

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отвореният метод на координация и социалната клауза в контекста на стратегията Европа 2020“ (проучвателно становище)

(2011/С 44/04)

Главен докладчик: **г-н OLSSON**

В писмо от 28 април 2010 г. г-жа Laurette Onkelinx, заместник министър-председател и министър на социалните въпроси и общественото здраве на Белгия, от името на бъдещото белгийско председателство, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, отправи искане към Европейския икономически и социален комитет за изготвяне на проучвателно становище относно:

„Отвореният метод на координация и социалната клауза в контекста на стратегията Европа 2020“.

На 25 май 2010 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 464-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 юли 2010 г. (заседание от 15 юли 2010 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Jan Olsson за главен докладчик и прие настоящото становище със 61 гласа „за“, без гласове „против“ и с 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства инициативата на белгийското председателство за използване на хоризонталната социална клауза и засиления отворен метод на координация (ОМК), тъй като тя акцентира върху факта, че **социалното сближаване трябва да върви заедно с подобряването на координацията на икономическата политика**, за да се постигнат всички цели, залегнали в стратегията „Европа 2020“.

1.2 Действителното участие на организираното гражданско общество на всички етапи и равнища е от основно значение, за да се гарантира ефективното използване на хоризонталната клауза и ОМК. ЕИСК предлага Комисията да изготвя годишен **„доклад за управлението“** във връзка с това участие. ЕИСК може да помогне за изпълнението на тази задача и също така предлага пилотните проекти за участие да се финансират по програмата PROGRESS. Освен това Комитетът предлага **Кодекс на добри практики за партисипативно управление** на ОМК.

1.3 ЕИСК подчертава острата необходимост от координационен процес, който да включи **взаимодействието между всички цели и политики**. Това следва да бъде **общата насока** за прилагане на социалната клауза и ОМК. Комисията следва да инициира тази координация, подпомагана от Комитет „Социална закрила“ и Комитет „Заетост“. Двата комитета следва да се отворят за представители на външни заинтересовани страни.

1.4 Прилагането на хоризонталната социална клауза трябва да бъде **ефикасно**. **Оценките на социалното въздействие** следва да обхващат **всичките десет интегрирани насоки** за заетост и икономически политики, да бъдат публикувани и включени в процеса на ОМК. Във фокуса на вниманието следва да бъде въздействието върху заетостта, върху броя на хората, които живеят в бедност, и върху социалните рискове.

1.5 ЕИСК **подкрепя засилен ОМК**, така че заетостта, социалната закрила и социалното включване да не останат на заден план в контекста на настоящата криза. ОМК **следва да придобие по-ясно изразено местно измерение**, което ще

го свърже и с насочените дейности, извършвани под ръководството на Европейския социален фонд. Партньорските проверки, които се основават на взаимно учене, следва да водят до **национални пътни карти за социално сближаване**. Показателите следва да бъдат насочени и към **критериите за качество на социалните грижи**. ЕИСК подкрепя **Европейската платформа срещу бедността**, но счита, че ОМК и хоризонталната клауза могат да допринесат и за развитието на други водещи инициативи.

2. Контекст

2.1 Белгийското председателство на ЕС се обърна към ЕИСК с искане за изготвяне на проучвателно становище на следната тема: по какъв начин стратегията „Европа 2020“ и засиленият отворен метод на координация могат да допринесат за европейското социално сближаване, каква може да бъде практическата роля на хоризонталната социална клауза в социалното измерение на европейските политики и как тя би могла да се прилага?

2.2 Становището ще бъде принос за конференцията на белгийското председателство на тема „Координацията на ЕС в социалната област в контекста на Европа 2020“, която ще се проведе на 14 и 15 септември 2010 г.

2.3 В своето съобщение относно „Европа 2020“ Европейската комисия подчертава необходимостта от привличане на социалните партньори и представители на гражданското общество на всички равнища. В него се казва, че *„...Икономическият и социален комитет и Комитетът на регионите следва също да бъдат по-ясно приобщени в този процес“*.

2.4 С оглед на осъществяването на стратегията „Европа 2020“ Европейският съвет от 17 юни постигна съгласие по пет водещи цели (равнища на заетост, НИРД, парникови газове, образование и социално включване) и заключи, че те са взаимосвързани и се подкрепят взаимно. Основите на „много по-стабилно икономическо управление“ бяха положени, като беше отдаден приоритет на „засилването на координацията на икономическите политики“. Ефикасните механизми за мониторинг са ключови фактори за успешното постигане на целите. Съветът постигна съгласие по целта 20 милиона души да

бъдат изведени от риска от бедност, като в същото време се предостави свобода на държавите-членки да определят своите национални цели във връзка с най-малко един от трите показателя: равнище на риска от бедност, материални лишения и домакинства с безработни членове.

