

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

478. PLENARNO ZASEDANJE 22. IN 23. FEBRUARJA 2012

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji za obdobje 2014–2020

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

(2012/C 143/09)

Poročevalec: **g. SIECKER**
Soporočevalec: **g. HABER**

Svet in Evropski parlament sta 24. oziroma 25. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členom 175(3) in členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji za obdobje 2014–2020

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

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 9. februarja 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 478. plenarnem zasedanju 22. in 23. februarja 2012 (seja z dne 23. februarja) s 158 glasovi za, 10 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja dejstvo, da je Komisija pripravila predlog, ki naj bi nasledil uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji. Vendar pa Odbor ni prepričan, da bodo vsi predlogi Komisije rešili težave, povezane s tem skladom. Število vlog za ESPG je namreč še vedno zelo nizko in EESO meni, da razširitev sklada na kmetijstvo ni prava rešitev za odpravo te pomanjkljivosti. Namesto tega predlaga nekaj dodatnih ukrepov za boljšo izkoriščenost sklada, na primer z znižanjem pragov in pospešitvijo postopka, saj se je ta instrument v primerih, ko je bil uporabljen, sorazmerno dobro izkazal.

1.2 Eden od razlogov za neustrezno izkoriščenost je, da sklad zaradi svojih specifičnih značilnosti uporablja počasen in birokratski postopek. Komisija ne more odločati brez sodelovanja Evropskega parlamenta in Sveta, in ko je vključen prora-

čunski organ, so potrebni nekateri zelo zamudni postopki, po katerih pa sledi odobritev vseh vlog z visokimi administrativnimi stroški; ta sredstva bi bilo mogoče bolje porabiti.

1.3 EESO meni, da bi bilo treba prag za upravičenost vlog, tj. število presežnih delavcev, s predlaganih 500 zmanjšati na 200. Priporoča tudi povečanje sofinanciranja s strani EU do 75 %, da bi še izboljšali izkoriščenost ESPG. Odbor pozdravlja dejstvo, da izraz "delavec" sedaj vključuje tudi delavce s pogodbami za določen čas in delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela. Strinja se, da bi morali ESPG razširiti tudi na samozaposlene delavce; ti so na trgu dela upoštevanja vredni in pomembni akterji ter so med prvimi, ki čutijo posledice globalizacije in gospodarskih kriz. Namen ESPG ni bil nikoli pomoč delodajalcem, zato EESO meni, da ga ne bi smeli razširiti na lastnike-menedžerje MSP. GD za podjetništvo ima poseben oddelek, ki se ukvarja s politikami za MSP in ima obsežne podporne programe, in ESPG ne bi smel vplivati na izvajanje teh programov.

1.4 EESO predlaga dve dodatni možnosti za izboljšanje delovanja ESPG. Prva je, da se MSP z obsežno informacijsko kampanjo seznanijo z možnostmi, ki jih nudi ESPG, druga pa, da socialni partnerji sodelujejo v postopku že od vsega začetka, tj. od predložitve vlog za sklad. EESO želi tudi izraziti presenečenje zaradi odločitve Sveta iz decembra 2011 o tem, da ESPG v zadnjih dveh letih sedanjega programskega obdobja sklada (2012 in 2013) ne bo več mogoče uporabiti za obvladovanje nepredvidenih socialnih posledic gospodarske krize; to je presenetljivo zlasti zato, ker je iz pregleda vlog razvidno, da je bilo delovanje sklada v tem smislu uspešno. Odbor zato poziva Svet, naj ponovno premisli o tej odločitvi, ter želi jasno poudariti, da se pri nadaljnjem delovanju sklada v obdobju 2014–2020 zavzema za vključitev te razsežnosti.

1.5 EESO se ne strinja s predlogom o razširitvi ESPG na kmetijstvo, vendar priznava, da bo treba ukrepati tudi na tem področju, ko bodo začeli veljati prihodnji trgovinski sporazumi, kot je sporazum z Mercosurjem. Ta bo dobičkonosen za EU kot celoto, vendar bosta koristila imela industrija in storitveni sektor, kmetijstvo pa bo moralo to plačati. Komisija je menila, da bi lahko isti učinek imeli tudi prihodnji trgovinski sporazumi. Zaradi teh neugodnosti bi bilo pravično poskrbeti za nadomestilo kmetijskemu sektorju, vendar bi bilo treba zanj pripraviti ustrezno prilagojeno rešitev, na primer v okviru strukturnih skladov v povezavi s skupno kmetijsko politiko. EESO poziva, naj ESPG, ki je bil ustanovljen za pomoč odpuščenim delavcem pri ponovnem vključevanju v trg dela, še naprej ostane rezerviran za ta namen.

1.6 EESO meni, da bi moral sklad še naprej delovati tudi v času krize ter da bi ga bilo treba uporabiti zlasti v primerih selitve ali premestitve industrijskih dejavnosti v Evropski uniji.

2. Kratka vsebina predloga Komisije

2.1 Komisija je marca 2006 predložila predlog o ustanovitvi evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji (ESPG). Ta naj bi zagotavljal specifično, enkratno podporo za lažjo ponovno zaposlitev presežnih delavcev z območij ali iz sektorjev, ki so jih prizadeli hudi gospodarski pretresi, kot so selitev proizvodnje v tretje države, obsežno povečanje uvoza ali postopen upad tržnega deleža EU v določenem sektorju. Glavno merilo za pomoč iz ESPG je bilo več kot 1 000 presežnih delavcev v podjetju ali skupini podjetij v istem sektorju v eni ali dveh sosednjih regijah.

2.2 ESPG je bil ustanovljen za čas trajanja programskega obdobja 2007–2013. Med ukrepe so sodili: preusposabljanje, pomoč pri premestitvi, pomoč pri ustanavljanju podjetij in dodatna dohodkovna podpora. ESPG posreduje samo na zahtevo države članice. Delež EU naj ne bi presegel 50 % skupnih predvidenih stroškov celotnega sklopa ukrepov države članice. Leta 2009 so bila merila za dodelitev podpore zaradi gospodarske krize spremenjena. Število presežnih delavcev je bilo s 1 000 znižano na 500, delež EU v projektih ESPG pa je bil s 50 % povečan na 65 %.

2.3 Komisija je oktobra 2011 predložila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nadaljevanju delovanja ESPG za programsko obdobje 2014–2020, da bi s tem prispevali k ciljem strategije Evropa 2020 in podporo razširili tudi na kmetijstvo. Da bi bila podpora iz ESPG dostopna delavcem neodvisno od njihove pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja, se pojem "delavci" razširi, da vključuje ne le delavce s pogodbami o zaposlitvi za nedoločen čas, temveč tudi delavce s pogodbami za določen čas, delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, lastnike-menedžerje mikro, malih in srednjih podjetij ter samozaposlene delavce (vključno s kmeti). Delež EU v projektih ESPG bo znašal od 50 do 65 %.

2.4 Komisija je predlagala, da ESPG zaradi nepredvidljivih in nujnih okoliščin, ki upravičujejo njegovo uporabo, tudi v prihodnje ni vključen v večletni finančni okvir. Odhodki na ravni Unije bi morali biti usmerjeni v doseganje rezultatov. V večletnem finančnem okviru je za odhodke, povezane z ESPG, določen cilj, da mora vsaj 50 % delavcev, ki so prejeli pomoč prek ESPG, v 12 mesecih najti novo in zanesljivo zaposlitev. Da bo Komisija lahko spremljala, ali si države članice uspešno prizadevajo za doseg tega cilja, morajo države po 15 mesecih predložiti vmesno poročilo.

3. Splošne ugotovitve

3.1 ESPG je bil zasnovan kot nekakšna prva pomoč, instrument, s katerim se je EU lahko hitro in prožno odzvala v podporo zaposlenim, ki so izgubili delo zaradi posledic globalizacije. Za celotno obdobje sedmih let od 2007 do 2013 je imel na voljo kapital v znesku 3,5 milijarde EUR. V prvih petih letih, tj. v obdobju 2007–2011, je bilo izkoriščenih nekaj več kot 364 milijonov od skupnega razpoložljivega zneska 2,5 milijarde EUR za to obdobje. Glavni razlogi za skromno izkoriščenost ESPG so bili počasen, birokratski upravni postopek, visok prag 1 000 delavcev ter nizka stopnja sofinanciranja (50 %). Leta 2009 se je izkoristek sredstev iz sklada izboljšal, saj je bil prag upravičenosti za prejete vloge s 1 000 zaposlenih znižan na 500 zaposlenih, omejitev sofinanciranja s strani EU se je – ob upoštevanju določenih pogojev – s 50 % povečala na 65 %, vloge za podporo iz ESPG pa so omogočile ne le zgolj obvladovanje posledic globalizacije, pač pa tudi preprečevanje posledic gospodarske krize.

3.2 Po navedenih spremembah se je izkoristek ESPG povečal: leta 2007 je bilo prejetih vlog osem, leta 2008 pet, v letih 2009 in 2010 pa že 29. Leta 2011 je bilo odobrenih osem vlog, nadaljnjih 18 pa se še preučuje. Sredstva iz ESPG so bila bolj kot za obvladovanje posledic globalizacije uporabljena za omilitev posledic gospodarske krize: v treh letih (od leta 2009, ko so se možnosti uporabe ESPG razširile na obvladovanje posledic krize, do novembra 2011) je bilo zaradi krize vloženih 53 vlog, v petih letih pa 26 vlog, povezanih z globalizacijo. Prve so se nanašale na 48 607 delavcev, druge pa na 28 135 delavcev, kar pomeni, da je bilo mogoče s sredstvi iz sklada ohraniti zaposlitev 76 742 delavcev.

3.3 Pri vmesni oceni ESPG je bilo na podlagi 15 končnih poročil za obdobje 2007–2009, ki so bila takrat na voljo, preučeno, koliko delavcev je nato našlo drugo zaposlitev v manj kot enem letu. Povprečna stopnja ponovne zaposlitve je znašala 41,8 %; v 6 od prvih 15 primerov, ki jih je sofinanciral ESPG, je novo zaposlitev našlo več kot 50 % iskalcev, v 9 primerih pa cilj ni bil dosežen. Rezultati so nadvse različni: od 78,2 % v primeru v Nemčiji do precej nižjih 4–6 % v primerih iz Portugalske, Španije in Italije. Da bi se učinkovitost pomoči izenačila, bi bilo mogoče treba premisliti o tem, da bi del podpore vezali na rezultate pomoči. Stopnja ponovne zaposlitve se je srednjeročno (12+ mesecev po zaključku pomoči iz ESPG) v večini primerov (za katere so bile na voljo informacije) povečala, ne glede na posledice svetovne gospodarske krize za lokalno gospodarstvo. Zaposlenost upravičencev do pomoči iz sklada se je sčasoma povečala v 8 primerih, zmanjšala pa v 3 primerih. V povprečju se je stopnja ponovne zaposlitve v navedenih primerih povečala za 7 odstotnih točk. Na splošno je torej mogoče utemeljeno sklepati, da so rezultati sklada dobri, z izjemo njegove izkoriščenosti.

3.4 Obstaja pa še tretji razlog za skromen izkoristek ESPG: dejstvo, da sklad nima lastnega proračuna. Proračunski organ, v tem primeru sta to Evropski parlament in Svet, mora tako za čisto vsako vlogo posebej preudariti, ali je upravičena do podpore. Model (instrument zunaj obstoječih struktur EU) je sicer omogočil hiter in prožen odziv, vendar je bilo treba zaradi natančnosti uporabiti izredno dolg in birokratski upravni postopek. Treba je upoštevati visoke stroške odobritev – npr. prevod v 22 jezikov, sejne sobe, gradiva za seje, čas udeležencev, tolmačenje, in to na različnih stopnjah odobritve. Odobrene so bile vse vloge, zato se je treba vprašati, ali ne bi bilo stroškov za odobritev bolje porabiti v korist prizadetih delavcev. Prednost sedanjega postopka za ESPG je v tem, da je zelo pregleden ter da omogoča večjo prepoznavnost zaveze EU o preprečevanju socialne izključenosti. Preglednost in prepoznavnost sta sicer izredno pomembni, vendar pa je nekaj treba storiti tudi za pospešitev postopka in znižanje stroškov.

3.5 Drugi dve možnosti iz predloga in spremljajočih dokumentov⁽¹⁾ sta vključitev ESPG v ESS ali nadaljevanje ESPG kot samostojnega sklada z lastnim proračunom. Oba modela imata svoje prednosti in pomanjkljivosti. Največja slabost vključitve ESPG v ESS bi bila v tem, da bi morali v proračunu EU za njegovo delovanje dodeliti natančno določena sredstva, kljub temu, da je nemogoče vnaprej načrtovati kolektivna odpuščanja. Očitne prednosti so usklajenost in dopolnjevanje z ESS, možno skrajšanje postopkov odločanja ter racionalizacija in poenostavitev vlog za ESPG. Tretja možnost, tj. da ESPG deluje kot samostojni sklad EU z lastnim proračunom, ima poleg množice slabosti eno samo prednost: večja prepoznavnost evropske solidarnosti.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO želi najprej izraziti presenečenje zaradi odločitve Sveta iz decembra 2011 o tem, da ESPG ne bo več mogoče uporabiti za obvladovanje nepredvidenih socialnih posledic gospodarske krize, ko je potrebna prva pomoč, v zadnjih dveh letih sedanjega programskega obdobja sklada (2012 in 2013). Iz pregleda vlog za ESPG do 17. novembra 2011 je zelo jasno razvidno, da je bilo delovanje sklada v tem smislu sorazmerno uspešno, manj uspešen pa je bil pri preprečevanju posledic globalizacije, torej pri uresničevanju svojega prvotnega cilja. V letih 2009 in 2010 je bilo odobrenih 23 vlog za pomoč pri obvladovanju posledic krize, 6 vlog pa za preprečevanje posledic globalizacije. EESO zato poziva Svet, naj razmisli o tem, da bi ESPG še naprej uporabljali za obvladovanje krize, dokler ta ne bo premagana. Odbor želi jasno poudariti, da se pri nadaljnjem delovanju sklada zavzema za ohranitev možnosti, da bi ga še naprej uporabljali za obvladovanje posledic gospodarske krize, ter za nadaljnje zniževanje praga za vloge.

4.2 Čeprav se je število vlog po letu 2008 povečalo, sklad še vedno prejema zelo malo prošenj za pomoč. Zato se zdi logično, da bi prag za vloge za pomoč znižali še bolj, kot je predlagano. V predhodnih ugotovitvah iz vmesne ocene ESPG v zvezi z znižanjem praga za število presežnih delavcev s 1 000 na 500 je navedeno, da bi bilo v določenih primerih tudi to znižano število še vedno previsoko, saj bi lahko tudi izguba 200 do 300 delovnih mest močno vplivala na lokalne in regionalne razmere. Ob upoštevanju nenehne selitve proizvodnje in oddajanja dela podizvajalcem se lahko izkaže, da bi bil še vedno previsok tudi sedanji prag (500 zaposlenih). EESO zato predlaga njegovo znižanje na 200 zaposlenih.

4.3 EESO predlaga še dve dodatni možnosti za izboljšanje delovanja ESPG. MSP so načeloma premajhni in imajo premalo sredstev, da bi bili v celoti seznanjeni z vsemi možnostmi, ki jih EU nudi v določenih okoliščinah. V mnogih MSP, ki so v težavah, za katere je rešitev ESPG, verjetno niti ne vedo, da tak sklad obstaja, zato ga ne morejo izkoristiti. EESO meni, da bi pridobili vsi, če bi bili lastniki-menedžerji MSP z obsežno informacijsko kampanjo seznanjeni z možnostmi, ki jih nudi ESPG. Druga zamisel, ki bi lahko pozitivno vplivala na rezultate ESPG, je, da bi socialni partnerji sodelovali v postopku že od vsega začetka, tj. od predložitve vlog za sklad.

4.4 Iz dosedanje ocene je videti, da je zadržanost držav članic v prvi fazi delovanja ESPG deloma temeljila na visokem prispevku, ki so ga morale plačati. Leta 2009 so bili deleži zato prilagojeni; zdi se, da je imelo to pozitiven učinek. Glede na to, da zaradi sedanje krize še vedno potrebujemo aktivne instrumente trga dela, EESO priporoča povečanje sofinanciranja s strani EU do 75 %, da bi še izboljšali izkoriščenost ESPG.

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

4.5 Svet in EP predlagata nadaljevanje delovanja po modelu sedanjega ESPG, tj. kriznega instrumenta zunaj finančnega okvira. Pomanjkljivost tega modela so počasni in birokratski postopki; birokracijo povzročajo ozka grla delno v Bruslju, delno pa v državah članicah. EESO poziva Komisijo, naj poskusi ta ozka grla odpraviti, tako da bo postopek prožnejši in hitrejši ter da ga morebitni prosilci ne bodo doživljali kot prepreko. Prošnje denimo vložijo regije, vendar pa morajo to storiti prek nacionalne ravni, kar precej upočasni postopek, zato bi bilo mogoče učinkovitost precej povečati, če bi premislili o spremembah.

4.6 EESO pozdravlja dejstvo, da pojem "delavci" v novi uredbi ni omejen zgolj na osebe s pogodbami o zaposlitvi za nedoločen čas, pač pa vključuje tudi ljudi s pogodbami za določen čas ter delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela. Vendar pa ima pomisleke glede tega, da izraz zajema tudi samozaposlene delavce. ESPG je bil zasnovan kot prožen instrument za pomoč zaposlenim, ki so izgubili delo zaradi globalizacije. Status samozaposlenih se v državah članicah zelo razlikuje; obsega vse od visoko usposobljenih strokovnjakov z zanesljivim položajem na trgu dela do gospodarsko odvisnih samozaposlenih, ki so dejansko v istem položaju kot zaposleni, do mini podjetij z enim zaposlenim. Velik del teh samozaposlenih predstavlja pomemben del trga dela; so med prvimi, ki bodo občutili posledice globalizacije in gospodarskih kriz. EESO zato predlaga, da se ESPG razširi tudi na te udeležence trga dela, da bi s tem preprečili brezposelnost in spodbudili boljšo izkoriščenost sklada.

4.7 EESO ima še vedno zadržke glede lastnikov-menedžerjev MSP. Če so to lastniki-menedžerji MSP, ki zaposluje druge ljudi, so delodajalci, kar pomeni, da niso upravičeni do pomoči iz ESPG, saj je ta zasnovan za zaposlene, ki so izgubili delo. Pomoč takim podjetjem bi namreč lahko povzročila izkrivljanje konkurence v odnosu do drugih MSP. Vloge, poslana na ESPG iz te skupine podjetij, bi ovirale izvajanje politike GD za podjetništvo v zvezi z MSP, ki zagotavlja številne programe za izobraževanje, usposabljanje in inovacije, zato EESO meni, da lastniki-menedžerji MSP kot taki do pomoči niso upravičeni. To pa ne velja za zaposlene iz takih MSP, ki izgubijo delo zaradi nepričakovanih posledic globalizacije in izpolnjujejo tudi druge pogoje ESPG.

4.8 EESO se ne strinja z razširitvijo pomoči ESPG na kmete. Komisija svoj predlog, da bi se moralo skoraj 80 % ali več sredstev ESPG porabiti za kmetijska gospodarstva, utemeljuje s sklicevanjem na pogajanja o prihodnjih trgovinskih sporazumih. EU je že izračunala, da ji bodo dogovori, kot je sporazum Mercosur med EU in več južnoameriškimi državami, sicer verjetno koristili kot celoti, predvsem pa industriji in storitvenem sektorju, za kmetijstvo bodo pa precej neugodni. Mnogi izmed teh prihodnjih sporazumov bodo verjetno imeli enake rezultate.

4.9 V predlogu je navedeno, da naj bi ESPG zagotavljal "posebn[o], enkratn[o], podpor[o] delavcem, ki postanejo presežni zaradi velikih strukturnih sprememb, ki jih je sprožila vse večja globalizacija proizvodnje in vzorcev trgovanja". Komisija v naslednjem odstavku dodaja, da bo "Unija z uporabo sredstev ESPG zmožna zagotavljati tudi podporo v primeru kolektivnih odpuščanj, ki so posledica resne motnje v lokalnem, regionalnem ali nacionalnem gospodarstvu, nastale zaradi nepričakovane krize". Področje uporabe ESPG bo še dodatno razširjeno, da bo mogoče zagotavljati začasno pomoč kmetom; ti se bodo tako lažje prilagodili novim razmeram na trgu, ko bo Unija sklenila trgovinske sporazume, ki bodo vplivali na kmetijske proizvode.

4.10 Nekaj pomembnih razlogov je, zakaj ESPG ni ustrezen instrument tudi za kmetijstvo. Težave, s katerimi se bo moralo soočiti zaradi navedenih trgovinskih sporazumov, bodo predvsem strukturne, saj bodo ti prihodnji sporazumi verjetno imeli enake rezultate, ESPG pa bo samo začasen instrument. Pogajanja o trgovinskih sporazumih, kot je sporazum z Mercosurjem, poleg tega običajno tečejo leta in leta, zato ne morejo biti "resna motnja v lokalnem, regionalnem ali nacionalnem gospodarstvu, nastala zaradi nepričakovane krize", pač pa resna motnja v lokalnem, regionalnem ali nacionalnem gospodarstvu, nastala zaradi namernega in skrbno pripravljenega ukrepanja Evropske unije. Za kmetijstvo bi zato morali nedvomno predvideti ustrezno nadomestilo za to breme. Vendar pa bi bilo treba to storiti s posebej prilagojenim instrumentom za kmetijstvo. EESO poziva, naj ESPG, ki je bil ustanovljen za pomoč odpuščenim delavcem pri ponovnem vključevanju v trg dela, še naprej ostane rezerviran za ta namen.

V Bruslju, 23. februarja 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON