

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG)”

[COM(2018) 380 final]

(2019/C 110/16)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ**

Współsprawozdawca: **Pierre GENDRE**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada, 22.6.2018
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	22.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	201/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, który umożliwi dalsze funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) także po 31 grudnia 2020 r. EKES zaleca, by zakres EFG, który został rozszerzony, aby obejmował przypadki utraty pracy wynikające nie tylko z poważnych zakłóceń gospodarczych, ale również z nowych globalnych kryzysów finansowych i gospodarczych, uwzględnił także istotne zmiany w zatrudnieniu wynikające na przykład z rozwoju cyfryzacji i sztucznej inteligencji, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i ewentualnych skutków spadku obrotów w handlu światowym. EFG powinien w ten sposób stać się stałym narzędziem łagodzenia negatywnego wpływu wyzwań XXI wieku na rynek pracy.

1.2. Komitet stwierdza, że istnieją pewne niejasności dotyczące roli poszczególnych europejskich funduszy, i zaleca w związku z tym, by wszystkie zainteresowane strony zostały w jasny i prosty sposób poinformowane o zakresie interwencji z poszczególnych funduszy i ich ewentualnej komplementarności. EKES przypomina, że celem EFG nie jest zastąpienie środków, które wynikają z prawa krajowego lub układów zbiorowych, ale że może je on w razie potrzeby uzupełniać.

1.3. Komitet wzywa rządy państw członkowskich, by we współpracy z Komisją utworzyły na poziomie krajowym odpowiednie mechanizmy i wzmocniły zdolności struktur administracyjnych, tak by ułatwić i uczynić skuteczniejszym przygotowywanie wniosków o pomoc z EFG dla małych i średnich przedsiębiorstw i przyznanie pomocy dla pracowników, którzy utracili miejsce pracy.

1.4. EKES ponownie apeluje o włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do procesów wnioskowania o środki finansowe od samego początku procesu składania wniosków i później na wszystkich etapach rozpatrywania wniosków o wsparcie z EFG, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i na poziomie regionów, państw członkowskich i UE.

1.5. Komitet popiera propozycję Komisji, by pracownikom zwolnionym i osobom, które zaprzestały prowadzenia działalności na własny rachunek, przysługiwał równy dostęp do EFG niezależnie od rodzaju ich umowy o pracę lub stosunku pracy.

1.6. Komitet wzywa państwa członkowskie oraz instytucje unijne zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczących EFG do dołożenia wszelkich starań w celu ograniczenia czasu trwania procedur oraz ich uproszczenia, aby zapewnić sprawne i szybkie przyjmowanie decyzji w sprawie uruchomienia EFG.

1.7. EKES wzywa państwa członkowskie, by zwróciły szczególną uwagę na beneficjentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym na młode i starsze osoby bezrobotne oraz osoby w większym stopniu zagrożone ubóstwem, zważywszy, że grupy te mają szczególne trudności przy poszukiwaniu stabilnego zatrudnienia.

1.8. Komitet podkreśla, że w interesie beneficjentów pomoc powinna być udostępniana jak najszybciej i jak najskuteczniej.

2. Kontekst opinii, a także rozpatrywanego wniosku ustawodawczego

2.1. Powstanie i rozwój Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji

2.1.1. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) został ustanowiony rozporządzeniem (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾ na okres programowania 2007–2013 w celu ułatwienia powrotu do pracy pracowników w obszarach, sektorach, na terytoriach lub rynkach pracy, które doświadczyły gwałtownych problemów spowodowanych poważnymi zakłóceniami gospodarczymi. EFG zapewnia wsparcie dla osób, ale jego zadaniem nie jest wspieranie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

2.1.2. W związku z rozwojem kryzysu finansowego i gospodarczego Komisja przeprowadziła w 2008 r. rewizję EFG w celu rozszerzenia zakresu EFG w okresie od dnia 1 maja 2009 r. do dnia 30 grudnia 2011 r. oraz zwiększenia poziomu współfinansowania z 50 % do 65 %, aby ograniczyć obciążenie państw członkowskich.

2.1.3. Zakres EFG został rozszerzony w 2009 r. tak, by obejmował także pracowników, których zwolnienie było bezpośrednim skutkiem światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

2.1.4. Na okres wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zakres EFG ponownie rozszerzono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1309/2013⁽²⁾. W rezultacie zakres EFG obejmuje nie tylko przypadki utraty pracy wynikające z istotnych zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu, ale również każdy kolejny globalny kryzys finansowy i gospodarczy.

2.1.5. W dniu 17 listopada 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie ogłosiły europejski filar praw socjalnych. Zasady europejskiego filaru praw socjalnych będą funkcjonować jako nadrzędne ramowe wytyczne dla Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

2.2. Nowy wniosek dotyczący EFG na okres po 2020 r.

2.2.1. Podstawowym celem nowego wniosku jest zapewnienie dalszego funkcjonowania EFG, który jest specjalnym instrumentem wykraczającym poza ramy wieloletnich ram finansowych, po dniu 31 grudnia 2020 r.

2.2.2. EFG może zapewniać pomoc również w przypadku nieoczekiwanych kryzysów prowadzących do poważnych zakłóceń w gospodarce na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym. Tego rodzaju nieoczekiwane kryzysy mogą dotyczyć poważnej recesji u ważnych partnerów handlowych lub załamania systemu finansowego.

2.2.3. Wsparcie z EFG jest dostępne dla pracowników niezależnie od rodzaju ich umowy o pracę lub stosunku pracy. Wsparcie może obejmować nie tylko pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, ale również pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę na czas określony, pracowników tymczasowych, właścicieli zarządzających mikroprzedsiębiorstwami i osoby prowadzące działalność na własny rachunek.

2.2.4. Wniosek o wsparcie z EFG dla pracowników może być składany, gdy liczba zwolnień osiągnie minimalną wartość progową. Próg 250 zwolnień jest niższy niż próg przewidziany na okres programowania 2014–2020. W wielu państwach członkowskich większość pracowników zatrudniają małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).

2.2.5. EFG koncentruje się na aktywnych środkach rynku pracy, mających na celu szybkie przywrócenie zwolnionych pracowników do stabilnego zatrudnienia. EFG nie może być wykorzystywany do finansowania środków pasywnych. Świadczenia pieniężne mogą być uwzględnione tylko wtedy, gdy mają charakter zachęt mających ułatwić zwolnionym pracownikom uczestnictwo w środkach aktywnej polityki rynku pracy; ponadto udział świadczeń pieniężnych w skoordynowanym pakiecie aktywnych środków rynku pracy jest ograniczony.

⁽¹⁾ Dz.U. L 406 z 30.12.2006, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1309/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020) i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 855).

2.2.6. Państwa członkowskie wnoszą o uruchomienie EFG jedynie w przypadku naprawde wyjątkowych sytuacji. Ze względu na należyte zarządzanie finansami EFG nie zastępuje środków, które są już objęte unijnymi funduszami i programami uwzględnionymi w wieloletnich ramach finansowych. Wkład finansowy EFG nie zastępuje również środków krajowych ani środków, za które odpowiedzialne są zwalniające przedsiębiorstwa, i które wynikają z prawa krajowego lub układów zbiorowych.

2.2.7. Wniosek o wsparcie powinien być składany w przypadkach, gdy poważny przypadek restrukturyzacji spowoduje znaczny wpływ na lokalną lub regionalną gospodarkę.

2.2.8. Ocena ex post obowiązującego rozporządzenia musi zostać przeprowadzona do dnia 31 grudnia 2021 r.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji, który umożliwi dalsze funkcjonowanie EFG po 31 grudnia 2020 r. Komitet przyjął już wcześniej szereg opinii dotyczących EFG, w których poparł jego istnienie. Uważa, że opinie te nadal są aktualne ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

3.2. Komitet podkreśla, że w dalszym ciągu duże znaczenie ma rola EFG jako elastycznego funduszu udzielającego pracownikom, którzy stracili pracę w wyniku poważnych przypadków restrukturyzacji, wsparcia oraz pomocy w jak najszybszym znalezieniu nowej pracy. Zaleca, by wziąć pod uwagę sytuację pracowników, których czas pracy zostanie trwale zmniejszony bez kompensaty za niższe zarobki.

3.3. Zdaniem Komitetu użyteczne byłoby gromadzenie bardziej szczegółowych danych dotyczących monitorowania, zwłaszcza w odniesieniu do kategorii pracowników, doświadczenia zawodowego i wykształcenia, ich statusu zatrudnienia i rodzaju zatrudnienia, które znaleźli. Z uwagi na zakładaną złożoność administracyjną takich działań i związane z tym obciążenia Komitet popiera jako alternatywne rozwiązanie proponowane przez Komisję gromadzenie takich informacji za pośrednictwem kwestionariuszy on-line dla beneficjentów.

3.4. Komitet popiera propozycję Komisji, by pracownikom zwolnionym i osobom, które zaprzestały prowadzenia swej głównej działalności na własny rachunek, przysługiwał równy dostęp do EFG niezależnie od rodzaju ich umowy o pracę lub stosunku pracy.

3.5. Zdaniem EKES-u wkłady finansowe z EFG powinny być nakierowane przede wszystkim na aktywne środki rynku pracy, których celem jest szybka trwała reintegracja zawodowa beneficjentów. Należałoby również zachęcać do wspierania zawodowej i geograficznej mobilności pracowników z myślą o ułatwieniu im zmiany zatrudnienia.

3.6. EKES przyjmuje do wiadomości maksymalną kwotę 225 mln rocznie na okres 2021–2027 i uważa ten zasób środków finansowych za odpowiedni względem aktualnej sytuacji gospodarczej UE. Zwraca jednak uwagę na to, że ta kwota środków finansowych mogłaby być niewystarczająca w sytuacji ponownego wystąpienia głębszego kryzysu lub w takich sytuacjach jak przyspieszenie zmian technologicznych i transformacji energetyki.

3.7. Komitet zaleca, aby w połowie wieloletnich ram finansowych przeprowadzić przegląd EFG zarówno z punktu widzenia wykorzystania środków finansowych, jak i z punktu widzenia progu 250 zwolnień, oraz apeluje, by Komisja we współpracy z władzą budżetową UE przygotowała odpowiednie dostosowanie finansowania EFG.

3.8. Komisja powinna rozważyć zwiększenie środków finansowych do około 1 mld EUR. Ponieważ EFG jest pomyślany jako fundusz kryzysowy, trzeba też zadbać o to, by procedury decyzyjne dotyczące takiego zwiększenia środków przebiegały jak najszybciej.

3.9. EKES wzywa państwa członkowskie, by zwróciły szczególną uwagę na beneficjentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym na młode i starsze osoby bezrobotne oraz osoby w większym stopniu zagrożone ubóstwem, zważywszy, że grupy te mają szczególne trudności przy poszukiwaniu stabilnego zatrudnienia.

3.10. Państwa członkowskie oraz instytucje unijne zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczących EFG powinny dołożyć wszelkich starań w celu ograniczenia czasu trwania procedur oraz ich uproszczenia, aby zapewnić sprawne i szybkie przyjmowanie decyzji w sprawie uruchomienia EFG. Komitet podkreśla, że w interesie beneficjentów pomoc powinna być udostępniana jak najszybciej i jak najskuteczniej.

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 38.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 141.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 92.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 17.

3.11. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że europejski filar praw socjalnych będzie funkcjonować jako nadrzędne ramowe wytyczne dla EFG, które pozwolą Unii na wprowadzenie odpowiednich zasad w życie w odniesieniu do poważnych przypadków restrukturyzacji. Komitet zaleca, by z uwagi na trudności związane z określeniem konkretnego czynnika będącego przyczyną zwolnień uruchomienie finansowania z EFG było w przyszłości uzależnione przede wszystkim od kryterium znaczącego wpływu restrukturyzacji związanej nie tylko z procesami globalizacji, ale zwłaszcza z procesami innych istotnych zmian, takich jak np. dekarbonizacja, cyfryzacja i Przemysł 4.0 i związane z nim przemiany technologiczne i procesy transformacyjne, a także zmian wywołanych różnego rodzaju przyczynami leżącymi u podstaw delokalizacji czy zwolnień, kryzysu finansowego czy gospodarczego. W tym kontekście EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu EFG na zagrożenia na rynku pracy spowodowane zmianami strukturalnymi wynikającymi z cyfryzacji i rozwoju w dziedzinie dekarbonizacji.

3.12. EKES jest przekonany, że EFG powinien być lepiej dostosowany do innych polityk UE i że należy bardziej szczegółowo opisać powiązania EFG z innymi funduszami i programami (np. FEAD, EFS, EaSI, program działań Unii w dziedzinie zdrowia) i ich współdziałanie.

3.13. Mając na uwadze, że charakter obecnej nazwy funduszu oraz cele dla niego wyznaczone są sprzeczne, a także chcąc zachować angielski skrót „EFG”, EKES proponuje, by zmienić nazwę „Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji” na „Europejski Fundusz Dostosowania i Globalizacji” lub podobną, która będzie zgodna ze skrótem „EFG”.

3.14. Zdaniem Komitetu w przyszłym okresie będzie właściwe, by zakres EFG został rozszerzony na wspieranie takich programów jak stworzone na poziomie krajowym programy zmniejszenia czasu pracy („Kurzarbeit” czy „short-time”).

4. Małe i średnie przedsiębiorstwa

4.1. Małe i średnie przedsiębiorstwa zapewniają w UE ok. 80 % miejsc pracy, a jednocześnie są najbardziej zagrożone w przypadku kryzysów czy transformacji. Dlatego Komitet wzywa rządy państw członkowskich, by we współpracy z Komisją utworzyły na poziomie krajowym odpowiednie mechanizmy i wzmocniły zdolności struktur administracyjnych, tak by ułatwić i uczynić skuteczniejszym przygotowywanie wniosków małych i średnich przedsiębiorstw o interwencję EFG i przyznanie pomocy dla pracowników, którzy utracili miejsce pracy.

4.2. EKES popiera proponowane równouprawnienie pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek (artykuł 7) z zastrzeżeniem niekumulowania pracy na własny rachunek i stosunku pracy i w przypadku zakończenia głównej działalności.

4.3. EKES zgadza się z ochroną właścicieli bardzo małych przedsiębiorstw, którzy mogliby stracić pracę w wyniku kryzysu gospodarczego czy finansowego albo przemian technologicznych, a także z tym, by osoby te mogły uzyskać pomoc ze środków EFG. Nie powinno to jednak oznaczać, że „osoba prowadząca działalność na własny rachunek” będzie definiowana jako „osoba, która zatrudniała mniej niż dziesięciu pracowników”, jak zapisano w art. 4 wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia. Taka definicja miałaby wiele różnych skutków w ramach europejskich przepisów prawnych, gdyż uznałaby różne kategorie działalności zawodowej i gospodarczej za jednoznaczne. EKES apeluje do Komisji, by znalazła inne rozwiązanie służące osiągnięciu celu, jakim jest ochrona właścicieli bardzo małych przedsiębiorstw.

4.4. EKES proponuje Komisji, by we współpracy z państwami członkowskimi poprawiła wyniki EFG poprzez kampanie informacyjne, skierowane m.in. do małych i średnich przedsiębiorstw, i ułatwiła w ten sposób ich pracownikom korzystanie z możliwości przydzielenia pomocy z EFG.

4.5. EKES pozytywnie ocenia nowy kształt kryteriów interwencji (artykuł 5), w których szczególną uwagę zwraca się na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw zatrudniających znaczną część pracowników. Szczególnie ważne jest, by niezależnie od progu 250 pracowników wziąć pod uwagę pojęcie grupy i/lub jednostki terytorialnej, jeśli więcej oddziałów z tej samej grupy, w których dochodzi do likwidowania miejsc pracy, nie osiągnie tego progu pojedynczo.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES zaleca, by rozważyć większą elastyczność przy określaniu liczby zwolnień i przypadków zaprzestania działalności (artykuł 6), kwalifikujących się beneficjentów (artykuł 7) i kwalifikujących się środków (artykuł 8), tak by pomoc jak najszybciej dotarła do poszkodowanych pracowników.

5.2. Komitet zaleca ponadto jak największe uproszczenie działań administracyjnych związanych ze składaniem wniosków (artykuł 9) i przyspieszenie w ten sposób całego procesu. Dzięki uproszczeniu dokumentów i zapewnieniu w razie potrzeby pomocy technicznej państwom członkowskim można zwiększyć wykorzystanie funduszu.

5.3. Komitet jest przekonany, że niezbędne jest uproszczenie środków zarządzania (punkt 2 załącznika do wniosku), a zwłaszcza zasad nadzoru i sprawozdawczości, systemów zarządzania i kontroli oraz środków zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom.

5.4. EKES popiera ograniczenie kwalifikowalności do otrzymania wkładu finansowego z EFG wprowadzone w art. 8 ust. 2 lit. b), gdzie wyjaśniono, że wsparcie z EFG nie może zastępować odpowiedzialności przedsiębiorstw wynikającej z ustawodawstwa krajowego lub układów zbiorowych. Nie powinno to oznaczać ogólnego wyłączenia środków rynkowych opartych na układach zbiorowych z potencjalnego wsparcia z EFG.

5.5. Komitet oczekuje, że Komisja w przygotowywanej ocenie ex post EFG zwróci dużą uwagę na analizę przyczyn nierównomiernego wykorzystywania EFG w państwach członkowskich, a w szczególności przyczyn prowadzących do niskiego poziomu wykorzystania pomocy lub nawet niekorzystania z pomocy w następujących państwach: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

5.6. EKES ponownie apeluje o włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do procesów wnioskowania o środki finansowe od samego początku procesu składania wniosków i później na wszystkich etapach rozpatrywania wniosków o wsparcie z EFG, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i na poziomie regionów, państw członkowskich i UE. Ze względu na dobrą znajomość lokalnej sytuacji i lokalnej specyfiki istotną rolę mogą odegrać także struktury regionalne i gminy.

5.7. Komitet zaleca Komisji, by doprecyzować w rozporządzeniu, że pojęcie „pracownicy” obejmuje także członków spółdzielni.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
