

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alap létrehozásáról”

COM(2006) 91 final – 2006/0033 (COD)

(2006/C 318/05)

2006. március 27-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 159. cikkének (3) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A tárgyi bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága véleményét 2006. augusztus 31-én elfogadta. (Előadó Joost van Iersel, társelőadó: Enrico Gibellieri).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. szeptember 13–14-én tartott 429. plenáris ülésén (a szeptember 13-i ülésnapon) 170 szavazattal 10 ellenében, 15 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Vezetői összefoglaló

1.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottságnak a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alap (a továbbiakban: az EGF) létrehozásával kapcsolatos javaslatát. Az EGSZB egyetért az EGF-en keresztül történő beavatkozás célkitűzésével, amelyre olyan esetekben kerülhet sor, amikor súlyos és előre nem látható gazdasági zavar következtében a munkavállalókat érintő közvetlen és átfogó szociális problémák keletkeznek.

1.2 Az EGSZB egyetért azzal az elgondolással, hogy első sorban a tagállamoké a felelősség, és hogy az EGF csak az adott tagállam kérésére, valamint a költségvetési hatóság megfelelő határozatát követően avatkozhat közbe. Egyértelmű szabályok megállapítására van szükség.

1.3 Súlyos zavar idején a megelőző politika, a dinamikus vállalkozói szellem, a regionális felelősség és a kellő időben megtett intézkedések, valamint az érdekelt felek – üzleti, szociális partnerek, az állami, regionális hatóságok és mások – közötti együttműködés kulcsfontosságú tényezőnek számít. Az EU szolidaritása kifejezésének eszközeként az EGF-nek kiegészítő feladata van. Ahhoz, hogy hiteles lehessen, nem szabad túl magas elvárásokat támasztani.

1.4 Az EGF által finanszírozott egyedi intézkedéseknek általánosságban valamennyi érdekelt fél tervekészítésével összhangban kell lenniük. Az EGF nem avatkozhat be olyan területeken, ahol a tagállamok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek. Egyértelművé kell tenni, hogy az alap a sürgető gazdasági körülmények között élő embereknek szóló egyedi munkalehetőségek biztosítására irányul.

1.5 Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy biztosítsa a szociális partnerek aktív részvételét az elbocsátott dolgozók

számára történő munkahelyteremtésre irányuló folyamatokban. Az elbocsátott munkavállalók „gyors munkaerő-piaci visszailleszkedésével” kapcsolatos célkitűzés teljesítése többnyire nehéz feladat. Bebizonyosodott, hogy az effajta folyamatok sok időt vesznek igénybe.

1.6 A hatékonyság és a koherencia növelése érdekében biztosítani kell a meglévő eszközök, különösen az EGF és a strukturális alapok közötti szigorú összhangot.

2. Az Európai Bizottság javaslata

2.1 2006 márciusában az Európai Bizottság a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alap létrehozására vonatkozó javaslatot nyújtott be. ⁽¹⁾ Az alap célja, hogy egyedi, kivételes támogatást nyújtson a munkavállalók munkaerő-piaci visszailleszkedésének elősegítéséhez a súlyos gazdasági zavar által sújtott területeken vagy ágazatokban.

2.2 A súlyos gazdasági zavarok a harmadik országokba történő gazdasági delokalizációt, a behozatal erőteljes növekedését, illetve egy adott ágazatban az EU piaci részesedésének folyamatos csökkenését vonhatják maguk után. A legfőbb kritérium az, ha egy vállalatnál vagy vállalatcsoportnál több mint 1 000 főt elbocsátanak olyan térségekben, ahol a munkanélküliségi ráta magasabb az átlagnál.

2.3 Az EGF keretében támogatható intézkedéseknek meg kell teremteniük a gyors munkaerő-piaci visszailleszkedés feltételeit azok számára, akik elvesztették a munkahelyüket. A támogatás kiegészíti a nemzeti rendelkezéseket és a célirányos regionális programokat. A következő intézkedéseket kell beépíteni: átképzés, áthelyezési támogatás, induló vállalkozások támogatása, jövedelemkiegészítő juttatások.

⁽¹⁾ A globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alap létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat, 2006. március – COM(2006) 91 final, 2006/0033 (COD).

2.4 Az EGF csak az adott tagállam kérésére fog beavatkozni. Az EU által kifizetett összeg nem haladhatja meg a tagállam által előirányzott teljes intézkedéscsomag becsült összköltségének 50 %-át.

2.5 Az Unió pénzügyi tervében nem szerepel konkrét pénzügyi rendelkezés az alapra vonatkozóan. A finanszírozást az el nem költött összegekből és a visszavont kötelezettségvállalásokból biztosítják. Minden egyes felhasználásról a költségvetési hatóság dönt, ami azt jelenti, hogy a Tanács és az EP viseli a teljes felelősséget.

2.6 Részletes költségvetési eljárás van tervbe véve. Az EGF által támogatott intézkedések irányításáért a tagállamoknak kell felelősséget vállalniuk. Az ellenőrzési feladatokat az Európai Bizottság látja el. Ha az adott összeget nem használják fel, az el nem költött részt vissza kell fizetni.

2.7 Az Európai Bizottság folyamatosan értékeli majd a rendelet eredményeit, követelményeit és hatékonyságát, valamint utólagos értékelést végez. 2008-tól kezdve az Európai Bizottság éves jelentést nyújt be az alap végrehajtásáról, amely értékeléseket is magában foglal.

3. Az EGF háttere

3.1 A javaslat, amely annak bemutatására irányul, hogy az EU szolidáris azokkal a munkavállalókkal, akiket a hirtelen bekövetkezett világkereskedelmi változások miatt bocsátanak el, a 2005. decemberi Európai Tanács következtetésein alapul. Kompromisszumos megoldásként a pénzügyi tervvel kapcsolatos megegyezés részét képezi. Hatásvizsgálatot végeztek⁽²⁾, amely lényeges információkat tartalmaz az EGF tartalmáról és alkalmazási köréről.

3.2 Az EGF független a strukturális alapoktól. Olyan eszközként szolgál majd az EU számára, amelyre az európai gazdaság alkalmazkodásának és versenyképességének előmozdításához van szükség.⁽³⁾

3.3 A strukturális alapok a többéves megközelítésen alapuló, hosszú távú megelőző intézkedések megtételére irányulnak, míg az EGF-et nem szerkezetátalakítás céljára találták ki. Kifejezetten a komoly világkereskedelmi zavarok által érintett térségekben élő egyéneket célozza. Az ilyen ritka, de kritikus helyzetek egyszeri, időben korlátozott egyéni támogatást tehetnek szükségessé. Az EGF egyes célkitűzései nem tartoznak a strukturális alapok körébe.

3.4 Bizonyos mértékben az Amerikai Egyesült Államok 1962-es, kereskedelmi kiigazításhoz nyújtott támogatásának (TAA) programját tekintették példának. A TAA célja a kereskedelmi nyitás és a nemzetközi liberalizáció meghatározott esetekben vagy térségekben jelentkező kedvezőtlen hatásai és azok általános előnyei közötti aszimmetria kiigazítása. Az Egyesült Államok és az EU közötti kulturális különbségek, valamint

a programok eltérő kritériumai miatt viszont nem egyszerű a TAA és az EGF összehasonlítása.

3.5 Az EGF-nek az OECD által elismert bevált gyakorlatokkal összhangban kell működnie – amelyek egyértelműen meghatározzák azon munkavállalók csoportjait, akiket a kereskedelmi változások miatt mozdítottak el állásukból, valamint a korlátozott időre szóló támogatást –, továbbá a költséghatékonyság, az átláthatóság és az elszámoltathatóság elvét is alapul kell vennie.

3.6 Az EGF célul tűzi ki, hogy hozzájárul a „rugalmas biztonsághoz” („flexicurity”) – azaz a rugalmasság és a foglalkoztatás biztonsága közötti egyensúly megteremtése – megközelítés kialakításához az Unióban, továbbá kiegészíti a strukturális alapok többéves stratégiai prioritásait és politikáit.

4. Általános megjegyzések

4.1 A rendelet kezdetben a globalizáció által az EU-n belüli növekedésre és munkahelyekre gyakorolt általános kedvező hatást említi. Az EGSZB megállapítása szerint ugyanakkor könnyen lehet, hogy ezzel együtt ágazati és regionális szinten látható és kedvezőtlen hatások jelentkeznek. Az EGF olyan sajátos eszköz lesz, amely javítani kívánja a súlyos gazdasági zavarok által érintett munkavállalók lehetőségeit arra, hogy újra állást találjanak. Sajnálatos, hogy a hatásvizsgálat⁽⁴⁾ keretében konkrét esetek elemzésére nem került sor.

4.2 Mivel a rendelet (4) preambulumbekkezdése megköveteli, hogy az EGF tevékenységei „megfeleljenek a közösségi vívmányoknak és a többi politikával összeegyeztethetők legyenek”, a javaslatokat az Európai Bizottság több politikai döntéshozójának, különösen a Versenypolitikai Főigazgatóságnak alaposan meg kell vizsgálnia annak érdekében, hogy állami támogatást ne lehessen indokolatlanul kiutalni.

4.3 Az EGF az Európai Unió által a külkereskedelem és a globális piac komoly zavaraiból eredő következmények kezelésének irányába tett kézzelfogható lépést jelent. A jövőre nézve hasonló eszközt lehetne tervbe venni a belkereskedelemből és az Unió egységes piacából fakadó negatív hatások (pl. az EU-n belüli delokalizáció, adópolitika) enyhítésére.

4.4 Beavatkozási kritériumok

4.4.1 Szigorú beavatkozási kritériumokra van szükség. Az 1. cikkben említett kritérium azonban – azaz azoknak a munkavállalóknak a támogatása, „akik a világkereskedelemben bekövetkezett fő strukturális változások eredményeképpen váltak munkanélkülivé, ott, ahol ezek a lépések erősen negatív hatással voltak a regionális vagy helyi gazdaságra” – elég pontatlan. Elsődlegesen a tagállamok feladata, hogy kérelmet nyújtsanak be az alapból finanszírozott hozzájárulásra. Az Európai Bizottságnak biztosítania kell, hogy minden esetben és valamennyi tagállamban egyformán alkalmazzák a kritériumokat.

⁽⁴⁾ SEC(2006) 274.

⁽²⁾ Afentemlítettrendelettelkapcsolatoshatásvizsgálat–SEC(2006) 274/2.

⁽³⁾ Versenyképességés ipartelepítés az EU-ban. Az Európai Bizottság politikai tanácsadóinak európai hivatala, BEPA (2005), 2005. október 26.

4.4.2 A kérelmek igazolása a tagállamok feladata. A kérelmeket az Európai Bizottság fogja megvizsgálni és alapos ellenőrzés alá vetni – többek között útmutatások alkalmazásával –, a pénzügyi támogatást pedig a költségvetési hatóság ítéli meg eseti alapon. Mindez az Európai Bizottság, a tagállamok és a költségvetési hatóság számára egy olyan tanulási folyamatot is magában foglal, amely a munka során és a gyakorlati tapasztalatokból alakul ki. A félreérthetőséget el kell kerülni: az Unió egész területén azonos szabályoknak és megközelítéseknek kell érvényesnek és alkalmazandónak lenniük.

4.4.3 Az elbocsátásoknak az egyes konkrét térségekre előírt minimális szintjét tekintve a 2. cikk világosan meghatározza a beavatkozási kritériumokat. Az „1 000 fő” kritérium nem korlátozódik egy vállalatra, hanem magában foglalja a beszállítókat és a késztermék előállítóit is.

4.4.4 A dolgozói állomány csökkentésének okai rendszerint több tényezőn alapulnak: például a modernizáción, a racionalizáláson, illetve a termelési módszerek, sőt a nemzetközi kereskedelem megváltozásán. Ritka, hogy csak egyetlen konkrét tényező legyen a fő ok.

4.4.5 Mintaként az amerikai TAA szolgált. Az Európai Bizottság által a TAA működéséről adott leírásban azonban elég homályos a változó kereskedelmi trendek és az elbocsátásokra gyakorolt hatásuk enyhítésére irányuló kormányzati intézkedések közötti kapcsolat. Ezenkívül a TAA alkalmazásának kritériumai és előzményei meglehetősen eltérnek az EU-ban előírt nyozottaktól.

4.4.6 Az EGF forrásait gazdasági zavarok és előre nem látható körülmények bekövetkezése esetén fogják igénybe venni. A változás irányai azonban rendszerint már azelőtt is láthatók, hogy a változás tényleges hatása érezhető lenne. A jó vállalatvezetéshez a megelőző intézkedések kellő időben történő meghozatala is hozzátartozik.

4.4.7 Ez azt jelenti, hogy a nemzeti és EU-szintű támogatási intézkedések megtervezésénél figyelembe kell venni, hogy maguk a vállalkozások és a szociális partnerek hogyan készültek fel a változásra. Például: mennyire helyénvalóak a támogatási intézkedések, ha az üzleti és a szociális partnerek elmulasztották kellő időben meghatározni azokat a fejleményeket, amelyek fenyegetést jelenthetnek a piacok, illetve a foglalkoztatás szempontjából?

4.5 A támogatható intézkedések meghatározása

4.5.1 A strukturális alapok és az EGF közötti hármaskülönbség állapítható meg: a) nagyságrendi különbség: a 2007–2013 közötti tervezési időszakra 44 milliárd euró, illetve 500 millió euró; b) eltérő megközelítési mód: a korszerűsítés átfogó kérdéseivel kapcsolatos hosszú távú és megelőző módszer, illetve a munkavállalók gyors munkaerő-piaci visszailleszkedésével kapcsolatos rövid távú és célirányos megközelítés; valamint c) a terjedelem és az alkalmazási kör miatt a struktu-

rális alapok működése hajlamos bürokratikus irányt venni, míg az EGF nem bürokratikus megközelítést kíván érvényesíteni.

4.5.2 Biztosítani kell a strukturális alapok és az EGF közötti szigorú különbségtételt. Az EGF lényegénél fogva rövid távú, és korlátozott időre szól, valamint konkrét esetekre irányul. Hosszabb távra, szélesebb regionális összefüggésben a strukturális alapok kiegészítő kötelezettségvállalásait lehet előirányozni. Azokban az esetekben, ahol az intézkedések kiegészítő jellegűek, figyelembe kell venni az egyes alapok eltérő elveit és struktúráját.

4.5.3 Nem lesz könnyű megteremteni az elbocsátott munkavállalók „gyors” munkaerő-piaci visszailleszkedésének feltételeit, amennyiben kedvezőtlenek a körülmények, például olyan régiók esetében, ahol alapvetően egyetlen ipari tevékenység dominál, elmaradott régiókban, illetve ott, ahol nincsenek helyi iskolázási és átképzési lehetőségek stb. Az „agyelszívás” elkerülése érdekében a közép- és felsővezetésre különös figyelmet kell fordítani. Ezekben a konkrét esetekben az EGF és a strukturális alapok összehangolt erőfeszítésére lehet szükség, továbbá az egész Európára kiterjedő mobilitási lehetőségek elősegítése végett az EURES hálózat maximális kihasználására. A hatékony összehangolás hiánya problémákat idézhet elő. Ezzel kapcsolatban az 5. cikk (3) bekezdésére különös figyelmet kell fordítani.

4.5.4 A 3. cikkben foglalt támogatható intézkedéseket az 5. és 6. cikkben foglalt rendelkezésekkel együtt kell szemlélni, különösen a regionális, a nemzeti és az EU-szintű intézkedések közötti kölcsönös viszony és kölcsönhatás tekintetében. Mivel az EU-szintű intézkedések kiegészítik a regionális és nemzeti intézkedéseket, az EU-ban korábban, például a RESIDER, a RECHAR és a RETEX esetében, valamint más esetekben szerzett tapasztalatok is hasznosak lehetnek, figyelembe véve, hogy az EGF nem játszik szerkezetátalakítási szerepet.

4.5.5 Egyes esetekben hasznos lehet a modern iparpolitika keretében alkalmazott ágazati megközelítés alkalmazása az elemzések vizsgálatában és az eszközök felhasználásának meghatározásában.

4.5.6 Számos tagállamot különösen érint és így számukra különösen fontos, hogy a jövedelemmel és a munkaerőpiaccal kapcsolatos politika a nemzeti felelősség körébe tartozzon, és hogy az Európai Bizottság ne avatkozhasson bele a nemzeti hatáskörbe. Következésképpen az adott tagállam által egy konkrét válság megoldása érdekében összeállított intézkedéscsomag egészen belül az EU-hozzájárulásnak kifejezetten az egyénekre és az elbocsátott munkavállalók munkaerő-piaci visszailleszkedésének elősegítésére kell helyeznie a hangsúlyt. Ennél a pontnál az EGSZB a Szén- és Acélközösség korábbi szociális fejezetének alkalmazási kritériumaira hivatkozik, amelyek elősegíthetik az intézményi átfedés és a konfliktusok elkerülését.

4.6 A költségvetési hatóság szerepe döntő fontosságú. Az EGSZB üdvözlöi, hogy a rendelet kellő részletességgel írja elő a követendő pénzügyi eljárásokat.

4.7 A rendeletet különleges vészhelyzetekre vonatkozóan állították össze, amelyek rendszerint gyors és hatékony intézkedést tesznek szükségessé. Ez azt jelenti, hogy a szabályok alkalmazása során a bürokráciát természetesen a legkisebb mértékűre kell csökkenteni, ugyanakkor kellő körültekintésre is szükség van. Továbbra is a lehető legrövidebb időn belüli hatékony támogatást kell célkitűzésnek tekinteni.

4.8 Nemrégiben számos esetben sikeres szerkezetátalakítást hajtottak végre, még a bonyolult esetekben is. Bár a konkrét esetek mindig egyediek, a szerkezetátalakítás széles spektruma bizonyítja, hogy az összes érdekelt fél koncentrált, gyakran a kormány által is támogatott regionális erőfeszítései, amelyek során egyértelműen az új vagy megerősített ipari és szolgáltatással kapcsolatos vállalkozásra és az átcsoportosításra vonatkozó feltételek kialakítására helyezték a hangsúlyt, elősegítették a sikert.

4.9 Az esetek többségében a gazdasági és szociális tervek a nemzeti kormány, a regionális hatóságok és a szociális partnerek közötti szoros együttműködéssel készítették el, akik általában kerekasztal-tárgyalásokat rendeztek, és a régióból valamennyi érdekelt felet bevonták.

4.10 Az új EGF-fel kapcsolatban hasonló eljárásokat kell előírni és végrehajtani annak érdekében, hogy az alap sikeres legyen. E célból az Európai Bizottság képviselőinek közvetlenül részt kell majd venniük az ilyen regionális és helyi szintű gyűléseken és találkozókön.

5. Konkrét megjegyzések

5.1 Az EGF számára felhasználható 500 millió eurós költségvetési keretet az Európai Bizottság konkrét esetekre alapuló statisztikai szimuláció segítségével állapította ugyan meg, ezt az összeget azonban a fejlemények és az alap felhasználásáról szóló valódi visszajelzések fényében évente ki kell értékelni és lehetőség szerint módosítani.

5.2 A 2. cikk felsorolja az EGF beavatkozását kiváltó súlyos gazdasági zavarokat. Az EGSZB arra kéri a Tanácsot, hogy a rendelet hatálybalépését megelőzően vitassa meg az e cikk bevezető bekezdésében említett jelenségek meghatározását. A túl általános meghatározások később akadályozhatják a költségvetési hatóság hatékony döntéshozatalát. A túlságosan leszűkített meghatározások is ugyanilyen hatást válthatnak ki. A Tanácson belül folytatott vita elősegítheti a dilemma feloldását és az egyensúly megtalálását. A vita az Európai Bizottság útmutatójának elkészítéséhez is hasznos ötleteket adhat.

5.3 Az EGF beavatkozását kiváltó okokat egyértelműen fel kell sorolni. Figyelembe kell venni a vállalkozás, valamint a szociális partnerek és más érdekelt megelőző intézkedéseit is. Az Európai Bizottság útmutatójába ezt is bele lehetne foglalni.

5.4 Az éves értékelés részeként – a 20. cikk értelmében egy esetleges módosítás elől sem elzárkózva – a 2. cikkben rögzített beavatkozási kritériumok (az érintett munkavállalók száma, területi dimenzió, foglalkoztatási mutatók) értékelését is fontolóra kellene venni, hogy a beavatkozási kritériumok kellően rugalmasak legyenek ahhoz, hogy kezelni tudják egyes konkrét régiók sokféleségét, különösen az olyan kis országok esetében, ahol elsősorban kis- és középméretű vállalatok működnek.

5.5 A 3. cikk a) és b) pontja számba veszi az EGF által pénzügyileg támogatható fellépéseket. Az EGSZB megjegyzi, hogy a jövedelemmel kapcsolatos területek, például a nyugdíj-jogosultságok és a társadalombiztosítási juttatások a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az EGF tevékenységét a különböző típusú oktatási és képzési lehetőségek finanszírozására és a keretfeltételek megteremtésére kellene korlátozni. Bonyos esetekben ez munkahellyel rendelkező, illetve állást kereső egyének jövedelemtámogatását is magában foglalhatja.

5.6 A 10. cikk (1) bekezdése az adott tagállam által előírt teljes intézkedéscsomag 50 %-ában határozza meg az EGF hozzájárulásának plafonját. Az EGSZB nem kérdőjelezi meg ezt a százalékarányt. Rámutat viszont arra, hogy az EGF pénzügyi hozzájárulásának szintje, valamint az érintett esetek száma és kiterjedése között kapcsolat áll fenn.

5.7 Az EGSZB a 12. cikkel kapcsolatban az (1) bekezdés b) pontjának a következő átszövegezését indítványozza: „annak bizonyítékát, hogy a 2. cikkben megállapított feltételek és a 6. cikkben foglalt követelmények teljesülnek”.

5.8 Az EGSZB úgy véli, hogy a szociális partnereket és a régiókban a többi érintett felet az EGF-fel kapcsolatos eljárás minden szakaszába be kell vonni. Az Európai Bizottságnak az EGSZB-t és a Régiók Bizottságát is tájékoztatnia kell.

5.9 2008-tól az Európai Bizottság éves jelentéseket nyújt be az EGF-ről. Az ilyen utólagos értékelést a Tanács esetleg megvitathatja. A 20. cikk előírja, hogy a rendelet hivatalos felülvizsgálatát 2013 decemberéig végre kell hajtani. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság még a 2009-ben esedékes, az EU költségvetéséről szóló időközi tárgyalás előtt építse be az EGF értékelését a fehér könyvébe.

Brüsszel, 2006. szeptember 13.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND