

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 478-A SESIUNE PLENARĂ DIN 22 ȘI 23 FEBRUARIE 2012

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de ajustare la globalizare (2014-2020)

COM(2011) 608 final – 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Raportor: **dl Martin SIECKER**
Coraportor: **dl Jean-Pierre HABER**

La 24 și 25 octombrie 2011, în conformitate cu articolul 175 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de ajustare la globalizare (2014-2020)

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

Comisia consultativă pentru mutații industriale (CCMI), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 9 februarie 2012.

În cea de-a 478-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 februarie 2012 (ședința din 23 februarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 158 de voturi pentru, 10 voturi împotrivă și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE întâmpină cu satisfacție faptul că Comisia a prezentat o propunere de continuare a Regulamentului Parlamentului European și Consiliului privind Fondul european de ajustare la globalizare. În același timp, Comitetul nu este convins că toate sugestiile Comisiei vor rezolva problemele acestui fond. Numărul de cereri de sprijin adresate FEG a fost – și mai este încă – foarte scăzut, iar CESE nu împărtășește ideea potrivit căreia extinderea fondului la agricultură poate remedia acest neajuns. Comitetul propune în schimb unele măsuri suplimentare de îmbunătățire a utilizării FEG, de exemplu prin scăderea pragurilor și accelerarea procedurii, întrucât, în situațiile în care a fost pus în aplicare, acest instrument a funcționat destul de bine.

1.2 Una dintre cauzele subutilizării o constituie procedura greoaie și complexă generată de natura aparte a FEG. Comisia nu poate decide fără implicarea Parlamentului European și a Consiliului. Dată fiind implicarea autorității bugetare, sunt necesare unele proceduri de durată care au dus, în orice caz,

la aprobarea tuturor cererilor. Acest proces administrativ de aprobare este foarte costisitor, iar sumele implicate ar putea fi mai bine utilizate.

1.3 CESE recomandă scăderea pragului pentru cererile de sprijin de la 500 la 200 de concedieri. De asemenea, pentru o mai bună utilizare a FEG, sugerează creșterea la 75% a cofinanțării din partea UE. CESE salută și faptul că noțiunea de lucrător a fost extinsă la persoanele cu contract pe durată determinată și la lucrătorii temporari. CESE împărtășește opinia potrivit căreia FEG ar trebui extins la lucrătorii care desfășoară o activitate independentă. Ei sunt actori semnificativi, importanți pe piața muncii, fiind printre cei dintâi afectați de consecințele globalizării și ale crizelor economice deopotrivă. FEG nu a fost conceput să acorde asistență angajatorilor, motiv pentru care CESE nu este de acord ca domeniul său de aplicare să se extindă la proprietarii/managerii de IMM-uri. DG Întreprinderi are o secțiune specială dedicată politicilor în domeniul IMM-urilor, care prevăd programe de ajutoare substanțiale. FEG nu ar trebui să se suprapună cu aceste programe.

1.4 CESE ar dori să sugereze și alte două posibilități de îmbunătățire a rezultatelor FEG. Prima constă în informarea IMM-urilor cu privire la posibilitățile oferite de FEG printr-o amplă campanie de informare, cealaltă – în implicarea partenerilor sociali încă de la începutul procedurii de depunere a cererilor de finanțare. De asemenea, CESE dorește să-și manifeste consternarea provocată de decizia Consiliului din decembrie 2011 de a retrage posibilitatea ca, pe parcursul ultimilor doi ani (2012 și 2013) ai perioadei actuale, FEG să fie folosit pentru combaterea consecințelor sociale neprevăzute ale crizei economice. Și aceasta, în pofida faptului că tabloul sinoptic al cererilor de sprijin relevă rezultate bune în această privință. Prin urmare, CESE solicită Consiliului să își revizuiască decizia și dorește ca recomandarea sa privind menținerea acestui aspect în perioada de programare 2014-2020 a fondului să fie cât se poate de clar înțeleasă.

1.5 CESE respinge propunerea de extindere a FEG la agricultură, dar recunoaște că trebuie luate măsuri în favoarea acestui sector când vor intra în vigoare viitoarele acorduri comerciale, precum tratatul Mercosur. Mercosur va fi avantajos pentru UE în ansamblu, dar în cadrul Uniunii vor beneficia industria și serviciile, în detrimentul agriculturii. Comisia a afirmat că se așteaptă ca viitoarele acorduri comerciale să aibă același impact. Corect este să se acorde agriculturii compensații pentru aceste tipuri de dezavantaje, însă prin găsirea unei soluții adaptate sectorului în cauză, de exemplu prin intermediul fondurilor structurale aflate în legătură cu politica agricolă comună. CESE solicită ca FEG, care a fost creat cu scopul de a-i sprijini pe acei lucrători cărora li s-au desfășurat contractele de muncă la reintegrarea pe piața forței de muncă, să rămână rezervat pentru acest scop.

