zwraca uwagę na wnioski przedstawione w sprawozdaniu z oceny śródkresowej na temat wartości dodanej. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że EFG zapewnił „istotną wartość dodaną”, a „niezależni eksperci przyznali, że bez wsparcia w ramach EFG nie udało się osiągnąć praktycznie żadnych rezultatów”.

73.

Komisja dąży wraz z państwami członkowskimi do osiągnięcia optymalnej równowagi pomiędzy zapewnieniem kompleksowego zakresu pomocy oraz czasem niezbędnym do przygotowania i złożenia wniosku. Komisja podkreśla, że osoby, które pracowały dla dostawców rynku niższego szczebla i zostały dotknięte zwolnieniami, nigdy nie były wykluczane celowo. Ponadto pracownicy dotknięci zwolnieniami, nawet jeżeli nie zostali uwzględnieni we wniosku, mogli otrzymać pomoc w innych formach.

75.

Komisja zgadza się, że EFG i EFS stanowią uzupełniające się środki w ramach polityki wspierające powrót zwolnionych pracowników do zatrudnienia, oraz zauważa, że Trybunał wymienia 7 z 27 państw członkowskich, które preferowały EFS zamiast EFG (pkt 23–24). Komisja odsyła także do swojej odpowiedzi dotyczącej zalecenia nr 3 przedstawionego przez Trybunał.

76.

Komisja zauważa, że zasadniczo dysponuje dokładnymi i szczegółowymi danymi na temat reintegracji w odniesieniu do wszystkich wniosków EFG. Jeżeli chodzi o poziom szczegółowości wspomnianych danych, w przypadku wszystkich skontrolowanych wniosków państwa członkowskie wywiązywały się ze swoich obowiązków w zakresie sprawozdawczości zgodnie z art. 15 rozporządzenia EFG nr 1927/2006.

Ponadto Komisja podkreśla, że w rozporządzeniu nr 1927/2006 w sprawie EFG nie określono celów dotyczących reintegracji.

W swoim wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia EFG na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała docelowy poziom reintegracji pracowników powracających do zatrudnienia wynoszący 50% po roku od dnia złożenia wniosku.

Zalecenie 1

Komisja zgadza się z zaleceniem zapewnienia dostępności aktualnych i wiarygodnych danych dotyczących monitorowania. W tym celu Komisja podjęła już niezbędne kroki, przyjmując wniosek w sprawie EFG na lata 2014–2020. Wniosek ten obejmuje wprowadzenie obowiązku przedstawienia przez państwa członkowskie sprawozdania okresowego w celu zapewnienia szybszego dostępu do bardziej aktualnych i wiarygodnych danych.

Należy jednak zauważyć, że ten element wniosku Komisji nie spotkał się z pozytywnym przyjęciem w Radzie. Komisja przedstawiła swój wniosek, mając jednocześnie na celu zapewnienie optymalnej równowagi pod względem kosztów i korzyści pomiędzy obowiązkami nakładanymi na państwa członkowskie a jakością i ilością wymaganych danych.

Ponadto Komisja zauważa, że krajowe przepisy dotyczące ochrony danych osobowych wiążą się z ryzykiem powstania sytuacji, w której pełne wdrożenie wspomnianego zalecenia będzie utrudnione.

77.

Wszystkie państwa członkowskie składające wnioski EFG są traktowane przez Komisję w równy sposób. Na przyznanie przez Komisję większego lub mniejszego wsparcia na rzecz państwa członkowskiego nie wpływa zasobność krajowego systemu pomocy społecznej. Prawodawca uznał, że traktowanie wszystkich państw członkowskich na zasadzie równości jest zasadniczym aspektem EFG.

Ponadto ważną cechą EFG jest powiązanie z negatywnymi aspektami, jakie globalizacja może mieć w tym kontekście na poziomie lokalnym czy regionalnym. Wymiar UE zapewnia w tym kontekście pełne wsparcie i stanowi kluczową wartość dodaną.

78.

Komisja odsyła do odpowiedzi dotyczących pkt 48–52. Komisja zauważa, że wsparcie udzielane w ramach EFG należy traktować jako finansowanie pakietu wzajemnie powiązanych środków, które jako całość przyczyniają się do powodzenia finansowanych działań.

W ramach EFG pracownicy otrzymują bowiem wsparcie dzięki różnym formom pomocy obejmującym dodatki zapewniające pracownikom wystarczający dochód na czas trwania środków aktywizacji, a tym samym umożliwiając im korzystanie z różnych wspieranych działań, takich jak szkolenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W rozporządzeniu EFG nie ustanowiono warunków ani nie określono preferencji dotyczących źródła wspomnianych dodatków, a na podstawie przeprowadzonych ocen nie można wskazać żadnego zróżnicowania pod względem skuteczności lub wyników związanego ze źródłem lub rodzajem dodatku dla pracowników biorących udział w kursach szkoleniowych (lub innych działaniach) w celu znalezienia nowego zatrudnienia.

79.

Komisja udoskonala monitorowanie wszystkich środków wsparcia dzięki dalszemu rozwijaniu swojej bazy danych; w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia EFG na lata 2014–2020 zaproponowała, aby państwa członkowskie przedstawiały sprawozdanie okresowe.

Komisja jest zdania, że wszystkie państwa członkowskie są traktowane w sposób spójny i na zasadzie równości, i odsyła do swojej odpowiedzi dotyczącej pkt 57–59.

Zalecenie 2

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie Trybunału i w związku z tym na lata 2014–2020 proponuje wprowadzenie pułapu w odniesieniu do dodatków (50%). Wniosek ten powinien jeszcze bardziej poprawić efektywność i zwiększyć europejską wartość dodaną środków w ramach EFG oraz zapewnić równe warunki działania wszystkim państwom członkowskim.

Ponadto w ciągu ostatnich sześciu lat Komisja (a następnie władza budżetowa) zatwierdzała jedynie te wnioski EFG, w przypadku których istniało prawdopodobieństwo zapewnienia wartości dodanej.

Wnioski z oceny śródkresowej pokazują wyraźnie, że cel ten został osiągnięty.

80.

Komisja przyznaje, że obecny proces zatwierdzania jest długi, dlatego w miarę możliwości usiłuje zminimalizować opóźnienia, zapewniając jednocześnie prawidłowy przebieg procedur. Obecnie Komisja prowadzi aktywne prace w celu osiągnięcia postępów w tym względzie. Należy jednak zauważyć, że procedury nie decydują o szybkości docierania wsparcia do pracowników ani też nie ograniczają solidarności.

Komisja faktycznie zachęca państwa członkowskie do podejmowania działań na jak najwcześniejszym etapie.

Należy zauważyć, że każdy wniosek EFG był rozpatrywany na podstawie zawartych w nim informacji, a państwa członkowskie uzyskały możliwość przedstawiania dalszych informacji po złożeniu swoich wniosków do momentu, w którym Komisja uzyskała wszystkie dane umożliwiające jej przedstawienie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu argumentów uzasadniających kwalifikowalność danego wniosku.

W wyniku przeprowadzania pełnego procesu możliwe jest osiągnięcie wysokiego wskaźnika skuteczności wniosków EFG.

81.

EFG nie wchodzi w zakres wieloletnich ram finansowych, co oznacza, że każdy wniosek EFG należy przedstawiać Radzie i Parlamentowi Europejskiemu indywidualnie.

Zalecenie 3

Komisja uważa, że zalecenie to zostało już wdrożone, ponieważ wariant polegający na włączeniu EFG do EFS w latach 2014–2020 został poddany szczegółowej ocenie i analizie w ramach oceny skutków oraz oceny *ex ante* wniosku Komisji dotyczącego nowego rozporządzenia EFG. Rada Europejska i Parlament Europejski zasadniczo wyraziły zgodę na dalsze funkcjonowanie funduszu.

Komisja zwraca uwagę na wnioski przedstawione w sprawozdaniu z oceny śródkresowej. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że EFG zapewnił „istotną wartość dodaną”, a „niezależni eksperci przyznali, że bez wsparcia w ramach EFG nie udałooby się osiągnąć praktycznie żadnych rezultatów”.

Należy zauważyć, że wydatki w ramach EFG są ze swej natury nieprzewidywalne, natomiast EFS został ustanowiony w celu rozwiązywania średniookresowych i długookresowych problemów strukturalnych, które wymagają stabilnych strategii inwestowania. Komisja uznała zatem, że lepszym wyjściem będzie pozostawienie EFG poza kontekstem EFS oraz poza zakresem wieloletnich ram finansowych, umożliwiając w zamian elastyczność finansową, jakiej wymaga EFG.

Decyzja w sprawie tego, czy składany wniosek ma dotyczyć finansowania w ramach EFS czy w ramach EFG, podejmowana jest na poziomie państwa członkowskiego (pod warunkiem, że program operacyjny EFS uzgodniony z Komisją umożliwia takie rozważane wsparcie w ramach EFS).

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 7/2013

Czy Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji zapewnił wartość dodaną UE dzięki wsparciu reintegracji zawodowej zwalnianych pracowników?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 38 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-325-5

doi:10.2865/94233

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY OCENIŁ WARTOŚĆ DODANĄ UE DZIAŁAŃ EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU DOSTOSOWANIA DO GLOBALIZACJI (EFG) MAJĄCYCH NA CELU UMOŻLIWIENIE ZWOLNIONYM PRACOWNIKOM POWROTU NA RYNEK PRACY. PRAWIE WSZYSCY KWALIFIKUJĄCY SIĘ PRACOWNICY OTRZYMALI DOSTĘP DO ZINDYWIDUALIZOWANYCH I SKOORDYNOWANYCH ŚRODKÓW POMOCY, JEDNAK WSZYSTKIE SKONTROLOWANE WNIOSKI EFG OBEJMOWAŁY ŚRODKI WSPARCIA DOCHODÓW, KTÓRE I TAK BYŁY GWARANTOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE. KONTROLA WYKAZAŁA RÓWNIEŻ, ŻE DANE DOTYCZĄCE REINTEGRACJI BYŁY NIEWYSTARCZAJĄCE, A PROCEDURA ZATWIERDZANIA WSPARCIA W RAMACH EFG JEST ZBYT DŁUGOTRWAŁA.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

