

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит“

(COM(2020) 854 final — 2020/0380 (COD))

(2021/C 155/08)

Главен докладчик: **Florian MARIN**

Консултации	Европейски парламент, 18.1.2021 г. Европейски съвет, 20.1.2021 г.
Правно основание	член 175, параграф 3 и член 304 от ДФЕС
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане на пленарна сесия	24.2.2021 г.
Пленарна сесия №	558
Резултат от гласуването	242/0/2
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК счита, че Брексит е много сложен и труден процес. Със споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Обединеното кралство ⁽¹⁾ се намаляват някои икономически и социални щети на сценария „без сделка“, но е много трудно да бъде определен размерът на бъдещите икономически и финансови загуби на толкова ранен етап. Очевидно са нужни целенасочени и бързи действия, за да се смекчи икономическото и социалното въздействие.

1.2 Новото партньорство е сериозно предизвикателство за съществуващата икономическа, социална и търговска взаимозависимост между ЕС и Обединеното кралство. ЕИСК вече наблюдава отрицателни последици за трансграничната мобилност и пречки пред търговията със стоки и услуги. Това би могло да доведе до загуба на работни места и до фалити на предприятия, особено на МСП. От първостепенно значение в настоящия период на адаптиране е да се проявява по-голяма гъвкавост и разбиране по отношение на заинтересованите страни в ЕС.

1.3 ЕИСК приветства създаването на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит ⁽²⁾ (наричан по-нататък „резервът“) в рамките на специалните инструменти извън бюджетните тавани на многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС ⁽³⁾. ЕИСК счита, че сближаването и солидарността между държавите членки са основни ценности на ЕС, и оценява високо прилагането с обратна сила на резерва от юли 2020 г.

1.4 Наложително е незабавно да бъдат защитени правата на работниците и да се проведат допълнителни преговори за взаимното признаване на квалификациите. ЕИСК препоръчва всички държави членки да започнат да организират без отлагане информационни кампании за повишаване на осведомеността на гражданите относно действащите нови правила. За да има истински успех това действие, е необходимо пълноценно участие на социалните партньори и организациите на гражданското общество. Синдикалните и работодателските организации, както и организациите на гражданското общество ще имат жизненоважна роля в изграждането на силно икономическо и социално партньорство с Обединеното кралство.

1.5 ЕИСК предлага да има изцяло отделно заделен резерв за сектора на рибарството, с който да бъде подпомаган само този сектор. Специално внимание би трябвало да се обърне на други сектори, като например туризма и селското стопанство. Освен това би трябвало да се помисли за подходящи инфраструктурни инвестиции и подкрепа за гражданите на ЕС, които се завръщат в родните си страни след Брексит.

⁽¹⁾ Споразумение за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна (ОВ L 444, 31.12.2020 г., стр. 14).

⁽²⁾ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит (COM(2020) 854 final — 2020/0380(COD)).

⁽³⁾ Дългосрочният бюджет на ЕС и пакетът за възстановяване.

1.6 ЕИСК очаква продължителни дискусии между заинтересованите страни относно това кой ще получи най-големия дял от резерва, и счита, че следва да бъдат осигурени незабавно допълнителни средства. В това отношение ЕИСК призовава съзакондателите да увеличат предложения таван.

1.7 ЕИСК призовава всички държави членки да действат отговорно и да насочат наличните средства към регионите, дружествата, работниците и гражданите, които се нуждаят най-много от тях. В противен случай може да бъде поставена под въпрос солидарността, която стои зад идеята за този резерв, а изгледите за неговия успех да бъдат съмнителни.

1.8 Член 5, параграф 1, буква а) би трябвало да се измени, както следва: „мерки за подпомагане на предприятията, работниците в прехода към нови умения и нови работни места и местните общности, засегнати неблагоприятно от оттеглянето“. Освен това член 5, параграф 1, буква г) би трябвало да се измени, както следва: „мерки за подпомагане на запазването на работните места и заетостта, включително чрез режими на работа при непълно работно време, преквалификация и обучение в засегнатите сектори“. Би трябвало да се измени съответно и показател 15.4 от приложение II.

1.9 Периодът на допустимост може да бъде удължен с две допълнителни години, за да се гарантира наистина, че държавите членки имат достатъчно време да използват своя дял от резерва и да поемат шоките вълни от оттеглянето на Обединеното кралство.

1.10 ЕИСК счита, че малка част от резерва би трябвало да бъде заделена за оказване на техническа помощ за момента, в който бъде създадена нова система за управление. Все пак ЕИСК изразява твърдо убеждение, че най-голямата част от резерва би трябвало да бъде отпусната за подпомагане на заетостта и икономическите дейности.

1.11 МСП са засегнати в особена степен от нововъведените митнически процедури, регулаторни тежести и увеличаващите се транспортни разходи. Тъй като МСП в повечето случаи не разполагат с административен и юридически капацитет за прилагане на цялостен план за действие при непредвидени ситуации, ЕИСК призовава да бъдат изготвени специални мерки, чрез които да бъдат подпомогани.

1.12 При възможност и със съгласието на Европейската комисия ЕИСК препоръчва да се използва опростен вариант на разходите. Опростените правила и наличието на по-малко бюрокрация в процеса на изпълнение ще допринесат за по-бързо разпределение на финансовите ресурси.

1.13 ЕИСК призовава за създаването на мониторингови комитети във всички държави членки с основната цел да се премахнат възможните рискове, които може да възникнат в процеса на изпълнение, като същевременно се гарантира официалното участие на гражданското общество в процеса. Комитетите би трябвало да бъдат съставени от представители на социалните партньори, НПО и публичните институции, участващи в използването на резерва.

1.14 ЕИСК предлага да бъде осигурена по-голяма яснота по отношение на управлението чрез ясно определяне на управителен орган на резерва. Европейската комисия би трябвало да защитава еднаквите условия на конкуренция между държавите членки.

1.15 ЕИСК призовава за създаване на рамка за работата на посредниците въз основа на конкретни показатели за резултатите, които да бъдат утвърдени от държавите членки и да бъдат оценявани ежегодно от Европейската комисия. Комитетът счита, че ограниченото използване на наличните средства ще увеличава пропорционално отрицателното икономическо и социално въздействие от Брексит.

1.16 Включването на Европейския кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове⁽⁴⁾ в управлението на резерва ще даде възможност на заинтересованите лица и организациите на гражданското общество да играят жизненоважна роля на посредници.

1.17 Накрая, ЕИСК предлага Европейската комисия да докладва на Европейския парламент и на Съвета относно своята оценка на ефективността, ефикасността и добавената стойност на резерва до три месеца след приетия краен срок.

⁽⁴⁾ Делегиран регламент (ЕС) № 240/2014 на Комисията от 7 януари 2014 г. относно Европейски кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове (ОВ L 74, 14.3.2014 г., стр. 1).

2. Въведение

2.1 Със споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Обединеното кралство, което беше подписано след четиригодишни преговори, се урежда бъдещото партньорство между тях. То се състои от три нови стълба:

- споразумение за свободна търговия,
- ново партньорство за сигурност на нашите граждани,
- хоризонтално споразумение относно управлението.

2.2 Основните правила са установени, но както гражданите, така и предприятията трябва да се адаптират към тази нова ситуация, да проучат подробно новите ограничения и предизвикателства за отделните сектори. Много е трудно да бъде определен размерът на бъдещите икономически и финансови загуби на толкова ранен етап, но очевидно са нужни целенасочени и бързи действия, за да се смекчи отрицателното икономическо и социално въздействие.

2.3 Брексит наистина е много сложен и труден процес. На държавите членки може да им се наложи да увеличат контролните мерки в морето, по пристанищата и летищата, за да осъществяват допълнително наблюдение и проверки при издаването на сертификати и разрешения за продукти и за да спазват изискванията за установяване, правилата за санитарни и фитосанитарни стандарти и тези за етикетиране и маркиране. Може да е нужно да обмислят и актуализират и специални кампании за повишаване на осведомеността за последиците от оттеглянето за гражданите и предприятията.

2.4 При действащите нови митнически и регулаторни проверки, които водят до закъснения и допълнителни разходи, може да има смущения във веригите на доставки. Действащите нови правила и спазването на новите изисквания вече засяга обичайната стопанска дейност, особено през настоящата година, когато се очаква да настъпят повечето неблагоприятни последици. Допълнителните данъци, които се прилагат сега, като ДДС например, може да възпрепятстват икономическите отношения и деловите партньорства. За да бъде сведено до минимум отрицателното въздействие от Брексит върху икономиката на ЕС, е необходимо активно участие на всички заинтересовани страни: ЕС, държавите членки, работодателите, синдикалните организации, организациите на гражданското общество и т.н.

2.5 Освен това все още не е ясно по какъв начин ще става взаимното признаване на квалификациите, как ще бъде гарантиран потокът от данни или какви правила ще се прилагат по отношение на сектора на услугите. Крайно наложително е да бъдат проведени допълнителни преговори с цел постигане на приложими решения, изгодни и за двете страни.

2.6 От друга страна, наистина трябва да свикваме с факта, че сега има два отделни пазара и две различни регулаторни и правни пространства. Тази промяна представлява значителна пречка за всички заинтересовани страни и ще засегне в еднаква степен публичните администрации, гражданите и предприятията. Новото партньорство е сериозно предизвикателство за съществуващата икономическа, социална и търговска взаимозависимост между ЕС и Обединеното кралство. Вече са налице отрицателни последици за трансграничната мобилност и пречки пред търговията със стоки и услуги. Това би могло да доведе до загуба на работни места и до фалити на предприятия, особено на МСП.

2.7 В предложението за регламент се определят точно допустимите публични разходи, а именно мерки за подпомагане на предприятията и местните общности; подпомагане на заетостта, включително преквалификация и обучение; запазване на работните места; изготвяне на режими за издаването на сертификати и разрешителни; комуникация за повишаване на осведомеността, както и подкрепа за функционирането на граничните пунктове.

3. Общи бележки

3.1 Преди всичко ЕИСК приветства споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Обединеното кралство, подписано в последния етап на преходния период. В него се установяват бъдещите отношения, като се защитава целостта на единния пазар и се предвиждат правна сигурност и еднакви условия на конкуренция. Със споразумението се намаляват повечето икономически и социални щети от сценария „без сделка“ и то може да се счита за края на началото на нашите отношения между ЕС и Обединено кралство. Публичните органи би трябвало да проявяват

по-голяма гъвкавост и разбиране по отношение на заинтересованите страни в ЕС в настоящия период на адаптиране. Въпреки това ЕС и държавите членки би трябвало да обръщат специално внимание на защитата на единния пазар и неговите трудови, социални, екологични стандарти и стандартите за качеството на храните, за да се избегне рискът от злоупотреби с пазарна мощ.

3.2 Споразумението относно нулеви мита върху търговията със стоки, при условие че отговарят на „правилата за произход“, и свободното като цяло движение на капитали са съществени постижения. Все пак ЕИСК е загрижен, че все още не е постигнато споразумение относно движението на хора (след 30 юни 2021 г.) и услуги. Освен това Брексит стана факт на фона на кризата с COVID-19, вече довела до повишаване на безработицата и намаляване на доходите. ЕИСК е изключително обезпокоен и поради факта, че стават все по-видими нарастващите социални неравенства в целия ЕС, и отново заявява, че „европейския[т] стълб на социалните права трябва да се превърне в приоритет по линия на политиката на сближаване“⁽⁵⁾.

3.3 ЕИСК счита, че Комисията е избрала подходящия инструмент, чието използване се осъществява при споделено управление. Регламентът ще гарантира ясно и стандартизирано прилагане на правилата във всички държави членки, както и общо задължение за докладване и крайни срокове, за да се запазят еднаквите условия на конкуренция между държавите членки.

3.4 ЕИСК приветства създаването на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит в рамките на специалните инструменти извън бюджетните тавани на МФР на ЕС. Той е предназначен за справяне с отрицателните икономически и социални последици във всички държави членки, като подпомага предприятията и заетостта в най-засегнатите сектори и подкрепя регионалните и местните общности. Общи предизвикателства като Брексит изискват координирана реакция и ЕИСК счита, че сближаването и солидарността между държавите членки са основни ценности на ЕС.

3.5 Очаква се резервът за приспособяване във връзка с последиците от Брексит да допълни съществуващите други налични средства по инструмента NextGenerationEU⁽⁶⁾ и МФР. Той представлява изцяло нов инструмент, който би трябвало да предостави подкрепа за смекчаване на отрицателните последици от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, като същевременно се засилва икономическото, социалното и териториалното сближаване и се защитава заетостта. ЕИСК вече предложи „Комисията да обмисли възможността за създаване на инструмент на ЕС за справяне с подобни политически ситуации и кризи в бъдеще“⁽⁷⁾.

3.6 Синдикалните и работодателските организации, както и организациите на гражданското общество ще имат жизненоважна роля в изграждането на силно икономическо и социално партньорство с Обединеното кралство.

3.7 ЕИСК приветства факта, че всички държави членки имат право да ползват резерва и че 80 % от отпусканото предварително финансиране ще бъде изплатено още през 2021 г. Това е ясно доказателство за европейската солидарност и координиран подход за справяне с краткосрочното въздействие от Брексит.

3.8 Предложеният начин на отпускане на средствата отчита значението на търговията с Обединеното кралство, както и значението на сектора на рибарството, но ЕИСК счита, че тези два въпроса следва да бъдат отделени. Принципно, предложената от Комисията формула за отпускане на средствата означава, че факторът, свързан с рибарството, следва да представлява 600 милиона евро. Поради това ЕИСК предлага да има изцяло отделен заделен резерв за сектора, с който да бъде подпомагано само рибарството. Специално внимание би трябвало да се обърне и на други сектори, като например туризма и селското стопанство.

3.9 Съвсем очевидно е също така, че този резерв е фонд за приспособяване, който има за цел да компенсира икономическото и социалното въздействие от Брексит. ЕИСК счита, че резервът от 5,4 милиарда евро не е достатъчен за смекчаване на отрицателните последици от Брексит. Поради това ЕИСК счита, че би трябвало да бъдат осигурени незабавно допълнителни средства посредством отпускане на допълнителен бюджет за резерва или посредством отделно заделени средства. В това отношение ЕИСК призовава законодателите (Парламента и Съвета) да увеличат предложението таван.

3.10 ЕИСК счита, че някои сектори са засегнати в по-голяма степен от други. Наред с други сред приоритетите на резерва централно място би трябвало да заемат и секторите на селското стопанство и туризма, които да се възползват от наличните средства. Туристическият сектор претърпя драстичен спад в резултат на кризата с COVID-19, а Брексит ще добави още пречки. Земеделските стопани също бяха засегнати много тежко в държави като Ирландия или Нидерландия например.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд* (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 90).

⁽⁶⁾ NextGenerationEU.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно *„Промяна на фонд „Солидарност“ — Брексит без споразумение“* (ОВ С 14, 15.1.2020 г., стр. 84).

4. Специфични бележки

4.1 Някои държави членки вече започнаха да прилагат национални мерки срещу отрицателните последици от Брексит за своите икономики и за процедурите на публичните администрации. Поради това прилагането на резерва с обратна сила от юли 2020 г. се счита за важно средство за оказване на подкрепа.

4.2 Повече от 4 милиона граждани на ЕС получиха нов статут на пребиваване в Обединеното кралство⁽⁸⁾, ето защо е наложително да бъдат защитени незабавно правата на работниците и да бъдат проведени допълнителни преговори за взаимното признаване на квалификациите. Държавите членки би трябвало да започнат да организират без отлагане информационни кампании за повишаване на осведомеността на гражданите относно действащите нови правила, както и усилията, полагани от ЕС за разширяване на споразумението. За да има истински успех това действие, е необходимо пълноценно участие на социалните партньори и организацията на гражданското общество.

4.3 Следва да бъдат изготвени специални схеми за подпомагане, за да се гарантира подходяща подкрепа за засегнатите от Брексит региони и сектори. Всички държави членки следва да действат отговорно и да насочат наличните средства към регионите, дружествата, работниците и гражданите, които се нуждаят най-много от тях, а не към такива, които е най-лесно да бъдат финансирани. В противен случай може да бъде поставена под въпрос солидарността, която стои зад идеята за този резерв, и изгледите за неговия успех ще бъдат съмнителни.

4.4 Периодът на допустимост може да бъде удължен с две допълнителни години, за да се гарантира наистина, че държавите членки имат достатъчно време да използват своя дял от резерва и да поемат шоковите вълни, причинени от оттеглянето на Обединеното кралство. ЕИСК призовава всички държави членки внимателно да помислят за подходящи инфраструктурни инвестиции и подкрепа за гражданите на ЕС, които се завръщат в родните си страни след Брексит.

4.5 ЕИСК счита също така, че част от резерва би трябвало да бъде заделена за оказване на техническа помощ, в случай че бъде създадена нова система за управление. Използването на техническа помощ за управление, мониторинг, информация и комуникация, разрешаване на спорове и за контрол и извършване на одит ще спомогне за успеха на инструмента, за подобряване на управлението на риска и за да се гарантира ефикасното разходване на отпуснатите финансови ресурси.

4.6 Някои публични администрации, особено администрациите, които са основни входни и изходни точки за търговските отношения с Обединеното кралство, вече направиха значителни инвестиции в инфраструктура и човешки ресурси, включително обучение. Същото направиха и държавите членки, които имат особена връзка с Обединеното кралство в туристическия сектор. Все пак ЕИСК изразява твърдо убеждение, че основната част от резерва би трябвало да бъде отпусната за подпомагане на заетостта и икономическите оператори.

4.7 Предложението на Комисията включва специално изготвени мерки за намаляване на периода на надзор за МСП от пет на три години, от окончателното плащане на финансирането. ЕИСК очаква, че МСП ще бъдат най-силно засегнати, и счита, че значителна част от резерва би трябвало да бъде насочена към предоставянето на икономическа и финансова подкрепа, като крайната цел е да бъдат запазени работните места и стабилността на предприятията.

4.8 МСП са засегнати в особена степен от нововъведените митнически процедури, регулаторни тежести и увеличаващите се транспортни разходи. Това се добавя към допълнителната тежест, причинена от пандемията на COVID-19, по време на която дружествата във всички държави членки трябваше да се адаптират към въведените от правителствата ограничителни мерки. Тъй като МСП не разполагат с административен и юридически капацитет за прилагане на цялостен план за действие при непредвидени ситуации, ЕИСК призовава да бъдат изготвени специални мерки, чрез които да бъдат подпомогани най-силно засегнатите МСП, като се използват наличните в резерва средства. Държавите членки се насърчават да подкрепят усилията на МСП, като използват държавна помощ, в рамките на ограниченията.

4.9 ЕИСК счита, че с цел опростяване резервът може да се управлява посредством съществуващите системи за управление. При възможност и със съгласието на Европейската комисия трябва да се използва опростен вариант на разходите. Насърчаването на опростени правила и по-малко бюрокрация в процеса на изпълнение и избягването на излишни финансови и административни тежести ще допринесе за по-бързо разходване на финансовите ресурси и по-добри резултати за смекчаване на отрицателното въздействие от Брексит.

⁽⁸⁾ Европейска комисия — Права на гражданите.

4.10 Тъй като резервът е изцяло нов инструмент и е почти невъзможно да се оцени истинското отрицателно въздействие от Брексит, ЕИСК предлага да бъдат създадени мониторингови комитети във всички държави членки. Тези комитети би трябвало да бъдат съставени от представители на социалните партньори, НПО и публичните институции, участващи в изпълнението на резерва. Комитетите следва да организират заседания поне два пъти годишно, за да правят оценка на начина, по който резервът допринася за ограничаване на отрицателното въздействие от Брексит. Основното предназначение на комитетите би трябвало да бъде премахване на възможните рискове, които могат да възникнат в процеса на изпълнение, като същевременно се гарантира официалното участие на гражданското общество в процеса. Широката общественост (необхваната в организации) би трябвало да бъде информирана за напредъка на плана за изпълнение, а окончателният доклад би трябвало да съдържа обобщение на комуникационната дейност. Би трябвало да се осигури координация на равнището на ЕС, за да се защитят еднаквите условия на конкуренция в рамките на единния пазар, и ЕИСК би трябвало да участва активно, заедно с Европейския парламент.

4.11 ЕИСК предлага да бъде осигурена по-голяма яснота по отношение на управлението на резерва. Особено важно е да се определи управителен орган на резерва и да се посочи конкретно дали ще има повече от един такъв орган.

4.12 Необходима е рамка за работата на посредниците въз основа на конкретни показатели за резултатите, които да бъдат утвърдени от държавите членки и да бъдат оценявани ежегодно от Европейската комисия. Това ще позволи внимателното наблюдение и оценка на процеса на прилагане и изразходване на средствата, като се установява кои държави членки не използват финансовите ресурси или отбелязват ограничен напредък. Ограниченото използване на наличните средства ще увеличава пропорционално отрицателното икономическо и социално въздействие от Брексит.

4.13 Гражданското общество трябва да участва официално в процеса на изпълнение. Включването на Европейския кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове в управлението на резерва „ще даде възможност на заинтересованите лица и организациите на гражданското общество да играят жизненоважна роля на посредници, като доближават проектите до техните крайни бенефициери“⁽⁹⁾. Процесът на подбор на партньори следва да бъде прозрачен и ясен, като същевременно би трябвало да се предоставя достатъчно съответна информация на избраните организации.

4.14 Комисията предлага да се извърши задълбочена оценка на ефективността, ефикасността и добавената стойност на резерва към 30 юни 2026 г., като е предвидено задължение за докладване на Парламента и на Съвета една година по-късно. ЕИСК счита, че Комисията би могла да докладва на Парламента и на Съвета до три месеца, а именно 30 септември 2026 г.

4.15 ЕИСК счита, че член 5, параграф 1, буква а) би трябвало да се измени, както следва: „мерки за подпомагане на предприятията, работниците в прехода към нови умения и нови работни места и местните общности, засегнати неблагоприятно от оттеглянето“. Освен това член 5, параграф 1, буква г) би трябвало да се измени, както следва: „мерки за подпомагане на запазването на работните места и заетостта, включително чрез режими на работа при непълно работно време, преквалификация и обучение в засегнатите сектори“. Би трябвало да се измени съответно и показател 15.4 от приложение II.

Брюксел, 24 февруари 2021 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 90).