1.6 CESE insistă să se mențină funcționarea fondului în perioada crizei și, în special, să poată fi utilizat în situațiile de delocalizare/relocalizare a activităților industriale în interiorul Uniunii Europene.

2. Conținutul propunerii Comisiei

2.1 În martie 2006 Comisia a prezentat o propunere cu privire la un Fond european de ajustare la globalizare (FEG). Acesta era menit să ofere sprijin specific, punctual, care să înlesnească reintegrarea în câmpul muncii a lucrătorilor care și-au pierdut locul de muncă, în anumite zone și sectoare afectate de perturbări economice grave, precum delocalizările în țări terțe, sporirea masivă a volumului importurilor sau scăderea progresivă a cotei de piață a UE într-un anumit sector. Criteriul principal de obținere a finanțării în contextul FEG era concedierea unui număr de peste 1 000 de lucrători dintr-o întreprindere sau un grup de întreprinderi, în cadrul aceluiași sector, într-o singură regiune sau în două regiuni învecinate.

2.2 FEG a fost prevăzut pentru perioada de programare 2007-2013. Printre măsurile posibile se numărau asistența pentru recalificare, relocalizare și crearea de întreprinderi, precum și compensații salariale speciale. FEG intervine la cererea statelor membre. Contribuția UE nu trebuia să depășească 50% din costul total estimat al întregului set de măsuri luate în considerare de statul membru. În 2009, presiunea exercitată de criza economică a dus la ajustarea crite-

riilor de acordare a sprijinului. Numărul minim de concedieri a scăzut de la 1 000 la 500, iar participarea UE la proiectele FEG a crescut de la 50 % la 65 %.

2.3 În octombrie 2011, Comisia a prezentat o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind menținerea FEG în perioada de programare 2014-2020 pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și pentru a include sectorul agricol printre beneficiarii acestui sprijin. Pentru ca sprijinul acordat prin FEG să fie oferit lucrătorilor indiferent de tipul de contract de muncă sau de natura relațiilor de muncă, noțiunea de lucrători este extinsă pentru a-i cuprinde nu numai pe lucrătorii cu contract de muncă pe durată nedeterminată, ci și pe cei cu contract pe durată determinată, pe cei temporari și pe proprietarii/managerii de IMM-uri și microîntreprinderi, precum și pe lucrătorii care desfășoară o activitate independentă, inclusiv pe agricultori. Participarea UE la proiectele FEG va varia între 50% și 65%.

2.4 Comisia a propus ca FEG să rămână în afara cadrului financiar multianual (CFM) din cauza caracterului imprevizibil și urgent al împrejurărilor care determină mobilizarea sa. Cheltuielile la nivelul Uniunii ar trebui orientate către rezultate. Pentru cheltuielile legate de FEG, obiectivul stabilit de CFM este ca minimum 50 % dintre lucrătorii care primesc sprijin în contextul FEG să își găsească un loc de muncă stabil în termen de un an de la data cererii. Pentru ca Comisia să aibă posibilitatea de a monitoriza succesele înregistrate de statele membre în realizarea acestui obiectiv, ele au obligația de a prezenta un raport interimar după 15 luni.

3. Observații generale

3.1 FEG a fost conceput ca un instrument de prim ajutor, prin care UE să poată da un răspuns rapid și flexibil, în sprijinul salariaților care și-au pierdut locul de muncă din cauza globalizării. Capitalul disponibil al FEG a fost de 3,5 miliarde EUR pe parcursul întregii perioade de șapte ani, din 2007 până în 2013. În primii cinci ani, din 2007 până în 2011, s-au utilizat ceva mai mult de 364 milioane EUR din cele 2,5 miliarde disponibile în perioada respectivă. Principalele motive ale acestei utilizări modeste a FEG au fost procedurile administrative greoaie și complexe, pragul ridicat, de 1 000 de lucrători concediați, și nivelul scăzut de cofinanțare, de 50 %. În 2009, utilizarea FEG s-a îmbunătățit ca urmare a scăderii pragului pentru depunerea cererilor de la 1 000 la 500 de lucrători, a creșterii nivelului de cofinanțare din partea UE de la 50 % la 65 % – în anumite condiții – și a acceptării depunerii de cereri vizând nu numai combaterea consecințelor globalizării, ci și a consecințelor crizei economice.

3.2 În urma acestor ajustări, utilizarea FEG a sporit de la opt cereri în 2007 și cinci în 2008, la douăzeci și nouă de cereri în 2009 și 2010. În 2011 au fost aprobate opt cereri, iar alte 18 se află în curs de evaluare. FEG a servit mai degrabă la combaterea consecințelor crizei decât a consecințelor globalizării: în trei ani au fost depuse 53 de cereri generate de criză (din 2009, când FEG s-a extins la consecințele crizei, până în noiembrie 2011), comparativ cu 26 de cereri aferente globalizării, pe parcursul a cinci ani. Cele 53 de cereri aferente crizei vizau 48 607 lucrători, iar cele 26 de cereri aferente globalizării vizau 28 135 de lucrători, în total fiind sprijiniți în menținerea capacității de inserție profesională 76 742 de lucrători.

3.3 Evaluarea FEG la jumătatea perioadei a luat în considerare, pe baza celor cincisprezece rapoarte finale din perioada 2007-2009, disponibile la momentul respectiv, numărul de lucrători implicați care, în termen de un an, și-au găsit un nou loc de muncă. Rata medie de reangajare a fost de 41,8 %. Ratele de reangajare depășeau nivelul de referință, de 50 %, în 6 cazuri din primele 15 cofinanțate prin FEG, în vreme ce, în celelalte 9 cazuri, se aflau cu puțin sub acest nivel. Rezultatele obținute în materie de reangajare variază foarte mult: de la 78,2 % (un caz în Germania), la rate considerabil mai reduse, de 4-6 % (în cazuri din Portugalia, Spania, Italia). În vederea obținerii unor niveluri comparabile de eficiență, ar trebui luată în considerare posibilitatea alocării unei părți din sprijinul acordat în funcție de rezultatele acestuia. Pe termen mediu (mai mult de 12 luni după acordarea sprijinului FEG), ratele de reangajare au crescut în majoritatea cazurilor (pentru care există informații disponibile), în pofida impactului crizei economice globale care a cuprins economiile locale. În timp, rata de angajare a beneficiarilor FEG a crescut în 8 cazuri și a scăzut în 3 cazuri. În medie rata de reangajare a crescut, în aceste cazuri, cu 7 puncte procentuale. Lăsând deoparte modesta utilizare a fondului, pare întemeiată concluzia generală că rezultatele sunt bune.

3.4 Nu a fost însă luat în considerare cel de-al treilea motiv al utilizării modeste a FEG, și anume lipsa unui buget propriu al fondului. De aceea, autoritatea bugetară, în acest caz Parlamentul European și Consiliul, trebuie să decidă separat, pentru fiecare cerere în parte, dacă aceasta merită sau nu să fie sprijinită. În ciuda faptului că modelul, un instrument din afara structurilor existente ale UE, a oferit posibilitatea unui răspuns rapid și flexibil, procedura administrativă care trebuia urmată din motive de exactitate este foarte complexă și de lungă durată. Nu trebuie pierdute din vedere costurile ridicate ale procesului de aprobare, cum ar fi traducerea în 22 de limbi, sălile de ședință, documentele de ședință, timpul participanților și interpretarea – toate acestea în diferitele etape ale procesului de aprobare. Odată aprobate toate cererile, se pune întrebarea dacă sumele cheltuite cu procesul de aprobare nu ar fi trebuit utilizate în beneficiul lucrătorilor afectați. Actuala procedură a FEG este avantajoasă din punctul de vedere al deosebitei transparențe și al vizibilității pe care o conferă angajamentului UE în materie de combatere a excluziunii sociale. Deși transparența și vizibilitatea sunt de mare importanță, trebuie luate măsuri pentru accelerarea procedurii și reducerea costurilor.

3.5 Sunt menționate în propunere și în documentele de însoțire ⁽¹⁾ și alte modele posibile, printre care se numără integrarea FEG în FSE sau perpetuarea FEG ca organ independent, care dispune de un buget propriu. Ambele modele prezintă avantaje și dezavantaje. În cazul în care FEG ar fi integrat în FSE, dezavantajul principal ar consta în necesitatea stabilirii unei alocări clare din bugetul UE, în pofida faptului că nu este posibilă planificarea sau programarea concedierilor în masă. Avantajele evidente ar fi coerența și complementaritatea cu FSE, posibila scurtare a procesului decizional și simplificarea și raționalizarea cererilor FEG. Opțiunea 3, de extindere a FEG ca organ independent, cu buget propriu, pe lângă o serie de dezavantaje, are un singur avantaj: o vizibilitate sporită a solidarității europene.

4. Observații specifice

4.1 În primul rând, CESE dorește să-și manifeste consternarea provocată de decizia Consiliului din decembrie 2011 de a retrage posibilitatea ca, pe parcursul ultimilor doi ani (2012 și 2013) ai perioadei actuale, FEG să fie folosit pentru combaterea consecințelor sociale neprevăzute ale crizei economice, care reclamă o intervenție de prim ajutor. Tabloul sinoptic al cererilor FEG depuse până la 17 noiembrie 2011 arată foarte clar că fondul a obținut rezultate destul de bune în această privință, dar mai puțin bune în atingerea țelului său original, de combatere a consecințelor globalizării. În 2009 și 2010, au fost aprobate 23 de cereri de combatere a consecințelor crizei, comparativ cu șase cereri de combatere a consecințelor globalizării. Ca atare, CESE solicită Consiliului să aibă în vedere posibilitatea ca, pe întreaga durată a crizei, FEG să poată fi utilizat și pentru combaterea consecințelor acesteia. CESE își exprimă în mod clar dorința ca, în contextul derulării intervențiilor fondului, acesta să fie extins în continuare la combaterea consecințelor crizei economice, iar pragurile de eligibilitate a cererilor să scadă și mai mult.

4.2 Cu toate că, după 2008, numărul cererilor a crescut, încă se recurge foarte puțin la sprijinul FEG. Ca atare, este logic ca pragul pentru depunerea cererilor să scadă sub nivelul propus. În rezultatele preliminare ale evaluării FEG realizate la jumătatea perioadei, referitor la scăderea pragului de la 1 000 la 500 de concedieri, se afirmă că: „totuși, în anumite situații, chiar și acest prag scăzut va fi considerat drept prea ridicat, dat fiind că și pierderea a 200-300 de locuri de muncă poate provoca o perturbare gravă la nivel local și regional”. Pragul actual (de 500 de angajați) poate să fie considerat încă prea ridicat dacă sunt luate în considerare procesele de delocalizare și externalizare aflate în curs de desfășurare. De aceea, CESE recomandă scăderea acestui prag la 200 de angajați.

4.3 CESE ar dori să sugereze și alte două posibilități de îmbunătățire a rezultatelor FEG. De regulă, IMM-urile sunt prea mici și dispun de prea puține resurse pentru a fi pe deplin la curent cu posibilitățile create de UE în anumite împrejurări. Este probabil ca numeroase IMM-uri care se confruntă cu probleme pe care FEG le poate rezolva nici măcar să nu știe de existența acestui fond, nefiind așadar în măsură să îl utilizeze. În opinia CESE, o amplă campanie de informare despre posibilitățile oferite de FEG, adresată proprietarilor/managerilor de IMM-uri, ar deschide noi orizonturi. O altă idee cu impact pozitiv asupra rezultatelor FEG ar putea fi implicarea partenerilor sociali încă de la începutul procedurii de depunere a cererilor de finanțare.

4.4 Până în prezent, evaluarea realizată a evidențiat faptul că, pe durata primei etape de funcționare a FEG, statele membre au avut rezerve serioase, parțial și din cauza contribuției proprii însemnate care trebuia asigurată. De aceea, în 2009 s-a schimbat această proporție, efectele fiind, după toate aparențele, pozitive. Dat fiind că criza actuală reclamă în continuare instrumente solide și active pe piața muncii, CESE recomandă majorarea până la 75 % a cofinanțării din partea UE, pentru a spori gradul de utilizare a FEG.

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

4.5 Comisia propune perpetuarea aceluiași model de FEG, cel actual, ca instrument aferent crizei, în afara cadrului financiar. Dezavantajul acestui model constă în procedurile sale greoaie și complexe. Birocratice sunt, pe de o parte, blocajele de la Bruxelles și, pe de altă parte, cele din statele membre. CESE îndeamnă Comisia să încerce găsirea unei soluții împotriva acestor blocaje, astfel încât procedura să devină mai flexibilă și mai rapidă și să nu mai fie percepută ca un obstacol de către eventualii solicitanți. De pildă, cererile sunt depuse de regiuni, dar trebuie să treacă și pe la nivelul național. Aceasta încetinește considerabil procesul care, prin reconsiderarea unor astfel de proceduri, poate avea foarte mult de câștigat din punctul de vedere al eficienței.

4.6 CESE salută și faptul că, în noul regulament, noțiunea de lucrător nu se restrânge la persoanele cu contract de muncă pe durată nedeterminată, ci a fost extinsă la persoanele cu contract pe durată determinată și la lucrătorii temporari. CESE are unele rezerve în privința includerii lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă. FEG a fost conceput ca un instrument flexibil de sprijinire a lucrătorilor care și-au pierdut locul de muncă din cauza globalizării. Statutul lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă diferă foarte mult de la un stat membru la altul, de la experți cu înaltă specializare, cu o poziție foarte stabilă pe piața muncii, până la lucrătorul dependent din punct de vedere economic care desfășoară o activitate independentă, aflat de fapt pe poziția unui salariat al unei microîntreprinderi unipersonale. Un procent ridicat de astfel de lucrători care desfășoară o activitate independentă ocupă o parte semnificativă a pieței muncii. Lucrătorii care desfășoară o activitate independentă se numără printre primii afectați de consecințele globalizării și ale crizelor economice. Așadar, CESE propune includerea în FEG a acestor participanți la piața muncii, pentru a preveni șomajul și pentru a promova mai buna utilizare a fondului.

4.7 Cât despre proprietarii/managerii de IMM-uri, CESE are în continuare rezerve. Dacă este vorba despre proprietari/manageri de IMM-uri cu angajați, atunci ei sunt angajatori și nu sunt eligibili, deoarece FEG a fost creat pentru angajații care și-au pierdut locurile de muncă. Sprijinul acordat întreprinderilor respective ar putea să inducă o denaturare a concurenței în raport cu alte IMM-uri. Includerea acestui grup în domeniul de aplicare al FEG s-ar suprapune politicii în domeniul IMM-urilor a DG Întreprinderi, care are o ofertă bogată de programe în materie de educație, formare și inovare și, de aceea, CESE este de părere că proprietarii/managerii de IMM-uri de acest tip nu sunt eligibili. Angajații acestora sunt însă eligibili dacă își pierd

locul de muncă din cauza unor consecințe neprevăzute ale globalizării și întrunesc celelalte condiții ale FEG.

4.8 CESE nu este de acord cu extinderea FEG la agricultori. Comisia își motivează propunerea ca o valoare de până la mai mult de 80 % din resursele FEG să fie utilizate pentru exploatarea agricolă, făcând referire la negocierile purtate în contextul viitoarelor acorduri comerciale. Conform calculelor UE, tratatele de tip Mercosur, încheiate între UE și o serie de țări din America de Sud, vor aduce beneficii Uniunii în ansamblu, dar, în cadrul UE, în primul rând industria și serviciile vor avea de câștigat, în timp ce agricultura va avea de suferit. Probabil că multe asemenea acorduri vor conduce la același rezultat.

4.9 Propunerea stabilește că FEG trebuie să asigure „un sprijin specific, unic, pentru lucrătorii concediați ca urmare a unor schimbări structurale majore generate de globalizarea tot mai extinsă a modelelor de producție și de comercializare”. În paragraful următor, Comisia adaugă că, „prin FEG, Uniunea ar trebui să fie în măsură și să ofere sprijin în eventualitatea unor concedieri pe scară largă ca urmare a unor perturbări grave ale economiei locale, regionale sau naționale, cauzate de o criză neașteptată. Domeniul de aplicare al FEG va fi extins și mai mult pentru a oferi sprijin tranzitoriu pentru agricultori în vederea facilitării adaptării lor la o nouă situație de piață care rezultă din încheierea de către Uniune a unor acorduri comerciale care afectează produsele agricole”.

4.10 Există câteva motive întemeiate pentru care instrumentul FEG nu poate fi extins la agricultură. Ca urmare a acestor acorduri comerciale, agricultura se va confrunta cu probleme structurale, căci viitoarele tratate par să aibă aceleași implicații, iar FEG rămâne doar un instrument temporar. Mai mult decât atât, pentru acordurile comerciale similare tratatului Mercosur se poartă negocieri ani în șir, motiv pentru care nu pot fi considerate „perturbări grave ale economiei locale, regionale sau naționale, cauzate de o criză neașteptată”. Ele ar fi perturbări grave ale economiei locale, regionale sau naționale cauzate de acțiuni pregătite în mod expres și cu grijă de Uniunea Europeană. Este de la sine înțeles că sectorul agricol trebuie să primească compensații pentru acest prejudiciu, însă prin intermediul unui instrument special creat pentru agricultură. CESE solicită ca FEG, care a fost creat cu scopul de a-i sprijini pe acei lucrători cărora li s-au desfășurat contractele de muncă la reintegrarea pe piața forței de muncă, să rămână rezervat pentru acest scop.

Bruxelles, 23 februarie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON