

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter"

KOM(2006) 91 slutlig – 2006/0033 (COD)

(2006/C 318/05)

Den 27 mars 2006 beslutade rådet att i enlighet med artikel 159.3 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för beredningen av arbetet, antog sitt yttrande den 31 augusti 2006. Föredragande var Joost van Iersel och medföredragande var Enrico Gibellieri.

Vid sin 429:e plenarsession den 13–14 september 2006 (sammanträdet den 13 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 170 röster för, 10 emot och 15 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och kommentarer

1.1 EESK välkomnar Europeiska kommissionens förslag om inrättande av en europeisk fond för justering för globaliseringseffekter (nedan kallad fonden). EESK ställer sig positiv till målet att ingripa via fonden när arbetstagare ställs inför omedelbara, omfattande sociala problem till följd av allvarliga oförutsägbara ekonomiska störningar.

1.2 EESK instämmer i att medlemsstaterna har det främsta ansvaret och att fonden enbart bör ingripa på begäran av en medlemsstat och efter beslut av budgetmyndigheten. Reglerna måste vara tydliga.

1.3 Under svåra ekonomiska störningar krävs en föregripande politik, dynamiskt entreprenörskap, regionalt ansvar och snabba åtgärder och samarbete från alla berörda parter sida – företag, arbetsmarknadens parter, regeringen, regionala myndigheter och andra. Fondens tjänar ett kompletterande syfte som ett redskap för solidaritet. Om förväntningarna skall kunna uppnås får de inte vara alltför uppskrivade.

1.4 De specifika åtgärderna som finansieras genom fonden måste passa in i de berörda parternas övergripande planering. Fondens bör inte ingripa på områden där medlemsstaterna har exklusiv behörighet. Det måste stå klart att fondens fokus ligger på sysselsättningsmöjligheter för personer i trängande ekonomiska situationer.

1.5 EESK uppmanar kommissionen att se till att arbetsmarknadens parter är aktivt delaktiga i insatser som syftar till att skapa sysselsättning för arbetstagare som har blivit uppsagda.

Det är ofta svårt att uppnå målsättningen att få arbetslösa att snabbt komma tillbaka in på arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att sådana åtgärder är mycket tidskrävande.

1.6 Nära samordning mellan de olika instrumenten, i synnerhet mellan fonden och strukturfonderna, bör säkerställas för att öka effektiviteten och enhetligheten.

2. Kommissionens förslag

2.1 I mars 2006 lade kommissionen fram ett förslag om en europeisk fond för justering för globaliseringseffekter⁽¹⁾. Fonden syftar till att tillhandahålla särskilt engångsstöd för att hjälpa arbetstagare att komma tillbaka in på arbetsmarknaden i områden eller sektorer som drabbats av en allvarlig ekonomisk störning.

2.2 En allvarlig ekonomisk störning kan till exempel vara utflyttning av ekonomisk verksamhet till tredjeländer, kraftigt ökad import eller successivt minskade marknadsandelar för EU inom en viss sektor. Det främsta kriteriet för fonden är fler än 1 000 uppsägningar i ett företag eller en grupp företag i områden där arbetslösheten är högre än genomsnittet.

2.3 Åtgärder inom ramen för fonden bör bidra till att skapa förutsättningar för att personer som har blivit uppsagda snabbt skall kunna komma tillbaka in på arbetsmarknaden. Stödet utgör ett komplement till nationella insatser och riktade regionala program. Åtgärder som ingår i fonden omfattar omskolning, omlokaliseringar, stöd till nya företag och kompletterande lönetillägg.

⁽¹⁾ Förslag till förordning om upprättande av en europeisk fond för justering för globaliseringseffekter, mars 2006, KOM(2006) 91 slutlig, 2006/0033 (COD).

2.4 Fondens medel kommer bara att tas i anspråk på en medlemsstats begäran. Beloppet får uppgå till högst 50 % av de totala beräknade kostnaderna för de sammanlagda åtgärder som medlemsstaten i fråga avser att vidta.

2.5 Inga särskilda medel anslås till fonden i budgetplanen, utan den kommer att finansieras genom oförbrukade och återtagna anslag. Alla beslut om anslagsbeviljande fattas av budgetmyndigheten, vilket innebär att det fulla ansvaret ligger hos rådet och Europaparlamentet.

2.6 Ett detaljerat budgetförfarande kommer att ligga till grund för besluten. Medlemsstaterna skall ansvara för förvaltningen av de åtgärder som stöds via fonden. Kommissionen skall utöva tillsyn. Om det utbetalade beloppet inte utnyttjats helt skall mellanskillnaden återbetalas.

2.7 Det är kommissionens uppgift att utvärdera resultaten, kriterierna och förordningens genomslagskraft och även utföra en efterhandsutvärdering. Från och med år 2008 kommer kommissionen att lägga fram en årlig rapport om utnyttjandet av fonden, som även kommer att omfatta utvärderingar.

3. Bakgrund till fonden för justering för globaliseringseffekter

3.1 Förslaget som syftar till att visa EU:s solidaritet med arbetstagare som blivit arbetslösa till följd av genomgripande strukturförändringar inom världshandeln bygger på slutsatserna från Europeiska rådet i december 2005. Som en kompromiss ingår det som ett led i uppgörelsen om budgetplanen. En konsekvensanalys har utförts⁽²⁾ med viktig information om fondens innehåll och tillämpningsområde.

3.2 Fonden är fristående från strukturfonderna och kommer att utgöra ett av de instrument som krävs på EU-nivå för att anpassa den europeiska ekonomin och stärka dess konkurrenskraft⁽³⁾.

3.3 Strukturfonderna syftar till långsiktiga, föregripande åtgärder på basis av en flerårig strategi, medan fonden för justering för globaliseringseffekter inte är avsedd för omstruktureringsändamål. Den syftar i stället till att bistå enskilda individer som påverkats av allvarliga störningar inom världshandeln. För sådana sällsynta men kritiska lägen kan det krävas tidsbegränsat, individanpassat engångsstöd. En del av fondens målsättningar täcks inte av strukturfonderna.

3.4 I viss utsträckning har det amerikanska handelsjusteringssystemet (TAA) från 1962 fungerat som förebild. TAA har som målsättning att justera obalansen mellan de negativa effekterna av den öppnare handeln och internationell avreglering på enskilda fall och regioner och globaliseringens övergripande positiva effekter. Det är dock inte lätt att göra en jämförelse

mellan TAA och fonden för justering för globaliseringseffekter på grund av de kulturella skillnaderna mellan USA och EU och de olika kriterier som tillämpas.

3.5 Fonden bör dra nytta av de välfungerande metoder som fastställts av OECD, som framhåller behovet av en tydlig kartläggning av de grupper av arbetstagare som blivit arbetslösa till följd av utvecklingen inom världshandeln samt tidsbegränsat stöd som beviljas på basis av principerna om kostnadseffektivitet, överskådlighet och utkrävande av ansvar.

3.6 Fondens ambitioner är att bidra till utvecklingen av ett "flexicurity"-system i EU genom att skapa balans mellan flexibilitet och sysselsättningstrygghet, och att komplettera strukturfondernas fleråriga strategiska prioriteringar och politik.

4. Allmänna kommentarer

4.1 I förordningen hänvisas inledningsvis till globaliseringens allmänt positiva effekter på tillväxt och sysselsättning i EU. EESK noterar emellertid att globaliseringen kan få märkbara negativa effekter på branschnivå och regional nivå. Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter utgör ett specifikt instrument som syftar till att öka möjligheterna till sysselsättning för arbetstagare som har påverkats av allvarliga ekonomiska störningar. Det är beklagligt att man i effektanalysen⁽⁴⁾ inte har analyserat konkreta fall.

4.2 Eftersom det i skäl 4 i förordningen står att fondens verksamhet bör "överensstämma och vara förenlig med annan gemenskapspolitik och gemenskapens regelverk" bör förslagen noga granskas av olika personer inom kommissionen som arbetar med utformning av EU-politiken, särskilt inom GD konkurrens, för att undvika att statsstöd betalas ut på felaktiga grunder.

4.3 Fonden är ett konkret exempel på EU:s försök att komma till rätta med konsekvenserna av allvarliga störningar i utrikeshandeln och på världsmarknaden. I framtiden kan man tänka sig ett liknande instrument för att komma till rätta med de negativa effekterna av intern handel och EU:s inre marknad (till exempel omlokalisering inom EU, skattepolitik).

4.4 Interventionskriterier

4.4.1 Strikta interventionskriterier är en nödvändighet. Det kriterium som fastställs i artikel 1 är emellertid relativt vagt: "stöd till arbetstagare som blivit arbetslösa till följd av genomgripande strukturförändringar inom världshandeln, om denna arbetslöshet har betydande negativa konsekvenser för den regionala eller lokala ekonomin". Medlemsstaterna har huvudansvaret för att lämna in ansökningar om bidrag från fonden. Kommissionen bör se till att samma kriterier tillämpas i alla olika fall och för alla medlemsstater.

⁽²⁾ Konsekvensanalys rörande ovannämnda förordning, SEK(2006) 274/2.

⁽³⁾ EU Competitiveness and Industrial Location, Bureau of European Policy Advisors to the Commission, BEPA (2005), 26 oktober 2005.

⁽⁴⁾ SEK(2006) 274.

4.4.2 Bevisbördan i samband med ansökningar ligger hos medlemsstaterna. Kommissionen kommer att granska ansökningarna med hjälp av riktlinjer, och budgetmyndigheten kommer från fall till fall att besluta om anslag av finansiellt stöd. Såväl för kommissionen som för medlemsstaterna och budgetmyndigheten kommer processen att utvecklas genom konkreta och praktiska erfarenheter. Det är viktigt att undvika tvetydigheter. Samma regler och metoder måste tillämpas i hela EU.

4.4.3 När det gäller minimiantalet uppsägningar i en viss region är interventionskriterierna i artikel 2 tydliga. Kriteriet "1 000 arbetstagare" är inte begränsat till ett företag, utan omfattar underleverantörer eller producenter i efterföljande och föregående produktionsled.

4.4.4 Vanligtvis grundar sig beslut om nedskärningar av antalet anställda på ett flertal faktorer såsom modernisering, rationalisering, förändrade produktionsmetoder och, som i föreliggande fall, internationella handelsmönster. Det är sällan som enbart en faktor ligger till grund för sådana beslut.

4.4.5 Amerikanska TAA ges som exempel, men i kommissionens beskrivning av TAA är kopplingen relativt vag mellan förändrade handelsmönster och statliga åtgärder som syftar till att mildra effekterna på sysselsättningen. Dessutom skiljer sig kriterierna och den traditionella tillämpningen inom TAA i stor utsträckning från dem som enligt planerna kommer att tillämpas inom EU.

4.4.6 Anslag från fonden kommer att sökas i händelse av ekonomiska störningar och oförutsägbara förhållanden. Tendenser till förändringar kan dock ofta ses innan de får verkliga konsekvenser i praktiken. God företagsledning går bland annat ut på att man i god tid vidtar förebyggande åtgärder.

4.4.7 Det betyder att man vid utformningen av stödåtgärder på nationell nivå och EU-nivå måste ta hänsyn till hur näringslivet och arbetsmarknadsparterna själva planerar att hantera förändringen. Hur lämpliga är till exempel stödåtgärder om företagen och arbetsmarknadens parter har underlåtit att i god tid kartlägga tendenser som kan komma att hota marknaden eller sysselsättningen?

4.5 Definitionen av stödberättigade åtgärder

4.5.1 Det finns tre skillnader mellan strukturfonderna och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter: a) skillnad i storlek: 44 miljarder euro mot 500 miljoner euro per år för kommande programperiod 2007–2013, b) skillnad i tillvägagångssätt: långsiktigt och föregripande, allmänna problem kopplade till modernisering i jämförelse med kortsiktigt perspektiv och åtgärder inriktade på att hjälpa arbetstagare att snabbt komma tillbaka in på arbetsmarknaden, och c) på grund av sin storlek och omfattning tenderar strukturfonderna att bli

byråkratiska, medan fonden förhoppningsvis inte kommer att präglas av byråkrati.

4.5.2 En strikt åtskillnad mellan strukturfonderna och fonden måste säkerställas. Fonden är definitionsmässigt kortsiktig, tidsbegränsad och inriktad på enskilda fall. På längre sikt kan man tänka sig att strukturfonderna tilldelas kompletterande åtaganden i ett bredare regionalt sammanhang. I de fall där de två fondernas åtgärder är kompletterande måste varje enskild fonds filosofi och struktur respekteras.

4.5.3 Det kommer att bli svårt att skapa villkor för ett snabbt återinträde på arbetsmarknaden för personer som har blivit uppsagda om inte omständigheterna och förhållandena är gynnsamma, till exempel i regioner som domineras av en enda industri, eftersatta regioner eller i de områden det finns brist på utbildnings- och omskolningsmöjligheter. Man bör särskilt uppmärksamma chefer på mellannivå och hög nivå för att undvika kunskapsflykt. I dessa speciella fall krävs sannolikt en kombination av fonden för justering för globaliseringseffekter och strukturfonderna parallellt med maximalt utnyttjande av Eures-nätverket för att främja möjligheter till rörlighet i Europa. Bristande samordning kan orsaka problem. I detta sammanhang bör man fästa särskild uppmärksamhet vid kravet i artikel 5.3.

4.5.4 De stödberättigade åtgärderna i artikel 3 måste ses tillsammans med kraven i artikel 5 och 6, i synnerhet beträffande inbördes kopplingar och växelverkan mellan regionala, nationella och EU-baserade åtgärder. Eftersom EU-åtgärder kompletterar regionala och nationella åtgärder kan tidigare erfarenheter på EU-nivå – exempelvis Resider, Rechar och Retex – vara till hjälp samtidigt som man måste ta hänsyn till att fonden inte har tilldelats någon omstruktureringsroll.

4.5.5 I specifika fall kan det i samband med granskning av analyser och fastställande av instrument vara lämpligt att tillämpa en sådan sektorsspecifik metod som används inom modern industripolitik.

4.5.6 Det är särskilt viktigt och intressant för vissa medlemsstater att inkomstrelaterad politik och arbetsmarknadspolitik förblir ett nationellt ansvarsområde, och att kommissionen inte har möjlighet att ingripa på områden där medlemsstaterna har exklusiv behörighet. När det gäller alla de åtgärder som en medlemsstat har utformat i syfte att komma till rätta med en svår situation, måste EU:s bidrag fölaktligen vara helt inriktat på de enskilda medborgarna och på att underlätta uppsagda arbetstagares återinträde på arbetsmarknaden. EESK hänvisar i detta läge till tillämpningskriterierna i Kol- och stålgemenskapens sociala kapitel, som kan bidra till att förhindra institutionella överlappningar och konflikter.

4.6 Budgetmyndigheten spelar en avgörande roll. Vi ställer oss positiva till att kommissionen i förordningen noga beskriver de finansiella förfaranden som skall tillämpas.

4.7 Förordningen har utarbetats för särskilda nödfall som i regel kräver omedelbara och effektiva åtgärder. Det innebär att byråkrati naturligtvis måste begränsas till ett minimum, samtidigt som det är viktigt att vara försiktig. Målsättningen bör vara att fortast möjligt tillhandahålla effektivt stöd.

4.8 Under senare tid har man i flera fall med framgång genomfört omstruktureringar, även i komplicerade fall. Även om man inte kan dra generella slutsatser av konkreta fall, visar det breda spektrumet av omstruktureringar att riktade regionala insatser från alla berörda parter sida har varit framgångsrika, ofta med den nationella förvaltningens stöd och med tydligt fokus på att skapa villkor för nya eller stärkta industri- eller tjänsteföretag eller för omplacering.

4.9 I de flesta fall har ekonomiska och sociala planer utarbetats i samarbete mellan den nationella förvaltningen, regionala myndigheter och arbetsmarknadens parter, som ofta har organiserat rundabordssamtal med alla berörda parter i regionen.

4.10 För att den nya fonden för justering för globaliseringseffekter skall fungera effektivt bör liknande förfaranden utarbetas och tillämpas. För det ändamålet måste representanter för kommissionen delta i sådana möten på lokal och regional nivå.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Även om kommissionen har fastställt budgetanslaget på 500 miljoner euro till fonden utifrån statistiska simuleringsberäkningar baserade på konkreta fall bör beloppet granskas och eventuellt justeras årligen på basis av det faktiska läget och de konkreta resultaten av stödet.

5.2 I **artikel 2** anges allvarlig ekonomisk störning som ett kriterium för beviljande av stöd inom ramen för fonden. EESK uppmanar rådet att diskutera definitionerna av de fenomen som tas upp i inledningen till artikeln innan förordningen träder i kraft. Alltför breda definitioner kan skapa hinder för ett effektivt beslutsfattande inom budgetmyndigheten längre fram. Alltför snäva definitioner kan ha samma effekt. En diskussion i rådet kan bidra till att minska detta dilemma och skapa jämvikt. En sådan diskussion kan också vara ett nyttigt bidrag till kommissionens riktlinjer.

5.3 Orsakerna till att stöd av denna typ skall beviljas måste fastställas klart och tydligt. Föregripande åtgärder från näringsli-

vets sida och arbetsmarknadens parter och andra intressenter bör tas i beaktande. Sådana åtgärder skulle även kunna ingå i kommissionens riktlinjer.

5.4 Som ett led i den årliga utvärderingen och för att ge utrymme för en eventuell ändring i enlighet med artikel 20 bör en granskning av interventionskriterierna i **artikel 2** (antalet uppsagda arbetstagare, lokalt och regionalt perspektiv och sysselsättningsindikatorer) övervägas för att säkerställa att interventionskriterierna är tillräckligt flexibla för att beakta mångfalden i vissa regioner. Det gäller i synnerhet små länder som domineras av små och medelstora företag.

5.5 I **artikel 3** fastställs i (a) och i (b) de åtgärder som är berättigade till stöd inom ramen för fonden för justering för globaliseringseffekter. EESK noterar att inkomstrelaterade frågor som pensionsrättigheter och sociala förmåner är områden där medlemsstaterna har exklusiv behörighet. Fonderna bör begränsas till finansiellt stöd för olika former av utbildning, vidareutbildning och ramvillkor. I vissa fall kan detta omfatta lönetillägg till enskilda individer som har arbete eller är arbetssökande.

5.6 I **artikel 10.1** fastställs att bidraget inte får överstiga 50 % av de totala beräknade kostnaderna för de sammanlagda åtgärder som medlemsstaten i fråga avser att vidta. EESK vill inte ifrågasätta denna procentsats. Kommittén påpekar emellertid att det finns en koppling mellan fondens finansiella bidragsnivå och antalet och omfattningen av de fall som skall hanteras.

5.7 EESK föreslår att **artikel 12.1** (b) kompletteras enligt följande: "underlag som styrker att kriterierna i artikel 2 och kraven i artikel 6 är uppfyllda".

5.8 EESK anser att arbetsmarknadens parter och andra berörda parter i regionen måste vara delaktiga i varje steg i fondens förfaranden. EESK och Regionkommittén bör också informeras av kommissionen.

5.9 Från och med år 2008 kommer kommissionen att lägga fram årliga rapporter om EGF. Dessa utvärderingar kan komma att bli föremål för diskussioner i rådet. I **artikel 20** föreskrivs att en formell översyn av förordningen skall företas före december 2013. EESK rekommenderar att kommissionen även inkluderar en utvärdering av fonden i sin vitbok inför den inledande diskussionen om EU:s budget 2009.

Bryssel den 13 september 2006

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND