



Bruselj, 16.5.2018  
COM(2018) 297 final

## **POROČILO KOMISIJE**

**Poročilo Komisije o vmesni oceni Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji  
(ESPG)**

{SWD(2018) 192 final}

## Ozadje

Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG) je bil ustanovljen pred desetimi leti, da bi se izrazila solidarnost in zagotovila podpora delavcem, ki so postali presežni zaradi večjih strukturnih sprememb v svetovnih trgovinskih tokovih zaradi globalizacije. Področje uporabe, določeno s prvotno uredbo o ESPG, tj. Uredbo (ES) št. 1927/2006, je bilo leta 2009 razširjeno z Uredbo (ES) št. 546/2009, da so se vključili tudi odpusti zaradi svetovne finančne in gospodarske krize. ESPG sofinancira ukrepe, ki jih izvajajo države članice za pomoč presežnim delavcem pri ponovnem vključevanju na trg dela, kadar je njihov odpust imel znaten učinek na gospodarstvo, zlasti na stopnje zaposlenosti v regiji ali sektorju. V skladu s klavzulo o odstopanju iz člena 6(2) sedanje Uredbe (EU) št. 1309/2013<sup>1</sup> (v nadaljnjem besedilu: uredba o ESPG) lahko države članice, ki se spopadajo z visokimi stopnjami brezposelnosti mladih, do konca leta 2017 v vloge za sredstva iz ESPG vključijo mlade, „ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje“<sup>2</sup>.

## Obseg vmesne ocene

Komisija je v skladu s členom 20 uredbe o ESPG opravila to vmesno oceno, da bi ugotovila, kako in v kakšnem obsegu ESPG dosega svoje cilje.

Vmesna ocena zajema vseh 29 primerov ESPG, predloženih v letih 2014 in 2015<sup>3</sup>. Primeri, ki se zadevajo deset različnih držav članic, zajemajo 21 gospodarskih sektorjev, pri čemer avtomobilski sektor (štirje) in sektor trgovine na drobno (trije primeri) obsegata največ vlog za pomoč ESPG v tem obdobju. Zaradi okrevanja gospodarstva se je število vlog za sredstva ESPG zmanjšalo, pri čemer se je zmanjšala tudi količina podatkov na voljo za analizo.

Ocenjeni so bili uspešnost, trajnost, učinkovitost, skladnost, ustreznost in dodana vrednost EU doseženih rezultatov. To presega zahteve za oceno učinkovitosti in trajnosti iz uredbe o ESPG ter omogoča celovito oceno na ravni instrumenta in primera<sup>4</sup>.

Vmesna ocena je predstavljena v obliki delovnega dokumenta služb Komisije (SWD). Delovni dokument služb Komisije o oceni temelji predvsem na ocenjevalni študiji, ki jo je opravil zunanji pogodbeni izvajalec, sprejel pa GD EMPL decembra 2016. Dodatni dokazi za delovni dokument služb Komisije so bili zbrani in analizirani iz prejšnjih poročil, ocen in splošnih izkušenj z upravljanjem ESPG.

---

<sup>1</sup> [Uredba \(EU\) št. 1309/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji \(2014–2020\) in razveljavitvi Uredbe \(ES\) št. 1927/2006.](#)

<sup>2</sup> V zvezi s podaljšanjem klavzule o odstopanju se zdaj izvaja pregled.

<sup>3</sup> Podatki o primerih, predloženih leta 2016, so na voljo v dvoletnem poročilu o ESPG, [COM\(2017\) 636 final](#).

<sup>4</sup> Ocena temelji na smernicah Evropske komisije za boljše pravno urejanje [COM\(2015\) 215 final](#). Smernice za boljše pravno urejanje so bile uvedene leta 2015 kot integriran pristop, ki zajema cel cikel politike, za izboljšanje kakovosti zasnove politik in zakonov EU, da bi se njihovi cilji dosegli s kar najnižjimi stroški. Kar zadeva ocene, smernice za boljše pravno urejanje določajo razširjen okvir meril za ocenjevanje, ki jih je treba oceniti, poleg tega pa se z njimi poziva k obsežnim posvetovanjem z zainteresiranimi stranmi. Komisija je opravila čim obsežnejša posvetovanja, da bi zagotovila, da se v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje v prihodnji zasnovi ESPG ustrezno upošteva splošni javni interes EU, in ne posebni interesi majhnega obsega skupin zainteresiranih strani.

V skladu s členom 20(1)(a) uredbe o ESPG so v tem poročilu povzeti glavni rezultati za institucije in organe EU ter socialne partnerje. Poleg tega bodo rezultati ocene prispevali tudi k razvoju prihodnje zasnove in usmerjenosti politike ESPG.

### Glavne ugotovitve

Ker je bila vmesna ocena ESPG opravljena zgodaj, se bile zajete zgolj omejene informacije in izkušnje iz sedanjega obdobja. Poleg tega se je zaradi izboljšanja gospodarstva zmanjšalo število vlog za pomoč ESPG, s čimer se je dodatno zmanjšala količina razpoložljivih dokazov. Kljub prizadevanjem Komisije, da bi opravila čim obsežnejšo oceno in čim obsežnejša posvetovanja, je zanesljivost razpoložljivih podatkov omejena, zato je treba rezultate ocene obravnavati previdno.

V zvezi z *organizacijskim učenjem* je bilo pri tej dejavnosti pridobljeno pomembno spoznanje, da je bila ocena v skladu z uredbo o ESPG izvedena prezgodaj. Pri prihodnjih pobudah bi bilo treba dopustiti, da cikel izvajanja dovolj napreduje, da se lahko zbere in analizira veliko dokazov, zato bi bilo treba določiti ustrezen časovni raspored ocenjevanj.

Kar zadeva *uspešnost* ESPG, se je stopnja ponovne vključitve presežnih delavcev na trg dela v primerjavi s prejšnjim obdobjem financiranja izboljšala (povečanje z 49 % na 56 %). Vendar je iz dokazov mogoče sklepati, da so stopnje ponovne vključitve precej odvisne od posebnosti posameznih primerov, na primer od posebnega gospodarskega položaja na zadevnem območju. Zato ni le težko primerjati stopenj ponovne vključitve med primeri, temveč je tudi težko najti druge primerne primerjave podobnih ukrepov. Za premagovanje te ovire se odločno priporoča, naj države članice oblikujejo cilje glede na posamezni primer.

Uporabo pomoči, ki se zagotavlja presežnim delavcem, je mogoče utemeljiti tako, da se dokaže, da so odpusti nastali zaradi „globalizacije“ ali „finančne in gospodarske krize“. Vendar ta izraza v uredbi o ESPG nista opredeljena. Na splošno je mogoče šteti, da neobstoj opredelitev zagotavlja določeno stopnjo prožnosti, vendar tudi siva območja in negotovost. Pridobivanje pravih dokazov za utemeljitev primera pomeni velik izziv in pogosto odvrča države članice od tega, da bi predložile vlogo. Vzrok za to je tudi dejstvo, da pogosto ni mogoče opredeliti in izpostaviti odločilnega dejavnika, ki je povzročil prestrukturiranje.

Čeprav bi lahko bili primeri odpustov, pri katerih je presežnih postalo manj kot 500 delavcev, kolikor je splošni prag, upravičeni v skladu z klavzulo o odstopanju, države članice ne vedo zagotovo, kako dokazati, da bodo odpusti verjetno imeli znaten učinek na gospodarstvo, zlasti stopnje zaposlenosti, saj niti ta učinek ni dodatno opredeljen v Uredbi. Zdi se, da je zelo pomembno jasneje opredeliti znaten učinek, na primer z razvojem posebnih kazalnikov ali pregleda stanja, ki bi pomagal analizirati učinek.

Težave z upravno in finančno zmogljivostjo, ki so jih imeli nacionalni organi v fazah predložitve vlog in izvajanja, dodatno ovirajo države članice pri odločanju o morebitni predložitvi vloge. Težave se nanašajo predvsem na nerazpoložljivost sofinanciranja dodeljene pomoči ter premalo število zaposlenih v organih, ki se ukvarjajo z ESPG. To velja zlasti v primerih, ko izkušnje z uporabo ESPG ali s pomočjo za prestrukturiranje na splošno ni ali so omejene.

Odločilni dejavnik za to, da se ESPG uporablja v manjšem obsegu v 13 državah članicah, ki so se EU pridružile od leta 2004 (EU-13), je njihova industrijska struktura. V EU-13 je izguba delovnih mest zaradi strukturnih sprememb, ki jih je povzročila globalizacija, povezana s trgovino, manj razširjena.

Ukrepi ESPG se zagotavljajo skupaj z rednimi nacionalnimi ukrepi in/ali jih krepijo. Na ravni primera niso bili ugotovljeni učinki premeščanja.

Pomoč, ki jo zagotavlja ESPG, drugače ne bi bila na voljo. To dokazuje, da so ukrepi ESPG dopolnilni in izpolnjujejo načelo dodatnosti.

S pomočjo iz ESPG se z zagotavljanjem dodatnih storitev, kot so pomoč pri potovanju ali službe za varstvo otrok, odpravijo tudi ovire za sodelovanje v nacionalnih ukrepih ali ukrepih ESPG.

Kar zadeva odstopanje za mlade, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljujejo (NEET), so zadevne države članice, razen Španije, izrazile veliko zanimanje za njegovo uporabo. Vendar se je odstopanje uporabilo skupaj samo v devetih primerih v treh državah članicah. Ne glede na to je ciljna skupina mladih vselej v zelo velikem obsegu izkoristila to pomoč, ki je drugače ne bi prejeli.

V nekaterih primerih so bile pri oceni ugotovljene nekatere težave z zagotavljanjem pravočasne predložitve podatkov o spremljanju. Če ta težava ne bo odpravljena, bo morala Komisija proučiti možnost ustreznega ukrepanja.

V bolj splošnem smislu omejene zahteve za spremljanje iz uredbe o ESPG pomenijo težavo in ovirajo izvedbo temeljitejše analize.

Kar zadeva **trajnost** rezultatov, zanesljivi podatki niso na voljo, ker cikel izvajanja ni trajal dovolj časa, zato je bilo mogoče z oceno zajeti zgolj obdobje dveh let (vloge, predložene v letih 2014 in 2015). Zaradi izpopolnjevanja in posodabljanja spretnosti se je splošna zaposljivost izboljšala. Na individualni ravni je bilo ugotovljeno, da se je samozavest prejemnikov okrepila, zaradi česar bodo verjetno bolj proaktivno pristopili k iskanju zaposlitve.

Na ravni institucij uporaba pomoči iz ESPG spodbuja razvoj splošnega mehanizma za zagotavljanje pomoči za prestrukturiranje v državah članicah, ki imajo omejene izkušnje s spopadanjem z masovnim odpuščanjem. V državah članicah, ki imajo veliko izkušenj s tem, pa tudi vzpostavljene mehanizme za zagotavljanje, se ESPG uporablja kot orodje za preskušanje inovativnih ukrepov, ki bi se lahko pozneje vključili v redno pomoč.

Kar zadeva **učinkovitost** uporabljene pomoči, je bilo trajanje postopkov med postopkom odločanja še vedno predmet kritik kljub bistvenemu skrajšanju in strožjim rokom za Komisijo in države članice. Trajanje postopka oddaje vlog je bilo omejeno, v povprečju pa zdaj traja približno 200 dni, medtem ko je v prejšnjem programskem obdobju v povprečju trajal približno 300 dni.

Države članice v polovici primerov izražajo pozitivno mnenje o smernicah, ki jih je v fazi predložitve vlog zagotovila Evropska komisija.

Za zagotovitev *skladnosti* sredstev so potrebna dodatna prizadevanja. Medtem ko na ravni primera niso bila ugotovljena prekrivanja z drugimi sredstvi EU ali nacionalnimi sredstvi, bi se lahko ESPG in Evropski socialni sklad (ESS) bolje uskladila. ESPG je bil vzpostavljen za zagotavljanje ukrepov, ki dopolnjujejo druge instrumente, kot je ESS. Integriran pristop je v najboljšem primeru mogoče opaziti v medsebojnem delovanju nacionalnih sredstev in ESPG. Vendar države članice zdaj ne pripravljajo svežnjev strateških naložb v človeški kapital, v katere bi lahko v primeru pomembnih prestrukturiranj vključile pomoč iz ESPG. Poleg tega bi se lahko ESPG bolje uskladil s priporočili iz okvira kakovosti EU za predvidevanje sprememb in prestrukturiranje.

Kar zadeva *ustreznost* sredstev ESPG, obstajajo znaki, da je ESPG pomemben instrument za razvoj človeškega kapitala. Zainteresirane strani, zlasti tiste z izkušnjami s praktičnim izvajanjem ukrepov ESPG, so izrazile dvome o tem, ali je ESPG ustrezen kanal za zagotavljanje pomoči NEET. V veliko manjšem, a vseeno pomembnem obsegu se je štelo, da merilo krize ni več ustrezno. Glede na spremembe delovanja globalizacije bosta vse večja medsebojna povezanost svetovnih gospodarstev in vse večji razvoj svetovnih vrednostnih verig verjetno dodatno okrepila ustreznost merila globalizacije, hkrati pa bo zaradi njiju težje dokazati, da je odpuste dejansko povzročila globalizacija. Ob upoštevanju težav pri zagotavljanju dokazov v podporo vlogam je jasno, da bi lahko bila uporaba ESPG veliko hitrejša, če se ne bi zahtevalo toliko dokumentacije. V tem primeru bi ESPG bolj deloval kot instrument nujne pomoči.

To bi bilo treba izraziti tudi v področju uporabe ESPG, ki zajema globalizacijo in finančno krizo, ne pa tudi drugih pomembnih gospodarskih dogodkov. Delavci, ki so postali presežni zaradi drugih razlogov, na primer avtomatizacije, se spopadajo s podobnimi izzivi, poleg tega pa njihovo število presega število delavcev, ki so postali presežni zaradi globalizacije. Z razširitvijo področja uporabe na vse vrste prestrukturiranja, ki imajo znatne negativne učinke, bi bil sklad ustrezen za odziv na vsak morebiten razvoj dogodkov. Zato ne bi bilo več treba trditi, da bi morale področje uporabe ESPG zajemati te primere prestrukturiranja.

V oceni je bilo ugotovljeno, da ESPG ustvarja *dodano vrednost EU*. To velja zlasti v smislu njegovih učinkov na obseg, saj se s pomočjo iz ESPG povečata število in raznolikost storitev, ki se zagotavljajo, pa tudi njihova stopnja intenzivnosti. Poleg tega je pomoč iz ESPG zelo vidna in dokazuje, da ustvarja dodano vrednost EU neposredno širši javnosti.

### **Posledice za prihodnje oblikovanje politike**

Vmesna ocena kaže, da ESPG dosega svoje cilje in prispeva k prednostni nalogi vključujoče rasti iz strategije Evropa 2020. To se uresničuje z izkazovanjem solidarnosti in zagotavljanjem podpore delavcem, ki so postali presežni zaradi globalizacije ter finančne in gospodarske krize. Na splošno se domneva, da je ta pomoč koristna in ne bi bila na voljo, če ESPG ne bi obstajal, kar potrjujejo tudi utemeljeni dokazi.

Vseeno pa je treba izboljšati zasnovo ESPG. V prihodnje bi se lahko obravnavalo več izzivov, zlasti ob upoštevanju razprav po letu 2020.

#### *V zvezi s področjem uporabe*

Dokazi, zbrani pri posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi, ki so potekala med ocenjevanjem, kažejo, da zasnova ESPG zahteva revizijo ali dodatno opredelitev, na primer

njegovega točnega področja uporabe in meril, ki sprožijo njegovo uporabo. V skladu z načelom subsidiarnosti morajo prestrukturiranja imeti znaten učinek na gospodarstvo in trg dela, da upravičijo uporabo pomoči iz ESPG. Vendar izraz „znaten učinek“ ni jasno opredeljen. Zlasti bi lahko bili v skladu s klavzulo o odstopanju iz člena 4(2) uredbe o ESPG upravičeni odpusti v manjšem obsegu, pri katerih postane presežnih manj kot 500 delavcev, kolikor je običajni prag, na podeželju, vendar države članice ne vedo zagotovo, kako dokazati znaten učinek. Zdi se pomembno opredeliti jasen kazalnik v zvezi z zaposlenostjo in socialnimi učinki. To je pomembno zlasti, ker vrednostne verige postajajo bolj povezane in manj lokalizirane, MSP pa v številnih državah obsegajo največji delež podjetij.

Izraza „globalizacija“ in „kriza“ prav tako nista jasno opredeljena, države članice pa pogosto niso prepričane, na podlagi katerega merila bi morale predložiti vlogo. Redno se šteje, da sta opredelitev dejavnika, ki je dejansko sprožil odpuščanje, za preverjanje, ali odpuščanje izpolnjuje pogoje za morebitno vlogo, ter dokazovanje tega v vlogi med glavnimi ovirami za države članice pri predložitvi vlog. Ob upoštevanju teh težav in dejstva, da tehnološke spremembe povzročajo večjo izgubo delovnih mest (v teh primerih se presežni delavci spopadajo z istimi izzivi kot delavci, ki so postali presežni zaradi globalizacije, saj so njihove spretnosti zastarele), bi morebitna rešitev lahko bila, da se v področje uporabe vključijo vsi obsežni odpusti z znatnim učinkom. S tem bi se zagotovila bolj uravnotežena uporaba ESPG, njegov potencial pa bi se razširil na države članice EU-13. Breme zagotavljanja dokazov za to, da je izguba delovnih mest nastala zaradi globalizacije, pri vlogi bi se s tem zmanjšalo. Ker je ta stopnja ena od dveh v fazi predložitve vlog, ki zahtevata največ časa, bi se s to poenostavitvijo uporaba pomoči iz ESPG pospešila za nekaj tednov. Manjše države članice bi s tem pridobile več možnosti za predložitev vlog za pomoč.

#### *V zvezi s spremljanjem in poročanjem*

Za boljšo analizo *uspešnosti* ESPG bi bilo treba zahtevati, naj države članice zbirajo podrobnejše podatke o spremljanju, zlasti v zvezi s kategorijo delavcev (poklicne izkušnje in izobrazba), njihovim zaposlitvenim statusom in vrsto pridobljene zaposlitve.

#### *Sposobnost za predložitev vlog in izvedbo primerov ESPG*

Glavni razlog, zakaj države članice, ki bi lahko imele primer ESPG, ne predložijo vloge, so težave s *finančno in institucionalno zmogljivostjo*. Na eni strani lahko preprosto primanjkuje delovne sile. Države članice lahko zdaj zaprosijo za tehnično pomoč samo, če izvedejo primer ESPG. Ker so lahko odpusti nepričakovani, bi bilo pomembno, da so države članice pripravljene takoj ukrepati in lahko nemudoma predložijo vlogo. Poleg tega se zdi, da so v nekaterih državah članicah potrebna temeljitejša prizadevanja za krepitev institucionalne zmogljivosti, da bi se zagotovilo učinkovito in uspešno izvajanje primerov ESPG. Zato bi lahko stalen proračun za tehnično pomoč pomagal zagotoviti nenehno krepitev zmogljivosti v državah članicah. To velja na primer za Grčijo, kjer se organi s spopadajo z izzivom pri izvajanju različnih primerov ESPG, ne da bi imeli možnost graditi na obsežnih izkušnjah s pomočjo za prestrukturiranje.

#### *Podporni ukrepi*

Zdi se, da je treba pomoč iz ESPG konkretnije vključiti v okvir kakovosti EU za predvidevanje sprememb in prestrukturiranje ter oblikovati bolj usklajen pristop za ukrepe za

preprečevanje pričakovanih pomembnih prestrukturiranj ter enkratne ukrepe za odziv, kot so tisti, ki jih zdaj sofinancira ESPG. To bi lahko pomenilo razširitev obsega dejavnosti ESPG ali tesneje usklajen pristop skupaj z drugimi instrumenti EU, kot je ESS. Čeprav zasnova instrumenta jasno kaže, da se sklada dopolnjujeta, bi lahko države članice pomoč iz ESPG boljše vključile v celovit sveženj pomoči za prestrukturiranje. Za prehajanja na trgu dela so potrebne intenzivne naložbe v človeški kapital, in sicer v obliki proaktivnih anticipativnih ukrepov in ukrepov za odzivanje.

#### *Klavzula o odstopanju v zvezi z NEET*

Brezposelnost mladih bo še naprej velik izziv. Izkušnje kažejo, da se pomoč iz ESPG večinoma uporabi, če se zagotovi NEET. Vendar bi bilo treba nameniti pozornost vprašanju, ali je ESPG pravi kanal za zagotavljanje take pomoči ali pa bi drugi kanali imeli boljše možnosti za doseganje zadevnih mladih. Če bi se pomoč zagotavljala samo NEET v regijah, ki jih prizadene množično prestrukturiranje zaradi globalizacije ali finančne krize, ne pa tudi tistim v regijah, ki jih prizadene avtomatizacija, bi se to lahko štelo za nepravilno.

#### *Politične posledice*

Komisija je v svoji [Beli knjigi o prihodnosti Evrope](#) izrazila skrb zaradi izolacionističnih gibanj, vse večjih dvomov o koristih odprte trgovine in socialnega tržnega gospodarstva EU na splošno.

Komisija je v svojem [Razmisleku o izkoriščanju globalizacije](#) opredelila kombinacijo globalizacije, povezane s trgovino, in tehnoloških sprememb kot glavni dejavnik, ki spodbuja povpraševanje po kvalificirani delovni sili in zmanjšuje povpraševanje po nizkokvalificirani delovni sili. Čeprav širitev odprte trgovine in dodatno povezovanje svetovnih gospodarstev na splošno zagotavljata ogromne prednosti, se je treba spopasti s temi negativnimi stranskimi učinki. Sedanje koristi globalizacije so že zdaj neenakomerno porazdeljene med ljudmi in regijami, kar ima znaten učinek na tiste, ki jih prizadenejo negativni učinki, zato obstaja nevarnost, da bo čedalje hitrejši tehnološki napredek dodatno okrepil te učinke. Da bi Evropa preprečila nadaljnje povečevanje razlik, bo morala pomagati delovni sili pridobiti potrebne spretnosti. Kar zadeva ESPG, je v razmisleku navedeno, da bi bilo treba pozornost nameniti izboljšanju delovanja instrumenta, da bi se zagotovila hitrejša uporaba v primeru pomembnega prestrukturiranja. Poleg tega bi bilo treba povečati njegovo prožnost, da bi lahko nudil podporo širšemu razponu dejavnosti gospodarskega razvoja, saj se trenutno osredotoča le na prizadete delavce. Vrzel med kratkoročnimi ukrepi in dolgoročnejsimi prenovitvenimi strategijami ob podpori kohezijske politike bo treba premostiti.

Komisija je začela izvajati [Evropski steber socialnih pravic](#), pri katerem se upoštevajo spreminjajoče se razmere v delovnem okolju. Natančneje, s stebrom je bilo uvedeno načelo v zvezi z aktivacijo in olajševanjem prehajanj na trgu dela: „Vsakdo ima pravico do hitre in prilagojene pomoči za izboljšanje možnosti za zaposlitev ali samozaposlitev. To vključuje pravico do podpore za iskanje zaposlitve, usposabljanje in prekvalifikacijo. Vsakdo ima pravico, da med poklicnimi prehodi prenese socialno zaščito in pravice do usposabljanja.“ Z ESPG se zagotavlja pomemben in viden instrument na ravni EU za praktično uresničevanje

tega načela v primeru večjih prestrukturiranj. ESPG se je izkazal za koristno orodje za spopadanje z negativnimi učinki globalizacije, njegova velika vidnost pa bi lahko pomagala zmanjšati skrbi v zvezi s socialnim tržnim gospodarstvom EU.

Vmesna ocena je pokazala, da ESPG z zagotavljanjem pomoči delavcem, ki so postali presežni pri pomembnih prestrukturiranjih, ustvarja dodano vrednost EU. Zato Komisija z veseljem pričakuje nadaljnje razprave z Evropskim parlamentom, Svetom in vsemi pomembnimi zainteresiranimi stranmi o pomoči, ki se zdaj zagotavlja z ESPG. ESPG velja za ključni del celotnega svežnja ukrepov za naložbe v človeški kapital, ki je na voljo. Komisija proučuje možnost nadaljnjega razvoja ESPG, v pripravah na izzive obdobja po letu 2020.