

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

478:E PLENARSESSIONEN AV DEN 122 OCH 23 FEBRUARI 2012

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (2014–2020)"

KOM(2011) 608 slutlig – 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Föredragande: **Martin SIECKER**
Medföredragande: **Jean-Pierre HABER**

Den 24 oktober 2011 beslutade rådet, och den 25 oktober 2011 Europaparlamentet, att i enlighet med artiklarna 175.3 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (2014–2020)"

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

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 9 februari 2012.

Vid sin 478:e plenarsession den 22–23 februari 2012 (sammanträdet den 23 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 158 röster för, 10 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ställer sig positiv till att kommissionen har lagt fram ett förslag om fortsatt tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter. Kommittén är dock inte övertygad om att kommissionens alla förslag kommer att lösa problemen med fonden. Antalet ansökningar om stöd från fonden har varit, och är fortfarande, mycket lågt, och EESK anser inte att man genom att utöka fonden till att även omfatta jordbruket angriper problemet på rätt sätt. Kommittén föreslår i stället ett antal kompletterande åtgärder för att förbättra användningen av fonden, exempelvis genom att sänka tröskelvärdena och påskynda förfarandet, eftersom själva instrumentet har fungerat relativt väl i de fall det har tillämpats.

1.2 En av orsakerna till underutnyttjandet är fondens långsamma och byråkratiska förfarande, som grundar sig på dess specifika karaktär. Kommissionen har inte möjlighet att själv fatta beslut, utan både Europaparlamentet och rådet måste delta i processen. När budgetmyndigheten väl har involverats måste ett antal mycket tidskrävande förfaranden tillämpas, som i alla händelser har lett till att alla ansökningar har godkänts. Detta

administrativa förfarande för godkännande är mycket kostsamt och de medel som går till detta skulle kunna användas på ett bättre sätt.

1.3 EESK föreslår att man sänker tröskelvärdet för ansökningar till 200 uppsägningar i stället för de 500 som föreslås. Kommittén föreslår vidare att samfinansieringssatsen från EU höjs till 75 % för att öka utnyttjandet av fonden. Vidare välkomnar EESK att begreppet "arbetstagare" har utvidgats till att omfatta personer med visstidsanställning och arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. EESK instämmer i att även egenföretagare bör få möjlighet till stöd inom ramen för Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter. De är viktiga och betydande aktörer på arbetsmarknaden, och bland de första att drabbas av effekterna av både globalisering och ekonomiska kriser. Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter var aldrig tänkt som stödgivare till företagare, och därför anser inte kommittén att fondens tillämpningsområde bör utökas till att omfatta personer som äger eller driver små och medelstora företag. GD Näringsliv har en särskild avdelning för små och medelstora företag med omfattande stödprogram. Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter bör hålla sig utanför dessa program.

1.4 Kommittén skulle vilja föreslå ytterligare två alternativ till hur man kan få Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter att fungera bättre. Det första är att med hjälp av en omfattande informationskampanj informera små och medelstora företag om de möjligheter som fonden erbjuder, det andra att redan från början involvera arbetsmarknadsparterna i förfrågningen om ansökningar om stöd ur fonden. Kommittén vill också framhålla att man är mycket förvånad över rådets beslut i december 2011 om att ta bort möjligheten att använda Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter till att åtgärda oväntade sociala konsekvenser av den ekonomiska krisen under de sista två åren av fondens innevarande programperiod (dvs. 2012–2013). Detta är särskilt förvånande eftersom en översikt över ansökningarna visar att fonden fungerade väl i detta hänseende. EESK uppmanar därför rådet att ompröva detta beslut, och vill göra det fullständigt klart att man önskar inkludera denna dimension i fonden under perioden 2014–2020.

1.5 EESK motsätter sig förslaget att utvidga fonden till jordbruket, men är medveten om att åtgärder bör vidtas för att underlätta för sektorn när framtida handelsavtal som Mercosur-avtalet träder i kraft. Detta avtal kommer att gynna EU som helhet, men inom unionen blir det industrin och tjänstesektorn som drar fördel av avtalen, medan jordbruket får stå för räkningen. Kommissionen förväntar sig att framtida handelsavtal kommer att få samma inverkan. Det är inte mer än rätt att jordbrukssektorn får kompensation för denna form av negativa konsekvenser, men för det krävs en skraddarsydd lösning, t.ex. genom de strukturfonder som hör samman med den gemensamma jordbrukspolitikerna. EESK anser att Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, som inrättats för att hjälpa uppsagda arbetstagare att komma tillbaka in på arbetsmarknaden, även i fortsättningen uteslutande ska användas för detta ändamål.

1.6 EESK insisterar på att fonden också bör användas under krisperioder och att den framför allt ska kunna användas vid ut- eller omlokalisering av industriell verksamhet inom Europeiska unionen.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 I mars 2006 lade kommissionen fram ett förslag om en europeisk fond för justering för globaliseringseffekter. Syftet var att tillhandahålla särskilt engångsstöd för att hjälpa arbetslösa arbetstagare att komma tillbaka in på arbetsmarknaden i områden eller sektorer som drabbats av en allvarlig ekonomisk störning såsom arbetstillfällen som försvunnit till tredjeländer, omfattande importökning eller att marknadsandelarna för EU inom en viss sektor successivt minskar. Det främsta kriteriet för stöd inom ramen för fonden var mer än 1 000 uppsägningar inom ett företag eller en grupp företag i samma sektor inom en region eller i två angränsande regioner.

2.2 Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter inrättades ursprungligen för programperioden 2007–2013 och omfattade åtgärder som omskolning, utlokaliseringssöd, stöd till nya företag och kompletterande lönetillägg. Fondens medeltas 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. 2009 anpassades stödkriterierna på grund av trycket från den

ekonomiska krisen. Antalet uppsägningar som krävdes för stöd-beviljande sänktes från 1 000 till 500 och EU:s deltagande i fondens projekt ökade från 50 % till 65 %.

2.3 I oktober 2011 lade kommissionen fram ett förslag till förordning från Europaparlamentet och rådet med syftet att förlänga fonden ytterligare en programperiod (2014–2020) för att bidra till målsättningarna i Europa 2020-strategin och även låta jordbruk omfattas av stödet. För att garantera att stödet från fonden är tillgängligt för arbetstagare oavsett vilken typ av anställningsavtal eller anställningsförhållande de har, kommer begreppet arbetstagare att vidgas så att det inte bara omfattar tillsvidareanställda utan även visstidsanställda, arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och personer som äger och driver mikroföretag och små eller medelstora företag samt egenföretag (även jordbrukare). EU:s deltagande i fondens projekt kommer att variera mellan 50 och 65 %.

2.4 Kommissionen föreslog att fonden även i fortsättningen ska ligga utanför den fleråriga budgetramen, eftersom dess anslag ofta behövs i akuta situationer som sällan kan förutses. Utgifter på unionsnivå bör vara resultatnriktade. När det gäller fondens utgifter är målet i den fleråriga budgetramen att minst 50 % av de arbetstagare som får stöd från fonden ska ha hittat ett nytt, varaktigt arbete efter tolv månader. För att kommissionen ska kunna övervaka om medlemsstaterna gör framsteg i arbetet för att nå detta mål ska medlemsstaterna efter 15 månader att lägga fram en lägesrapport om hur stödet använts.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter var tänkt som en sorts "första hjälpen-insats" för att ge EU möjligheter att på ett snabbt och flexibelt sätt kunna stödja arbetstagare som förlorat sina arbeten på grund av globaliseringens effekter. Budgeten för fonden uppgick till 3,5 miljarder euro för hela den sjuåriga programperioden 2007–2013. Under de första fem åren, från 2007 till 2011, utnyttjades lite mer än 364 miljoner euro av de 2,5 miljarder euro som stod till förfogande för den perioden. De viktigaste orsakerna till det blygsamma utnyttjandet av fonden var det långsamma och byråkratiska administrativa förfarandet, den höga tröskeln på 1 000 uppsägningar och den låga medfinansieringsnivån på 50 %. Utnyttjandet förbättrades 2009, efter det att tröskelvärdet hade sänkts från 1 000 till 500 arbetstagare, tröskelvärdet för medfinansiering från EU hade höjts från 50 % till 65 % – under vissa omständigheter – och ansökningar kunde lämnas in inte enbart för att komma till rätta med följderna av globaliseringen, utan även för att avhjälpa konsekvenserna av den ekonomiska krisen.

3.2 Efter dessa justeringar ökade antalet ansökningar till fonden från åtta 2007 och fem 2008 till 29 år 2009 och 2010. År 2011 godkändes åtta ansökningar, och ytterligare 18 håller fortfarande på att utvärderas. Fonden har i högre grad utnyttjats för att komma till rätta med konsekvenserna av krisen än konsekvenserna av globaliseringen: Under tre års tid har 53 ansökningar lämnats in som är kopplade till finanskrisen (från utvidgningen 2009 av fondens tillämpningsområde till att även täcka konsekvenserna av krisen fram till november 2011) jämfört med 26 ansökningar under fem år kopplade till globaliseringen. De 53 ansökningarna som var kopplade till finanskrisen avsåg 48 607 arbetstagare och de 26 ansökningarna som var kopplade till globaliseringen avsåg 28 135 arbetstagare. Sammanlagt erhöll därmed 76 742 arbetstagare stöd för att upprätthålla sin anställningsbarhet.

3.3 I utvärderingen efter halva tiden analyserades hur många av arbetstagarna som hade hittat ny anställning inom ett år med utgångspunkt i 15 slutrapporter som fanns tillgängliga vid den tidpunkten från perioden 2007–2009. Den genomsnittliga återanställningsgraden var 41,8 %. Återanställningsgraden översteg referensvärdet på 50 % i sex av de 15 första fall som fick medfinansiering av fonden, men lyckades inte uppnå målet i nio av de 15 fallen. Resultatet varierade kraftigt från 78,2 % i ett fall i Tyskland till betydligt lägre siffror mellan 4 % och 6 % i en del fall i Portugal, Spanien och Italien. För att uppnå jämförbara resultat i fråga om effektivitet bör man överväga att koppla en del av stödet till resultaten. På medellång sikt (12 månader eller mer efter avslutat fondstöd) ökade återanställningsgraden i flertalet fall (enligt tillgänglig information), trots effekterna av den globala ekonomiska kris som då höll på att utvecklas i de lokala ekonomierna. Sysselsättningsgraden hos fondens stödmottagare ökade efter hand i åtta fall och minskade i tre fall. I genomsnitt ökade återanställningsgraden med sju procentenheter i dessa fall. Generellt kan man således konstatera att utöver det blygsamma utnyttjandet har resultaten varit goda.

3.4 En fråga som inte har diskuterats än är den tredje orsaken till det blygsamma utnyttjandet av fonden, nämligen det faktum att fonden inte förfogar över en egen budget. Budgetmyndigheten, i detta fall Europaparlamentet och rådet, måste därför besluta i varje enskilt fall huruvida stöd bör beviljas. Trots att modellen, som alltså är ett instrument utanför de befintliga EU-strukturerna, skapade möjligheter till snabba och flexibla åtgärder är det administrativa förfarande som måste följas av formella skäl ytterst omfattande och byråkratiskt. Man måste beakta de höga kostnaderna för godkännandeprocessen, t.ex. kostnaderna för översättning till 22 språk, möteslokaler, underlag för mötena, deltagarnas tid samt tolkning, i processens olika etapper. Alla ansökningar har godkänts, och frågan är om de pengar som spenderas på godkännandeprocessen inte borde användas till förmån för de berörda arbetstagarna. Fördelen med det nuvarande förfarandet är att det är mycket överskådligt, vilket bidrar till att synliggöra EU:s engagemang när det gäller att bekämpa social utestängning. Samtidigt som överskådlighet och synlighet är av största vikt måste åtgärder vidtas för att påskynda förfarandet och minska kostnaderna.

3.5 Andra alternativ som omnämns i förslaget och tillhörande dokument ⁽¹⁾ omfattar möjligheten att integrera fonden i Europeiska socialfonden eller låta fonden fortsätta som ett oberoende organ, men med en egen budget. Båda alternativen har fördelar och nackdelar. Den huvudsakliga fördelen med att integrera fonden i Europeiska socialfonden vore det uppenbara behovet av tydliga anslag från EU:s budget, även om det är omöjligt att förutse och planera massuppsägningar. Uppenbara fördelar skulle bestå i enhetlighet och synergieffekter med Europeiska socialfonden, en eventuellt förkortad beslutsprocess och förenklade och rationaliserade ansökningar för fondanslag. Alternativ 3, dvs. att fortsätta Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter som ett självständigt EU-organ med egen budget, har vid sidan av ett antal nackdelar bara en fördel, nämligen att EU:s solidaritetsåtgärder blir synligare.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Först och främst vill EESK uttrycka sin stora förvåning över rådets beslut från december 2011 att dra tillbaka möjligheten att utnyttja fonden för att bekämpa oförutsedda sociala konsekvenser av den ekonomiska krisen där nödåtgärder krävs under de sista två åren av fondens innevarande programperiod (dvs. 2012–2013). En överblick över de ansökningar som lämnades in till fonden fram till den 17 november 2011 visar tydligt att fonden var relativt framgångsrik när det gäller ansökningar kopplade till den ekonomiska krisen, men mindre framgångsrik när det gäller det ursprungliga syftet att komma till rätta med följder av globaliseringen. Under både 2009 och 2010 godkändes 23 ansökningar kopplade till krisen jämfört med sex ansökningar för att komma till rätta med effekterna av globaliseringen. EESK uppmanar därför rådet att överväga att låta fonden utnyttjas för stöd till åtgärder för att avhjälpa konsekvenserna av krisen, så länge denna pågår. EESK vill med all tydlighet betona att man gärna skulle se att fonden utvidgades till att omfatta stöd till åtgärder för att komma till rätta med effekterna av den ekonomiska krisen även i framtiden, samtidigt som tröskeln för ansökningar bör sänkas.

4.2 Antalet ansökningar ökade visserligen efter 2008 men är fortfarande ytterst blygsamt. Det förefaller därför logiskt att sänka tröskelvärdena för ansökningar mer än vad som föreslagits. Av de första resultaten i halvtidsöversynen framgår med avseende på förslaget att sänka tröskeln för antalet uppsägningar från 1 000 till 500 att det minskade antalet i vissa fall ändå skulle anses vara för högt, eftersom även 200–300 förlorade arbetstillfällen kan få förödande konsekvenser på kommun- och regionnivå. Den nuvarande tröskelsatsen (på 500 uppsägningar) kan fortfarande vara för hög om man ser till de pågående omlokaliserings- och outsourcingprocesserna. Därför föreslår EESK en sänkning av tröskelvärdet till 200 uppsägningar.

4.3 Kommittén skulle vilja föreslå ytterligare två alternativ till hur man kan få Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter att fungera bättre. Små och medelstora företag är i allmänhet för små och har för begränsade resurser för att ha full kännedom om de möjligheter som EU erbjuder under vissa omständigheter. Många av de små och medelstora företag som kämpar med problem som fonden kan erbjuda en lösning på känner sannolikt inte ens till fonden och kan därför inte dra nytta av den. Kommittén tror att det finns mycket att vinna på att med hjälp av en omfattande informationskampanj informera personer som äger eller driver små och medelstora företag om de möjligheter som fonden erbjuder. Ett annat förslag om skulle kunna bidra till att fonden fungerar bättre kunde vara att redan från början involvera arbetsmarknadsparterna i förfarandet för ansökningar om stöd ur fonden.

4.4 Bedömningen hittills har i viss mån visat att medlemsstaternas starka tvivel under fondens första fas delvis berodde på de höga bidrag som de själva skulle betala. Därför anpassades bidragsandelarna 2009, vilket verkar ha haft en positiv inverkan. Eftersom den rådande krisen fortfarande förutsätter stabila, aktiva arbetsmarknadsinstrument rekommenderar EESK att samfinansieringssatsen från EU höjs till 75 % för att öka utnyttjandet av fonden ytterligare.

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

4.5 Kommissionen föreslår att man bevarar den nuvarande modellen för fonden som ett krisinstrument utanför det finansiella ramverket. Nackdelen med denna modell är de långsamma och byråkratiska förfarandena. Byråkratin orsakar delvis av flaskhalsar i Bryssel, delvis av flaskhalsar i medlemsstaterna. EESK uppmanar kommissionen att försöka hitta en lösning på dessa flaskhalsar så att förfarandet blir flexiblere och snabbare och inte längre upplevs som ett hinder av potentiella sökande. Till exempel är det regionerna som ansöker, men de måste gå via de nationella myndigheterna. Detta försenar processen avsevärt. Genom att se över sådana här förfaranden kan man göra stora effektivitetsvinster.

4.6 EESK ställer sig positiv till att begreppet "arbetstagare" i den nya förordningen inte begränsas till personer som har anställningsavtal på obestämd tid, utan att det utvidgas till att även omfatta visstidsanställda och arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. EESK har vissa reservationer när det gäller en utvidgning av fonden till att även omfatta egenföretagare. Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter har inrättats som ett flexibelt instrument för att stödja arbetstagare som har förlorat sitt jobb på grund av globaliseringens effekter. Egenföretagares ställning varierar i stor utsträckning mellan medlemsstaterna, från högkvalificerade experter med en stark ställning på arbetsmarknaden till ekonomiskt beroende egenföretagare som i själva verket befinner sig i samma position som anställda, samt miniföretag bestående av en person. Egenföretagarna utgör en stor del av arbetsmarknaden. Egenföretagarna är bland de första som drabbas av konsekvenserna av både globaliseringen och den ekonomiska krisen. EESK föreslår därför att även dessa aktörer på arbetsmarknaden ska omfattas av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter för att förhindra arbetslöshet och främja ett bättre utnyttjande av fonden.

4.7 När det gäller personer som äger eller driver små och medelstora företag är EESK tveksam. Då de äger eller driver ett litet eller medelstort företag med anställda är de arbetsgivare och inte berättigade till stöd eftersom fonden har inrättats för arbetstagare som förlorat sitt jobb. Stöd till sådana verksamheter kan mycket lätt skapa konkurrenssnedvridningar i förhållande till andra små och medelstora företag. Om den här gruppen skulle komma i fråga för stöd från fonden skulle det inkräkta på GD Näringslivs politik för små och medelstora företag som omfattar ett brett spektrum av program på områdena utbildning, fortbildning och innovation. Därför anser EESK att personer som äger eller driver små och medelstora företag i princip inte bör komma i fråga för stöd från fonden. Anställda i dessa

företag omfattas däremot då de förlorar sitt jobb till följd av oväntade konsekvenser av globaliseringen och samtidigt uppfyller övriga villkor för att få stöd ur fonden.

4.8 EESK anser inte att fonden bör utvidgas till att omfatta stöd till jordbrukare. Kommissionen motiverar sitt förslag om att mer än 80 % av fondens medel ska gå till jordbruksföretag med en hänvisning till förhandlingarna om framtida handelsavtal. EU är medveten om att avtal som Mercosur-avtalet mellan EU och ett antal länder i Sydamerika kommer att gynna EU som helhet, men att det inom EU i första hand är näringslivet och tjänstesektorn som kommer att dra fördel av avtalet medan nackdelarna kommer att drabba jordbruket. Många av de framtida avtalen kommer sannolikt att ha samma effekt.

4.9 I förslaget fastställs att fonden ska "stödja arbetstagare som förlorat sitt arbete till följd av de omfattande omstruktureringar som blivit följden då såväl tillverkningsindustrin som handelsmönstren blivit allt mer globala". Kommissionen påpekar i följande punkt att unionen genom "fonden bör kunna bevilja stöd vid massuppsägningar som beror på en oförutsedd kris i den lokala, regionala eller nationella ekonomin. Dessutom kommer det att bli möjligt för jordbrukare att få ett övergångsstöd via fonden för att de ska kunna anpassa sig till den nya marknadssituation som uppstår när unionen sluter handelsavtal som påverkar jordbruksprodukter."

4.10 Det finns ett antal viktiga skäl till att Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter inte bör utvidgas till att även omfatta jordbruket. De problem som de här avtalen ger upphov till inom jordbruket är strukturella, eftersom framtida avtal sannolikt kommer att få samma resultat och fonden är bara ett tillfälligt instrument. Dessutom är handelsavtal som Mercosur-avtalet vanligtvis föremål för förhandlingar som sträcker sig över flera år, och kan därför inte betraktas som "allvarliga störningar av den lokala, regionala eller nationella ekonomin som orsakats av en oförutsedd kris". De kommer att vara allvarliga störningar av den lokala, regionala eller nationella ekonomin som orsakas av avsiktliga och noggrant förberedda EU-insatser. Det är självklart att jordbruket bör kompenseras för den bördan, men det bör ske i form av ett skräddarsytt instrument för jordbrukssektorn. EESK anser att Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, som inrättats för att hjälpa uppsagda arbetstagare att komma tillbaka in på arbetsmarknaden, även i fortsättningen uteslutande ska användas för detta ändamål.

Bryssel den 23 februari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON