Robert Grabeł

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji : przyczyny powstania, funkcjonowanie, efekty i perspektywy

International Journal of Management and Economics 27, 225-248

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Robert Grabeł
Studia doktoranckie

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji – przyczyny powstania, funkcjonowanie, efekty i perspektywy

Wstęp

Ustanowiony pod koniec 2006 r. i funkcjonujący od początku 2007 r. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) jest owocem przede wszystkim decyzji politycznej, mającej na celu przekonanie Europejczyków, a w szczególności obywateli państw dawnej „piętnastki", że globalizacja nie zagraża europejskiemu modelowi społecznemu. Jest on jednocześnie wyrazem obserwowanej od pewnego czasu tendencji do tworzenia sektorowych instrumentów finansowych obok już istniejących i wymienionych w prawie pierwotnym UE (np. Europejskiego Funduszu Społecznego). Praktycznie nieznany, bez odrębnej linii budżetowej, lecz jedynie z marginesem budżetowym nieprzekraczającym 500 mln euro rocznie, EFG pozostał przez pierwsze 2 lata działalności niemal niewykorzystany. Dopiero dokonana w połowie 2009 r. zmiana zasad jego funkcjonowania, polegająca m.in. na rozszerzeniu zakresu jego działalności o wsparcie osób zwolnionych wskutek kryzysu gospodarczego, spowodowała większe nim zainteresowanie ze strony państw członkowskich Unii. EFG jest instrumentem finansowym, z którego chętnie korzystają nie tylko bogate i duże kraje, ale również niewielkie i stosunkowo ubogie państwa, takie jak Litwa, Malta, a ostatnio także Bułgaria. Dzięki temu Funduszowi dotychczasowa efektywność programów outplacementowych finansowanych z jego udziałem kształtuje się na wysokim poziomie, przekraczającym 65%, co oznacza, że na trzy osoby objęte wsparciem dwie ponownie znalazły stabilne zatrudnienie lub założyły własną działalność gospodarczą.

Celem opracowania jest przekazanie wiedzy o Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji, a przede wszystkim o przyczynach ustanowienia tego funduszu, zakresie jego działalności, dotychczasowych efektach udzielanego z jego środków wsparcia oraz perspektyw dalszego funkcjonowania. W artykule zarysowano również punkt widzenia rządu polskiego wobec EFG.

Przyczyny ustanowienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji

Troska o los pracowników państw członkowskich UE tracących pracę w wyniku zmian w strukturze światowego handlu została wyrażona po raz pierwszy w widoczny sposób 20 października 2005 r. w liście przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE) José Manuela Barroso do premiera Wielkiej Brytanii, Tony'ego Blaira, sprawującego wówczas Prezydencję w Radzie UE. J.M. Barroso zaproponował Prezydencji UE ustanowienie na poziomie wspólnotowym Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (ang. European Globalisation Adjustment Fund, EGF), który miałby „stanowić europejską odpowiedź na potrzebę pomocy osobom dostosowującym się do konsekwencji globalizacji: znak solidarności wielu korzystających z otwartości [rynku Wspólnoty – przyp. autora] z tymi nielicznymi, którzy doświadczają nagłego wstrząsu w wyniku utraty pracy". Przewodniczący KE podkreślał, że Fundusz miałby charakter interwencyjny – byłby wykorzystywany jedynie w przypadku „znacznych" gospodarczych i społecznych „szoków" związanych z globalizacją i nie wymagałby ustanowienia żadnych nowych struktur biurokratycznych, opierając się na tych już istniejących dla funduszy strukturalnych UE. Środki finansowe Funduszu, zgodnie z propozycją J.M. Barroso, miały znajdować się „poza ramami finansowymi" i byłyby uruchomione jedynie w razie konieczności [President Barroso…, 20.10.2005, s. 1; Five proposals…, 20.10.2005, s. 1]. Listowi przewodniczącego KE towarzyszył wydany tego samego dnia komunikat Komisji zatytułowany *Europejskie wartości w zglobalizowanym świecie* (COM(2005) 525), w którym zauważono, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) mógłby „uzupełnić fundusze strukturalne, a zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny poprzez szybką, skupioną na ludziach reakcję na najbardziej drażniące problemy wynikające z globalizacji".

Moment wydania listu przewodniczącego KE do brytyjskiego premiera nie był przypadkowy. Francuzi odrzucili w majowym referendum projekt europejskiego Traktatu konstytucyjnego, cała zaś Unia Europejska znajdowała się wówczas w impasie związanym z negocjacjami nowej siedmioletniej perspektywy finansowej (2007–2013). Prezydencja luksemburska (I półrocze 2005 r.) nie zdołała doprowadzić do kompromisu pomiędzy płatnikami netto (np. Szwecja, Holandia i Austria) a beneficjentami netto (przede wszystkim kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska), a zwłaszcza do załagodzenia sporów pomiędzy Wielką Brytanią a Francją. Brytyjczycy nie chcieli się zgodzić na redukcję „rabatu" (wywalczonego jeszcze przez premier Margaret Thatcher) bez uzyskania obietnicy zreformowania „najdroższej" unijnej polityki – wspólnej polityki rolnej, Francuzi zaś nie zamierzali podejmować jakichkolwiek rozmów na ten temat. W takiej atmosferze, tydzień po liście J.M. Barroso, 27 października 2005 r. doszło do nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w Hampton Court pod Londynem. Oficjalnym celem spotkania przywódców europejskich była dyskusja na temat roli Wspólnoty

w dobie postępującej globalizacji, w rzeczywistości jednak posiedzenie służyło T. Blairowi głównie do wysondowania swoich partnerów co do możliwości zawarcia kompromisu budżetowego podczas grudniowego – ostatniego w trakcie prezydencji brytyjskiej – posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli [por. np. Kołakowska, 2007, s. 1551–1552; Ryba, 2008, s. 13–15; Trzaskowski, 2006, s. 5–6; Wiśniewski, 2008, s. 40–49].

Pomysł ustanowienia EFG zyskał największe poparcie we Francji, która po fiasku referendum traktatowego chciała pokazać swoim obywatelom, że ich obawy związane z globalizacją są traktowane poważnie. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom swoich głównych adwersarzy, Brytyjczycy w przedstawionej pod koniec listopada 2005 r. propozycji budżetowej uwzględnili również utworzenie EFG. Pomimo dramatycznych negocjacji podczas samej Rady Europejskiej, EFG nie został usunięty z ostatecznego porozumienia szefów państw i rządów. W tekście zawierającym uzgodnienie przez Radę Europejską perspektywy finansowej na lata 2007–2013 (dok. 15915/05) znalazł się następujący fragment: „Rada Europejska zgadza się na ustanowienie Funduszu Dostosowania do Globalizacji, którego zadaniem będzie udzielenie dodatkowego wsparcia pracownikom, którzy stracili pracę w wyniku poważnych zmian strukturalnych w handlu światowym, wspomagającego ich starania związane z przekwalifikowywaniem i poszukiwaniem pracy. Uruchomienie Funduszu będzie podlegało ścisłym kryteriom związanym ze skalą przesunięć w gospodarce i ich oddziaływaniem na gospodarki lokalne, regionalne lub krajowe; Rada Europejska zachęca Radę do ustalenia tych kryteriów na podstawie wniosku Komisji. Maksymalna kwota wydatków z Funduszu będzie wynosić 500 mln euro rocznie. Perspektywa finansowa nie będzie zawierała żadnej rezerwy celowej na Fundusz. Fundusz powinien natomiast być finansowany z kwot, które nie zostały wydane w ramach pułapów budżetowych ustanowionych w niniejszych konkluzjach (określonych w kategoriach zobowiązań) lub z funduszy umorzonych".

Otrzymawszy „zielone światło" od polityków, Komisja Europejska 1 marca 2006 r. przedstawiła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (COM(2006) 91) [Tkaczyński, 2008, s. 204–210].

Komisja proponowała, by Fundusz był uruchamiany wówczas, gdy istotne zmiany strukturalne w kierunkach światowego handlu prowadzą do poważnych zakłóceń gospodarczych, a szczególnie ogromnego wzrostu przywozów do UE, postępującego spadku udziału rynkowego UE w danym sektorze lub przemieszczania się działalności gospodarczej do państw trzecich, skutkiem czego jest:

a) co najmniej 1000 zwolnień w przedsiębiorstwie, włącznie z pracownikami zwalnianymi u jego dostawców lub producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw, w regionie, w którym bezrobocie mierzone na poziomie NUTS III jest wyższe niż średnia UE lub średnia krajowa lub
b) co najmniej 1000 zwolnień w okresie 6 miesięcy w co najmniej jednym przedsiębiorstwie w danym sektorze, mierzonych na poziomie NACE 2[1], stanowiących co najmniej 1% regionalnego zatrudnienia mierzonego na poziomie NUTS II.

Wymienione w projekcie rozporządzenia rodzaje działań kwalifikowalnych do współfinansowania przez Fundusz obejmowały:

– aktywne środki rynku pracy, takie jak pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo zawodowe, dostosowane szkolenia i przekwalifikowanie, włącznie z umiejętnościami w zakresie technologii komunikacyjnych i informacyjnych (ICT), pomoc w reorientacji zawodowej oraz promowanie przedsiębiorczości lub pomoc w samozatrudnieniu
– specjalne, ograniczone w czasie dodatki do zarobków w miejscu pracy, takie jak zasiłek na poszukiwanie pracy, dodatek na koszty przeniesienia, czasowe dodatki do wynagrodzenia dla osób uczestniczących w szkoleniach oraz zasiłki wyrównawcze do wynagrodzenia dla pracowników powyżej 50. roku życia, którzy zgodzą się z niższym wynagrodzeniem wejść na rynek pracy.

Komisja, opracowując swoją propozycję w sprawie funkcjonowania EFG, czerpała z doświadczeń USA, w których od 1962 r. funkcjonuje ustanowiony z inicjatywy prezydenta J.F. Kennedy'ego federalny program wspierania osób, które utraciły pracę w wyniku liberalizacji handlu USA z innymi państwami – Trade Adjustment Assistance (TAA)[2]. TAA jest jednym z najbardziej skutecznych przedsięwzięć w zakresie szeroko pojętego outplacementu – w okresie od 1 października 2006 r. do 30 września 2009 r. średnio 69% uczestników tego programu (w skali USA) znalazło zatrudnienie w ciągu pierwszych trzech miesięcy od zakończenia udziału w TAA, a 89% z nich nadal miało pracę po upływie kolejnych 6 miesięcy[3].

W toku trwających ponad 9 miesięcy prac legislacyjnych wprowadzono kilka istotnych poprawek do propozycji Komisji (*vide* niżej). W przypadku kryterium uruchomienia EFG zawartego powyżej w lit. a), zrezygnowano z odwołania do stopy bezrobocia i jednocześnie wprowadzono ograniczenie czasu, w trakcie którego następują zwolnienia (4 miesiące). W odniesieniu do kryterium zawartego w lit. b) okres wydłużono z 6 do 9 miesięcy i podkreślono rolę małych i średnich przedsiębiorstw, jednocześnie rezygnując z względnej liczby zwolnień na regionalnym rynku pracy (próg 1%). Dodano również trzecie kryterium uruchomienia EFG, dotyczące „wyjątkowych okoliczności", co stanowiło niewątpliwie „rozwodnienie" propozycji Komisji. Natomiast w przypadku kwalifikowalnych działań usunięto bezpośrednie odniesienia do „dodatków do wynagrodzeń" i pracowników powyżej 50. roku życia, zastępując je niejednoznacznie brzmiącymi – odpowiednio: „środkami motywującymi" i „pracownikami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji lub starszymi pracownikami".

Kolejna zmiana dotyczyła okresu wykorzystania przyznanego dofinansowania: skrócono go z 18 miesięcy od dnia rozpoczęcia świadczenia wsparcia przez państwo członkowskie do 12 miesięcy od dnia przedłożenia wniosku aplikacyjnego do Komisji. Stopę współfinansowania z EFG kosztów wsparcia świadczonego zwalnianym pracownikom, pomimo poważnej dyskusji na ten temat w trakcie procedury legislacyjnej, pozostawiono na zaproponowanym przez Komisję poziomie 50%.

Stanowisko rządu polskiego wobec propozycji Komisji było generalnie przychylne. Zwracano jednak uwagę na kilka istotnych aspektów. Po pierwsze, Polska uznała, że

kryteria uruchomienia EFG (1000 zwolnień) są „dość trudne do spełnienia". Po drugie, wskazano, że państwo członkowskie będzie podejmowało działania finansowane przez Fundusz przed udzieleniem zgody władzy budżetowej na jego uruchomienie (czyli przed przyjęciem poprawki do budżetu), a zatem będzie je finansować z własnych środków i na własne ryzyko (jeżeli wniosek o uruchomienie Funduszu zostanie przez władzę budżetową odrzucony). Po trzecie, aby uniknąć podwójnego finansowania działań z EFG i Europejskiego Funduszu Społecznego, postulowano precyzyjne wytyczenie zakresu interwencji obu funduszy. Jednocześnie podkreślono: „W oparciu o kryteria interwencji przedstawione w projekcie rozporządzenia i przy uwzględnieniu faktu, że w Polsce przeważają małe i średnie przedsiębiorstwa, skala możliwości skorzystania z Funduszu może nie być duża […] W oparciu o wstępną analizę sytuacji gospodarczej można założyć, że w Polsce istnieją sektory zagrożone konkurencją zewnętrzną, trudno jest jednak określić na tym etapie, czy te sektory mogłyby spełnić kryteria interwencji w obecnym brzmieniu projektu rozporządzenia. Przykładem sektora, który mógłby skorzystać z Funduszu jest […] sektor tekstylno-odzieżowy. Specyfika tego sektora jest taka, że największe zwolnienia pracowników spowodowane negatywnymi efektami globalizacji oraz liberalizacją handlu miały miejsce w 2004 oraz 2005 r. Kryteria skorzystania z Funduszu są ukierunkowane na przyszłość, co może spowodować, że pracownicy sektora tekstylno-odzieżowego skorzystają z pomocy w ograniczonym stopniu"[4].

Ostatecznie rozporządzenie ustanawiające EFG (nr 1927/2006) zostało przyjęte 20 grudnia 2006 r. (podczas prezydencji fińskiej) i opublikowane 30 grudnia 2006 r. (Dz.Urz. UE L 406)[5]. Weszło w życie 1 stycznia 2007 r.

Zasady działania EFG w okresie styczeń 2007–kwiecień 2009

Kryteria, które należało spełnić, aby móc skorzystać z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, zostały określone art. 2 rozporządzenia ustanawiającego EFG. Były to:

a) utrata pracy w przedsiębiorstwie (włącznie z dostawcami lub producentami poniżej w łańcuchu dostaw) w państwie członkowskim przez co najmniej 1000 osób w okresie 4 miesięcy lub
b) objęcie zwolnieniami co najmniej 1000 osób w okresie 9 miesięcy, w szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach w branży (sektorze) według klasyfikacji NACE 2, w jednym regionie lub w dwóch sąsiadujących regionach (na poziomie NUTS II[6]).

Pozwolono także, aby w przypadku niewielkich rynków pracy lub w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli zwolnienia mają poważny wpływ na zatrudnienie i lokalną gospodarkę, powyższe warunki dotyczące liczby i okresu zwolnień mogły nie zostać spełnione (przy czym łączna kwota wydatków dla „wyjątkowych okoliczności" nie mogła przekroczyć 15% środków EFG w danym roku).

Zwolnienia te, aby mogły być uznane za kwalifikowalne w ramach EFG, musiały być skutkiem takich zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu, które prowadzą do poważnych zakłóceń gospodarczych, a szczególnie znacznego wzrostu przywozu do Unii Europejskiej lub szybkiego spadku udziału rynkowego UE w danym sektorze, lub przenoszeniu działalności gospodarczej do państw trzecich.

W rozporządzeniu ustanawiającym EFG podkreślono jednocześnie, że Fundusz ten nie wspiera finansowo restrukturyzacji przedsiębiorstw i sektorów, lecz zapewnia indywidualne wsparcie dla zwalnianych pracowników. Wsparcie to obejmuje następujące aktywne środki rynku pracy, stanowiące część skoordynowanego pakietu reintegracji zawodowej:

a) pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo zawodowe, indywidualnie dobrane szkolenia i przekwalifikowanie, włącznie z poświadczaniem zdobytego doświadczenia oraz pomoc w zakresie zwolnień monitorowanych, a także promowanie przedsiębiorczości lub pomoc w samozatrudnieniu;
b) dodatki na poszukiwanie pracy, dodatki na koszty przeniesienia lub dodatki dla osób uczestniczących w kształceniu przez całe życie i szkoleniach;
c) środki motywujące w szczególności pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub starszych pracowników, aby umożliwić im utrzymanie się na rynku pracy lub powrót na rynek pracy.

Ze środków EFG możliwe było również współfinansowanie działań związanych z przygotowaniem wniosku aplikacyjnego, zarządzaniem projektem, a także działania informacyjno-promocyjne i kontrolne. Stopa współfinansowania wynosi w odniesieniu do tych zadań (tzw. pomoc techniczna) również maksymalnie 50% kosztów.

Wkład finansowy z EFG nie może zastępować działań, za które na mocy prawa krajowego lub zbiorowych układów pracy odpowiedzialne są przedsiębiorstwa, nie może również finansować tych samych środków i instrumentów rynku pracy, które równocześnie są współfinansowane z funduszy strukturalnych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego (zakaz podwójnego finansowania). EFG nie finansuje również pasywnych środków ochrony socjalnej, np. zasiłków dla bezrobotnych, rent, emerytur ani odpraw pieniężnych dla zwalnianych pracowników.

Porozumienie międzyinstytucjonalne z 17 maja 2006 r. zakłada, że wydatki EFG nie mogą przekroczyć rocznie kwoty 500 mln euro (w cenach bieżących), którą można uzyskać (w ramach określonego pułapu wydatków) z marginesu niewykorzystanych środków z poprzedniego roku lub – gdy wielkość ta okaże się niewystarczająca – Fundusz może być zasilony zobowiązaniami umorzonymi w poprzednich dwóch latach (z wyłączeniem anulowanych środków na zobowiązania dotyczących działu 1B ram finansowych: *Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia*). Środki EFG nie są z góry podzielone na kraje, lecz potencjalnie mogą służyć wszystkim państwom UE, w zależności od ich sytuacji (wystąpienia znacznych zwolnień pracowników).

Jedynym podmiotem uprawnionym do ubiegania się o środki EFG jest państwo członkowskie. Składa ono do Komisji Europejskiej wniosek aplikacyjny w terminie 10 tygodni od dnia, w którym spełnione są warunki określone w art. 2 rozporządzenia ustanawiającego EFG. Dopuszczalne jest również późniejsze uzupełnienie złożonego wniosku.

Wniosek aplikacyjny powinien zawierać w szczególności:

a) opis związku między planowanymi zwolnieniami a zmianami strukturalnymi w kierunkach światowego handlu, liczbę zwolnień i wyjaśnienie ich nieprzewidywalnego charakteru,
b) nazwy przedsiębiorstw, które zwalniają pracowników (oraz ewentualnie identyfikację firm, które są dostawcami lub producentami znajdującymi się poniżej w łańcuchu dostaw), wskazanie dotkniętych sektorów (branż), a także wyszczególnienie kategorii pracowników, których dotyczą zwolnienia,
c) wskazanie obszaru, na którym dochodzi do redukcji zatrudnienia, danych identyfikujących władze lokalne (regionalne) oraz pozostałych interesariuszy (np. partnerów społecznych), a także opis spodziewanego wpływu zwolnień na lokalny (regionalny, krajowy) rynek pracy,
d) informacje dotyczące skoordynowanego pakietu zindywidualizowanych usług przewidzianych do sfinansowania, wraz ze wskazaniem ich szacunkowych kosztów, wskazanie ich komplementarności względem działań finansowanych z funduszy strukturalnych, a także wskazanie, które z podejmowanych (lub planowanych do podjęcia) działań są obowiązkowe dla pracodawcy zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego lub regulacjami układów zbiorowych,
e) daty, od których udziela się wsparcia zwalnianym pracownikom (lub planuje się objąć ich wsparciem),
f) opis przebiegu konsultacji z partnerami społecznymi (pracodawcami i związkami zawodowymi),
g) wskazanie organu odpowiedzialnego za zarządzanie i kontrolę finansową.

Państwo członkowskie jest również zobowiązane przekazać w szczególności aktualne dane statystyczne, aby KE mogła ocenić, czy wniosek spełnia kryteria interwencji i jest możliwy do sfinansowania z EFG.

Termin dokonania przez KE oceny złożonego wniosku nie został określony w rozporządzeniu. Wskazano tam jedynie, że Komisja „ocenia i proponuje w możliwie najkrótszym terminie kwotę ewentualnego wkładu finansowego". Jeżeli ocena KE jest negatywna, państwo członkowskie jest o tym niezwłocznie informowane. Jeśli natomiast Komisja uzna, że przesłanki uruchomienia EFG są w danym przypadku spełnione, rozpoczyna się procedura budżetowa opisana w pkt 28 Porozumienia międzyinstytucjonalnego[7].

Procedura ta przewiduje, że przedstawiając wniosek dotyczący decyzji w sprawie wykorzystania Funduszu, Komisja uruchomi procedurę rozmów trójstronnych, w razie konieczności w uproszczonej formie, w celu uzyskania zgody obydwu organów władzy budżetowej co do konieczności wykorzystania EFG i wymaganej kwoty, a także przedstawi obydwu organom władzy budżetowej wniosek dotyczący przesunięcia środków pomiędzy odpowiednimi pozycjami budżetowymi.

Przesunięcia te są dokonywane zgodnie z art. 24 ust. 4 tzw. rozporządzenia finansowego[8]. Zastosowanie tych przepisów oznacza, że wniosek w sprawie przesunięcia środków uważa się za zatwierdzony, jeżeli ani Parlament Europejski ani Rada nie zdecydują

inaczej w ciągu sześciu tygodni od daty otrzymania wniosku. Jeżeli Parlament i Rada zmniejszą proponowane przesunięcie o różne kwoty, zatwierdzona zostanie mniejsza z kwot zaakceptowanych przez jedną z tych dwóch instytucji. W przypadku gdy jedna z tych instytucji odrzuci zasadę przesunięcia, przesunięcie środków nie nastąpi.

W przypadku zaakceptowania decyzji przez oba organy budżetowe Komisja („co do zasady") w terminie 15 dni wypłaca wkład finansowy w formie pojedynczej płatności, której wysokość nie może przekraczać 50% łącznych kosztów kwalifikowalnych wsparcia[9]. Państwo członkowskie, które otrzymało środki z EFG, musi je wykorzystać (wraz z narosłymi odsetkami) w ciągu 12 miesięcy od dnia przedłożenia wniosku aplikacyjnego do Komisji.

W ciągu 6 miesięcy od daty, do której pomoc musi zostać wykorzystana, państwo członkowskie jest zobowiązane przedłożyć do Komisji sprawozdanie z wykorzystania środków EFG, w szczególności dotyczące podejmowanych działań, ich rezultatów i komplementarności z działaniami finansowanymi z EFS, a także zawierające poświadczenie i deklarację poniesionych wydatków. Wkład EFG zostaje ostatecznie rozliczony przez Komisję w terminie 6 miesięcy od otrzymania powyższych informacji. Jeżeli kwota faktycznie poniesionych wydatków jest niższa niż zadeklarowana we wniosku aplikacyjnym, państwo członkowskie jest zobowiązane zwrócić powstałą różnicę do budżetu UE. Schemat aplikowania o środki EFG i ich rozliczenia zawiera załącznik 2.

Komisja, a także inne służby ochrony finansowych interesów Wspólnoty mogą podejmować kontrole na miejscu, aby sprawdzić, czy finansowane działania zostały właściwie przeprowadzone. Państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić dostęp służbom Komisji i Trybunału Obrachunkowego do dokumentów związanych z realizowanym wsparciem ze środków EFG przez okres 3 lat od rozliczenia otrzymanych środków (zamknięcia pomocy). Obowiązkiem państwa-beneficjenta jest również ustanowienie takiego systemu zarządzania i kontroli finansowej, aby zapewnione były efektywność i prawidłowość wykorzystania środków EFG, a w razie potrzeby – aby wykrywać i korygować powstałe nieprawidłowości.

Komisja, zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1927/2006, jest zobowiązana przedstawić (najpóźniej do 1 lipca każdego roku) Parlamentowi i Radzie sprawozdanie z funkcjonowania EFG w poprzednim roku. Raport ten jest również przekazywany do wiadomości Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów i partnerom społecznym. Pierwszy raport został przygotowany w lipcu 2008 r. i dotyczył działania EFG w 2007 r. (*vide* niżej); zawarto go w dokumencie COM(2008) 421 z 2 lipca 2008 r. Sprawozdanie z funkcjonowania EFG w 2008 r. umieszczono w dokumencie Komisji COM(2009) 394 z 28 lipca 2009 r.

Komisja Europejska „z własnej inicjatywy i w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi" przeprowadza dwie ewaluacje (oceny) działalności EFG:

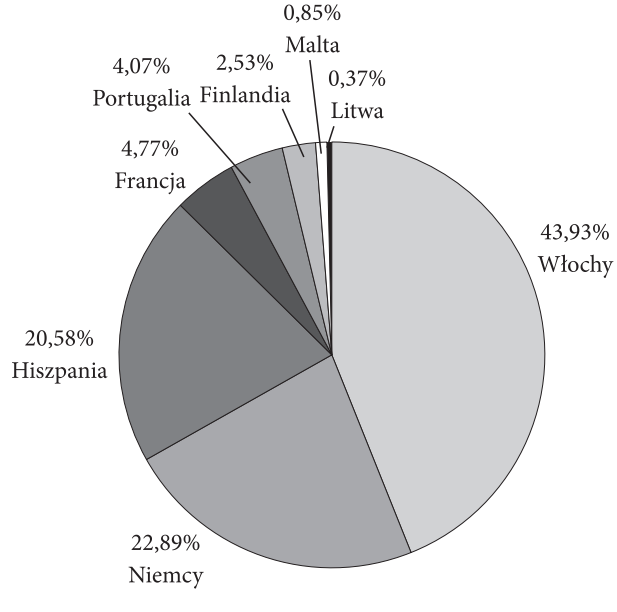
– ocenę międzyokresową (*mid-term*), w zakresie efektywności i trwałości osiągniętych rezultatów wsparcia – do 31 grudnia 2011 r. oraz z pomocą ekspertów zewnętrznych

– ocenę końcową (*ex post*), w celu określenia wpływu EFG na rynek pracy i jego wartości dodanej – do 31 grudnia 2014 r.

Wyniki powyższych ewaluacji zostaną przekazane do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów oraz partnerom społecznym. Dodatkowo rozporządzenie EFG przewiduje, że Parlament i Rada dokonają jego przeglądu (zmiany) przed 31 grudnia 2013 r., a więc przed końcową datą jego obowiązywania.

Wykorzystanie EFG do końca kwietnia 2009 r.

Od początku funkcjonowania EFG (tj. od 1 stycznia 2007 r.) do końca kwietnia 2009 r. do Komisji Europejskiej wpłynęło od 8 państw członkowskich łącznie 16 wniosków o uruchomienie wsparcia z EFG (przy czym jeden wniosek, złożony przez Hiszpanię w 2007 r. w sprawie firmy Delphi został wycofany i złożony ponownie w 2008 r.). Państwami, które przedłożyły wnioski, były: Francja (2 wnioski), Niemcy (2), Finlandia (1), Malta (1), Portugalia (2), Hiszpania (3), Litwa (1) oraz Włochy (4). Wnioski francuskie dotyczyły dwóch oddzielnych przypadków zwolnień w branży motoryzacyjnej, natomiast aplikacje Włoch były związane z redukcją zatrudnienia w branży odzieżowej w czterech różnych regionach tego kraju.



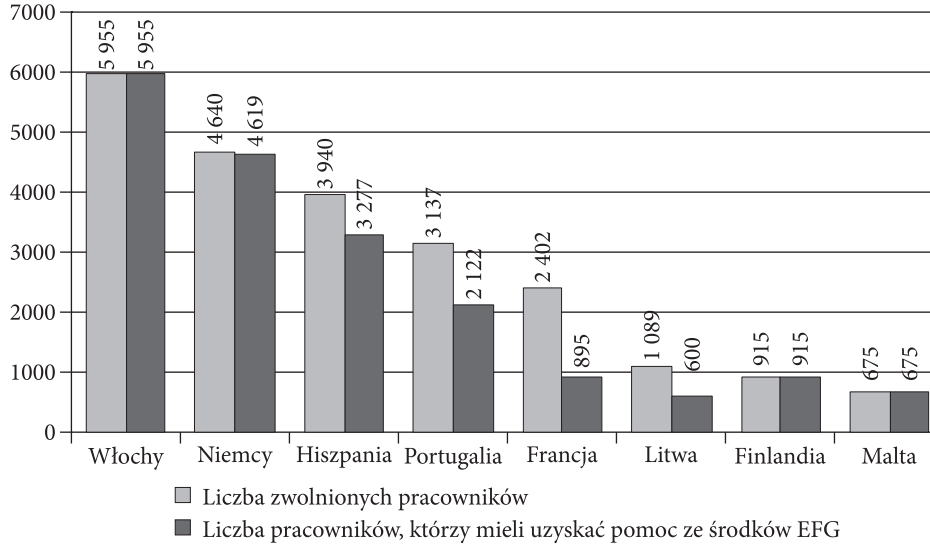
Rys. 1. Wartość pomocy otrzymanej z EFG według państw aplikujących
Źródło: Opracowanie własne na podstawie COM(2008) 421 i COM(2009) 394.

Władza budżetowa nie odrzuciła dotychczas żadnego z przedłożonych przez Komisję projektów decyzji o uruchomienie EFG i nie wprowadziła do nich żadnych poprawek.

Łącznie z EFG wypłacono w tym okresie kwotę 80 034 397 euro, udzielając wsparcia łącznie 19 058 zwolnionym pracownikom. Cztery największe państwa UE, które złożyły aplikacje do EFG (Włochy, Niemcy, Hiszpania, Francja), otrzymały łącznie ponad 92% dotychczas wypłaconych środków.

Wartość pojedynczego złożonego wniosku (w części dotyczącej wkładu finansowego EFG) mieściła się w przedziale od 298 994 euro (Litwa) do 12 766 150 euro (Niemcy – BenQ), przy średniej wynoszącej ok. 5 mln euro.

Spośród złożonych wniosków 6 dotyczyło kryterium interwencji zawartego w lit. a) art. 2 rozporządzenia o EFG. Osiem wniosków spełniało kryterium określone w lit. b) art. 2 rozporządzenia (z czego 4 wnioski zostały przedłożone przez władze włoskie). Wyjątkowych okoliczności lub niewielkich rynków pracy (lit. c) dotyczyły 2 wnioski. W ujęciu wartościowym, o największe środki starano się w ramach kryterium lit. b) – niemal 56%, następnie ze względu na kryterium określone w lit. a) – ponad 41%. Na „niewielkie rynki pracy" lub „wyjątkowe okoliczności" (lit. c art. 2) przypadło ok. 3,5% wartości wniosków.

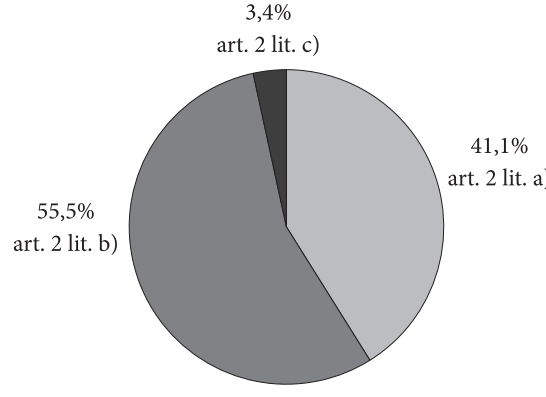


Rys. 2. Porównanie liczby zwolnionych pracowników ujętych we wnioskach państw członkowskich i liczby osób planowanych do otrzymania wsparcia ze środków EFG

Źródło: Opracowanie własne na podstawie COM(2008) 421 i COM(2009) 394.

Liczba zwolnień pracowniczych wskazywanych w złożonych wnioskach zawiera się w przedziale od 675 (Malta) do 3303 (Niemcy, BenQ) osób, przeciętna zaś liczba zwolnio-

nych pracowników wynosi 1422 osób. Nieco inaczej wyglądają statystyki, jeśli wziąć pod uwagę liczbę pracowników, którzy faktycznie mieli otrzymać wsparcie: od 267 (Francja, Peugeot-Citroën) do 3303 (Niemcy, BenQ); średnia w tym przypadku wynosi 1191 osób.



Rys. 3. Wartość wsparcia udzielonego z EFG według kryterium interwencji
Źródło: Opracowanie własne na podstawie COM(2008) 421 i COM(2009) 394.

Tabela 1. Wydatki w podziale na poszczególne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy

Interwencje polityki rynku pracy (PRP) – klasyfikacja Eurostat		% całości 2007	% całości 2008
Usługi PRP			
1	Pomoc w poszukiwaniu pracy (w tym dodatki na poszukiwanie pracy)	72,4	62,28
Środki PRP			
2	Szkolenie i przekwalifikowanie na potrzeby rynku pracy		
2.1	Szkolenie instytucjonalne	14,6	16,11
	Świadczenia na szkolenia	b.d.	6,19
4	Zachęty do zatrudnienia	6,1	9,60
4.1	Zachęty rekrutacyjne	4,4	5,44
4.2	Zachęty do utrzymania zatrudnienia	1,7	4,17
7	Zachęty do podjęcia działalności gospodarczej	1,8	2,19
Pomoc techniczna (art. 3 rozporządzenia 1927/2006)		3,4	3,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie COM(2008) 421 i COM(2009) 394.

Zakres pakietu zindywidualizowanych świadczeń oferowanych zwolnionym pracownikom pozostaje w gestii państw członkowskich składających wniosek. Wnioskowana kwota w przeliczeniu na pracownika może być różna, zależnie od zakresu zwolnień, sytuacji na rynku pracy w danym regionie, indywidualnej sytuacji pracowników, a nawet ogólnej struktury kosztów w danym państwie członkowskim lub jego regionie. W praktyce kwoty proponowane w przeliczeniu na pracownika różniły się znacznie: od niemal 500 euro w przypadku Litwy (EGF/2008/003) do ponad 10 500 euro w przypadku Włoch w branży odzieżowej na Sardynii (EGF/2007/005).

Najczęściej finansowanymi z EFG instrumentami aktywnej polityki rynku pracy były świadczenia wypłacane pracownikom na poszukiwanie pracy. Istotną część budżetu wniosków aplikacyjnych stanowiły również koszty szkoleń dla zwalnianych pracowników.

Efektywność przedsięwzięć outplacementowych, w przypadku których wykorzystano wkład EFG, jest wysoka i porównywalna z efektywnością TAA w USA. Zgodnie z informacjami przekazanymi dotychczas przez państwa członkowskie (Francja i Niemcy) w sprawozdaniach końcowych 69% zwolnionych pracowników, którzy otrzymali wsparcie, ponownie znalazło zatrudnienie. Szczegółowe zestawienie wniosków o wsparcie z EFG złożonych w okresie styczeń 2007 – kwiecień 2009 r. zawiera załącznik 1.

Wpływ kryzysu gospodarczego i krytyki EFG na zmiany w jego funkcjonowaniu

Pierwsze dwa lata funkcjonowania EFG pozwalają już na dokonanie wstępnych ocen jego działania. Po pierwsze, okazało się, że Fundusz, który zdaniem krytyków został powołany raczej z przyczyn politycznych niż ekonomicznych, nie jest wykorzystywany w satysfakcjonującym stopniu [por. np. Forde, 2007, s. 5–18; Kawecka-Wyrzykowska, 2007, s. 23–24; Nowaczek, 2007, s. 1, 7–8; Wasmer, 2007, s. 1–8]. Z kwoty 500 mln euro, potencjalnie dostępnej co roku dla wszystkich państw członkowskich, w pierwszym roku wdrażania (2007) wykorzystano zaledwie 3,72%, zaś w 2008 r. – 9,81%. Tymczasem Komisja w ocenie skutków ustanowienia EFG (tzw. *impact assessment*) w swej propozycji zawartej w dokumencie COM(2006) 91 zakładała, iż Fundusz będzie co roku wspierał od 35 tys. do 50 tys. pracowników, a kwota wsparcia oferowanego jednemu zwalnianemu pracownikowi wyniesie przeciętnie 10–20 tys. euro.

Dotychczasowe nikłe wykorzystanie EFG ma prawdopodobnie dwie główne przyczyny. Jedną z nich jest to, że negatywny wpływ globalizacji na rynek pracy w Europie został przejaskrawiony i zmitologizowany z przyczyn politycznych (dla „uspokojenia" europejskiej opinii publicznej, upatrującej w globalizacji raczej zagrożenie (47%) niż szansę (37%) [por. Perceptions of globalisation, 2008, s. 6–7]. Tymczasem z szacunków Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy wynika, że w latach 2003–2006 zaledwie 8% zwolnień pracowników w UE było spowodowane „globalizacją",

przejawiającą się w przeniesieniu produkcji z UE do krajów trzecich. Drugim istotnym czynnikiem małego zainteresowania EFG były z pewnością trudne do spełnienia warunki skorzystania z pomocy. Z danych European Restructuring Monitor, przywołanych w dokumencie roboczym Komisji (SEC(2008) 3055, 16.12.2008, s. 26–27) wynika, że w 2007 r. wystąpiło 66 przypadków restrukturyzacji przedsiębiorstw z udziałem ponad 1000 zwolnień, w pierwszej zaś połowie 2008 r. – 38. Jednak większość z nich dotyczyła redukcji zatrudnienia następujących w czasie dłuższym niż dozwolone w rozporządzeniu nr 1927/2006 okresy odniesienia (4 lub 9 miesięcy). Należy również przypuszczać, że związane z globalizacją zwolnienia występują częściej w mniejszym wymiarze niż 1000 osób. Poza tym państwa członkowskie wskazywały na trudność w gromadzeniu danych o tych przypadkach w ograniczonym czasie i z poziomów lokalnych oraz regionalnych.

Po drugie, zgodnie z przewidywaniami nowych państw członkowskich UE, z każdych 10 euro wypłaconych dotychczas z EFG, 9 euro trafiło do 4 największych i najbogatszych państw UE (o wsparcie EFG z największej „szóstki" krajów nie ubiegała się dotychczas tylko Wielka Brytania, od początku sceptyczna wobec EFG, a do niedawna także Polska). Można przypuszczać, że jedną z przyczyn, dla których biedniejsze państwa nie aplikowały do EFG, jest fakt, iż w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych (a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego) mogą otrzymać dofinansowanie z budżetu UE sięgające nawet 85% kosztów aktywizacji zawodowej zwalnianych pracowników, podczas gdy w przypadku EFG – tylko 50%. Natomiast bogatsze państwa UE, posiadające znacznie skromniejsze budżety funduszy strukturalnych i niższą stopę ich finansowania ze środków wspólnotowych (zwykle 50%), mogą traktować EFG jako realną alternatywę. Ponadto biedniejsze państwa Unii z pewnością jeszcze wciąż są w większym stopniu odbiorcami inwestycji zagranicznych i nie doświadczają delokalizacji przedsiębiorstw do państw o tańszych kosztach produkcji.

Po trzecie, do korzystania z EFG zniechęcają pierwsze doświadczenia aplikowania. Dotychczasowa przeciętna liczba dni, jakie upływają od złożenia wniosku do Komisji do momentu wypłaty środków, wynosi powyżej 280. Oznacza to, że przez ponad 9 miesięcy udzielania wsparcia zwalnianym pracownikom państwo członkowskie pokrywa związane z tym koszty w całości z własnych środków, otrzymując następnie zwrot maksymalnie połowy nakładów z budżetu UE. Wyjątkowo długo (średnio ponad 80 dni) trwa zwłaszcza analiza wniosku przez Komisję, zanim uzna ona, że zwolnienia kwalifikują się do wsparcia z EFG i skieruje swój wniosek do władzy budżetowej, która dotychczas zatwierdzała uruchomienie EFG dość sprawnie.

Po czwarte, sam EFG nie jest z pewnością wystarczająco intensywnie promowany w państwach członkowskich, stąd nikły poziom świadomości jego istnienia i możliwości korzystania z jego środków[10].

Potrzebę znowelizowania rozporządzenia EFG rozważała już w pierwszym raporcie rocznym z wdrażania EFG (za 2007 r.) sama Komisja Europejska, wyraźnie rozczarowana słabym wykorzystaniem Funduszu przez państwa członkowskie. Decyzja o zmianie zasad funkcjonowania EFG została znacznie przyspieszona przez ogólnoświatowy kry-

zys gospodarczy i finansowy, który rozpoczął się na przełomie lat 2007/2008 w USA. Potrzeba zmiany rozporządzenia EFG została jednoznacznie wskazana w komunikacie Komisji do Rady Europejskiej pt. *Europejski plan naprawy gospodarczej*, zawartym w dokumencie COM(2008) 800 z 26 listopada 2008 r. Stwierdzono tam, że: „Komisja wystąpi […] z wnioskiem o zmianę zasad Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji tak, aby mógł on szybciej interweniować w kluczowych sektorach w celu współfinansowania szkoleń i ułatwiania rekrutacji osób zwolnionych z pracy lub w celu utrzymania pracowników wykwalifikowanych, którzy znów będą potrzebni w momencie ponownego ożywienia gospodarczego. Komisja przeanalizuje środki dostępne w ramach powyższego funduszu pod kątem wdrażania zmienionych zasad".

Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie ustanawiające EFG 16 grudnia 2008 r. (dokument COM(2008) 867). Propozycja Komisji obejmowała następujące elementy:

1. Tymczasowe rozszerzenie o skutki kryzysu gospodarczego i finansowego katalogu przyczyn masowych zwolnień, uprawniających do ubiegania się o środki EFG. Odstępstwo to dotyczyłoby wszystkich wniosków złożonych do KE przed 31 grudnia 2010 r., jednakże musiałyby one spełniać warunki określone w art. 2 rozporządzenia ustanawiającego EFG.
2. Zmianę minimalnych wartości liczby zwolnień uprawniających do ubiegania się o środki EFG – z 1000 do 500 osób.
3. Doprecyzowanie, że zwolnienia mogą być liczone dwojako: bądź od dnia doręczenia wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi, bądź od dnia faktycznego rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy. Decyzja państwa członkowskiego w tym zakresie powinna zostać zawarta we wniosku składanym do Komisji.
4. Umożliwienie świadczenia wsparcia na rzecz pracowników zwalnianych zarówno przed datą początkową, jak i po dacie końcowej okresu odniesienia, o którym mowa w art. 2 lit. a) (4 miesiące), pod warunkiem, że są one bezpośrednio związane ze zwolnieniami, które nastąpiły w okresie odniesienia.
5. Doprecyzowanie, że wysokość kwoty na pokrycie wydatków związanych z pomocą techniczną z inicjatywy Komisji stanowi odsetek (0,35%) maksymalnej rocznej rezerwy finansowej na EFG (tj. 500 mln euro), a także rozszerzenie katalogu wydatków pomocy technicznej o koszty utworzenia bazy dokumentów związanych z wdrażaniem EFG.
6. Zwiększenie stopy współfinansowania z budżetu UE działań aktywizacji zawodowej zwalnianych pracowników – z 50% do 75%.
7. Wydłużenie okresu kwalifikowania wydatków w ramach projektu współfinansowanego ze środków EFG – z 12 do 24 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez państwo członkowskie do Komisji.
8. Wprowadzenie możliwości dodatkowego przeglądu (zmiany) rozporządzenia EFG na wniosek Komisji, w tym w zakresie dotyczącym tymczasowego odstępstwa związanego z kryzysem ekonomicznym.

Ostatecznie w czerwcu 2009 r. osiągnięto w Radzie UE porozumienie polityczne dotyczące zakresu zmian w funkcjonowaniu EFG. Nowelizację rozporządzenia ustanawiającego EFG zawarto w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 546/2009 z 18 czerwca 2009 r. (Dz.Urz. UE L 167 z 29.06.2009, s. 26).

Główne zmiany wprowadzone powyższą nowelizacją obejmują:

- tymczasowe rozszerzenie o skutki kryzysu gospodarczego i finansowego katalogu przyczyn masowych zwolnień, uprawniających do ubiegania się o środki EFG. Odstępstwo to dotyczy wszystkich wniosków złożonych do KE przed 31 grudnia 2011 r. (a nie do końca 2010 r., jak w pierwotnej propozycji KE), o co od początku procesu legislacyjnego zabiegała Polska
- tymczasowe (tj. w okresie wskazanym wyżej) zwiększenie stopy współfinansowania z budżetu UE kosztów kwalifikowalnych ujętych we wniosku o wkład finansowy EFG – z 50% do 65%. Od 1 stycznia 2012 r. poziom współfinansowania zostanie obniżony do pierwotnego poziomu 50%
- obniżenie minimalnych progów zwalnianych pracowników z 1000 do 500 osób (art. 2)
- doprecyzowanie metodologii liczenia zwolnień
- wprowadzenie katalogu osób kwalifikujących się do objęcia wsparciem
- wydłużenie okresu kwalifikowania wydatków w ramach projektu współfinansowanego ze środków EFG – z 12 do 24 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez państwo członkowskie do Komisji
- wprowadzenie możliwości kwalifikowania kosztów pośrednich w zryczałtowanej wysokości, nie wyższej niż 20% kwoty kosztów bezpośrednich.

Nowelizacja rozporządzenia zawiera również przepis przejściowy, na podstawie którego wnioski o wkład finansowy EFG złożone po 1 maja 2009 r. mogły być już rozpatrywane zgodnie z nowymi przepisami.

W ramach nowelizacji rozporządzenia ustanawiającego EFG doprecyzowano, że do celów obliczania liczby zwolnień uwzględnia się te zwolnienia, które nastąpiły:

a) z dniem pisemnego zawiadomienia przez pracodawcę właściwego organu publicznego, zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstwa państw członkowskich odnoszącego się do zwolnień grupowych, o planowanych zwolnieniach grupowych lub
b) z dniem przekazania przez pracodawcę indywidualnego zawiadomienia o zwolnieniu pracownika lub o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej przez niego z pracownikiem[11] lub też
c) z dniem faktycznego rozwiązania umowy o pracę przed jej wygaśnięciem.

Państwo członkowskie jest zobowiązane do wskazania we wniosku o wkład EFG wybranych sposobów liczenia zwolnień zgodnie z zasadą „jedno przedsiębiorstwo dokonujące zwolnień = jeden sposób liczenia zwolnień" (zakaz stosowania różnych metod liczenia w przypadku tej samej firmy).

Doprecyzowano jednocześnie, że osobami kwalifikującymi się do otrzymania wsparcia w ramach EFG są:

a) pracownicy zwolnieni w okresie odniesienia (4 lub 9 miesięcy) oraz
b) pracownicy zwolnieni przed lub po okresie 4 miesięcy lub okresie przewidzianym w art. 2 lit. c), w przypadku gdy wniosek składany na podstawie art. 2 lit. c) stanowi odstępstwo od kryteriów określonych w art. 2 lit. a), pod warunkiem że zwolnienia miały miejsce po ogólnym ogłoszeniu planowanych zwolnień i można ustalić wyraźny związek przyczynowy z wydarzeniem, które spowodowało zwolnienia w okresie odniesienia.

Na uwagę zasługuje fakt, iż znowelizowane rozporządzenie nie pozwala na zaliczenie do grona osób kwalifikujących się do objęcia wsparciem pracowników zwolnionych poza 9-miesięcznym okresem odniesienia w przypadku, o którym mowa w art. 2 lit. b), tj. zwolnień dokonywanych w jednym sektorze gospodarki (branży) w jednym lub w dwóch sąsiadujących regionach NUTS II.

Propozycje Komisji dotyczące zmiany przepisów rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 zostały pozytywnie przyjęte przez Polskę z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, dzięki zmniejszeniu o połowę progu zwolnień wymaganych do skorzystania ze środków Funduszu, wzrosło prawdopodobieństwo, że również pracownicy dotknięci masowymi zwolnieniami w Polsce będą mogli skorzystać ze środków EFG. Do niedawna Polska nie aplikowała o środki EFG, m.in. z powodu skali zwolnień, która nie uprawnia do sięgnięcia po środki Funduszu. Po drugie, zwiększenie udziału budżetu wspólnotowego w finansowaniu działań aktywizacji zawodowej pracowników zmniejsza obciążenie budżetu państwa pokrywaniem związanych z nimi kosztów (ok. 3,2% w 2009 r.).

Zmiana zasad funkcjonowania EFG spowodowała znaczne zwiększenie liczby wniosków składanych do Komisji Europejskiej. Większość z nich dotyczyła przypadków zwolnień powiązanych z kryzysem gospodarczym. Według stanu na 24 lutego 2010 r. od 1 maja 2009 r. 14 państw złożyło do Komisji łącznie 32 wnioski na kwotę ponad 180 mln euro (wkład EFG)[12].

Korzystanie z EFG przez Polskę i perspektywa kolejnych zmian w działalności EFG

Ponieważ Komisja wielokrotnie podkreślała, że do wdrażania EFG w danym państwie członkowskim nie jest konieczne ustanowienie dodatkowych struktur instytucjonalnych, lecz należy wykorzystać już istniejące instytucje powołane do zarządzania funduszami strukturalnymi, w Polsce rolę instytucji zarządzającej EFG pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który swe zadania wykonuje przy pomocy jednej z komórek organizacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym[13].

Takie umiejscowienie instytucji zarządzającej EFG w Polsce sprawia, że doświadcza ona trudności w pozyskaniu informacji o przypadkach zwolnień, które mogłyby kwalifikować się do wsparcia z EFG. Minister Rozwoju Regionalnego nie jest bowiem właściwy

dla kwestii dotyczących rynku pracy ani sporządzania analiz makroekonomicznych dotyczących poszczególnych branż na potrzeby aplikowania o wkład EFG. Dodatkową przeszkodę stanowi niedostosowanie przepisów dotyczących rynku pracy (a w szczególności ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) i statystyki publicznej do potrzeb wdrażania EFG. Struktura publicznych służb zatrudnienia, podlegających staroście oraz samorządowi województwa, a jednocześnie nadzorowanych przez ministra pracy i polityki społecznej, a także inercja i nieelastyczność ich działania, począwszy od długotrwałego procesu raportowania o masowych zwolnieniach, a skończywszy na świadczeniu standardowych, a niekoniecznie najbardziej efektywnych usług rynku pracy oraz nieufności ich klientów, stawia pod znakiem zapytania zarówno skuteczność zbierania informacji niezbędnych do aplikowania, jak i efektywność już realizowanego wsparcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż prawdopodobnie najskuteczniejszym impulsem do rozpoczęcia przygotowania wniosku o wkład EFG przez Polskę byłaby odpowiednia decyzja polityczna podjęta przez rząd, a następnie sprawnie realizowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w ścisłej współpracy z właściwymi resortami (np. Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwem Finansów, ewentualnie również Ministerstwem Skarbu Państwa), jednostkami samorządu terytorialnego i służbami zatrudnienia oraz pozostałymi interesariuszami (np. partnerami społecznymi). Takie podejście wydaje się mieć więcej pozytywnych aspektów niż inicjatywa oddolna, polegająca na raportowaniu o zwolnieniach na linii „powiatowy urząd pracy – wojewódzki urząd pracy – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego" itd. Jednak procedura przygotowania przez Polskę wniosku o wkład finansowy EFG[14], przyjęta przez Komitet Europejski Rady Ministrów 22 grudnia 2009 r., zakłada właśnie to drugie podejście.

Pomimo to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego złożyło 5 lutego 2010 r. pierwszy polski wniosek o środki EFG do Komisji Europejskiej. Wniosek ten, o wartości ok. pół miliona euro[15], dotyczy wsparcia dla 415 pracowników zwolnionych w Wielkopolsce w dwóch firmach produkujących wiązki elektryczne do samochodów (SEWS Polska i Leoni Autokabel Polska). Zapowiedziano jednocześnie, że kolejny wniosek będzie dotyczył pracowników zwolnionych w zakładach H. Cegielski – Poznań SA oraz ich dostawców[16]. Planowane jest również wsparcie dla zwalnianych pracowników przemysłu obronnego.

Rozważając działania możliwe w przyszłości do podjęcia przez Polskę w odniesieniu do EFG, należy zauważyć, iż znowelizowane rozporządzenie ustanawiające EFG przewiduje, że najpóźniej w okresie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE Komisja Europejska powinna podjąć kwestię formuły i zasad dalszego funkcjonowania EFG.

Przegląd powyższego rozporządzenia podczas sprawowania prezydencji przez Polskę w drugiej połowie 2011 r. wynika z dwóch faktów:

– 31 grudnia 2011 r. wygasają derogacje w funkcjonowaniu EFG dotyczące uznania za kwalifikowalne w ramach EFG zwolnień pozostających w bezpośrednim związku

z obecnym światowym kryzysem gospodarczym i finansowym (art. 1 ust. 1a rozporządzenia) oraz podwyższonej (z 50% do 65%) kwoty dofinansowania wspólnotowego (art. 10 ust. 1 rozporządzenia)

– Do 31 grudnia 2011 r. Komisja Europejska ma obowiązek przeprowadzenia w „ścisłej współpracy" z państwami członkowskimi oceny (ewaluacji) w połowie okresu dotyczącej efektywności i trwałości uzyskanych wyników; wyniki oceny zostaną przekazane do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów oraz partnerom społecznym (art. 17 rozporządzenia).

W toku przeglądu rozporządzenia ustanawiającego EFG Polska powinna zadbać o to, by do rozporządzenia EFG zostały wprowadzone kolejne zmiany, czyniące Fundusz bardziej elastycznym i bardziej efektywnym instrumentem interwencyjnym. W szczególności zasadne wydaje się, aby położyć nacisk na przyspieszenie procedury rozpatrywania wniosku o wkład finansowy EFG, zwłaszcza przez Komisję, aby jak najszybciej można było otrzymać z budżetu UE zwrot (refundację) poniesionych kosztów. Wskazane byłoby również utworzenie odrębnej linii budżetowej dla EFG, aby uniknąć wielotygodniowego rozpatrywania każdego wniosku przez władzę budżetową.

Ponadto Polska powinna dążyć do utrzymania (lub nawet podwyższenia) poziomu współfinansowania wspólnotowego wynoszącego 65%, a także do zapewnienia możliwie szerokiego zakresu działania EFG.

Przypisy

[1] Europejska Klasyfikacja Działalności Gospodarczej, wprowadzona do porządku prawnego Wspólnoty Europejskiej rozporządzeniem (WE) nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev. 2 i zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 3037/90 oraz niektóre rozporządzenia WE w sprawie określonych dziedzin statystycznych (Dz.Urz. UE L 393 z 30.12.2006, s. 1).

[2] Działalność TAA uzupełnia RTAA (Reemployment Trade Adjustment Assistance) – odmiana programu przeznaczona dla pracowników w wieku co najmniej 50 lat. W maju 2009 r., w ramach pakietu Recovery Act stymulującego gospodarkę amerykańską w obliczu światowego kryzysu finansowego i ekonomicznego, do TAA zostały wprowadzone pewne zmiany, np. podwyższono kwotę dodatków finansowych przeznaczonych na poszukiwanie pracy, zwiększono kwotę dodatków relokacyjnych (mobilnościowych), wydłużono okres uczestnictwa w szkoleniach. Więcej na ten temat: http://www.doleta.gov/tradeact/ (22.11.2009).

[3] http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/summary.cfm (23.03.2010).

[4] http://parl.sejm.gov.pl/SUE5.nsf/0/9271E3B5CBDC682BC1257176001B7CA7/$file/Projekt%20stanowiska_091_ostateczny.doc, (23.03.2010).

[5] Sprostowanie rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 zostało opublikowane w Dz.Urz. UE L 48 z 22.02.2008, s. 82.

[6] W Polsce poziomowi NUTS II odpowiada województwo.

[7] Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01, Dz.Urz. UE L 139 z 14.06.2006, s. 1, z późn. zm.).

[8] Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 248 z 16.09.2002, s. 1, z późn. zm.).

[9] O zmianie stopy współfinansowania w okresie maj 2009–grudzień 2011 r. – *vide* niżej.

[10] 71% ankietowanych Europejczyków twierdzi, że nigdy nie słyszało o EFG (badanie standardowe Eurobarometr nr 70).

[11] Jest to metodologia preferowana przez Komisję Europejską.

[12] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4558&langId=en, 24.02.2010.

[13] Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym pełni również funkcję instytucji zarządzającej dla programów operacyjnych współfinansowanych z EFS: Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (2004-2006), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2007–2013), a także dla Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (2004–2006).

[14] http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Inicjatywy_i_wspolpraca_miedzynarodowa/EFG/Documents/EFG_procedura_krajowa_KERM_final.pdf (24.02.2010).

[15] http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Strony/Unijnapomoc_dlazwalnianych_pracownikow_EFG_9022010.aspx (24.02.2010).

[16] Wniosek ten został złożony do Komisji Europejskiej 8 marca 2010 r. Kwota ok. 195 tys. euro ma posłużyć wsparciu z EFG 189 osób http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Strony/195tys_euro_dla_zwolnionych_pracownikow_zakladow_HCegielski_PoznanSA.aspx (23.03.2010).

Bibliografia

Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1927/2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund: Impact Assessment, SEC(2008) 3055, 16.12.2008

Europejski plan naprawy gospodarczej, COM(2008) 800, 26.11.2008

Europejskie wartości w zglobalizowanym świecie, COM(2005) 525, 20.10.2005

Five proposals to re-launch negotiations, MEMO/05/386, Brussels, 20 October 2005

Forde C., Stuart M., MacKenzie R., Wallis E., The European Globalisation Adjustment Fund and the regulation of redundancy in Europe, Centre for Employment Relations Innovation and Change, University of Leeds, http://lubswww.leeds.ac.uk/MKB/cjforde/iiraegf.pdf (22.11.2009)

Kawecka-Wyrzykowska E., Narodowe regulacje na rynku wewnętrznym UE: nowe bariery współpracy, referat na konferencję „Unia Europejska w gospodarce światowej – nowe uwarunkowania", Warszawa 19.06.2007, http://www.kawecka.eu/newsite/files/konf_20070619_kawecka.pdf (11.01.2009)

Kołakowska A., Spotkanie Rady Europejskiej w Hampton Court – 27 października 2005, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych" nr 79 (324), Warszawa, 3 listopada 2005

Nowaczek K., The European Globalisation Adjustment Fund: a social pilot project between political and economic realms, URGE Social Europe, Issues 1/2007

Perceptions of globalisation: attitudes and responses in the EU, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2008

Perspektywa finansowa na lata 2007–2013, 15915/05, Bruksela, 19 grudnia 2005 r.

Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01, Dz.Urz. UE L 139 z 14.06.2006, s. 1, z późn. zm.)

President Barroso presents five proposals to re-launch negotiations on EU Financial Perspectives for 2007–13, IP/05/1318, Brussels, 20 October 2005

Projekt stanowiska rządu do wniosku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (COM(2006) 91), 12 maja 2006 r.

Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (Dz.Urz. UE L 406 z 30.12.2006, s. 1, z późn. zm.)

Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 248 z 16.09.2002, s. 1, z późn. zm.)

Ryba J., Dokąd zmierza polityka spójności Unii Europejskiej?, „Biuletyn Analiz UKIE" nr 18, Warszawa, luty 2008

Solidarność w obliczu zmian: Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) w 2007 r. – ocena i perspektywy, COM(2008) 421, 02.07.2008

Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z działalności Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) w 2008 r., COM(2009) 394, 28.07.2009

Tkaczyński J.W., Willa R., Świstak M., Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008

Trzaskowski R., Budżet na lata 2007–2013. Ocena decyzji podjętych na szczycie UE w Brukseli w grudniu 2005, „Analizy Natolińskie" 2006, 1(5), Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2006

Wasmer E., Weizsäcker J. von, A better Globalisation Fund, Bruegel Policy Brief, 2007/01, February 2007

Wiśniewski J., UE a globalizacja – aspekty społeczne, „Biuletyn Analiz UKIE" nr 18, Warszawa, luty 2008

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, Bruksela, COM(2006) 91, 01.03.2006

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, COM(2008) 867, 16.12.2008

http://ec.europa.eu/egf

http://www.mrr.gov.pl/efg

European Globalisation Adjustment Fund – Reasons for its Establishment, Activities, Effects and Perspectives

Summary

Established by the end of 2006 and active from the beginning of 2007 the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) has been a result of a political decision that aimed at convincing the Europeans and in particular the citizens of the former EU-15 that the globalisation did not constitute any danger to the European social model. It is simultaneously an expression of a tendency to establish sectoral financial instruments apart from those already existent in the original EU law (for example the European Social Fund). The practically unknown, without any separate budgetary line, with only a budget margin not higher than EUR 500 million annually, EGF was barely tapped during the first two years of its existence. Yet, some changes made in the mid 2009 like extension of its scope to support people laid off due to the economic crisis resulted in an increased interest by the EU member states.

EGF is a financial instrument that is tapped not only by the rich and big countries, but also by the smaller and relatively poorer countries like Lithuania, Malta and recently also Bulgaria. Its contribution that increased from 50 to 65 percent of global costs, allows the member states using its financial support to bankroll more expensive and thus presumably more effective tools to support unemployed people. The outplacement programs financed hitherto are quite effective – out of three people granted the support two found a permanent job or established an own business.

The future of EFG will be probably decided on during the Polish EU Presidency in the second half of 2011. Therefore, it seems worthwhile that Poland formulates its own opinion on the effectiveness and flexibility of this Fund, and during the Presidency seeks a common EU compromise in line with the Polish national interest.

Załącznik 1. Zestawienie wniosków o wkład finansowy EFG, złożonych do Komisji

Lp.	Data wniosku	Data płatności	Nr wniosku	Dokument COM	Państwo aplikujące	Firma, branża lub region
1	2007-03-09	2007-12-13	EGF/2007/001	COM(2007) 415	Francja	dostawcy firm Peugeot-Citroën
2	2007-03-23	2007-12-13	EGF/2007/002	COM(2007) 415	Francja	dostawcy firmy Renault
3	2007-06-27	2007-12-20	EGF/2007/003	COM(2007) 600	Niemcy	BenQ
4	2007-07-18	2007-12-20	EGF/2007/004	COM(2007) 600	Finlandia	Perlos
5	2007-09-12	2008-05-28	EGF/2007/008	COM(2008) 94	Malta	branża odzieżowa
6	2007-10-09	2008-05-29	EGF/2007/010	COM(2008) 94	Portugalia	branża motoryzacyjna w regionie Lizbona-Alentejo
7	2008-05-08	2008-12-03	EGF/2008/002	COM(2008) 547	Hiszpania	Delphi
8	2008-05-08	2008-12-03	EGF/2008/003	COM(2008) 547	Litwa	Alytaus Tekstile
9	2007-08-09	2008-12-15	EGF/2007/005	COM(2008) 609	Włochy	branża odzieżowa na Sardynii
10	2007-08-10	2008-12-15	EGF/2007/006	COM(2008) 609	Włochy	branża odzieżowa w Piemoncie
11	2007-08-17	2008-12-15	EGF/2007/007	COM(2008) 609	Włochy	branża odzieżowa w Lombardii
12	2008-02-12	2008-12-15	EGF/2008/001	COM(2008) 609	Włochy	branża odzieżowa w Toskanii
13	2008-12-29	2009-06-22	EGF/2008/004	COM(2009)150	Hiszpania	branża motoryzacyjna w regionach Kastylia-Leon i Aragonia
14	2008-12-29	2009-11-05	EGF/2008/005	COM(2009) 371	Hiszpania	branża włókiennicza w Katalonii
15	2009-01-23	2009-11-13	EGF/2009/001	COM(2009) 371	Portugalia	branża włókiennicza w regionach Norte i Centro
16	2009-02-06	brak danych	EGF/2009/002	COM(2009) 423	Niemcy	Nokia
						ŁĄCZNIE

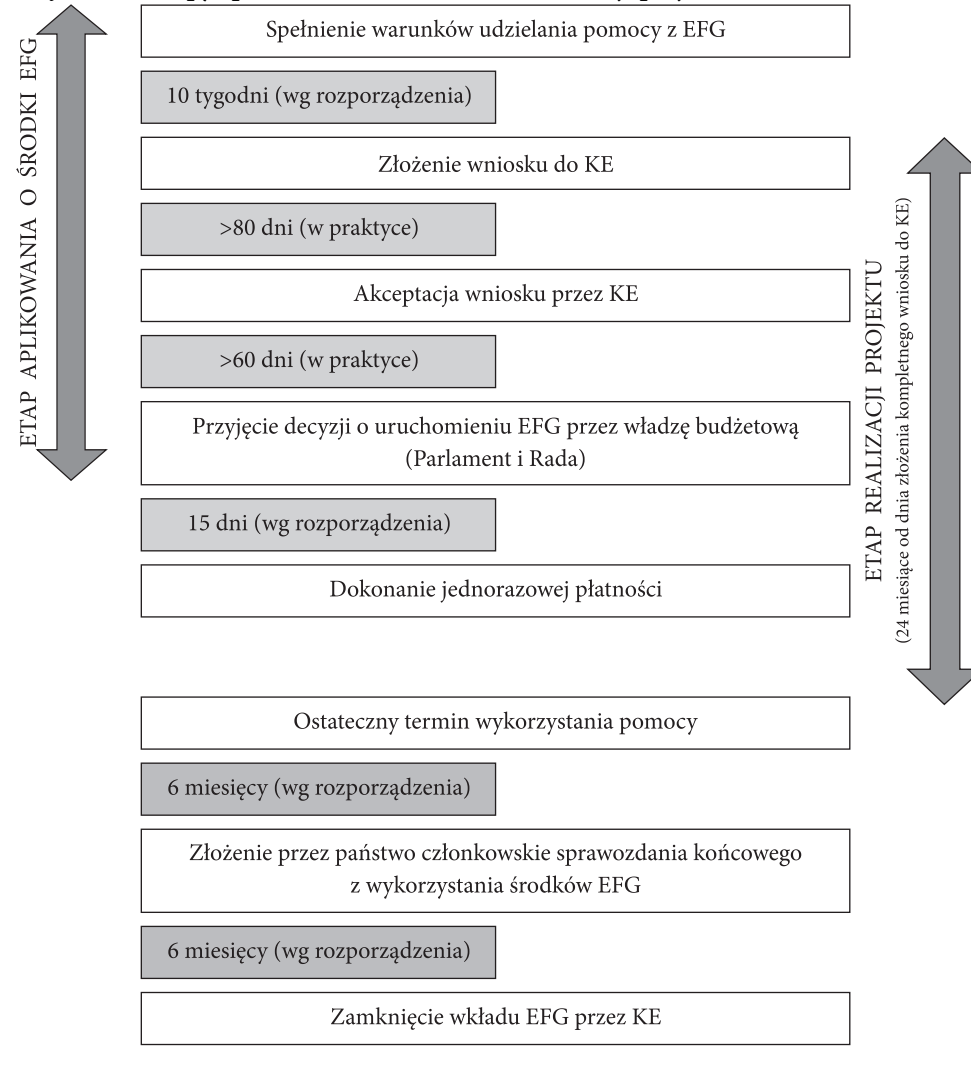
Źródło: Opracowanie własne na podstawie COM(2008) 421 i COM(2009) 394 oraz http://ec.europa.eu/social/main.

Europejskiej od stycznia 2007 do końca kwietnia 2009 r.

Liczba zwolnionych pracowników	Liczba pracowników, którzy mieli uzyskać pomoc	Wnioskowana kwota pomocy (wkład EFG, EUR)	Kryterium interwencji (art. 2 rozporządzenia 1927/2006)	Wartość wsparcia na jednego pracownika (EUR)
1 345	267	2 558 250	art. 2 lit. a)	9 581,46
1 057	628	1 258 030	art. 2 lit. a)	2 003,23
3 303	3 303	12 766 150	art. 2 lit. a)	3 865,02
915	915	2 028 538	art. 2 lit. c)	2 216,98
675	675	681 207	art. 2 lit. c)	1 009,20
1 549	1 122	2 425 675	art. 2 lit. b)	2 161,92
1 589	1 589	10 471 778	art. 2 lit. a)	6 590,17
1 089	600	298 994	art. 2 lit. a)	498,32
1 044	1 044	10 971 000	art. 2 lit. b)	10 508,62
1 537	1 537	7 798 750	art. 2 lit. b)	5 074,01
1 816	1 816	12 534 125	art. 2 lit. b)	6 902,05
1 558	1 558	3 854 200	art. 2 lit. b)	2 473,81
1 082	588	2 694 300	art. 2 lit. b)	4 582,14
1 269	1 100	3 306 750	art. 2 lit. b)	3 006,14
1 588	1 000	832 800	art. 2 lit. b)	832,80
1 337	1 316	5 553 850	art. 2 lit. a)	4 220,25
22 753	19 058	80 034 397	ŚREDNIO	4 199,52

jsp?catId=582&langId=en, 23.03.2010.

Załącznik 2. Etapy aplikowania o środki EFG i realizacji projektu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1927/2006.