



Bruxelles, 16.5.2018  
COM(2018) 297 final

## **RAPORT AL COMISIEI**

**Raport al Comisiei privind evaluarea la jumătatea perioadei a Fondului european de  
ajustare la globalizare (FEG)**

{SWD(2018) 192 final}

## Context

Fondul european de ajustare la globalizare (FEG) a fost creat în urmă cu zece ani cu scopul de a manifesta solidaritate și de a acorda sprijin lucrătorilor disponibilizați în urma schimbărilor structurale majore din configurația comerțului mondial datorate globalizării. Domeniul de aplicare al acestuia, definit în Regulamentul (CE) nr. 1927/2006 privind FEG, a fost extins în 2009 prin Regulamentul (CE) nr. 546/2009 pentru a include disponibilizările datorate crizei financiare și economice mondiale. FEG cofinanțează măsuri implementate de statele membre pentru a ajuta lucrătorii disponibilizați să se reintegreze pe piața forței de muncă în situațiile în care concedierea acestora a avut un impact major asupra economiei, în special asupra nivelurilor de ocupare a forței de muncă dintr-o anumită regiune sau dintr-un sector industrial. O clauză de derogare din articolul 6 alineatul (2) al actualului Regulament (UE) nr. 1309/2013<sup>1</sup> (denumit în continuare „Regulamentul FEG”) permite statelor membre care se confruntă cu rate ale șomajului ridicate în rândul tinerilor să includă tinerii care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare (NEET) în cereri FEG până la finalul anului 2017<sup>2</sup>.

## Domeniul de aplicare al evaluării la jumătatea perioadei

În conformitate cu articolul 20 din Regulamentul FEG, Comisia a desfășurat această evaluare la jumătatea perioadei pentru a evalua cum și în ce măsură FEG își atinge obiectivele.

Evaluarea la jumătatea perioadei acoperă toate cele 29 de cazuri FEG prezentate în 2014 și 2015<sup>3</sup>. Cazurile, care provin din zece state membre diferite, acoperă 21 de sectoare economice, cele mai multe cereri înregistrate în această perioadă vizând sectorul construcțiilor de mașini (patru cazuri) și sectorul comerțului cu amănuntul (trei cazuri). Numărul cererilor FEG a scăzut datorită redresării economice, reducând volumul de date disponibile pentru analiză.

Au fost evaluate eficacitatea, sustenabilitatea, eficiența, coerența, relevanța și valoarea adăugată europeană a rezultatelor obținute. S-au depășit astfel cerințele prevăzute în Regulamentul FEG de evaluare a eficacității și sustenabilității, realizându-se o evaluare comprehensivă la nivel de instrument și caz<sup>4</sup>.

Evaluarea la jumătatea perioadei este prezentată sub forma unui document de lucru al serviciilor Comisiei (SWD). Evaluarea sub formă de SWD se bazează în principal pe studiul de evaluare realizat de un contractant extern, acceptat de DG EMPL în decembrie 2016.

---

<sup>1</sup> [Regulamentul \(UE\) nr. 1309/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de ajustare la globalizare \(2014-2020\) și de abrogare a Regulamentului \(CE\) nr. 1927/2006.](#)

<sup>2</sup> Extinderea clauzei de derogare este în prezent în curs de revizuire.

<sup>3</sup> Datele privind cazurile prezentate în 2016 sunt disponibile în raportul bianual privind FEG, [COM\(2017\)636 final](#).

<sup>4</sup> Evaluarea se bazează pe orientările privind o mai bună legiferare (*Better Regulation Guidelines – BRG*) ale Comisiei Europene [[COM\(2015\)215 final](#)]. BRG au fost introduse în 2015 ca abordare integrată ce acoperă întregul ciclu al elaborării de politici, propunându-și să îmbunătățească calitatea politicilor și legilor UE în vederea atingerii obiectivelor la costuri minime. În ceea ce privește evaluările, pe lângă stabilirea unui cadru extins pentru examinarea criteriilor de evaluare, BRG pune accent pe consultarea părților interesate. Comisia a consultat foarte multe entități pentru a se asigura că interesul public general al UE – și nu interesele speciale ale unui număr mic de grupuri implicate – este reflectat în viitoarea concepție a FEG, conform prevederilor BRG.

Informații suplimentare pentru SWD au fost adunate și analizate din rapoarte și evaluări anterioare și din experiența generală acumulată în activitatea de gestionare a FEG.

În conformitate cu dispozițiile articolului 20 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul FEG, raportul de față sintetizează rezultatele principale pentru instituțiile și organismele UE și pentru partenerii sociali. Rezultatele evaluării vor contribui și la dezvoltarea orientării viitoare a FEG în materie de concepție și de politici.

### Principalele concluzii

Datorită desfășurării timpurii a evaluării la jumătatea perioadei a FEG, s-a putut analiza doar un volum limitat de informații și experiențe din perioada curentă. În plus, redresarea economică a dus la o scădere a numărului de cereri FEG, reducând și mai mult volumul datelor disponibile. Rezultatele evaluării trebuie interpretate cu prudență ca urmare a gradului limitat de robustețe a datelor disponibile, în ciuda eforturilor Comisiei de a evalua situația într-un mod cât mai amplu și de a consulta cât mai multe entități.

În ceea ce privește *învățarea organizațională*, o lecție importantă învățată în cadrul acestui exercițiu este că evaluarea, programată conform prevederilor Regulamentului FEG, a avut loc prea devreme. Recomandăm să li se permită inițiativelor viitoare să avanseze suficient în ciclul de implementare astfel încât să se poată aduna și analiza mai multe date, iar evaluările să fie programate corespunzător.

În ceea ce privește *eficacitatea* FEG, rata de reintegrare a lucrătorilor disponibilizați pe piața muncii s-a îmbunătățit în comparație cu perioada de finanțare anterioară (de la 49% la 56%). Cu toate acestea, datele sugerează că ratele de reintegrare sunt specifice fiecărui caz în parte, depinzând de pildă de situația economică particulară din zona vizată. Prin urmare, este dificil să comparăm ratele de reintegrare de la un caz la altul sau să identificăm elemente adecvate de comparare a măsurilor similare. Pentru a depăși acest obstacol, recomandăm ca statele membre să stabilească obiective specifice pentru fiecare caz.

Mobilizarea asistenței oferite lucrătorilor concediați poate fi justificată arătând că disponibilizările s-au produs din cauza „globalizării” sau a „crizei financiare și economice”. Acești termeni nu au fost însă definiți în Regulamentul FEG. În general, lipsa definițiilor poate fi percepută ca oferind o anumită flexibilitate, lăsând în același timp și „zone gri” de incertitudine. Identificarea datelor potrivite pentru a justifica un caz constituie o provocare majoră care împiedică deseori statele membre să prezinte cereri. Acest lucru se datorează și faptului că adesea este imposibilă identificarea și individualizarea factorului decisiv care a declanșat un eveniment de restructurare.

Chiar dacă disponibilizările sub pragul general de 500 de lucrători disponibilizați ar putea fi eligibile în baza unei clauze de derogare, statele membre nu sunt sigure cum să arate că disponibilizările respective vor avea probabil un impact major asupra economiei, în special asupra nivelului de ocupare a forței de muncă, întrucât nici acest impact nu este definit de regulament. Devine așadar foarte importantă definirea mai clară a acestui impact major, de pildă dezvoltând indicatori specifici sau un „tablou de bord” care să ajute la analizarea impactului.

Problemele de capacitate administrativă și financiară ale autorităților naționale în cursul etapelor de aplicare și implementare reprezintă un alt obstacol în calea statelor membre atunci când decid dacă să prezinte o cerere sau nu. Problemele se referă în special la indisponibilitatea cofinanțării asistenței oferite și la personalul insuficient al autorităților responsabile de FEG. Acest lucru este adevărat în special în situațiile în care nu există experiență (suficientă) în ceea ce privește utilizarea FEG sau asistența de restructurare în general.

Un factor decisiv aflat la baza FEG și care este utilizat mai puțin de către cele 13 state membre care au aderat la UE din 2004 (UE-13) este structura industrială a țării. Pierderea locurilor de muncă datorită schimbărilor structurale cauzate de globalizarea comercială este mai puțin prevalentă în UE-13.

Măsurile FEG suplimentează măsurile naționale obișnuite și/sau le măresc. Nu s-au observat efecte de dislocare la nivel de caz.

Ajutorul oferit de FEG nu ar fi fost disponibil altfel. Acest lucru arată caracterul complementar și suplimentar al măsurilor FEG.

În plus, asistența FEG ridică barierele din calea participării la măsuri naționale sau la măsuri FEG, oferind servicii suplimentare precum asistență pentru deplasare sau facilități de îngrijire a copiilor.

În ceea ce privește derogarea NEET, statele membre vizate s-au arătat foarte interesate de utilizarea acesteia, cu excepția Spaniei. Cu toate acestea, în total, derogarea a fost folosită doar în nouă cazuri, în trei state membre diferite. Totuși, de fiecare dată când a fost folosită această derogare, tinerii aflați în grupul țintă au beneficiat într-o măsură considerabilă, acesta fiind un ajutor pe care nu l-ar fi primit altfel.

În câteva cazuri evaluarea a evidențiat anumite probleme în ceea ce privește asigurarea livrării în timp util a datelor de monitorizare. Dacă această dificultate persistă, Comisia va trebui să ia în considerare luarea unor măsuri adecvate.

Pe o notă mai generală, cerințele limitate de monitorizare prevăzute în Regulamentul FEG reprezintă o problemă și un obstacol în calea desfășurării unei analize mai detaliate.

În ceea ce privește *sustenabilitatea* rezultatelor, întrucât ciclul de implementare nu a fost suficient de avansat, astfel încât evaluarea a putut acoperi un interval de doar doi ani (cererile depuse în 2014 și 2015), nu sunt disponibile date robuste. Capacitatea de inserție profesională a crescut datorită îmbunătățirii și actualizării competențelor. La nivel individual s-a observat că beneficiarii au dezvoltat o stimă de sine mai ridicată, ceea ce a condus la o atitudine proactivă față de eforturile de căutare a unui loc de muncă.

La nivel instituțional, utilizarea asistenței FEG favorizează dezvoltarea unui mecanism general de livrare a asistenței de restructurare în statele membre care nu au multă experiență în gestionarea disponibilizărilor în masă. În statele membre cu multă experiență în acest sens și care au mecanisme de livrare instituite, FEG servește ca instrument de testare a unor măsuri inovatoare care ar putea fi integrate ulterior în asistența acordată în mod normal.

În ceea ce privește **eficiența** asistenței mobilizate, durata procedurilor din cadrul procesului decizional a fost criticată în continuare, în ciuda reducerii substanțiale a acesteia și a introducerii unor termene limită mai stricte pentru Comisie și statele membre. Durata procedurii de depunere a cererilor a fost limitată, fiind în prezent de 200 de zile în medie, în scădere de la aproximativ 300 de zile în medie în perioada de programare anterioară.

În jumătate din cazuri, statele membre exprimă o opinie pozitivă în ceea ce privește orientarea primită din partea Comisiei Europene în etapa de depunere a cererilor.

Sunt necesare mai multe eforturi pentru a asigura **coerența** finanțării. La nivel de caz nu s-au putut identifica suprapuneri cu alte finanțări UE sau naționale, însă este necesară o mai bună aliniere între FEG și Fondul social european (FSE). FEG a fost creat pentru a oferi măsuri care vin în complementarea altor instrumente precum FSE. O abordare integrată poate fi observată cel mult în interacțiunea dintre finanțarea națională și FEG. Însă statele membre nu creează în prezent pachete strategice de investiții în capitalul uman în care ar putea integra asistența FEG atunci când se confruntă cu evenimente majore de restructurare. În plus, FEG ar putea fi coordonat mai bine cu recomandările din Cadrul de calitate al UE pentru anticiparea schimbărilor și a restructurării (QFR).

În ceea ce privește **relevanța** finanțării FEG, există indicii cum că FEG reprezintă un instrument important pentru dezvoltarea capitalului uman. Părțile interesate, în special cele cu experiență în implementarea măsurilor FEG, se întreabă dacă FEG reprezintă canalul potrivit pentru a oferi asistență pentru NEET. Într-o mai mică măsură, importantă totuși, criteriul crizei nu mai este considerat relevant. În lumina modificărilor din dinamica globalizării, interconectarea crescândă a economiilor mondiale și dezvoltarea lanțurilor de valoare globale vor intensifica cel mai probabil relevanța criteriului de globalizare, însă vor îngreuna în același timp eforturile de a dovedi faptul că disponibilizările au fost cauzate de globalizare. Având în vedere dificultățile înregistrate în furnizarea dovezilor pentru justificarea cererilor, este clar că FEG ar putea fi mobilizat mult mai rapid dacă nu ar fi necesară atât de multă documentație. În acest caz, FEG ar funcționa mai bine ca instrument de asistență în situații de urgență.

Această variantă trebuie analizată și în lumina domeniului de aplicare al FEG, care acoperă globalizarea și criza financiară, dar nu și alte evenimente economice majore. Lucrătorii disponibilizați din alte motive, de pildă automatizare, se confruntă cu dificultăți similare și sunt mai mulți decât cei disponibilizați din cauza globalizării. Dacă domeniul de aplicare ar fi extins pentru a acoperi orice eveniment de restructurare cu un impact advers major, fondul ar putea fi aplicat oricăror situații. Ar fi eliminată așadar nevoia de a dovedi că evenimentele respective de restructurare ar trebui să intre în domeniul de aplicare al FEG.

Evaluarea a constatat că FEG a generat **o valoare adăugată europeană**. Acest lucru este adevărat în special în ceea ce privește efectele sale asupra volumului, ceea ce înseamnă că asistența FEG nu crește doar numărul și diversitatea serviciilor oferite, ci și nivelul de intensitate al acestora. În plus, intervențiile FEG se bucură de un grad ridicat de vizibilitate și demonstrează valoarea adăugată europeană a intervenției direct publicului larg.

### **Implicațiile pentru concepția viitoare a politicilor**

Evaluarea la jumătatea perioadei arată că FEG își atinge obiectivele de a contribui la prioritatea de creștere favorabilă incluziunii din cadrul Strategiei Europa 2020. Acest lucru se

obține manifestând solidaritate și acordând sprijin lucrătorilor disponibilizați datorită globalizării și crizei economice și financiare. Există atât un consens general, cât și dovezi clare cum că ajutorul este util, iar dacă FEG nu ar fi existat, acest ajutor nu ar fi fost acordat.

Cu toate acestea, concepția FEG are nevoie de îmbunătățiri. Există o serie de neajunsuri care ar putea fi depășite în viitor, în special în lumina dezbaterilor post-2020.

#### *Privind domeniul de aplicare*

Informațiile adunate în timpul consultărilor cu părțile interesate desfășurate pe durata evaluării arată că modul de concepție a FEG trebuie revizuit sau definit mai bine, de exemplu în ceea ce privește domeniul său exact de aplicare și criteriile care declanșează utilizarea sa. Conform principiului de subsidiaritate, evenimentele de restructurare trebuie să aibă un impact major asupra economiei și pieței forței de muncă pentru a justifica mobilizarea asistenței FEG. Noțiunea de „impact major” nu este, însă, definită clar. În special în ceea ce privește disponibilizările mai restrânse, sub pragul general de 500 de lucrători disponibilizați, acestea ar putea fi eligibile în baza clauzei de derogare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul FEG – spre exemplu în zonele rurale – însă statele membre nu știu sigur cum să demonstreze existența unui impact major. Se dovedește importantă definirea unui indicator clar în ceea ce privește rata ocupării forței de muncă și efectele sociale. Acest lucru contează în special pe măsură ce lanțurile de valoare devin mai integrate și mai puțin localizate și întrucât majoritatea societăților comerciale din multe state membre sunt IMM-uri.

Nici termenii „globalizare” și „criză” nu sunt definiți clar, iar statele membre de multe ori nu știu în baza cărui criteriu ar trebui să depună o cerere. Identificarea factorului care a cauzat disponibilizarea pentru a identifica posibilitatea calificării evenimentului pentru o cerere și demonstrarea acestui factor în cadrul cererii sunt considerate în mod frecvent obstacole majore în calea depunerii unei cereri de către un stat membru. În lumina acestor dificultăți și având în vedere că mai multe locuri de muncă sunt pierdute datorită schimbărilor tehnologice (în aceste cazuri, lucrătorii disponibilizați se confruntă cu aceleași probleme ca și cei disponibilizați din cauza globalizării, întrucât competențele lor au devenit perimate sau depășite), o posibilă soluție ar fi includerea în domeniul său de aplicare a tuturor evenimentelor de disponibilizare la scară largă care au un impact major. Acest lucru ar duce la o utilizare mai echilibrată a FEG, extinzându-i potențialul pentru statele membre UE-13. S-ar reduce astfel povara necesității de a justifica în cadrul unei cereri faptul că locurile de muncă au fost pierdute din cauza globalizării. Întrucât această etapă este una dintre cele două etape care consumă cel mai mult timp în cadrul fazei de depunere a cererilor, simplificarea ar accelera mobilizarea asistenței FEG cu câteva săptămâni. De asemenea, simplificarea ar oferi statelor membre mici mai multe posibilități de a solicita asistență.

#### *Privind monitorizarea și raportarea*

Pentru a analiza mai bine *eficacitatea* FEG, statelor membre ar trebui să li se solicite să adune date de monitorizare mai detaliate, în special în ceea ce privește categoria de lucrători (profilul profesional și nivelul de educație), statutul profesional al acestora și tipul locului de muncă pe care l-au găsit.

#### *Capacitatea de a aplica și implementa cazuri FEG*

Motivul principal pentru care, deși se confruntă cu cazuri care ar putea intra în domeniul de aplicare al FEG, statele membre nu solicită asistență îl reprezintă problemele de *capacitate financiară și instituțională*. Pe de o parte, ar putea fi vorba de lipsa personalului necesar – în prezent, statele membre pot solicita asistență tehnică doar dacă implementează un caz FEG. Având în vedere că disponibilizările pot interveni pe neașteptate, este important ca statele membre să fie pregătite să reacționeze imediat și să poată transmite o cerere fără întârziere. În plus, în anumite state membre sunt necesare eforturi mai susținute de dezvoltare a capacității instituționale pentru a asigura o implementare eficientă și eficace a cazurilor FEG. Astfel, un buget permanent de asistență tehnică ar putea ajuta la asigurarea unei dezvoltări constante a capacităților în statele membre. Aceasta este situația Greciei, de pildă, unde autoritățile se confruntă cu dificultatea implementării multor cazuri FEG fără a avea experiență în asistența de restructurare.

### *Măsuri de sprijin*

Devine evidentă necesitatea unei mai bune integrări a asistenței FEG în Cadrul de calitate al UE pentru anticiparea schimbărilor și a restructurării (QFR) și definirea unei abordări mai bine coordonate în ceea ce privește măsurile preventive în anticiparea evenimentelor majore de restructurare și măsurile reactive cu caracter excepțional, precum cele cofinanțate de FEG în prezent. Acest lucru ar putea însemna extinderea activității FEG sau o coordonare mai strânsă cu alte instrumente UE, precum FSE. Chiar dacă modul de concepție a instrumentului arată o complementaritate vădită a fondurilor, statele membre ar putea integra mai bine asistența FEG într-un pachet comprehensiv de ajutoare de restructurare. Tranzițiile de pe piața forței de muncă necesită investiții intensive în capitalul uman, atât sub forma măsurilor anticipative proactive, cât și sub forma măsurilor reactive.

### *Clauza de derogare NEET*

Șomajul în rândul tinerilor va rămâne în continuare o dificultate majoră. Experiența ne arată că asistența FEG oferită NEET este acceptată și utilizată în mare parte. Trebuie însă să stabilim dacă FEG este calea potrivită de a oferi acest tip de asistență sau dacă alte canale ar avea șanse mai mari de a ajunge la tinerii respectivi. Ar fi nedrept dacă s-ar oferi ajutor doar NEET din regiunile afectate de disponibilizări în masă cauzate de globalizare sau de criza financiară, dar nu și celor din regiuni afectate de automatizare.

### *Implicații politice*

În [Cartea albă privind viitorul Europei](#), Comisia își exprimă neliniștile cu privire la mișcările izolaționiste și la incertitudinile crescânde în legătură cu beneficiile comerțului liber și cu economia socială de piață a UE în general.

În [Documentul de reflecție privind valorificarea oportunităților oferite de globalizare](#), Comisia identifică combinația dintre globalizarea comerțului și schimbările tehnologice ca fiind promotorul principal al cererii aflate în creștere de lucrători calificați, în detrimentul cererii de lucrători necalificați, aflate în scădere. În ciuda avantajelor enorme ale unui comerț mai liber și ale aprofundării integrării economiilor mondiale, aceste efecte adverse trebuie abordate. Întrucât beneficiile actuale ale globalizării sunt deja distribuite în mod inegal în rândul oamenilor și regiunilor, având un impact major asupra celor afectați negativ, există pericolul

ca avansurile tehnologice din ce în ce mai rapide să adâncească aceste efecte. Pentru a preveni înrăutățirea acestui decalaj, Europa trebuie să își ajute forța de muncă să dobândească abilitățile necesare. În ceea ce privește FEG, Documentul de reflecție susține că ar trebui luată în considerare modificarea acestui instrument pentru a îl face mai operațional, în vederea asigurării unei execuții mai rapide în cazul unui eveniment de restructurare major. Pentru a putea susține o gamă mai largă de măsuri de dezvoltare economică, dincolo de accentul actual asupra lucrătorilor afectați, este nevoie de mai multă flexibilitate. Diferența dintre măsurile pe termen scurt și strategiile de conversie pe termen lung susținute de politica de coeziune trebuie redusă.

Comisia a lansat [Pilonul european al drepturilor sociale](#), care ia în calcul realitățile în schimbare ale mediului profesional. Mai exact, Pilonul lansează un principiu legat de activarea și facilitarea tranzițiilor pe piața forței de muncă: „Orice persoană are dreptul la o asistență rapidă și adaptată pentru îmbunătățirea perspectivelor de încadrare în muncă sau de desfășurare a unor activități independente. Aceasta include dreptul de a beneficia de sprijin pentru căutarea unui loc de muncă, formare profesională și recalificare. Orice persoană are dreptul de a transfera drepturile la protecție socială și la formare profesională cu ocazia tranzițiilor profesionale.” FEG oferă un instrument important și vizibil la nivelul UE pentru a pune acest principiu în practică în cazul evenimentelor de restructurare majore. FEG s-a dovedit a fi un instrument util pentru ameliorarea efectelor adverse ale globalizării, iar vizibilitatea sa ridicată poate ajuta la diminuarea îngrijorărilor legate de economia socială de piață a UE.

Evaluarea la jumătatea perioadei a arătat că FEG creează o valoare adăugată europeană, oferind asistență lucrătorilor disponibilizați în cadrul evenimentelor de restructurare majore. Prin urmare, Comisia este interesată să dezbată în continuare asistența oferită în prezent de FEG cu Parlamentul European, Consiliul și cu toate părțile interesate principale. FEG este considerat o parte esențială a pachetului global de măsuri de investiție în capitalul uman oferite. Comisia ia în calcul dezvoltarea suplimentară a FEG, în vederea pregătirii pentru provocările perioadei post-2020.