2.5 „Европа 2020“ предвижда съчетание от европейски и национални мерки за постигане на „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Десет интегрирани насоки за политики в областта на икономиката и заетостта подкрепят петте водещи цели. Предстои да бъдат предприети седем водещи инициативи. Държавите-членки ще определят национални цели и мерки за прилагане, при които се отчитат националните обстоятелства, и ще изготвят също национални програми за реформи (НПР).

2.6 Хоризонталната „социална клауза“ (член 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз) беше включена в Договора от Лисабон и гласи, че *„при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“*.

2.7 Тя е свързана с другите хоризонтални клаузи в Договора (членове 8, 10, 11 и 12 от ДФЕС): равнопоставеност на половете, опазване на околната среда и защита на потребителите, които бяха въведени с Договора от Амстердам, и с недискриминацията, която е част от Договора от Лисабон.

2.8 Отвореният метод на координация (ОМК) беше определен през 2000 г. като инструмент на Лисабонската стратегия. Накратко, Съветът определя цели, които се включват в национални планове за действие и програми за реформи, а напредъкът се измерва посредством сравнителни оценки, показатели, партньорски проверки и обмен на най-добрите практики. Моделът на ОМК предоставя също правно основание за някои области на политиката в Договора от Лисабон (членове 149, 153, 156, 168, 173 и 181 от ДФЕС).

3. Общи бележки

3.1 За да се възстанови след настоящата дълбока икономическа и социална криза, Европа се насочва към засилена координация на икономическите политики. ЕИСК подчертава, че за да се постигнат всички цели на стратегията „Европа 2020“, социалният прогрес трябва да върви в крак с икономическите реформи. Следователно съществува категорична необходимост от свързване на икономическото, социалното и екологичното измерение на стратегията. Интегрираните и взаимно подсилващи се политики ще изискват всички инструменти да се използват пълноценно, да се координират и засилват.

3.2 В този контекст ЕИСК приветства факта, че белгийското председателство съсредоточава своето внимание върху управлението и социалното сближаване, като набляга върху хоризонталната социална клауза и засиления ОМК. Тази насоченост

трябва да се запази в рамките на един дългосрочен подход. Комитетът настоятелно призовава унгарското правителство да постави този въпрос сред своите приоритети по време на предстоящото си председателство.

3.3 Обаче Комитетът желае също да подчертае, че при засилване на инструментите, предназначени за постигане на социален прогрес, следва да се отчитат разпоредбите на Хартата на основните права.

3.4 ЕИСК последователно акцентираше върху реалното участие на гражданите и организираното гражданско общество на всички етапи и равнища на процеса като необходима съставна част на управлението. Със социалните партньори и другите заинтересовани страни, които имат отношение към тези проблеми, трябва да се постигне консенсус по икономическите и социалните реформи, като по този начин се увеличават шансовете за постигане на водещите цели.

3.5 ЕИСК подчертава, че е от основно значение социалните партньори и представителите на гражданското общество да се включват тясно в определянето на националните цели и изготвянето на националните програми за реформи, а също и в прилагането на хоризонталната социална клауза. Вижданията на организираното гражданско общество също трябва да се вземат предвид, когато Комисията и Съветът утвърждават целите и оценяват напредъка.

3.6 Стратегията „Европа 2020“ трябва да се прилага на всички териториални равнища. При определянето и прилагането на социалните политики на ЕС „възходящият“ подход следва да взаимодейства с „низходящи“ инициативи на ЕС. Следователно организираното гражданско общество трябва да изгражда реални и ефективни партньорства с регионалните и местните парламенти/власти с оглед поставянето на регионални цели и определянето на подходящи политически мерки. Това е свързано с ефективното прилагане на принципа на партньорство, който следва да насочва използването и разпределянето на структурните фондове на ЕС в бъдеще, като по този начин се използват синергиите между стратегията „Европа 2020“ и Европейския социален фонд (ЕСФ) ⁽¹⁾.

3.7 ЕИСК се застъпва също и за активното участие на националните икономически и социални съвети и сродните организации в националните икономики.

3.8 ЕИСК предлага успоредно с доклада за годишния напредък по националните програми за реформи в държавите-членки Европейската комисия да изготвя „доклад за управлението“ въз основа на партисипативното управление на ОМК и хоризонталната социална клауза, като във връзка с това се провеждат консултации с Европейския парламент, ЕИСК и КР. ЕИСК би могъл да използва своята мрежа от национални ИСС и сродни организации, за да наблюдава участието на организираното гражданско общество. ЕИСК би могъл дори да публикува свои собствени доклади.

⁽¹⁾ ECO/258, „Ефикасни партньорства в политиката на сближаване“, докладчик: г-н Olsson.

3.9 Съществува остра необходимост от координационен процес, който да включи взаимодействията между водещите цели, интегрираните насоки и водещите инициативи. Комисията има стратегически важна роля да инициира тази „координация на координацията“. Интегрираните насоки следва да бъдат „интегрирани“ в истинския смисъл на думата, което означава, че всички политики следва да бъдат съгласувани и насочени към всички цели. Подобна интеграция следва да бъде основната насока при въвеждането на механизми за прилагане на хоризонталната социална клауза и засилване на ОМК. За да се укрепи връзката между двата инструмента, резултатите от прилагането на хоризонталната социална клауза следва да допринасят за процеса на ОМК.

3.10 Поради това ЕИСК твърдо подкрепя предложението, отправено на 21 май 2010 г. като принос на Комитет „Социална закрила“ (КСЗ) към новата европейска стратегия⁽²⁾. КСЗ иска хоризонталната социална клауза да бъде включена в преамбюла на насоките на икономическата политика. По-нататък той заявява, че тематичната оценка и докладването за напредъка, свързан със социалното измерение, са необходими елементи на интегрираната визия за „Европа 2020“.

3.11 ЕИСК оценява високо работата, извършена от Комитет „Социална закрила“ и Комитет „Заетост“ (ЕМСО), и счита, че тяхната роля следва да бъде разширена, когато бъдат подсилени инструментите, предназначени за реализиране на социалното измерение. ЕИСК предлага в комитетите да бъдат представени не само правителства, но и социалните партньори и други организации на гражданското общество, които имат отношение към тези проблеми. ЕИСК предлага заседанията на комитетите да се провеждат по-редовно и в тях да участват представители на заинтересованите страни на европейско и национално равнище. Правителствените представители в КСЗ и ЕМСО имат също така отговорността да организират консултации със социалните партньори и други заинтересовани страни от гражданското общество, които имат отношение към тези проблеми, както и да участват в тях.

3.12 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за разработване на комуникационни инструменти за приобщаване на гражданите, работниците, предприятията и техните представителни организации. Инициативата на Европейската комисия за преглед на социалните реалности може да служи като модел и да се предприема по-редовно, като достига и до местно равнище. Въпреки това социалните партньори и организациите на гражданското общество трябва сами да действат проактивно във връзка с начина на използване на хоризонталната социална клауза и ОМК. Поради това ЕИСК предлага разработването на пилотни проекти за тази цел, финансирани по програма PROGRESS.

4. Специфични бележки относно хоризонталната социална клауза

4.1 Въздействията на хоризонталните клаузи във връзка с околната среда, равнопоставеността на половете и защитата на

потребителите, които бяха включени в Договора преди повече от 10 години, са преди всичко неформални.

4.2 ЕИСК подчертава, че оценките на социалното въздействие са съществена част от мониторинга на стратегията „Европа 2020“. Те следва да предоставят ефективни механизми за оценка на социалните рискове и да бъдат публикувани и открити за публично обсъждане. ЕИСК би искал да подчертае, че следва да се оценяват по-специално въздействията върху заетостта и броя на хората, които живеят в риск от бедност.

4.3 Комисията следва да поеме отговорност, подпомагана от КСЗ и ЕМСО. Европейските социални партньори и другите основни заинтересовани страни следва да участват активно. Техните мнения следва да бъдат публикувани заедно с оценките (като приложения към тях). Във връзка с това следва да се отбележи, че с Интегрираната оценка на въздействието Комисията вече създаде механизми за оценка на социалното въздействие, но те не се популяризират и не се използват достатъчно добре.

4.4 Според ЕИСК трябва да се гарантира, че икономическата политика и консолидирането на бюджета водят до повишаване на заетостта, намаляване на броя на хората, които живеят в бедност и подобряване на социалните права. Поради това социалните оценки следва да обхващат по-специално всичките десет интегрирани насоки за заетост и икономически политики. Обаче ако е необходимо, следва да се оценят и други мерки, предприети за постигането на петте водещи цели.

4.5 Освен това оценката на социалното въздействие следва да се извършва на национално и регионално равнище.

4.6 До декември 2010 г. следва да се изготви първоначален доклад, който да допринесе за първия годишен преглед на „Европа 2020“.

5. Специфични бележки относно ОМК

5.1 ЕИСК често е критикувал ОМК за това, че не дава очакваните резултати. Той е неефективен и не се забелязва на национално равнище. Не включва в достатъчна степен социалните партньори и другите организации на гражданското общество.

5.2 От друга страна се отбелязват подобрения, по-специално в областта на социалното включване, и ЕИСК в редица становища изрази категорична подкрепа за въвеждането на ОМК в нови области на политиката (например здравеопазването, политиката за младежта, демографските предизвикателства, имиграцията и убежището).

5.3 ЕИСК категорично счита, че в условията на настоящата криза ОМК следва да бъде засилен, за да се гарантира, че политиките за социална закрила и социално включване няма да бъдат пренебрегнати.

⁽²⁾ Съвет 9964/10.

5.4 ЕИСК подкрепя напълно създаването на „Европейска платформа срещу бедността“, която да стане инструмент за повишаване на ангажираността на предприятията, работниците и широката общественост за намаляване на социалното изключване посредством практически мерки. Платформата и ОМК ще се подпомагат взаимно. ЕИСК обаче счита, че ОМК може също да допринесе за развитието на други водещи инициативи, особено ако бъде подкрепен с оценки на социалното въздействие на хоризонталната клауза.

5.5 ЕИСК предложи ОМК да се засили, като на национално равнище бъдат поставени обвързващи цели с оглед осъществяване на стратегията „Европа 2020“. Това виждане е застъпено в редица становища на ЕИСК, като например съвсем неотдавнашното становище относно насоките за заетост⁽³⁾, в което се призовава за много по-амбициозни и измерими цели в областта на заетостта, образованието и социалното включване, подкрепяни от по-добро координиране на политиките. ЕИСК подкрепя категорично и искането, отправено на конференцията, която се провежда на всеки две години във Флоренция, за включване в стратегията „Европа 2020“ на специални показатели за измерване на въздействието на ранното образование върху намаляването на социалното изключване през по-късните етапи на живота.

5.6 ЕИСК обаче подчертава, че щом като държавите-членки имат възможност да избират най-подходящите за себе си показатели (вж. по-горе параграф 2.4), ОМК би трябвало да дава възможност за проследяване посредством сравнителни оценки на всички съществени показатели. Държавата-членка не би трябвало да може да се отклонява от основните цели на ЕС. Според ЕИСК броят на хората, изложени на риск от бедност, измерен според показателя за относителна бедност според дохода⁽⁴⁾, е важен за всяка държава-членка. Освен това е важно националните цели да се определят въз основа на истински диалог с широко участие на заинтересованите страни.

5.7 ЕИСК счита, че трябва да има по-добри стимули, които да мотивират държавите-членки да изпълняват своите ангажменти, например посредством ясно обвързване със средствата, отпуснати от ЕСФ. Този подход ще укрепи, ако оперативните програми на ЕСФ се насочат още повече към социалното включване, подпомагани от ефикасно партньорство със социалните партньори и организациите на гражданското общество.

5.8 ОМК следва да придобие по-ясно изразено местно измерение, като съвместно с местните власти и организации се изготвят местни и регионални планове за действие, което отразява възходящия подход на участие и координирането на партньори и политики, като това също се осъществява с подкрепата и на структурните фондове. Децентрализирането на метода ще повиши популярността на интегрирането на политики, което е крайно необходимо.

⁽³⁾ Вж. становището на ЕИСК от 27.5.2010 г. относно „Насоки за заетостта“, главен докладчик: г-н Greif, CESE 763/2010.

⁽⁴⁾ Прагът на бедността е определен като доход, по-малък от 60 % от средния доход.

5.9 ЕИСК категорично счита, че следва да има сравнителни оценки за партисипативното управление на ОМК, по-специално за участието на организираното гражданско общество, въз основа на показатели, партньорски проверки, взаимно учене и обмен на добри практики. ЕИСК предлага подобни сравнителни оценки да бъдат изготвени под формата на Кодекс на добри практики от Комисията и КСЗ в сътрудничество с основните европейски заинтересовани страни. Той би могъл да се основава на следните критерии⁽⁵⁾:

— структура на диалога:

— всички заинтересовани страни следва да вземат участие;

— тип диалог – следва да се насърчава реалното участие, а не само информирането и консултацията;

— привличане на регионалното/местното равнище посредством планове за действие с широко участие и др.;

— участие на националните ИСС;

— своевременно включване на заинтересованите страни във всички етапи на политическия цикъл;

— документирания резултат от диалога;

— определяне на национални/регионални цели;

— определяне и проследяване на показателите;

— участие на заинтересованите страни в партньорски проверки, взаимно учене и определяне на най-добрите практики;

— участие на заинтересованите страни в практически мерки за насърчаване на заетостта и социалното включване.

5.10 Следва да се установи ясна връзка между предложенията, отправени въз основа на „общите принципи“, и ОМК. Общите принципи са препоръки, дадени на държавите-членки и използвани например в политиките на ЕС по отношение на тематичните стратегии в областта на гъвкавата сигурност, активното включване и активното остаряване.

5.11 Резултатът от ОМК следва евентуално да доведе до предложения за използването на други инструменти като „засиленото сътрудничество“ между държавите-членки, използването на общността метод и други.

⁽⁵⁾ Вж. също например „EU Policy Coordination Beyond 2010: Towards a New Governance Structure“ („Координиране на политиката на ЕС след 2010 г.: Към нова структура на управлението“) от Jonathan Zeitlin.

5.12 ЕИСК подчертава, че показателите трябва да отидат отвъд икономическите резултати, като се определят и показатели за благополучието на обществото, както предлага Комисия Stiglitz ⁽⁶⁾. ЕИСК вече е посочвал количествени и качествени показатели за социална политика, например за равнопоставеността между половете, младежката заетост, „работещите бедни“, хората с увреждания, качествените работни места, бедността сред децата и младите хора, разпределението на доходите, системите за минимално заплащане/минимален доход и достъпа да здравеопазване и социални услуги. Беше предложен също практически приложим показател за „качеството на живот“, който обхваща шест различни сфери ⁽⁷⁾. Бяха предложени и качествени показатели за измерване на достъпността и качеството във връзка с очакванията на хората, участието на потребителите и удобството при ползване.

5.13 Показателите трябва да се определят на европейско, национално и регионално равнище, но ЕИСК подчертава, че заинтересованите страни следва да бъдат поканени да участват в тяхното формулиране и оценяване.

5.14 ЕИСК счита, че е важно държавите-членки да докладват за напредъка по всяка цел, като използват сравними, но подлежащи на преразглеждане европейски показатели както за

изготвяне на класация в съответствие с предложението в доклада на Кок ⁽⁸⁾, така и за използването им като инструмент за диагностика с цел внасяне на подобрения и коригиране от страна на националните и местните действащи лица.

5.15 Ефикасните системи за взаимно учене, разпространяване на най-добрите практики и прилагането на незаконодателни мерки трябва да привлекат лицата, отговарящи за вземане на решения на всички равнища. Тъй като социалните партньори и другите заинтересовани страни от гражданското общество, които имат отношение към тези проблеми, притежават уникални знания и голям опит в областта на социалните политики и политиките, свързани със заетостта, те трябва да бъдат привлечени към определянето и оценяването на възможностите за разпространяване на най-добри практики, по-специално - на новаторски мерки.

5.16 Партньорските проверки на държавите-членки следва да бъдат засилени посредством включването на социалните партньори и други заинтересовани страни, които имат отношение към тези проблеми. Проверките на основата на взаимното учене и най-добрите практики следва да водят до публични препоръки към държавите-членки, в които се предлага пътна карта за социалното сближаване.

Брюксел, 15 юли 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Комисия за измерване на икономическите резултати и социалния прогрес.

⁽⁷⁾ Вж. становището на ЕИСК от 22.10.2008 г. относно „Отвъд БВП – показатели за устойчиво развитие“, докладчик: г-н Siecker (ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 53-59).

⁽⁸⁾ „Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment“ („Посрещане на предизвикателството – Лисабонската стратегия за растеж и заетост“), доклад на групата на високо равнище под председателството на Wim Kok, ноември 2004 г.