

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — Действия за стабилност, растеж и работни места“**

COM(2012) 299 final

(2013/C 44/27)

Главен докладчик: г-н **Xavier VERBOVEN**

На 14 август 2012 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Действия за стабилност, растеж и работни места“*

COM(2012) 299 final.

На 10 юли 2012 г. Бюрото на Комитета възложи на Координационната група по стратегията „Европа 2020“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 485-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 12 декември (заседание от 13 декември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Xavier VERBOVEN за главен докладчик и прие настоящото становище със 114 гласа „за“, 40 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

## 1. Препоръки

По искане на Комисията Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище относно съобщението „Действия за стабилност, растеж и работни места“. ЕИСК подчертава тясната взаимовръзка между тези три аспекта, всеки от които изисква от заинтересованите страни специфични отговорности. Становището е фокусирано по-конкретно върху общата отговорност на социалните партньори и на организираното гражданско общество и върху приноса, който те, и по-специално работодателите и работниците, могат да дадат. В него се изтъква ролята, която те могат да играят при определянето и изпълнението на политики, способни да дадат нов тласък на икономическия растеж, да създадат повече и по-висококачествени работни места и да възстановят финансовата стабилност.

1.1 Комитетът подчертава, че за да се подготвят и осъществят по адекватен начин политическите промени и структурните реформи и за успешното им реализиране са необходими две основни предпоставки – участие и ангажираност.

Комитетът обръща внимание върху следното:

— структурните промени в социално-икономическата политика биха могли да променят съществуващите и бъдещите възможности за заетост между различни групи и много често да окажат съществено въздействие върху разпределението на доходите;

— консултациите със социалните партньори и гражданският диалог укрепват доверието и социалната основа на предвижданите мерки в социално-икономическата област;

— участието е необходимо и за осигуряване на внимателно наблюдение на действително прилаганата политика и на нейните резултати, което позволява на организациите на гражданското общество и на социалните партньори да приемат оценки и да бият своевременно тревога, когато е необходимо;

— освен това много често именно социалните организации и по-конкретно социалните партньори са тези, които трябва да осъществяват на практика политическите предложения.

1.2 Комитетът признава необходимостта от по-силно европейско икономическо управление, така че паричният съюз да функционира по-добре и да бъде от полза за всички. Твърде важно е обаче да се извлекат незабавно поуки от реалността. Затова са безусловно необходими консултациите със социалните партньори и социалният диалог, както в икономическата област, така и в сферата на публичните финанси и социалното сближаване.

1.3 Комитетът приветства предложението на Комисията за създаване на табло с показатели във връзка със заетостта и структурно проследяване на националните планове за действие за заетост. Европейските социални партньори би трябвало да бъдат привлечени за дейно участие в изготвянето на таблото с показатели, както и в определянето на критерии за оценка на тези национални планове за действие.

1.4 Що се отнася до определянето на заплатите, ЕИСК би искал да привлече вниманието на Комисията върху факта, че заплатите и преговорите за договаряне на заплатите са от правомощията на социалните партньори, както се предвижда и в Договора.

1.5 Затова Комитетът призовава европейските политици, отговорни за вземането на решения в тази област, да заложат структурно в различните политически механизми на процеса „Европа 2020“ консултациите със социалните партньори и общественото участие. Впрочем, натрупаният опит по места показва, че центърът на тежестта се е изместил от национално на европейско равнище, което отслабва ролята и качеството на консултациите със социалните партньори и на общественото участие на национално равнище.

1.6 Затова ЕИСК препоръчва европейските социални партньори и организираното гражданско общество да бъдат привлечени на ранен стадий посредством европейския социален диалог за участие в подготовката на Годишния обзор на растежа в рамките на Европейския семестър. Освен това той подчертава, че е много желателно те да участват в определянето на приоритетите на директивите относно политиката по заетостта и основните икономически насоки.

## 2. Въведение

2.1 На 30 май Европейската комисия публикува съобщение относно „Действия за стабилност, растеж и работни места“ (СОМ(2012) 299). Това съобщение е ключов момент в Европейския семестър, който започва с Годишния обзор на растежа от Комисията и завършва с конкретни препоръки за отделните страни, които ще бъдат одобрени от Европейския съвет.

2.2 По искане на Комисията Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище относно съобщението „Действия за стабилност, растеж и работни места“. В него се разглежда по-конкретно един специфичен аспект, а именно общата отговорност на социалните партньори и на организираното гражданско общество и приносът, който те могат да дадат. ЕИСК подчертава ролята, която те могат да играят при определянето и изпълнението на политики, способни да дадат нов тласък на икономическия растеж, да създадат повече и по-висококачествени работни места и да възстановят финансовата стабилност.

С настоящото становище и след като разгледа някои политически области, ЕИСК желае да формулира препоръки относно начина, по който социалните партньори и представителите на организираното гражданско общество в държавите членки могат да вземат по-дейно, ефикасно и решаващо участие в рамките на Европейския семестър. След това, на по-късен етап, Комитетът ще изготви становище относно Годишния обзор на растежа за 2013 г., в което ще бъдат анализирани всички основни политики, представени от Комисията.

2.3 Комитетът констатира преди всичко, че съобщението на Комисията ограничава упоменаването на ролята на социалните партньори и на организираното гражданско общество до три области, а именно човешкия капитал, заплатите и „промяната“ като обща тема (вж. параграф 4.1 по-долу). Комитетът държи обаче веднага да подчертае, че социалните консултации и гражданският диалог засягат далеч повече области и теми, като например иновациите, икономическите реформи, индустриалната политика, устойчивото развитие, предприемачеството, по-големия брой и по-качествени работни места, борбата с бедността и социалната закрила. С настоящото становище Комитетът иска също така да изтъкне на първо място значението на социалните консултации и на социалния диалог (вж. раздел 3) и след това

да се спре на трите специфични области, които съобщението на Комисията посочва изрично като свързани с ролята на консултациите и диалога (раздел 4). В последния раздел Комитетът прави допълнителни предложения с цел консултациите и участието да бъдат структурно заложили в политическата програма на „Европа 2020“.

## 3. Консултациите със социалните партньори и социалният диалог са ключов елемент за успеха на дадена политика

3.1 Комитетът набляга върху факта, че участието и ангажираността не са лукс, а напротив, две необходими предпоставки за адекватно подготвяне, оформяне и осъществяване на политическите промени и структурните реформи.

— Структурните промени в социално-икономическата политика биха могли да променят съществуващите и бъдещите възможности за заетост между различни групи и много често да окажат съществено въздействие върху разпределението на доходите. В това отношение консултациите със социалните партньори и организираният диалог гарантират, че усилията за възстановяване на икономиката се разпределят справедливо. Следователно консултациите и участието, от една страна, и социалната справедливост, от друга, са тясно свързани.

— Това означава също и че, ако бъдат вземани предвид, консултациите със социалните партньори и гражданският диалог укрепват доверието и социалната основа на приеманите мерки в социално-икономическата област и следователно могат да гарантират успеха на дадена политика. Всъщност политика, която се очаква да бъде приложена последователно в дългосрочен план, тъй като е обект на широк социален консенсус, ще създаде много по-добър климат на доверие и ще благоприятства иновациите и ефективните инвестиции. Обратно, политика, която води до резки промени, но която може бързо „да даде заден ход“, защото взетите решения не се подкрепят от заинтересовани страни, би породила съмнение и объркване, които в крайна сметка ще поставят под заплахата действителната ѝ ефикасност и целесъобразност. С други думи, инвестирането в социалните консултации и социалния диалог означава добра инвестиция в социалния капитал на едно общество.

— Участието е важно и за да се гарантира внимателно наблюдение на действително прилаганата политика и на нейните резултати. В това отношение организациите на гражданското общество и социалните партньори изпълняват важна функция за ранно предупреждение: именно те са в състояние да открият на ранен стадий новите тенденции, но също и непредвидените или нежелани последствия от дадена политика и да ги изложат на масата за преговори пред отговорните политици.

— Накрая, много често именно социалните организации и по-конкретно социалните партньори са тези, които трябва да осъществяват на практика политическите предложения. За да се гарантира адекватното осъществяване на дадена политика, е от съществено значение тези, които носят отговорност за осъществяването ѝ, също да могат да я одобрят.

3.2 Комитетът привлича изрично вниманието на Комисията, на Европейския съвет и на други отговорни политически ръководители на европейско и национално равнище върху необходимостта от стриктно зачитане на социалния диалог. Не става дума да се произнасят красиви речи за голямото значение на участието, а след това все пак да се осъществяват първоначалните политически намерения, без да се вземат предвид приносът и предложенията на социалните участници по места. Подобно отношение би довело до загуба на социален капитал и доверие сред обществото и би предизвикало напрежение както в социален, така и в икономически план.

3.3 В това отношение е целесъобразно да се упомене и т.н. „хоризонтална клауза“ (член 9 от Договора за функционирането на ЕС). По силата на тази клауза, при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Европейският съюз трябва да взема предвид някои критерии и цели от социално естество. По-специално става въпрос за насърчаване на високо ниво на заетост, гарантиране на подходяща социална закрила, борба срещу социалната изолация, както и високо ниво на образование, обучение и защита на здравето на човека. Включването на социалните участници в политиката произтича логично и неизбежно от тази хоризонтална клауза.

#### 4. Политически области, за които Комисията препраща изрично към консултациите със социалните партньори и социалния диалог

4.1 Комитетът отбелязва, че в разглежданото съобщение на Комисията на три места се упоменават значението и ролята на социалните партньори и организираното гражданско общество. Става въпрос за следните параграфи:

— Въведение, стр. 3, трети параграф (Управление): „Трябва да постигнем консенсус и да изградим доверие по отношение на нуждата от промяна и на избора, който трябва да се направи. Социалните партньори ще играят важна роля в този диалог.“

— Използване на потенциала на човешкия капитал, стр. 8, раздел 2.3, първи параграф: „В последния си пакет за заетостта Комисията предложи пакет от конкретни мерки за възстановяване и създаване на работни места в ЕС. Ще бъде необходимо сътрудничество между Комисията, държавите членки, социалните партньори, както и публичните и частните заинтересовани страни, за да бъдат изпълнени предложените конкретни действия за използване на потенциала за създаване на работни места на ключови сектори, като ИКТ (информационни и комуникационни технологии), здравеопазване и „зелена“ икономика. Засиленото наблюдение на националните планове за създаване на работни места чрез предложените от Комисията целеви показатели и табло с показатели допълнително ще засилят тласък за реформи за създаване на работни места (...).“

— Справяне с безработицата и социалните последици от кризата, стр. 18, втори параграф: „Някои държави членки въвеждат по-мощни реформи в своите системи за определяне и индексация на заплатите, за да гарантират, че развитието при заплащането на труда отразяват по подобен начин развитието на производителността с течение на времето. В други държави бе постигнат ограничен напредък и бе установено, че функционирането на някои системи за индексация на заплатите е възможно заплаха

за конкурентоспособността. Тези държави ще трябва да намерят начини, след консултации със социалните партньори, да стекчат това неблагоприятно положение в бъдеще. В държавите с излишци по текущата сметка се наблюдава известно преориентиране в полза на вътрешното търсене, включително чрез увеличение на заплатите, което следва да продължи.“

4.2 Комитетът приветства решението на Комисията да привлече за участие социалните партньори и социалните организации поне в трите конкретни области, упоменати по-горе. Той би желал обаче да направи следните бележки:

4.3 Комитетът признава необходимостта от по-силно европейско икономическо управление, така че паричният съюз да функционира по-добре и да бъде от полза за всички. Твърде важно е обаче да се извлекат незабавно поуки от реалността. Ако дадена икономическа политика предизвика забавяне на растежа и различните европейски икономики изпаднат в нова рецесия, застрашаваща както стабилността (дефицити и равнища на задлъжнялост, които остават високи), така и социалното сближаване (висока и нарастваща безработица), политическите ръководители трябва да се отнесат сериозно към това и да поемат курс към промяна на тази политика. Консултациите със социалните партньори трябва да дават възможност за създаването на по-добра политика, която да се ползва със широка подкрепа от населението и да се избягва упоритото поддържане на политика, чиито последици за икономиката, публичните финанси и социалното сближаване са очевидно вредни.

4.4 Комитетът приветства предложението на Комисията за създаване на табло с показатели във връзка със заетостта и структурно проследяване на националните планове за действие за заетост. Европейските социални партньори би трябвало да бъдат привлечени за дейно участие в изготвянето на табло с показатели, както и в определянето на критерии за оценка на тези национални планове за действие.

4.5 Третата област, която се упоменава специално от Комисията във връзка с ролята и включването на социалните участници, е свързана със заплатите, като, според терминологията на Комисията, е необходимо да се провеждат „консултации“ със социалните партньори при реформирането на системите за формиране на заплатите. Във връзка с това ЕИСК би искал да привлече вниманието на Комисията върху факта, че в много държави членки заплатите и преговорите за договаряне на заплатите, но също и самите системи за формиране на заплатите са от автономната компетентност на социалните партньори, които договарят и сключват колективни договори в тази област. Ролята на социалните партньори да преговарят самостоятелно не бива да се свежда само до провеждането на консултации. Правомощието за съгласуване не трябва да се ограничава до чисто консултативна компетентност. Освен това автономността на социалните партньори и социалните консултации се потвърждават в член 152 и членове 153 до 155 на Договора за функционирането на Европейския съюз, където е формулиран също и принципът, че ЕС трябва да зачита националните системи за индустриални отношения. На този фон „консултации“ със социалните партньори, например в рамките на реформите на механизмите за индексация, са крайно недостатъчни и дори неуместни, особено когато в съответния национален модел на социални консултации самите социални партньори договарят и определят тези механизми в колективни договори.

В този контекст ЕИСК се пита дали Комисията не придава прекалено голямо значение на ролята на адаптирането на заплатите в низходяща посока. По-задълбоченият анализ на препоръките по страни, които придружават съобщението на Комисията, показва, че за 16 от 17-те държави членки, към които Комисията отправя препоръки относно заплатите, препоръките са насочени към намаляване на динамиката на заплатите – било чрез реформа на индексацията, ограничаване на минималната заплата, децентрализация на преговорите за заплатите или чрез повишаване на гъвкавостта по отношение на най-ниските заплати. Дисбалансите, които характеризират Европейския паричен съюз, са обаче предимно от структурно естество и са свързани най-вече с факта, че глобализацията е съпроводена от разнопосочни последствия за различните членове на съюза (бележка под линия: препратка към „*External Imbalances in the Euro Area*“ (Външни дисбаланси в еврозоната), работен документ на МВФ 12/136, 2012 г.). Така или иначе битката в конкуренцията със страните с ниски заплати няма да бъде спечелена с понижаване на заплатите.

## 5. Структурно интегриране на социалните консултации и на процесите на участие

5.1 Накрая Комитетът призовава европейските политици структурно да заложат социалните консултации и концепцията за обществено участие в различните политически процеси. Натрупаният опит по места показва, че поради множество причини и по-конкретно поради непрекъснатите институционални реформи, провеждани от Комисията в рамките на тези политически процеси, процесът на вземане на решения в ЕС има все по-голямо въздействие върху социалните консултации и общественото участие на национално равнище. В този контекст Комитетът смята, че е абсолютно неприемливо консултацията и общественото участие на национално равнище да се принизяват до „псевдоконсултации“, като се изправят от съдържание или дори въобще не се зачитат националните традиции за провеждане на консултации. (проблеми с координирането на графика на процедурите за социални консултации и с централизация на изготвянето на програмите за реформи от националните органи, които почти или изобщо не участват в консултации със социалните партньори и в консултации с активно обществено участие).

5.2 Във връзка с това и в съответствие с графика на Европейския семестър, ЕИСК подчертава, че:

- европейските социални партньори, посредством европейския социален диалог, и организираното гражданско общество би трябвало на ранен стадий да бъдат привлечени за участие в подготовката на Годишния обзор на растежа в рамките на Европейския семестър;
- подобно участие е много желателно и при определянето на приоритетите на насоките относно политиката по заетостта и основните икономически насоки;
- в рамките на изготвянето на националните програми за реформи е целесъобразно да се организира широк диалог с по-голямо участие на социалните партньори и организираното общество; това предполага преразглеждане на графика, за да се предвиди необходимото време за провеждане на дискусии по същество, които да могат да доведат до алтернативни предложения и подходи, основаващи се на анализи. Освен това Комитетът предлага да се изготви окончателен доклад за диалога на национално равнище, в който да бъдат представени различните гледни точки и предложения, и той да бъде приложен към докладите за отделните страни, изготвени от Комисията. Така ще може да се определи в кои области социалното участие играе важна роля;
- друг етап в рамките на Европейския семестър е публикуването от Комисията на препоръки за отделните страни. Във връзка с това е целесъобразно социалните партньори и организираното гражданско общество да бъдат своевременно информирани и да се проведат консултации с тях;
- що се отнася до общественото участие, целесъобразно е да се хармонизират препоръките за отделните страни във връзка със стратегията „Европа 2020“, от една страна, и анализите и препоръките, свързани с процедурата относно прекомерните макроикономически дисбаланси, от друга. Освен това в този контекст е важно да се предостави широка възможност социалните партньори и организираното гражданско общество да изразят позициите си и да представят гледните си точки в тази област.

Брюксел, 13 декември 2012 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON