



Издание
на български език

Информация и известия

Година 62
20 август 2019 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

544-та пленарна сесия на ЕИСК, 19.6.2019 г. — 20.6.2019 г.

2019/С 282/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към европейска правна рамка, пригодена за предприятията от социалната икономика“ (становище по собствена инициатива)	1
2019/С 282/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „За по-добро прилагане на европейския стълб на социалните права и насърчаване на основни услуги“ (становище по собствена инициатива)	7
2019/С 282/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет „Към по-добро икономическо сближаване и конкурентоспособност в рамките на макрорегионите, като европейската стратегия за региона на река Дунав — ролята на транснационалните кълъстери“ (поучвателно становище)	14

III Подготвителни актове

Европейски икономически и социален комитет

544-та пленарна сесия на ЕИСК, 19.6.2019 г. — 20.6.2019 г.

2019/C 282/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — План за инвестиции за Европа: преглед на постигнатото и последващи мерки“ (COM(2018) 771 final).....	20
2019/C 282/05	„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския Съвет (Среща на върха на държавите от еврозоната), Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към укрепване на международната роля на еврото“ (COM(2018) 796 final).....	27
2019/C 282/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетост на държавите членки“ (COM(2019) 151 final).....	32
2019/C 282/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза Актуално състояние и възможни следващи действия“ (COM(2019) 163 final)	39
2019/C 282/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза“ (COM(2019) 125 final – 2019/0070 (COD)).....	49
2019/C 282/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка Чиста планета за всички Европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика“ (COM(2018) 773 final)	51

Поправки

2019/C 282/10	Поправка на Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2015/757 с цел подходящо съобразяване с глобалната система за събиране на данни за консумацията на гориво от корабите (ОВ С 240, 16.7.2019 г.).....	60
---------------	--	----

I

(Резолуции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

544-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 19.6.2019 Г. — 20.6.2019 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към европейска правна рамка, пригодена за предприятията от социалната икономика“

(становище по собствена инициатива)

(2019/C 282/01)

Докладчик: **Alain CONEUR**

Решение на Пленарната асамблея	12.7.2018 г.
Правно основание	член 32, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	28.5.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	159/0/1

1. Заключение и препоръки

1.1. В момент, когато европейският проект търси нов импулс, насърчаването на различни по форма предприятия е фактор за създаване на работни места, социални иновации и социално сближаване, както и за конкурентоспособност в Европа. Правото на ЕС се основава на опростена концепция за съществуващите форми на стопанска дейност в рамките на единния пазар, така че предприятията от социалната икономика не спадат нито към предприятията със стопанска цел, нито към организациите с нестопанска цел (които не преследват икономически интерес).

1.2. Предприятията и организациите от социалната икономика се управляват съгласно общи характеристики, ценности и принципи, като например предимството на личността и социалната цел пред капитала, доброволното и отворено членство и демократичното управление. Те не се стремят да извлекат максимални печалби в краткосрочен план, а да гарантират дългосрочната си жизнеспособност. Печалбите се реинвестират в създаването или поддържането на работни места или в развитието на дейности във връзка със социалната цел, или се разпределят сред колектива според личния принос на членовете.

1.3. Правото на ЕС не взема предвид социалната икономика що се отнася до присъщите ѝ характеристики, по-специално във връзка с различното ѝ отношение към печалбата. Член 54 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) е изтълкуван като противопоставящ операторите, които не преследват икономически интерес (с нестопанска цел) и предприятията, извършващи стопанска дейност срещу възнаграждение. Следователно втората категория обхваща всички предприятия, които реализират печалба, независимо дали я разпределят или не, без да се прави разлика между тях и без да се взема под внимание правната им форма.

1.4. В съдебната практика на Съда на Европейския съюз и практиката за вземане на решения на Европейската комисия (ЕК) не се наблюдава достатъчен интерес към предприятията, които в съответното им национално право се наричат „с нестопанска цел“ или които, независимо от това определение, се основават на критерии за собственост, управление и използване на печалбите, отличаващи ги силно от капиталовите предприятия със стопанска цел, по-специално в условията им на достъп до финансиране. Освен това необходимостта да се отключи потенциалът на всички форми на предприятия, както и принципът на неутралност на правото на ЕС по отношение на различните форми на организация на предприятията, би трябвало да не допуснат развитието на само един модел на предприятие.

1.5. Във връзка с това ЕИСК:

- предлага въвеждането в правото на ЕС на правна рамка, пригодена към по-добро признаване на предприятията от социалната икономика. Тази рамка би се опряла на ново понятие – ограничена печалба, което би определило всички предприятия, които могат да реализират печалба, но нямат за цел да я разпределят сред своите собственици, тъй като целта им е солидарност или е от общ интерес;
- призовава ЕК да започне проучване относно понятието за ограничена печалба и относно моделите на предприятие, които отговарят на този начин на функциониране. Това проучване би позволило да се определи по-добре нуждата от правни, финансови и данъчни рамки, приспособени към запазването на конкурентоспособността на съответните предприятия, и би довело до въвеждане на добри практики, когато е целесъобразно;
- призовава ЕК да продължи усилията, положени в съобщението относно определението за държавната помощ, насочена към кооперативните предприятия, като разшири обхвата на съответните разпоредби, така че да обхванат всички предприятия от социалната икономика;
- освен това призовава ЕК да изготви тълкувателно съобщение на член 54 от ДФЕС и на членовете от Договора относно конкурентното право, за да се изясни понятието „с нестопанска цел“ в правото на ЕС;
- накрая, счита, че към ДФЕС би трябвало да бъде приложен протокол относно многообразието от форми на предприятия, по примера на Протокол № 26 относно УОИ, и призовава държавите членки да включат това преразглеждане в дневния ред на предстоящите реформи.

2. Общи бележки

2.1. Политическо признание за социалната икономика

2.1.1. Социалната икономика е действителност, която се развива в икономиката и на територията на ЕС. Тя обхваща 2,8 милиона предприятия и организации с разнообразна форма – кооперации, взаимоспомагателни дружества, социални предприятия, сдружения или фондации – които извършват икономическа дейност, формират 8 % от БВП на ЕС и в тях са заети 13,6 милиона работници, т.е. 6 % от работещите в Европа. От много малките предприятия (ММП) и малките и средни предприятия (МСП), до големите групи от социалната икономика, те работят във всички сектори на дейност. Със своето значение и разнообразие на дейността социалната икономика представлява съществен залог за устойчив, иновативен, социално приобщаващ и екологичен европейски икономически растеж.

2.1.2. Все още е необходимо социалната икономика да получи политическо признание = Със сигурност беше постигнат известен напредък, свидетелство за което са Декларацията от Люксембург за социалната икономика в Европа „Пътна карта към по-всеобхватна екосистема за предприятия от социалната икономика“, заключенията на Съвета на ЕС (Съвет по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси) относно „насърчаването на социалната икономика като основен двигател на икономическото и социалното развитие в Европа“, приети за първи път с единодушие от 28-те държави членки, обновяването от страна на ЕК през 2018 г. на нейната експертна група за социалната икономика и социалните предприятия (GECES), както и призивът на ЕП към ЕК да гарантира, че характеристиките на социалната икономика се вземат предвид при изготвянето на европейските политики.

2.1.3. ЕИСК се е произнасял многократно относно ползата от признаването на социалната икономика и необходимостта в законодателството на ЕС действително да се вземе предвид многообразието от форми на предприятия, както и относно създаването на план за действие конкретно за социалната икономика.

2.1.4. Европейският стълб на социалните права не може да бъде ефективен без участието на предприятията от социалната икономика. Ето защо е важно да се гарантира конкретно тяхното участие в икономическото и социалното развитие на ЕС. Ако във време на криза предприятията на социалната икономика показват по-голяма устойчивост и играят роля на социален буфер, в ежедневието те поддържат и насърчават социалното сближаване и са източници на социални иновации. Освен това много от тях отговарят, на първо място със своите принципи на функциониране, а след това със своите дейности, на посочените в стълба цели: те са естествено призвани да постигат цели като насърчаването на сигурна и гъвкава заетост, социалния диалог и участието на работниците, безопасна, здравословна и добре приспособена работна среда, или да дават новаторски отговори на някои основни социални потребности.

2.2. Липса на правно признаване — дихотомична концепция, насочена към опростяване на формите на предприятия.

2.2.1. Предприятията на социалната икономика са съвсем слабо признати в правото на ЕС. В миналото са подегани инициативи да се даде възможност за появата на европейски кооперации, взаимоспомагателни образувания, сдружения и фондации. Успешно е завършен единствено проектът на регламент за европейските кооперации.

2.2.2. Понастоящем нормативният подход „категория по категория“ изглежда е изоставен в полза на два други подхода:

- от една страна, популяризирането на понятието за социално предприятие на европейско равнище и прилагане на множество финансови инструменти за удовлетворяване на потребностите им от финансиране;
- от друга страна, незадължителните препоръки на ЕК за насърчаване на държавите да популяризират, в своите рамки, предприятията на социалната икономика, особено онези, които все още не разполагат със законодателни рамки на национално равнище.

2.2.3. Освен това, въпреки че Европейският парламент (ЕП), Съветът и ЕК заявяват, че залагат на развитието на цялата социална икономика, тези различни форми на действие са адаптирани към социалните предприятия и не се прилагат за всички предприятия от социалната икономика; също така, съществува риск тези действия да предложат тясно виждане за социалната икономика, ограничаващо я до дейности от социално естество.

2.2.4. Преди всичко, действащите текстове и неотдавнашните предложения прикриват един съществен факт: цялото право на ЕС е изградено върху дихотомична и следователно опростена концепция за действащите лица в икономиката.

2.2.5. Записана първоначално в Римския договор, тази дихотомия понастоящем се съдържа в действащия член 54 от ДФЕС относно свободата на установяване. По силата на този текст правото на ЕС признава два вида субекти: от една страна, тези с стопанска цел, които обхващат изключително предприятията, с дейност без икономически интерес, и от друга, предприятията, сред които фигурират основно търговските и гражданските дружества и където се нареждат и кооперациите.

2.2.6. Независимо от това дали са кооперации, взаимоспомагателни дружества, социални предприятия или сдружения, всички предприятия, които извършват икономическа дейност на даден пазар, независимо от техния правен статут и начин на финансиране, се третират по същия начин както капиталовите предприятия със стопанска цел. Предприятията от социалната икономика обаче не преследват цели за максимизиране на капитала или възвръщаемост, а имат социална цел.

2.2.7. Недостатъчното отчитане на особеностите на предприятията от социалната икономика е намерило отражение и в конкурентното право, като предприятията на социалната икономика са приравнени към другите предприятия, включително предприятията, които извършват икономическа дейност на даден пазар, независимо от техния правен статут и начин на финансиране. Това безразличие по отношение на правното естество, целите на предприятията от социалната икономика и, следователно, специфичните им ограничения от икономическа и финансова гледна точка понякога се подсилва от правни и доктринални тълкувания, които редовно предават идеята, че нормата на пазара е предприятието, преследващо стопанска цел, за да увеличава в максимална степен печалбите или рентабилността на инвестирания капитал.

2.2.8. Всички европейски регламенти са пропити с модела на капиталовото предприятие. Така независимо от предимствата от общ интерес, които се извличат от присъствието на такива структури на територията на държавите – членки на ЕС, и с изключение на евентуално идентифициране на услуги от общ икономически интерес, нито правото на организациите или дружественото право, нито правото в областта на обществените поръчки, нито данъчното право разграничават предприятията от социалната икономика от останалите форми на предприятия.

2.2.9. Следователно открито политическо признаване не може повече да избягва правното признаване, записано в ДФЕС, което задължително минава през премахване на първоначалното основно объркване.

2.2.10. В правото на ЕС се провъзгласява принцип на неутралност по отношение на режимите на държавите членки на собственост върху имуществото.

Той означава, че собствеността на предприятията не е от компетентността на ЕС, но също така че правилата на ЕС не трябва да водят до диктуване на режимите на собственост.

2.2.11. По същия начин правото на ЕС не се намесва в решението на дадено предприятие да възприеме структура от капиталов тип със стопанска цел, където правомощията зависят от броя на притежаваните акции или дружествени дялове, тоест структура, зависеща от социалната икономика, която дава право на разпределение на правомощията въз основа на хората, а не на капиталите, и при която разпределението на излишъците е строго ограничено и дори липсва, тъй като те изцяло се инвестират повторно в предмета на дейност на дружеството.

2.2.12. Принципът обаче се обезсилва, когато неутралността води до непризнаване на цели сегменти от икономиката и позволява определен вид предприятие да се налага като модел или референтен стандарт за изграждането на правото.

2.2.13. В становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Многообразие на формите на предприятия“ от 2009 г. вече беше отбелязана нуждата да се изтъкне икономическото многообразие в ЕС.

2.2.14. Необходимо е да се преразгледа целият правен ред на ЕС, за да се разбере по-добре ролята и специфичният начин на функциониране на предприятията с функция от общ интерес, за които е характерно, че използването на приходите, генерирани от техните дейности, съпада строго с преследването на социални цели.

2.2.15. Следователно развитие в тази посока би могло да се постигне, като освен предприятията със стопанска цел и предприятията с идеална цел бъде призната и трета категория икономически участници – предприятията от социалната икономика, чиято печалба е ограничена доброволно, тъй като се дава приоритет на други цели.

3. Конкретни бележки

3.1. Ограничената печалба: обща характеристика на предприятията от социалната икономика

3.1.1. Въвеждането на понятието „ограничена печалба“ би позволило да се постави ударение върху съществената разлика между предприятията от социалната икономика и предприятията от капиталов тип. Ако се приеме, че дадено предприятие е с ограничена печалба, това означава, че печалбата е средство, а не цел на дейността.

3.1.2. На първо място се признава, че дейността трябва да е икономически жизнеспособна, т.е. да не зависи от безвъзмездни средства или дарения, за да бъде балансирана.

3.1.3. На второ място, ако дейността позволява да се реализират излишъци, те трябва в зависимост от структурата да бъдат прехвърлени в резерв или да се вложат обратно в дейността, за да се гарантира устойчивостта и развитието на дейността на предприятието посредством тази инвестиция. Кооперациите например могат да пристъпят към разпределение на част от излишъците сред членовете си под формата на възстановяване на средства или лихви, но само ограничена част от излишъците може да бъде възстановена и на теория тя зависи от сделките, реализирани от членовете, а не от техните дялове в капитала.

3.1.4. На трето място, печалбата не може да бъде единствена цел на дейността. В предприятията от социалната икономика целта на дейността отговаря на цели, различни от възвръщаемостта на инвестиция капитал или постигането на максимална печалба. Тези цели се състоят в обслужване на интересите на членовете на предприятието или на общия интерес, като често се включват и други цели, свързани със социалното, териториалното или екологичното сближаване.

3.1.5. Ограниченията във функционирането и управлението, които са присъщи на целите на предприятието, са официално вписани в устава му. Правото на ЕС трябва обаче да отразява и съществуването на участниците, които възприемат тези специфични форми на предприятия, и да направи възможно тяхното развитие в рамките на вътрешния пазар.

3.1.6. Използването на понятието за ограничена печалба дава възможност:

- а) да се избегне положение, при което признаването на социалната икономика се ограничава единствено до социалните предприятия, т.е. тези, които осъществяват избрани социални дейности, докато предприятията от социалната икономика, независимо от сектора, в който осъществяват дейността си, отговарят на икономически, социални и териториални потребности. От реализираните излишъци приоритетно се възползват членовете на кооперациите, участниците във взаимоспомагателните образувания, местните ползватели на сдружения за предоставяне на услуги. Те в никакъв случай не се използват за влагане в спекулативни фондове или в полза на инвеститори, установени по целия свят;
- б) да се гарантира зачитането на националните различия по отношение на формите на предприятия с цел спазване на принципа на субсидиарност.

3.2. Хоризонтални приложения

Очаква се понятието „ограничена печалба“ да се наложи в различни политики на ЕС:

3.2.1. Свобода на установяване

3.2.1.1. По отношение на свободата на установяване една първоначална редакционна промяна би позволила да се признае официално съществуването на дружествата с ограничена печалба.

3.2.1.2. Така в член 54 от ДФЕС и в принципа за свобода на установяване биха могли да се обхванат гражданските и търговските дружества, в това число кооперативните дружества и другите публичноправни и частноправни юридически лица, независимо дали са със стопанска цел или с ограничена печалба.

3.2.1.3. Свободата на установяване представлява истинско предизвикателство за определени форми на предприятия от социалната икономика. Тъй като правният статут се различава в голяма степен между отделните държави, упражняването на тази свобода най-често задължава предприятията да приемат в държавата членка на установяване статут, който не съответства на правилата за функциониране, определени в държавата членка на произход. Всъщност за предприятията от социалната икономика не съществува еквивалент на европейското дружество. Минималното признаване на предприятията от социалната икономика, благодарение на дълготрайно съобщение относно член 54 от ДФЕС, би дало възможност същевременно да се отбележи напредък по въпроса за отчитането на техните специфични особености в правото на ЕС, но също така и да се постави началото на размисъл относно различните отговори, които биха могли да бъдат дадени на проблема за установяването, например чрез засилено сътрудничество.

3.2.1.4. Това би бил първоначален етап в по-всеобхватен процес на осъзнаване и подпомагане на европейско равнище на популяризирането на социалната икономика. Този процес трябва да включва едновременно ЕС и държавите членки, които трябва да бъдат насърчавани да създадат национални уредби за социалната икономика, способни да приемат гъвкави структури на предприятия с ограничена печалба.

3.2.2. Правото в областта на конкуренцията

3.2.2.1. Понятието за ограничена печалба би трябвало да се прилага и в конкурентното право, без да се засягат правилата, приложими за услугите от общ икономически интерес съгласно член 106, параграф 2 от ДФЕС, и текстовете, които ги допълват или тълкуват.

3.2.2.2. Макар при определянето на приложното поле на правилата за конкуренцията да не са включени други критерии освен упражняването на икономическа дейност на пазар, корекции биха могли да се внесат на етапа на прилагане на правилата, за да се отчетат определени особености на предприятията от социалната икономика.

3.2.2.3. Така в областта на държавната помощ Съдът на ЕС е признал особеното положение, в което се намират кооперативните дружества в сравнение с дружествата със стопанска цел, във връзка с ограниченията, които им се налагат при достъпа до финансиране за дейността им. В съдебно решение се уточнява, че мярката за данъчно предимство за кооперациите не е могла да се опише като даваща селективно предимство в тяхна полза, тъй като положението съответно на кооперациите и на капиталовите дружества не е сравнимо.

Съдът обосновава доводите си с характеристиките, присъщи на кооперациите от гледна точка на контрола, взаимоотношението с членовете им, което не е чисто търговско, и най-вече слабия достъп до капиталовите пазари и наложителната необходимост да разчитат на собствените си средства и на кредити, за да обезпечават развитието си.

3.2.2.4. В своето съобщение относно понятието за държавна помощ ЕК е взела под внимание позицията на Съда на ЕС относно кооперациите. В него се посочва, че режимът на преференциално данъчно третиране на кооперациите може да попадне извън определението за държавна помощ.

3.2.3. Свобода на предоставяне на услуги и обществени поръчки

3.2.3.1. Достъпът на предприятията от социалната икономика до обществени поръчки е набелязан като въпрос, на който трябва да се обърне внимание от ЕК, която подчертава затрудненията, пред които са изправени някои от тях във връзка с участието в тържни процедури.

3.2.3.2. Прибягването до запазени поръчки се изключва изначално. Съществува обаче общо изключение за икономическите оператори, чиято основна цел е социалното и професионално интегриране на хора с увреждания или хора в неравностойно положение. Освен това Директива 2014/24 дава и на държавите членки възможността да запазват поръчките за здравни, социални и културни услуги за предприятия с ограничена печалба, които отговарят на определени други критерии за функциониране.

3.2.3.3. Трябва обаче да се отбележи, че начинът на участие в тържни процедури, т.е. вдъхновеното от либералния и частния модел поставяне на предприятията в условията на конкуренция невинаги поставя предприятията с ограничена печалба в удобно конкурентно положение. И тук тяхната понякога скромна големина или по-несигурният им достъп до източници на финансиране за инвестициите може да накърни конкурентоспособността, независимо от вида на предвидената дейност. Следователно при раздробяване на пазара и критериите за възлагане въз основа на икономически най-изгодната оферта би трябвало да се отчита тази разлика в положението.

3.2.4. Данъчно облагане

3.2.4.1. По отношение на данъчното облагане още през 2013 г. ЕК призна, че благоприятна данъчна уредба компенсира социалните предприятия за социалното им въздействие. Би трябвало да започнат обсъждания за благоприятна данъчна уредба, която компенсира в по-широк аспект социалното въздействие на всички предприятия по отношение на социалното, екологичното и териториалното сближаване.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „За по-добро прилагане на европейския стълб на социалните права и насърчаване на основни услуги“

(становище по собствена инициатива)

(2019/C 282/02)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Съдокладчик: **Krzysztof BALON**

Решение на Пленарната асамблея	24.1.2019 г.
Правно основание	Член 32, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	22.5.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	128/3/6

1. Заключение и препоръки

Заключения

1.1. Принцип № 20 на европейския стълб на социалните права въвежда в Съюза понятието „основни услуги“, което като такова не съществува в договорите, но гласи, че *„всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество, включително водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации. Следва да се осигури подкрепа на достъпа до такива услуги на нуждаещите се.“*

1.2. С оглед на примерите за услуги, определени като основни от въпросния принцип № 20, ЕИСК счита, че в случая става въпрос за услуги от общ икономически интерес (УОИИ), които вече са обхванати от правото на Общността, и по-специално от приложения към ДФЕС Протокол № 26 относно услугите от общ интерес, чиито тълкувателни разпоредби надхвърлят обхвата на обикновена гаранция за *качествен достъп*, въпреки че някои от тези услуги са — в твърде различна степен — недостатъчно регламентирани и прилагани в държавите членки.

1.3. Поради това ЕИСК одобрява факта, че 20-ият принцип на европейския стълб на социалните права утвърждава отново правото на достъп до основни услуги/УОИИ, които са съществен елемент на социалната справедливост и се основават на принципа на равно третиране на ползвателите, забрана на всякакъв вид дискриминация или изключване, както и на принципа на всеобщ достъп до високо равнище на финансова достъпност и качество.

Препоръки

Право на достъп

1.4. За да бъде ефективен, заявеният принцип, съгласно който *„всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество“*, трябва да бъде последван от конкретни мерки в рамките на устойчивото развитие и социалното сближаване и едновременно с това трябва:

- да бъде гарантиран със законодателни или нормативни разпоредби, които го определят и установяват начините за неговото прилагане във всяка област;
- да бъдат определени компенсациите, за които могат да претендират хората в случай на неспазване;
- да могат да се предявяват претенции и да се подават жалби или съдебни иски при нарушаването му.

Универсален достъп

1.5. ЕИСК настоява да се изясни понятието за универсален достъп до УОИИ и да се въведат законодателни мерки, които задължават държавите членки да дефинират показатели за определяне на естеството на универсалния достъп за всяка УОИИ (гъстота на точките за достъп до услугата, максимално разстояние до точка за достъп, редовност на услугата и т.н.). Това е необходимо, за да не се допусне премахването или недостатъчното поддържане на основните услуги от общ интерес за ползвателите в крайградските, селските или слабо населените региони (например услуги за обществен транспорт, пощенски служби, банкови клонове) или, ако това се случи, да бъдат намерени равностойни алтернативни решения.

Универсална услуга

1.6. Що се отнася до електроснабдяването, електронните, пощенските и банковите съобщения, универсалната услуга, която използват, не е синоним на универсалност, тъй като тя гарантира единствено ограничен достъп до основни услуги. Това се отнася по-конкретно до електронните съобщения, при които услугите, включени в универсалната услуга, са до голяма степен изпреварени от развитието на технологиите, вече не отговарят на съвременните средства за комуникация, предлагани на пазара, и водят единствено до разширяване на цифровата пропаст в отдалечени от големите градски центрове региони.

1.7. Поради това ЕИСК призовава универсалната услуга да бъде адаптирана, така че да се гарантират най-съвременните доставки и да се осигури пълно териториално покритие за всички мрежови индустрии като цяло и специално за електронните съобщителни услуги.

Финансова достъпност

1.8. Като се има предвид, че все по-често гарантирането на достъп на приемливи цени вече не се осъществява посредством „разумна“ социална тарифа, а чрез социално подпомагане изключително на най-бедните, и предвид това, че не само най-нуждаещите се лица изпитват сериозни икономически затруднения в достъпа до УОИИ, ЕИСК отново отправя своето искане за дефиниране на достъпността на услугите чрез определяне на потребителска кошница от услуги, които се считат за основни, като степента на финансово натоварване на дадено домакинство за всяка от тези услуги да се определя според това, което е приемливо спрямо социалното трудово възнаграждение/минималния доход, и при надвишаването ѝ цените да се считат за високи и да налагат предприемане на регулаторни мерки или даване на право на обществено подпомагане.

Качество на услугата

1.9. С оглед на недостатъчното качество на различни УОИИ в някои държави членки (закъснения или отмени в областта на обществен транспорт, неадекватно или недостатъчно териториално покритие в областта на електронните съобщения и др.), ЕИСК настоява държавите членки да приемат за УОИИ показатели, които да са свързани с възприятието за удовлетвореност, като бързина, точност, надеждност, удобство, наличие, компетентност и услужливост на доставчиците, както и с други аспекти като околната среда, условията на труд и защитата на потребителите.

1.10. Що се отнася до обезщетенията, предвидени в европейското законодателство в случай на липса на качество (закъснения или отмяна на влакове или самолети, загуба или повреда на пощенски пратки), ЕИСК остава с впечатлението, че определени доставчици на услуги предпочитат по-скоро да плащат (скромни) обезщетения, отколкото да инвестират в качеството. Във връзка с това призовава за преразглеждане на действащия размер на обезщетенията, и като цяло за въвеждане на подходящо обезщетение за всяка УОИИ в случай на неспазване на задълженията за предоставяне на обществена или универсална услуга.

Оценка

1.11. За да се осигури качествен достъп, от съществено значение е да се разработи динамична оценка на резултатите от тези услуги. За тази цел ЕИСК призовава институциите, които вземат решения, да определят ясно понятията, целите и задачите на всички услуги от общ интерес (икономически и неикономически).

1.12. В тази връзка ЕИСК призовава за оценка на услугите от общ интерес на национално, регионално или местно равнище в държавите членки, която трябва да бъде независима, плуралистична, да включва различни гледни точки, да обхваща икономическите, социалните и екологичните направления, да се основава на съвкупност от критерии, както и да се провежда в сътрудничество с всички заинтересовани страни, като в общностен план се използва нова методика за оценяване, хармонизирана на европейско равнище въз основа на общи показатели.

Европейски семестър

1.13. Във включения в европейския семестър набор от социални показатели, чието предназначение е преглед на състоянието на прогласените в европейския съгласеност социални права, отсъстват показатели относно основните УОИИ. В тази връзка ЕИСК настоява основните услуги, предвидени в принцип № 20 на европейския съгласеност на социалните права, да станат неразделна част от набора от социални показатели на европейския семестър.

2. Въведение

2.1. С декларацията от Гьотеборг от 17 ноември 2017 г. относно европейския стълб на социалните права Европейският парламент, Съветът и Комисията поеха ангажимент да изпълнят записаното в договорите обещание за силно конкурентна социална пазарна икономика, насочена към пълна заетост и социален прогрес.

2.2. Двадесетте основни принципа на европейския стълб на социалните права имат за цел, на първо място, да запълнят празнотите в договорите и по този начин подпомагат изграждането на европейския правен ред, уреждат упражняването на основните права и допринасят за сближаване на ценностите, приложими в рамките на националните и европейските системи.

2.3. Европейският стълб на социалните права затвърждава някои от правата, които вече присъстват в достиженията на правото на Съюза, и добавя нови принципи, които са насочени към преодоляване на предизвикателствата, породени от социалните, технологичните и икономическите промени ⁽¹⁾. Това произтича от констатацията, че понастоящем социалните права или поне част от тях не се регламентират и прилагат достатъчно – в различна степен в зависимост от държавите членки.

2.4. Тъй като държава членка може да бъде подведена под отговорност за неспазване на общите принципи на европейското право, „за да имат правна сила, принципите и правата на първо място изискват специални мерки или законодателство, приети на подходящото равнище“ ⁽²⁾.

3. Основни услуги

3.1. Водещият двадесети принцип на европейския стълб на социалните права, озаглавен „Достъп до основни услуги“, гласи, че „всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество, включително водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации. Следва да се осигури подкрепа на достъпа до такива услуги на нуждаещите се.“

3.2. Понятието „основни услуги“ не съществува в договорите, в които се разглеждат само обществени услуги (транспорт) и услуги от общ интерес (икономически и неикономически). В принцип № 20 не се съдържа никакво определение за това какво трябва да се разбира под „основни услуги“. Той се ограничава с посочване на няколко примера, без да се дава изчерпателен списък. За сметка на това използването на понятието „основни услуги“ е обичайно в рамките на целите на ООН за устойчиво развитие и обхваща някои услуги, които са залегнали и в други принципи на европейския стълб на социалните права.

3.3. Следователно правото на основни услуги не се ограничава единствено до изброените в двадесетия принцип услуги, а засяга и други принципи, по-специално в областите, свързани с грижите за деца и подпомагането на децата, здравните грижи, приобщаването на лица с увреждания, дългосрочните грижи, настаняването и помощта за бездомните. Ето защо прилагането на правото на достъп до качествени основни услуги ще трябва да бъде последвано от конкретни мерки както за УОИИ, така и за горепосочените области. В тази връзка ЕИСК припомня отговорността и голямата свобода на действие, с която разполагат държавите членки по отношение на определянето, организирането и финансирането на услугите от общ интерес, които отговарят на нуждите на гражданите.

3.4. Тъй като отсъства каквото и да било определение и предвид примерите за услуги, изброени в принцип № 20, е видно, че в случая става въпрос за „услуги от общ икономически интерес“, които са подчинени на задължения за извършване на универсална услуга или на обществена услуга, обхванати в член 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 14 от ДФЕС, както и от Протокол № 26 относно услугите от общ интерес.

3.5. Следователно двадесетият принцип на европейския стълб на социалните права единствено затвърждава съществуващи в договора права. Трябва обаче да се отбележи, че тълкувателните разпоредби на Протокол № 26 относно УОИ, приложен към ДФЕС, надхвърлят рамката на обикновена гаранция за „качествен достъп“ и предвиждат високо ниво по отношение на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите. Тъй като ЕИСК счита, че УОИИ са съществен компонент от една социално справедлива структура, той одобрява определянето им като „основни услуги“ от принцип № 20.

3.6. За да бъде ефективен, заявеният принцип, съгласно който „всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество“, трябва да бъде последван от конкретни мерки в рамките на устойчивото развитие и социалното сближаване и едновременно с това трябва:

- a) да бъде гарантиран със законодателни или нормативни разпоредби, които го определят и установяват начините за неговото прилагане във всяка област;

⁽¹⁾ Съображение 14 от преамбюла на европейския стълб на социалните права.

⁽²⁾ Съображение 14 от преамбюла на европейския стълб на социалните права.

- б) да бъдат определени компенсациите, за които могат да претендират хората в случай на неспазване;
- в) да могат да се предявяват претенции и да се подават жалби или съдебни искове при нарушаването му.

3.7. Услугите от общ икономически интерес, като например електроснабдяването, железопътният и автомобилният пътнически транспорт, електронните и пощенските съобщения, т.нар. „мрежови отрасли“, следват от края на 80-те години на миналия век специфичен процес на постепенна европеизация и либерализация с оглед утвърждаването на единния пазар.

3.8. При все това бързо се наложи изводът, че тези услуги не могат да функционират единствено съгласно общите правила за конкуренцията и пазарните правила, а че са необходими специални правила, за да се осигури ценово приемлив достъп на всеки гражданин до тези услуги, които се считат за основни и са признати като общи ценности на Съюза.

3.9. Тяхното признаване в първичното право беше актуализирано с Договора от Лисабон. В Протокол № 26 към ДФЕС се посочват общите ценности на Съюза и по-специално шестте ценности, които трябва да се прилагат спрямо всички УОИИ в целия Европейски съюз, а именно „високо ниво по отношение на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите“.

4. Оценка на прилагането на Протокол № 26

4.1. Не съществува анализ за оценка на всички положителни (намаление на цените, разнообразяване на предлагането) и отрицателни (повишаване на цените, създаване на олигополи, възползване от изключителни права с цел прекомерно повишаване на цените, нетрайни работни места, социален дъмпинг) последици от политиката на либерализиране на УОИИ. Някои основни услуги, възприети в европейския стълб на социалните права, действително допринасят за икономическия и социалния напредък и за социалните връзки. При други услуги въвеждането на конкурентния принцип доведе до увеличаване на тарифите и/или до отслабване на задачите, свързани с извършване на обществена услуга ⁽³⁾.

4.2. Освен нарасналите задължения на Съюза и на държавите членки да следят за доброто функциониране на УОИИ, което включва по-специално разработване на прогресивна динамична методика за оценка на ефективността на тези услуги, съществува и необходимост институциите, които вземат решения, да определят ясно понятията, целите и мисиите. Докато това не бъде постигнато, оценките на ефективността няма да могат да допринесат за гарантиране на гражданите на УОИИ, които те основателно очакват от своите национални и европейски институции.

4.3. В началото на 21 век Комисията започна да прави ежегодна хоризонтална оценка на ефективността на мрежовите отрасли въз основа на методологическата бележка относно хоризонталната оценка на УОИИ ⁽⁴⁾. Тези доклади се представяха и обсъждаха редовно в рамките на публични изслушвания в ЕИСК. През 2007 г. Комисията беше също и съорганизатор на работен семинар в ЕИСК относно нова методика за оценяване въз основа на проучване на външен консултант, след което въвеждането на оценка на горепосочените УОИ потъгна забравена в чекмеджетата.

4.4. ЕИСК отново заявява искането си, формулирано в становището му по собствена инициатива относно „Независима оценка на услугите от общ интерес“ ⁽⁵⁾, в което призова за оценка на УОИ на национално, регионално или местно равнище в държавите членки, която трябва да бъде независима, плуралистична, да включва различни гледни точки, да обхваща икономическите, социалните и екологичните направления, да се основава на съвкупност от критерии, както и да се провежда в сътрудничество с всички заинтересовани страни, като в общостен план се използва нова методика за оценяване, хармонизирана на европейско равнище въз основа на общи показатели.

5. Право на достъп до основни услуги

5.1. По силата на Хартата на основните права (член 36) от ЕС се изисква да „признава и зачита достъпа до услугите от общ икономически интерес, предвиден от националните законодателства и практики в съответствие с Договорите“, и да ги поставя сред основните права „с цел да насърчава социалното и териториално сближаване на Съюза“.

5.2. Следователно двадесетият основен принцип на стълба единствено затвърждава правото на всеки да има достъп до качествени УОИ като компонент на общите ценности на ЕС. Подобно на Протокол № 26, в стълба не се определят нито условията за достъп, нито равнището на гаранция, нито процедурите за обжалване.

⁽³⁾ Вж. проучванията на Евробарометър относно услугите от общ интерес.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ 267/2008.

5.3. ЕИСК счита, че понятието за гарантиран достъп за всеки се основава на принципите на равното третиране, солидарността, универсалността, непрекъснатостта, близостта до ползвателя и финансовата достъпност.

6. Равно третиране

6.1. Равното третиране в областта на УОИ се основава на равен достъп (универсален достъп) за ползвателите в сравнимо положение до националните и трансграничните услуги, като се забранява дискриминацията или социалното изключване от каквото и да било естество (по признак гражданство, пол, място на пребиваване, увреждане, възраст и т.н.).

6.2. Равното третиране или задължението за недопускане на дискриминация обаче не възпрепятстват приемането на мерки, които предвиждат специални предимства за определени категории ползватели (възрастни хора, лица с увреждания или намалена подвижност и т.н.).

6.3. При определени услуги правото на универсален достъп се счита за гарантирано от универсална услуга или от задължения за извършване на обществена услуга, наложени на доставчиците на услуги.

7. Универсална услуга

7.1. Универсалната услуга е обоснована в рамките на либерализирането на определени УОИИ, за които пазарът сам по себе си не може да предложи цялостно териториално покритие, достъпни цени или подходящо качество на услугата. Тя включва „съвкупност от изисквания от общ интерес, чиято цел е да се следи предварително определени услуги да се предоставят на разположение на всички потребители и ползватели на цялата територия на дадена държава членка, независимо от тяхното географско положение, при определеното за тези услуги ниво на качество и на достъпна предвид специфичните национални обстоятелства цена“ ⁽⁶⁾. До момента в общностен план е определена универсална услуга единствено в секторите на електронните съобщения, пощите, електроснабдяването и банковите услуги.

7.2. Следователно определението за универсална услуга се отнася само за „определени услуги“, т.е. за ограничен списък от услуги. Ето защо универсалната услуга не е синоним на универсалност, тъй като не гарантира достъп до всички предлагани на пазара услуги.

7.3. Това се отнася съвсем конкретно за електронните съобщения ⁽⁷⁾, при които услугите, включени в универсалната услуга, са до голяма степен изпреварени от развитието на технологиите и вече не отговарят на съвременните средства за комуникация, предлагани на пазара.

7.4. Много държави членки, региони или селища изостават съществено в областта на електронните съобщения с ширококолов достъп и/или цялостно териториално покритие с мобилна телефония (сиви или бели зони), които понастоящем представляват съществен фактор за подобряване на условията на живот, например като улесняват достъпа до здравни грижи, образование и други обществени услуги. Следователно настоящите недостатъци на „универсалната електронно-съобщителна услуга“ само увеличават цифровата пропаст.

7.5. Въпреки това съгласно горепосочената директива „концепцията за универсалната услуга следва да се развива, за да отразява напредъка в технологиите, развитието на пазара и промените в потребителското търсене“ ⁽⁸⁾. За целта съгласно горепосочената директива Комисията трябва да прави преглед на всеки три години на обхвата на универсалната услуга, особено с оглед на предложенията до Европейския парламент и до Съвета за изменения и повторно определяне на обхвата.

7.6. В тази връзка ЕИСК препоръчва условията за достъп до електронните съобщения да се приспособят спрямо развитието на технологиите, и по-специално да се наложи пълно териториално покритие с мобилна телефония и ширококоловата връзка.

8. Задължения за извършване на обществена услуга

8.1. За някои УОИИ, които не се ползват от универсална услуга, правото на универсален достъп е обхванато от задълженията за обществена услуга, наложени на доставчиците на такива услуги.

⁽⁶⁾ Зелена книга относно услугите от общ интерес от 21 май 2003 г.

⁽⁷⁾ Директива 2002/22/ЕО от 7 март 2002 г. относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги.

⁽⁸⁾ Съображение 1 от Директива 2002/22/ЕО от 7 март 2002 г.

8.2. Общественият автомобилен и железопътен пътнически транспорт например не се ползва с универсална услуга, той е подчинен на задължения за извършване на обществена услуга, които са определени като „изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение“⁽⁹⁾. Следователно услуга за обществен транспорт, отговаряща на нужда на ползвателите, не трябва непременно да функционира съгласно пазарните правила. При все това в много държави членки железопътни и автомобилни линии на обществения пътнически транспорт се закриват или не се поддържат достатъчно в селските или слабо населените региони поради свързани с рентабилността съображения. Това се отнася и за други услуги, като например пощенските (закриване на пощенски станции) или банковите услуги (закриване на клонове).

8.3. В тази връзка ЕИСК настоява да се изясни понятието за универсален достъп до УОИИ и да се въведат законодателни мерки, които задължават държавите членки да дефинират показатели за определяне на естеството на универсалния достъп за всяка УОИИ (гъстота на точките за достъп до услугата, максимално разстояние до точка за достъп, редовност на услугата, брой на службите и т.н.).

9. Финансова достъпност

9.1. В най-добрия случай пазарът може да предложи единствено фиксирана цена спрямо разходите, като това не би могло да гарантира достъпа на всички до УОИИ на достъпна цена. Следователно една от опасностите на свободната конкуренция е изкушението на доставчиците на дадена УОИИ да я предоставят единствено на клиентите, които поначало се считат за „платежоспособни“.

9.2. За да се преодолее този риск, Протокол № 26 изисква от държавите членки да гарантират високо ниво по отношение на достъпността на всяка УОИИ.

9.3. Ценовата достъпност е определена като „цената на услугите за потребителите с ниски/средни доходи, отнесена спрямо тази за потребителите, които разполагат с различни равнища на доходи“⁽¹⁰⁾.

9.4. Следователно изискването за финансово достъпна услуга представлява важен фактор в борбата със социалното изключване, за да се даде възможност на всеки да има достъп до УОИИ, независимо от дохода си. При все това двадесетият принцип на европейския съглас на социалните права изглежда по-ограничителен, доколкото *следва да се осигури подкрепа за достъпа до такива услуги (единствено) на нуждаещите се*.

9.5. Трябва да се посочи, че все повече гаранцията за достъпност не се постига посредством т.нар. „разумна“ социална тарифа, а посредством социално подпомагане, което се предоставя изключително в полза на най-бедните. Не само най-нуждаещите се, обаче, изпитват сериозни икономически затруднения при достъпа до УОИИ.

9.6. Има случаи, в които, когато целта за ценова достъпност за всички не е постигната, регулаторните органи прилагат мерки за регулиране на цените. Така Комисията и европейският законодател се намесиха посредством регламент с цел намаляване, а впоследствие и премахване на таксуването на вътреобщностните мобилни съобщения (такси за роуминг), ако ползвателят се придвижва в рамките на ЕС, но не и ако се обажда от своята държава на някого в ЕС. В предложението си за регламент относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки Комисията обявява обвързващи мерки, ако положението с високите цени, прилагани от предприятията за трансгранична доставка на колетни пратки, не се подобри до края на 2018 г.⁽¹¹⁾

9.7. Що се отнася до оценката на достъпността на цените, ЕИСК вече години наред приканва да се изясни понятието „ценова достъпност“ на УОИИ и да се въведат законодателни мерки, задължаващи държавите членки да дефинират показатели за определяне на тази достъпност.

9.8. ЕИСК отново поставя искането си да се установи точно достъпността, като се определи потребителска кошница от услуги, считани за основни, при която степента на финансово натоварване на дадено домакинство за всяка от тези услуги да се определя според това, което е приемливо спрямо социалното възнаграждение/минималния доход, и при надвишаването на тази степен цените да се считат за прекомерни и да налагат предприемане на регулаторни мерки или даване на право на обществено подпомагане.

10. Качествени основни услуги

10.1. В Протокол № 26 държавите членки са приканени да гарантират високо ниво по отношение на качеството на УОИИ, докато съгласно се ограничава просто до „качествени“ основни услуги.

10.2. Качествената услуга е тази, която носи удовлетворение на ползвателите. Следователно за постигането на тази цел трябва да бъдат определени ползвателите, техните потребности и очаквания. Изразяването на очакванията обаче често се случва след като ползвателят се оплаче от недобро функциониране.

⁽⁹⁾ Регламент (ЕО) № 1370/2007 от 23 октомври 2007 г.

⁽¹⁰⁾ COM(2002) 331 final.

⁽¹¹⁾ Предложение за регламент COM(2016) 285 final.

10.3. За редица УОИ, като например пощенските услуги, електронните съобщения, водоснабдяването, събирането на отпадъците, пътническите превози, социалните услуги от общ интерес и т.н., са определени стандарти за качество на общностно равнище – в различна степен и понякога твърде скромни. Макар например мнозинството от европейците да имат достъп до качествена питейна вода, в някои държави членки много граждани предпочитат да консумират бутилирана вода, тъй като вкусът на чешмяната вода им се струва неприятен. Наложително е редовно актуализиране на настоящите стандарти, за да се повиши доверието на потребителите и да се подобри качеството на чешмяната вода, а оттам и да се окаже положително въздействие върху околната среда, като се намалят пластмасовите отпадъци.

10.4. Качеството на услугата представлява съществен фактор на оценка, каквато ЕИСК предлага по-горе. Следователно държавите членки ще трябва да приемат за УОИИ показатели, които да са свързани с възприятието за удовлетвореност, като бързина, точност, надеждност, удобство, наличие, компетентност и услужливост на доставчиците и т.н. Качеството обхваща също така аспекти като околната среда, условията на труд и защитата на потребителите.

10.5. Качеството на услугите е пряко свързано с правата на потребителите. За определени УОИИ (железопътен транспорт, пощи) европейското законодателство предвижда обезщетения при липсата на качество (закъснели или отменени влакове или самолети, загуба или увреждане на пощенски пратки). Предвид огромните недостатъци на пътническия железопътен транспорт в някои държави членки, ЕИСК остава с впечатлението, че определени доставчици на услуги предпочитат по-скоро да плащат (скромни) обезщетения, отколкото да инвестират в качеството. Освен това правата на обезщетение в случай на закъснение са ограничени в множество държави членки само до големите линии, докато градските, крайградските и регионалните железопътни услуги за пътнически превози са изключени от всякакво обезщетяване съгласно дерогациите, разрешени от европейското законодателство ⁽¹²⁾.

10.6. ЕИСК настоява да се прилага системата за обезщетения в случай на закъснение спрямо всички пътувания с влак, независимо от изминатото разстояние, и да се установи правото на обезщетение за всеки половин час закъснение от обявеното от официалното разписание пристигане или за всеки 15 минути при тръгване.

10.7. Във връзка с правата на потребителите ЕИСК изисква като общо правило да се въведат обезщетения за всяка УОИ в случай на неспазване на задълженията за извършване на обществена услуга.

11. Набор от социални показатели на европейския семестър

11.1. Предназначението на включения в европейския семестър набор от социални показатели е да открива предизвикателствата в социалната област, пред които са изправени държавите членки при прилагането на принципите на европейския стълб на социалните права.

11.2. Този инструмент за първоначален анализ, съпътстван от по-задълбочен анализ на равнището на всяка държава членка, има за цел да осъществява преглед на състоянието на социалните права, залегнали в европейския стълб, посредством ключовите показатели в набора от социални показатели. Основните услуги, предвидени в двадесетия основен принцип на стълба, отсъстват обаче сред всичките ключови и вторични показатели в набора от социални показатели, които фигурират в статистическото приложение към докладите за всяка държава.

11.3. В тази връзка ЕИСК настоява основните услуги, предвидени в принцип № 20 на европейския стълб на социалните права, да станат неразделна част от набора от социални показатели на европейския семестър.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹²⁾ Регламент (ЕО) № 1370/2007 от 23 октомври 2007 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет „Към по-добро икономическо сближаване и конкурентоспособност в рамките на макрорегионите, като европейската стратегия за региона на река Дунав — ролята на транснационалните кълъстери“

(поучвателно становище)

(2019/C 282/03)

Докладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

Консултация	20.9.2018 г. пismo от Victor NEGRESCU, министър на Румъния, отговарящ за европейските въпроси
Правно основание	Член 304 от ДФЕС
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	4.6.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	202/1/2

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) признава, че междурегионалното транснационално сътрудничество, което се основава на вече съществуващите исторически, социално-икономически и културни връзки, е необходимият отговор на предизвикателствата, произтичащи от бързо развиващото се разширяване на Европейския съюз (ЕС), отчасти предизвикано от засилената световна конкуренция и свързани с това стремеж за разширяване на контролираните пазари както в географско, така и в икономическо отношение. От съществено значение е да се създаде взаимосвързана трансгранична и междусекторна система на сътрудничество, основана на многостепенно управление, и да се изготви стратегическа рамка за тематични стълбове за финансиране на институциите, така че в даден макрорегион да се осъществяват добре насочени проекти.

1.2. През първите 10 години от функционирането си четирите макрорегионални стратегии послужиха като полезни инструменти за политиката на сближаване, предимно чрез засилване на интеграцията и сътрудничеството и установяване на важни процеси на развитие, свързани с гражданите и регионите. Тези стратегии допринасят за създаване на една по-задълбочена и всеобхватна Европа чрез участие при еднакви условия на конкуренция на страните кандидатки и съседните на ЕС държави и чрез насърчаване на обмена на опит.

1.3. Независимо от това резултатите остават скромни по отношение на намаляването на социалните и пространствените неравенства и насърчаването на екологичната устойчивост. Това най-вероятно се дължи на сложността на механизмите за управление и междуправителствените договорености, равнището на бюрокрация, липсата на междурегионална хомогенност при прилагането на договорените съвместни стратегии и недостатъчното участие на социалните партньори, социално-икономическите участници и организациите на гражданското общество.

1.4. ЕИСК счита, че макрорегионалните стратегии следва да се разбират като лаборатории за разработване на подход „от долу нагоре“ за решаването на новите предизвикателства, пред които са изправени обществото и икономиката на Европа. Тези предизвикателства са свързани с области като миграцията, устойчивите енергийни доставки, пазара на труда, образованието и цифровизацията, и не могат да се преодолеят от отделните държави, региони или общини. Междурегионалното международно сътрудничество е по-ефективно и дава възможност за съвместни решения.

1.5. Макрорегионалните стратегии могат да насърчат европейската интеграция и да послужат като основна стратегическа рамка за политиката на сближаване и устойчивост. Макрорегионалните стратегии следва да се финансират по специални програми като програмата „Иновативни дейности за градско развитие“. В преразглеждания процес на програмиране на сближаването след 2020 г. изглежда уместно да бъде включено задължителното използване на тематична стратегическа рамка, произтичаща от макрорегионалните стратегии, във връзка с другите политики и по отношение на разширяването и добросъседските отношения на ЕС.

1.6. Освен това макрорегионалните стратегии следва да бъдат насочени и към набора от политики, които се насърчават съгласно приетата през 2015 г. Програма на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. Това ще увеличи международната видимост, признание и подкрепа за регионалното сътрудничество в рамките на четирите макрорегионални стратегии.

1.7. Въз основа на задълбочено обсъждане на гореизложеното в раздел 5 от настоящото становище ЕИСК представя списък с конкретни предложения за политики. Те могат да се обобщят, както следва: i) заедно с необходимостта от засилени политически интервенции трябва да намалим бюрократичната тежест; ii) да въведем функциониращи мрежи, взаимно свързване и управление на съществуващите бази данни и да помогнем на гражданите да използват съществуващите данни и информация; iii) да дадем приоритет на изграждането на мрежи и обединяването в клъстери на социалните партньори, местните социално-икономически участници и организации на гражданското общество, както пространствено (междурегионални клъстери и партньорства чрез клъстери), така и по сектори (съгласно подхода на четворната спирала); iv) в бъдеще макрорегионалните стратегии ще извлекат значителни ползи от ефективните мрежи за образователни дейности по отношение на цифровизацията на производството, както и от инициативите за ефективни междурегионални научноизследователски и иновационни екосистеми за основни и приложни НИРД.

1.8. Разработването и изпълнението на макрорегионални комуникационни стратегии за заинтересованите страни оказват важна подкрепа за повишаването на видимостта, насърчаването на работата в мрежа и участието. Укрепването на комуникацията и изграждането на доверие между основното управление на макрорегионалните стратегии и социалните партньори, стопанския сектор, местните участници, гражданското общество и академичните среди следва да бъде допълнително подкрепено чрез изслушвания, национални и макрорегионални дни на участието.

2. Контекст на настоящото становище

2.1. Макрорегионалните стратегии на ЕС бяха стартирани като инструменти за улесняване на транснационалното прилагане на политики, като по този начин се насърчава сближаването между по-големите географски райони. Една от техните цели беше да се повиши конкурентоспособността и социално-икономическото развитие в районите, обхващащи няколко държави, включително такива, които не са членки на ЕС.

2.2. Настоящото проучвателно становище първоначално беше замислено като становище по собствена инициатива, в което да бъдат разгледани съществуващите документи на политиката на ЕС в тази област, включително докладът на ЕП относно прилагане на макрорегионалните стратегии на ЕС ⁽¹⁾, и да се използват съществуващите оценки на ЕИСК на политиката на ЕС за засилване на трансграничното сътрудничество и сближаването. След искане на румънското председателство темата беше разширена, за да включи значението на транснационалните клъстери ⁽²⁾ за укрепването на сближаването и конкурентоспособността в макрорегионите. Становището е с акцент върху предлагането на начини за по-добро насочване и прилагане на макрорегионалните стратегии. На първо място това се осъществява чрез по-внимателно идентифициране на конкретните нужди в целия регион, чрез което се гарантира постигането на осезаеми резултати, а на второ място — чрез мотивиране на заинтересованите страни да участват активно, като същевременно изцяло се отчита принципът на „трите „без““.

2.3. Становището е в съответствие с политическите приоритети на ЕИСК за 2018 г., по-специално относно „засилване на социалното и териториалното сближаване и прилагане на основните права“. То е в съответствие и с приоритетните действия на Комитета в рамките на шестмесечното председателство на Съвета на ЕС и с интересите на промишлеността, академичните среди, социалните партньори и гражданското общество в макрорегионите.

2.4. Очаква се становището да окаже конструктивно влияние върху създателите на политики в цяла Европа, като предостави обективен анализ и практически предложения относно начините за подобряване на прилагането на макрорегионалните стратегии. В него също така ще се уточни дали е необходимо да се увеличава техният обхват и какви иновативни инструменти може да се предложат, за да се стимулира сътрудничеството между заинтересованите страни, като се включат и възможностите, произтичащи от транснационалното междусекторно обединяване в клъстери.

3. Общи бележки: развитие на макрорегионалните стратегии до момента

3.1. Резултатите от изпълнението на макрорегионалните стратегии бяха засегнати от сложността на механизмите за управление, равнището на бюрокрация в различните държави и липсата на хомогенност в начина, по който се прилагат договорените съвместни стратегии в съответните региони. Това доведе до недостатъчно участие на социалните партньори, социално-икономическите участници и организациите на гражданското общество. Вследствие на това се наложи прилагането на макрорегионалните стратегии да се наблюдава по-добре чрез използване на подходящи показатели. За това са необходими надеждни и съпоставими данни, които от своя страна трябва да бъдат достатъчно подробни, за да отразят ситуацията в цялата съответна област ⁽³⁾.

⁽¹⁾ (2017/2040 (INI).

⁽²⁾ Трябва да са посочени, че под термина „клъстери“ имаме предвид работата в мрежа и тематичното или цялостното сътрудничество на участници и институции от частния сектор, публичната администрация, академичните среди и гражданското общество (което например излиза извън рамките на работата в мрежа на малките и средните предприятия).

⁽³⁾ Вж. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy.

3.2. Последният анализ показва, че одобрените до момента четири макрорегионални стратегии — за регионите на Балтийско море, на Адриатическо и Йонийско море, на река Дунав и за Алпийския регион — се различават съществено по отношение на равнището на икономическо развитие на участващите държави. Беше доказано, че икономическите показатели се отразяват сериозно както върху равнището на регионално сътрудничество, така и върху ефективността на прилагането на политиката. Освен това в конкретни области все още има проблеми, свързани с ангажираността, съпричастността, ресурсите и по-специално неефективното управление.

3.3. Въпреки липсата на хомогенност на макроикономическите показатели Дунавският макрорегион се характеризира със стабилни отношения между различните области в региона и със задоволителна интеграция в областите на търговията, инвестициите и енергетиката. Положението обаче е се променя, когато става въпрос за конкурентоспособност, със значителни различия, особено между градските и селските райони. Съществуват големи различия и по отношение на управлението и институционалните аспекти.

3.4. Изглежда и четирите макрорегионални стратегии успешно са обединили различни участници, включително различни заинтересовани страни от частния сектор, както и публични органи от различните равнища на управление. По-специално стратегията на ЕС за региона на река Дунав (EUSDR) доведе до високо равнище на политически диалог и сътрудничество, включително с трети държави. В този контекст следва да се отбележи, че най-голям напредък беше постигнат в областите с вече съществуващ опит в сътрудничеството чрез използване на по-дълбоките исторически социално-икономически връзки.

3.5. Очевидно големите очаквания по отношение на резултатите от многорегионалното сътрудничество са довели до неправилна преценка на значението на изграждането на институционален капацитет по време на ранните етапи от разработването на макрорегионалните стратегии. При определяне на програмата за сътрудничество в даден макрорегион е от съществено значение да се изтъкнат въпросите, които изискват междусекторна и междурегионална координация, особено по отношение на изграждането на институционален капацитет.

3.6. Цялостният успех на дадена макрорегионална стратегия е свързан с разработването на политически решения чрез съвместни усилия през регионалните граници. За да се гарантират добри резултати, е от съществено значение да се установи сътрудничество „от долу нагоре“ с участието на социалните партньори, социално-икономическите участници и организациите на гражданското общество, както и ангажирани участници от целия географски район, като се използва подходът на четворната спирала. Те може да включват участници от промишлеността, академичните среди и НИРД, управлението (по-специално местното и регионалното), гражданското общество и социалната икономика.

3.7. Горезоизложеното има връзка с факта, че Комисията съществено е подкрепила трансграничните клъстери чрез набор от рамки за програмиране и инструменти за финансиране — Europe INNOVA, INTERREG, ЕФРР и ЕСФ, особено по отношение на развитието на човешкия капитал и ученето през целия живот. Тъй като е възможно по-голямо използване на други местни и/или частни ресурси, тази вече съществуваща рамка беше обогатена чрез настоящата подкрепа за европейски стратегически партньорства между клъстери по линия на COSME и клъстерните проекти INNOSUP-1 за нови промишлени вериги за създаване на стойност в рамките на „Хоризонт 2020“⁽⁴⁾, както и чрез използването на инструменти като програмата „Invest EU“ и Механизма за свързване на Европа. Има голяма необходимост от координирани действия за намаляване на бюрократичните пречки и директно насърчаване на създаването и използването на предприемачески мрежи чрез свързани с данъчните стимули, финансова подкрепа за клъстерни НИРД и цялостни стратегии за трансгранично предлагане на пазара.

3.8. В последващата оценка на политиката на сближаване се посочва връзката между интелигентната специализация и клъстерите. Съответният опит показва, че i) насърчаването на изграждането на мрежи и създаването на клъстери между предприятията е сред най-успешните начини за подкрепа на иновациите и развойната дейност сред МСП. Този инструмент обаче се използва в ограничена степен. Пример за това е проектът „DanuBioValNet“, чрез който се установяват нови вериги за създаване на стойност за продукти на биологична основа в региона на река Дунав; ii) посредничеството под формата на консултации и административни услуги (например чрез агенции за регионално развитие, търговски палати, управители на клъстери и т.н.) повишава ефективността на изграждането на мрежи и обединяването в клъстери⁽⁵⁾.

3.9. Разликите в прилагането на правилата са основна пречка пред осъществяването на плановете за политиката, разработени на централно равнище. Ефективността на сътрудничеството може да се увеличи максимално само ако се възприемат съвременни подходи като проектни клъстери, вериги от проекти и платформи за проекти и се премине от комуникация към координация и накрая съвместно създаване. Планирането на финансирането следва да бъде гъвкаво и трябва да отчита компетентността на регионалните власти и рамковите условия. Необходимо е внимателно да се проучи спектърът на съществуващите финансови ресурси и инструменти, включително ИПП II, който е от основно значение.

⁽⁴⁾ Важно е да се спомене успехът на INNOSUP-1 по отношение на насърчаването на обединяването в клъстери. Първите шест текущи проекта по INNOSUP-2015, които започнаха през 2016/2017 г., достигнаха до над 2800 МСП (например чрез прояви за намиране на партньори и покани за представяне на идеи/проекти за сътрудничество и т.н.) и предоставиха пряка подкрепа за 449 МСП (например чрез ваучери за подкрепа на иновациите). Клъстерните проекти по INNOSUP-1 са на път да подкрепят общо 2000 МСП.

⁽⁵⁾ Вж. Последващата оценка на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., финансирани от ЕФРР и КФ, работен пакет 2 — „Подкрепа за МСП — увеличаване на научните изследвания и иновациите в МСП и развитие на МСП“, договор № 2014CE16BAT002, Окончателен доклад, стр. 10—11 и 14—17.

3.10. За да се гарантира по-добра координация и управление на макрорегионалните стратегии, ролята на заинтересованите страни трябва да бъде ясно определена, по-специално по отношение на финансирането. Бъдещите програми следва да улесняват транснационалното сътрудничество в допълнение към подкрепата за отделните проекти. В това отношение местните действащи лица биха могли да координират приноса си към текущото обсъждане на определянето на приоритетните цели и инструменти за следващия програмен период 2021—2027 г. Това би могло да бъде отлична възможност за обновяване на четирите макрорегионални стратегии и включване на приоритетите, произтичащи от подходите за интелигентна специализация.

4. Конкретни бележки: последни тенденции, които оказват влияние върху бъдещето на макрорегионалните стратегии

4.1. Почти десет години след стартирането на първата макрорегионална стратегия (стратегията на ЕС за региона на Балтийско море — EUSBSR) настоящият политически и социално-икономически контекст на международно и регионално равнище се характеризира с редица тенденции и/или нужди, които са ясно свързани с макрорегионалните стратегии. Ще започнем с преглед на тези, които произтичат от структурните социално-икономически промени, преди да разгледаме тенденциите, свързани с опазването на околната среда и недостига на ресурси.

4.2. Съвременните световни икономически условия показват, че взаимосвързаните пътища са по-важни от контролирането на пространствено определените пазари и произхода на ресурсите. От своя страна това подчертава световното значение на конкретния регион, като се започне от Балтийско море до Източна Европа, Черно море и (Източното) Средиземноморие. Като се има предвид, че мобилността на стоки и капитали в Европа и Азия е от решаващо значение за бъдещата икономическа (и политическа) архитектура, в конкретната по-широка област се засилват интересът и напрежението. Ето защо това потвърждава и целесъобразността да се разработват специфични макрорегионални стратегии. То потвърждава и световното значение на техния успех и откроява надрегионалните приоритети.

4.3. Тясно свързан с гореизложеното е фактът, че основните миграционни потоци минават през река Дунав и регионите на Адриатическо/Йонийско море. Наред с вече споменатата мобилност на стоките и капиталите, мобилността на хората се очерта като важен социално-икономически, културен и политически въпрос. Хуманитарните проблеми, икономическите възможности и опасенията във връзка със сигурността са фактори в една изключително важна и сложна тема, която трябва да бъде включена в дневния ред на всяка макрорегионална стратегия в съответствие с историческите достижения на европейското право в социално-икономическата област.

4.4. Фактът, че две макрорегионални стратегии на ЕС са свързани с региони, съсредоточени около море, подчертава значението на морските връзки, екологичните аспекти и важността на свързаните с морето икономически дейности. Ето защо участниците в EUSBSR и в стратегията на ЕС за региона на Адриатическо и Йонийско море (EUSAIR) следва да обърнат специално внимание на приоритетите за син растеж и на рисковете и възможностите, свързани със синята икономика, които бяха открити, наред с другото, от ЕС, ЕИСК, ООН и Световния фонд за дивата природа (WWF).

4.5. Основна стратегическа цел на макрорегионалните стратегии беше да се насърчи икономическото сближаване в ЕС, което е изключително важно за икономическата устойчивост и политическия прогресивен баланс на национално и европейско равнище. За съжаление, въпреки политическата воля и насочването на бюджета на ЕС към тази цел, статистическите данни показват, че регионите се различават в социално-икономическо отношение, което води до политически стресения⁽⁶⁾. В макрорегионалните стратегии, особено в тези, насочени към Централна и Източна Европа, трябва да се обърне сериозно внимание на това и да се увеличат усилията за прилагане на политиките в тази област с действително участие на социалните партньори, местните социално-икономически участници и организациите на гражданското общество. Същевременно макрорегионалните стратегии оказват голяма подкрепа за интегрирането на нови и бъдещи държави членки в ЕС. Това проличава в случая на държавите от Западните Балкани, свързани с EUSDR и EUSAIR, но и в случая на Молдова и Украйна, които получават помощ при прилагането на споразуменията за асоцииране с ЕС.

4.6. Изследванията в областта на хуманитарните и социалните науки открояха необходимостта да се премине от подход, основан на социалната закрила, към такъв, основан на максимално увеличаване на благоденствието, като се акцентира върху преминаването от количествени икономии от мащаб към по-голямо качествено разнообразие. В този смисъл многообразието на Европа, произтичащо от нейната история и природни характеристики, по-специално в регионите на съществуващите макрорегионални стратегии, се превръща в основно сравнително предимство в нововъзникващата глобална ера. Ето защо следва да се гарантира, че необходимостта от насърчаване на социално-икономическото сближаване няма да доведе до политики, които може да занижат качеството на това „социално-културно и екологично разнообразие“ като ресурс. Напротив, макрорегионалните стратегии следва да насърчават опазването на качествено многообразие и да стимулират осъществяването на проекти, които ще засилят междурегионалното съвместно създаване на нови продукти и услуги.

⁽⁶⁾ Вж. Zarotiadis и Gkagka (2013 г.), „European Union: A diverging Union?“ („Европейски съюз: един различаващ се съюз?“), Journal of Post-Keynesian Economics, том 35, стр. 537—567.

4.7. Като цяло поради засилената международна конкуренция изграждането на мрежи придобива по-голямо значение. Въпреки това експоненциалното увеличаване на производителността на труда, което предполага нарастващо значение на качествените различия, налага обединяване в клъстери и структури за сътрудничество, които ще използват свързаните с мащаба ползи в хоризонталните дейности — например реклама, логистика и транспорт, НИРД — и все пак ще запазят и дори ще увеличат способността за предоставяне на специализирани продукти и услуги. С други думи, настоящите процеси на интернационализираните пазари пораждат необходимост от развитие на пространствени и междусекторни клъстери от (полу-) автономни производители. Това следва да бъде един от основните приоритети на четирите макрорегионални стратегии (⁷).

4.8. Добавена стойност може да се постигне чрез свързване на отделните макрорегионални стратегии, както в случая на EUSBSR и EUSDR (⁸). Това изглежда осъществимо, особено в случая на въпросите, свързани с опазването на околната среда и рационалното използване на ограничените ресурси и енергия. Съответните успешни случаи на сътрудничество между търговските палати в стратегиите на ЕС за региона на река Дунав и региона на Адриатическо и Йонийско море представляват добър пример за това (⁹).

4.9. Със своята цел за насърчване на икономическия просперитет макрорегионалните стратегии следва все повече да бъдат насочени към инициативи за чисти технологии и процеси, благоприятстващи прехода от линейна към кръгова икономика. Примерите включват проекти по линия на EUSBSR, които ще се осъществяват в рамките на инициативата за по-чист растеж, и проектите „CirculAlps“ и „AlpLinkBioECO“ съгласно стратегията на ЕС за региона на Алпите (EUSALP).

4.10. Изменението на климата е предизвикателство, което трябва да се преодолее по добре координиран начин в по-големите географски райони: целенасочените инвестиции, свързани с околната среда, следва да спомогнат за намаляване на последствията от екстремните метеорологични явления и други неблагоприятни последици от изменението на климата, като същевременно се запазят преобладаващите икономически условия и екологични характеристики на съответните райони. Друг пример е увеличаването на морския транспорт предимно в река Дунав може да доведе до намаляване на емисиите на парникови газове и по-добро качество на въздуха във всички области, засегнати от автомобилния товарен транспорт. Макрорегионалното сътрудничество следва да доведе до подходящи, устойчиви и цялостни стратегии за транспорта.

4.11. Друга последица от необходимостта от драстично намаляване на емисиите на парникови газове (както е посочено в Парижкото споразумение от 2015 г.) е навлизането на възобновяеми енергийни източници. Този „енергиен преход“ включва постепенното премахване на електроцентралите, работещи с изкопаеми горива, и бързото увеличаване на броя на преобразувателите на вятърна енергия и фотоволтаичните електроцентрали. Този преход е свързан със значителни промени в електроснабдителната система, с нови концепции, които ще позволят и по-голяма гъвкавост в търговията с електроенергия между регионите и държавите. Макрорегионалното сътрудничество със сигурност ще подобри вероятността да се вземат правилни решения по въпросите, свързани с енергийния преход.

4.12. Като цяло горепосочените измерения, свързани с необходимата ориентация на макрорегионалната стратегия, съвпадат с набора от политики, които се насърчават в рамките на Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г., приета от всички държави — членки на ООН, през 2015 г. По-специално в макрорегионалните стратегии следва да се вземат под внимание текущите действия за постигане на различните цели за устойчиво развитие (ЦУР), като евентуално се свържат със съществуващите регионални мрежи на стратегиите за устойчиво развитие (¹⁰). Адаптирането на дневния ред на четирите макрорегионални стратегии в тази рамка ще подсили необходимия цялостен подход. То ще повиши и международната видимост и признанието, както и подкрепата за регионалното сътрудничество в ЕС.

5. Предложения за политики

5.1. Въпреки че има необходимост от засилване на политическите интервенции и насърчване на активната ангажираност по отношение на макрорегионалните стратегии, е необходимо и да се намали вече огромната бюрократична тежест. За тази цел би могло да послужи насърчването на пряката координация на публичните заинтересовани страни в рамките на Европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС) или сътрудничеството между частни заинтересовани страни, както и в схеми със специфично тематично съдържание.

(⁷) Вж. заключения на Съвета от 12 март 2018 г., в които се призовава за по-нататъшно развитие на европейската политика по отношение на клъстерите с цел свързване в мрежа на регионалните клъстери въз основа на принципите за интелигентна специализация и разрастването им до общоевропейски клъстери на световно равнище, така че да се подкрепя появата на нови вериги за създаване на стойност в цяла Европа.

(⁸) Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на макрорегионалните стратегии на ЕС, COM(2019) 21 final.

(⁹) Асоциацията на търговските камари на региона на река Дунав подписа споразумението за сътрудничество с Форума на търговските камари от района на Адриатическо и Йонийско море с цел обмен на опит и сътрудничество във връзка с проекти, в които двете стратегии се допълват взаимно.

(¹⁰) Вж. например новосъздадената SDSN за Черно море (<http://sdsn-blacksea.auth.gr/>) и <http://unsdsn.org/news/2018/10/31/presenting-a-new-regional-chapter-sdsn-black-sea/>, SDSN за Средиземноморието (<http://www.sdsn-mediterranean.unisi.it/>) и SDSN за Северна Европа (<https://www.unsdsn-ne.org/>).

5.2. Липсват надеждни подробни данни, които да позволяват сравнения между регионите и между секторите. Има обща необходимост от въвеждане на функциониращи мрежи и управление на съществуващите бази данни, евентуално основани на големи масиви от данни, но също и на конкретна информация.

5.3. Същевременно освен осигуряването на обществен достъп до тези взаимосвързани функционални бази данни е необходимо и да се повиши способността на гражданите да използват съществуващите данни и информация. От съществено значение е наличието на техническа подкрепа за макрорегионалните стратегии и предоставянето на достъп до инструментите за използване на съответните данни, за да се подпомогнат както местните и националните правителства, така и действащите лица участниците от частния сектор. Това следва да се организира на централно равнище, но да бъде насочено към съответните региони.

5.4. Изграждането на мрежи между социалните партньори, местните социално-икономически участници и организациите на гражданското общество в пространствено, но и в секторно отношение (чрез използване на подхода на четворната спирала), както и активното им участие в процеса на вземане на решения, планиране и оценяване на политиките е изключително полезно за бъдещото прилагане на макрорегионални стратегии с оглед на насърчаването на сближаването и социалната и екологичната устойчивост.

5.5. Освен това трябва да се приемат конкретни политически инициативи за засилване на създаването и развитието на междурегионални клъстери и партньорства чрез клъстери ⁽¹¹⁾:

- i) преформулиране на критериите за участие в клъстери, подпомагани от ЕС и с национални средства, за да се засили участието на по-успешни корпорации, без да се излага на риск самоопределянето на мрежите и относителната автономност на участващите партньори;
- ii) финансирането и по-специално другите начини за подпомагане на клъстерите и мрежите — например данъци и свързани с процесите мерки — следва да се увеличат своевременно, така че продължителността на клъстерите да не бъде ограничена на етапа на проектирането и да им бъде позволено да постигнат максималното си потенциално равнище на организационна зрялост и финансова самостоятелност ⁽¹²⁾;
- iii) в националното и (между-) регионалното стратегическо планиране следва да се вземат предвид променящите се обстоятелства в световен план и начините за подпомагане на местните дейности за създаване на клъстери в тази рамка. Освен това следва да има повече стимули за създаване на структури за свързване на съществуващите клъстери помежду им в регионално и междусекторно отношение, като по този начин се използва взаимното допълване на цялостните интервенции;
- iv) обосноваването искане за разглеждане на местните характеристики и особености често води до клъстери без международна насоченост извън трансграничното измерение на конкретния регион. Това трябва да се подобри и прилаганите благоприятстващи политики следва да мобилизират социално-икономическото действие на глобалния курс, като се има предвид значението на интернационализацията на стопанската дейност. В допълнение това ще помогне за скъсяване на времето между политическите инициативи и вземането на бизнес решения.

5.6. Съществуващите и бъдещите макрорегионални стратегии ще извлекат значителни ползи от ефективните инициативи за изграждане на мрежи в областта на образованието и административните услуги, както и от ефективните междурегионални научноизследователски и иновационни екосистеми и от основните и приложните НИРД. В текущата консултация относно преразглеждането на плана за EUSDR беше посочено, че капацитетът на местните и регионалните администрации ще бъде засилен чрез инициативи за изграждане на капацитет, проекти за сътрудничество, мрежи за взаимно обучение, обмен на добри практики и препоръки за политиките. Това би могло да се подкрепи чрез финансиране в малък мащаб (като глобални субсидии или други инструменти) за местните участници (малки предприятия, организации на гражданското общество, младежки организации, академичните среди), което ще улесни създаването на приобщаваща среда за иновации на транснационално равнище.

5.7. Особено що се отнася до работата в мрежа в областта на образованието, дейностите могат да бъдат интегрирани в съществуващите структури като програма „Еразъм+“. Препоръките за политиките следва да се съсредоточат върху основните аспекти на конкретния географски район, с цел да се създадат нови възможности за подобрени продукти и услуги и да се насърчи предприемачеството, и в крайна сметка да се подкрепи ученето през целия живот на човешкия капитал на местно равнище във връзка с изискванията, произтичащи от цифровизацията на производството.

5.8. В регионите от четирите макрорегионални стратегии имаме дълга традиция на исторически, социално-икономически, културни и политически връзки, които може да бъдат както с положителен, така и с проблематичен характер. Тези връзки може да се използват по конструктивен начин чрез насърчаване на алтернативни инструменти за междурегионално обединяване в клъстери и сътрудничество, като например Европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС).

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹¹⁾ Конкретните предложения са в съответствие с първия „Доклад за напредъка на европейските стратегически партньорства между клъстери“, изготвен от Европейската обсерватория за клъстери и индустриални промени (#EOCIC), в който се прави преглед на първите резултати, опита и добрите практики, постигнати от второто поколение европейски стратегически партньорства между клъстери за излизане на международния пазар (ESCP-4i)

⁽¹²⁾ Тази необходимост от своевременно увеличаване на финансирането е свързана и с предложението за съвместни инициативи за създаване на клъстери в частта COSME на програмата за единния пазар.

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

544-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 19.6.2019 Г. — 20.6.2019 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — План за инвестиции за Европа: преглед на постигнатото и последващи мерки“

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Докладчик: **Petr ZAHRADNÍK**Съдокладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Консултация	Европейска комисия, 18.2.2019 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	4.6.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	180/0/8

1. Заключение и препоръки

1.1. Като цяло ЕИСК приветства Плана за инвестиции за Европа заради приноса му към насърчаването на инвестициите в ЕС и по-ефективното използване на ограничените финансови ресурси за целите на стратегическите общоевропейски инвестиции като нов вид преразпределение на средствата на ЕС. ЕИСК препоръчва да се определи цел за инвестициите в ЕС като един от критериите за дългосрочна и устойчива инвестиционна политика; инвестиционната цел би могла да бъде част от редовния цикъл на европейския семестър и да бъде оценявана ежегодно.

1.2. Целта на Плана за инвестиции за Европа и на публично насърчаваните инвестиции като цяло следва да бъде подкрепата на стратегическите цели на ЕС, включително: а) насърчаване на устойчиво икономическо и социално сближаване във възходяща посока между държавите членки, б) устойчиво инвестиране в съответствие с целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР), в) улесняване на справедлив, екологосъобразен и цифров преход, г) укрепване на икономическата устойчивост на европейските икономики, д) развитие на стратегическа инфраструктура, е) насърчаване на производителността, научните изследвания, развитието, иновациите, образованието и професионалното обучение ж) увеличаване на социалните инвестиции и з) подпомагане на конкурентоспособността на европейската икономика в глобален контекст, ЕИСК счита, че за постигането на тези цели в географско и секторно отношение ще са необходими допълнителни насоки.

1.3. Спешното създаване на единна система за класификация и на показатели за определяне на степента на устойчиви резултати, въз основа на ЦУР на ООН и заключенията на Европейския съвет от 20 юни 2017 г., ще помогне на инвеститорите да насочат своите инвестиции към устойчиви дейности ⁽¹⁾.

1.4. ЕИСК е убеден в огромния потенциал на иновативните финансови инструменти да обхванат областите, включени в предложената програма InvestEU. Комитетът вярва в полезните взаимодействия между програмата InvestEU и бъдещите програми с централно управление (например Механизма за свързване на Европа, „Хоризонт Европа“), като предпочита използването на инструмент, основан на възвращаемостта. За да се постигне това, е необходимо опростяване на регламентирането за случаи, когато се комбинират няколко програми или проекти.

1.5. Една от най-важните добавени стойности на програмата InvestEU е подпомагането на мащабни европейски проекти (Изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе (SESAR), Европейска система за управление на железопътното движение (ERTMS), интелигентни мрежи на ЕС), които разчитат на привличането на частни средства, но чието осъществяване изисква и действия от страна на Комисията за създаване на подходяща регулаторна и финансова рамка. Комисията следва да положи усилия да осигури участието на държавите членки в тези големи проекти.

1.6. ЕИСК счита, че към настоящия момент ЕС следва да бъде готов да поеме по-голям риск, за да стимулира в по-висока степен заетостта и стандарта на живот. Поради това Комитетът препоръчва да се разпределят по-големи задължения по МФР за целите на този инструмент.

1.7. ЕИСК решително подкрепя усилията на Комисията за установяване на основните пречки пред по-интензивните инвестиционни дейности в областта на единния пазар, интегрирането на инфраструктурата, необходимото образование и умения и синхронизирането на правилата за държавната помощ.

1.8. Въпреки това Комитетът счита, че преодоляването на недостига на инвестиции на ЕС, който е един от най-сериозните рискове за бъдещето на европейската икономика, би изисквало по-големи финансови усилия от страна на ЕС, държавите членки и частния сектор. Затова той призовава органите на ЕС да укрепят финансовия капацитет на програмата InvestEU в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.

1.9. От друга страна, Комитетът счита, че е необходимо да се положат повече усилия и да се определи по-здрава връзка между ЕФСИ (или съответно програмата InvestEU) и другите инвестиционни програми на ЕС и на държавите членки, като се насърчават необходимите полезни взаимодействия, като се избягва дублирането и припокриването с тях и инвестициите се ориентират към постигането на по-точни цели.

1.10. ЕИСК предлага да се разшири обхватът на програмата InvestEU, за да се предоставят на европейските дружества необходимите гаранции, които да им дават възможност да инвестират извън територията на ЕС и да насърчават търговията с ЕС.

1.11. ЕИСК настоятелно препоръчва Комисията да увеличи усилията си за повишаване на осведомеността сред европейските предприятия и граждани относно ползите, получени от Плана за инвестиции за Европа, особено по отношение на МСП, като по този начин ги информира за приноса на ЕС.

2. Общ контекст на предложението и основни факти

2.1. Настоящото становище се основава пряко и произтича от заключенията, приети в становището относно „Програмата InvestEU“ ⁽²⁾, както и в други становища относно многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2021—2027 г. и относно икономическите и инвестиционните показатели на ЕС ⁽³⁾. Затова заключенията, изразени изрично в тези становища, няма да бъдат повтаряни в настоящия документ, в който по подразбиране се изразява съгласие с тях.

2.2. В съобщението на Европейската комисия относно „План за инвестиции за Европа: преглед на постигнатото и последващи мерки“ напълно се споделят заключенията от приетото становище относно „Програмата InvestEU“ ⁽⁴⁾, и по-специално следните точки:

— инвестиционната дейност е единственият основен макроикономически показател, който не е достигнал своето равнище отпреди кризата от периода 2006—2007 г., и поради това насърчаването на използването на всички съответни инструменти за подкрепа на тази дейност е напълно оправдано и основателно;

— създаването на финансов инструмент за подкрепа на инвестициите, който се основава на принципа на гаранциите, представлява значително нововъведение във финансирането на големи инвестиционни проекти от обществен интерес;

⁽¹⁾ Съгласно Плана за действие на Европейската комисия относно финансирането за устойчив растеж.

⁽²⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 131.

⁽³⁾ ОВ С 440, 6.12.2018 г., стр. 106, ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 83, ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 90, ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 126, ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 312 и ОВ С 159, 10.5.2019 г., стр. 49.

⁽⁴⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 131.

- привличането на частен капитал е много полезно и желателно за тази цел. Лошо планираните публично-частни партньорства (ПЧП) обаче в крайна сметка може да струват повече, отколкото предоставянето на същите услуги директно от публичния сектор. В ЕС трябва да бъдат приоритет публичните инвестиции във висококачествени и достъпни публични услуги на разумни цени;
- в допълнение към местните инвестиции следва да се предоставя подкрепа и за инвестиции, които имат значително трансгранично измерение. Моделът може да се използва и за реализиране на извършваните от ЕС инвестиции за развитие извън ЕС;
- осъществяването на структурни реформи на равнището на държавите членки, както и в целия ЕС като цяло може да засили ефекта от инвестиционните дейности;
- извършваните инвестиции следва да посрещат нуждите на единния пазар, когато е целесъобразно, във всичките му измерения, на функционирането на финансовите пазари, транспортната и енергийната инфраструктура, както и на подготовеността на човешките ресурси да отговорят на тези предизвикателства.

2.3. Съобщението на Европейската комисия е с по-широк обхват от обикновено, като се обръща внимание на необходимостта от премахване на пречките, които възпрепятстват възстановяването на по-големи инвестиции и по-ефективното използване на финансовите инструменти в подкрепа на инвестициите.

2.4. Докато в проекта на регламент относно програмата InvestEU се разглеждат главно техническите параметри на този инструмент, съобщението на Комисията се съсредоточава по-специално върху икономическия, политическия и социалния контекст, както и върху анализа и описанието на средата, в която той ще се използва. ЕИСК изразява съгласие с тази обща позиция.

2.5. Първият основен приоритет на Комисията „Юнкер“ (края на 2014 г. – началото на 2015 г.) беше да спомогне за премахване или намаляване на недостига на инвестиции в ЕС след кризата. Без достатъчно и рентабилни инвестиции не могат да бъдат осигурени бъдещият икономически просперитет на Европа и нейната икономическа конкурентоспособност в световен мащаб. Затова беше приет и осъществен проектът „План за инвестиции за Европа“, който след 2020 г. ще намери израз основно в програмата InvestEU. В центъра му е залегнал финансов инструмент, изграден въз основа на бюджетна гаранция. ЕИСК счита, че този инструмент е подходящ не само за осигуряване на инвестициите в рамките на ЕС, но може да бъде и високоэффективна европейска платформа за разработване и подпомагане на инвестиционни проекти извън ЕС (във връзка с новите цели на многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2021—2027 г. по отношение на външната дейност, глобализацията и по-големия брой външни проекти).

2.6. Рентабилността и ефективността на инвестициите зависят от наличието на стабилна икономическа структура. Затова структурните реформи се считат за предварително условие, чрез което да се гарантира постигането на очакваното въздействие от инвестициите. Значителните структурни недостатъци водят до широк кръг от пречки – регулаторни, административни, пречки пред лоялната конкуренция и т.н. Тези пречки са сериозни както на национално, така и на трансгранично равнище.

2.7. ЕИСК оценява факта, че ЕС подкрепя възможно най-отворена среда както за инвестициите, така и за търговията, при условие че се спазват трудовите и социалните права и се опазва околната среда. Същевременно обаче обръща специално внимание на все по-задълбочаващия се глобален политически и стратегически риск, с който може да са свързани някои чуждестранни инвестиции. ЕИСК приветства и подкрепя въвеждането на защитна функция за определени чуждестранни инвестиции, чиято основна цел е свързана не с бизнеса или икономиката, а с политиката и властта.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК оценява ползите от Плана за инвестиции за Европа, по-специално по отношение на следното:

- по време на кризата частното финансиране беше в застой и поради това финансовите нужди не бяха посрещнати. Инвеститорите започнаха да разглеждат рисковете много по-внимателно и задълбочено. Планът за инвестиции за Европа се доказва като подходяща, безопасна, практична и внимателно обмислена платформа за стимулиране на инвестициите и привличане на частно финансиране;
- Планът за инвестиции за Европа допринесе положително за целенасочения и систематичен мониторинг на случаите на пазарна неефективност или неблагоприятни инвестиционни ситуации и спомогна за адаптиране на възприятията за риска към необходимостта да им се обърне внимание по съвместим с пазара начин;
- от примерите за подпомагани проекти, посочени в съобщението на Европейската комисия, ясно проличава, че ако не съществуваша Планът за инвестиции за Европа и Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), частният капитал никога нямаше да бъде насочен към този вид проекти без достатъчно гаранции и подходящо покритие на риска (освен ако целта не е благотворителност), а поради характера си публичните ресурси за такива инициативи биха били ограничени;

— Планът за инвестиции за Европа и ЕФСИ изискват проектите да преминават тест за директна финансова възвращаемост и по този начин да отговарят на наложения им минимален стандарт за качество.

3.2. През 2018 г. общият размер на публичните и частните инвестиции в ЕС е 20,5 % от БВП на ЕС, все още повече от два процентни пункта по-нисък от равнището през 2007 г. Бавното възстановяване на равнището на инвестициите след 2013 г. се дължи както на публичните, така и на частните инвестиции.

3.3. През периода 2014—2018 г. публичните инвестиции в ЕС-27 са средно 2,86 % от БВП (2,68 % в еврозоната), в сравнение с 3,4 % от БВП между 2009 г. и 2013 г. (3,2 % в еврозоната) ⁽³⁾. По-специално нетното образуване на основен капитал като цяло е отрицателно от 2014 г. до 2017 г., което показва спад на публичния капитал. Тъй като това е в противоречие с целите на Плана за инвестиции за Европа на макроравнище, ЕИСК насърчава Европейската комисия да предприеме мерки за насърчаване на публичните инвестиции на равнището на държавите членки. Тези мерки следва да бъдат включени в специфичните за всяка държава препоръки, заедно с другите съответни инструменти на европейския семестър.

3.4. Недостигът на инвестиции се дължи най-много на недостига на частни инвестиции. Предвид това общият размер на Плана за инвестиции беше твърде нисък от самото начало. За период от пет години Европейският съюз планира да мобилизира инвестиции в размер на 500 милиарда евро, което е 100 милиарда евро или приблизително 0,6 % от БВП на ЕС на година.

3.5. ЕИСК е наясно с обхвата на финансовите инструменти, средствата по които подлежат на връщане, за подпомагане на инвестиционната дейност в ЕС, както и с техния все още неизползван потенциал. Например те полагат основите за много по-ефективно и подходящо използване на наличните средства. За разлика от субсидиите, тези средства подлежат на връщане и впоследствие могат да бъдат използвани многократно в зависимост от тяхната обрщаемост. Освен това очакваното затягане на паричната политика и намаляването на кредитирането може допълнително да повишат тяхната привлекателност. Ако се управляват по подходящ начин от гледна точка на икономическата политика и управлението, те улесняват създаването на стабилна финансова основа за много дългосрочна (дори с продължителност от няколко десетилетия) подкрепа за инвестиции от обществен интерес (от съществено значение е да се определи какво означава обществен интерес; в момента преобладаващото мнение е, че финансовите инструменти са подходящи, когато става въпрос за отстраняване на различни видове пазарна неефективност). Развитието на финансовите инструменти също така спомага за насърчаването на промени във финансовите продукти, предлагани на националните пазари, а също и на общоевропейския пазар на финансовото посредничество, както и за укрепване на неговото многообразие и на многообразието от налични финансови продукти и решения.

3.6. Същевременно ЕИСК подчертава, че не всеки проект е подходящ за финансиране от финансовите инструменти (общият критерий за целесъобразност е наличието на пазарна среда и рискът от пазарна неефективност в нейните множество форми). Когато проектът е доказал, че заслужава подкрепа чрез финансовите инструменти, ефектът се постига по три основни начина:

- чрез подкрепа за проект, който е в състояние да постигне допълнителни и измерими ползи (например повишаване на рентабилността, повишаване на производителността). В този случай бенефициерите на помощта са почти изключително отделни дружества или техни групи, например кълстери;
- чрез икономии при изпълнението на съществуващите процеси (например намаляване на потреблението и разходите за енергия и намаляване на текущите разходи чрез оптимизиране на процесите). В този случай органите от публичния сектор може да бъдат подпомагани чрез финансовите инструменти по същия начин, както и стопанските субекти;
- чрез определяне на финансово участие за потребителите на даден продукт или услуга. Това участие може да бъде допълнително подкрепено от целева субсидия или друга национална или регионална програма за подкрепа, която дава възможност средствата по даден финансов инструмент да подлежат на връщане.

3.7. ЕИСК обръща внимание на една изключително важна част от съобщението на Европейската комисия, в която се установяват съществуващите пречки. Това са преди всичко пречки пред единния пазар и необходимостта от по-нататъшното му задълбочаване и премахване на пречките (както чрез преодоляване на съществуващите административни и регулаторни пречки, така и чрез осъществяване на технологична модернизация на единния пазар чрез реализирането на цифровия единен пазар и свързаната стратегия за изпълнение). Комитетът също така обръща внимание на потенциала за развитие на капиталовите пазари и тяхното включване в съюза на капиталовите пазари. Съществуват и пречки пред интегрирането на транспортната и енергийната инфраструктура, но и потенциал за това или чрез развитие на трансевропейските мрежи, или въз основа на енергиен съюз. Важно е да се има предвид и човешкото измерение и необходимите образование и умения на работната сила (в съответствие с принципите на европейския стълб на социалните права), както и синхронизирането на правилата за държавната помощ. От гледна точка на оптимизирането на полезните взаимодействия по МФР за периода 2021—2027 г. ЕИСК отбелязва също така, че е необходимо да се гарантира максимално съответствие с ЕСИ фондовете.

⁽³⁾ Европейска икономическа прогноза. Статистическо приложение. Европейска комисия, ноември 2018 г.

3.8. ЕИСК счита, че е необходимо да се положат повече усилия и да се установи по-голяма съгласуваност между ЕФСИ (или съответно програмата InvestEU) и другите инвестиционни програми на Европейския съюз, както и програмите на държавите членки. Това ще спомогне за насърчване на необходимите полезни взаимодействия и за избягване на дублирането между програмите.

3.9. Публично стимулираните инвестиции следва да бъдат насочени към точни цели, които са ясно и стратегически определени на европейско равнище, за да бъдат постигнати стратегическите цели на Съюза. Областите, които ще бъдат подкрепени, са посочени в параграф 1.2 от настоящия документ. Предвид това ЕИСК счита, че ще бъде необходимо да се предоставят допълнителни насоки, особено по отношение на секторното разпределение на кредитирането, за ЕФСИ и за бъдещата програма InvestEU.

3.10. По-конкретно по отношение на плана за действие на Европейската комисия за финансиране на устойчивия растеж, спешното създаване на единна система за класификация и на показатели за определяне на степента на устойчивост трябва да бъде подкрепено от цялостно разбиране на въздействието на икономическите дейности и инвестициите върху екологичната устойчивост и ресурсната ефективност, както и върху социалните цели и целите в областта на управлението, в съответствие с ЦУР на ООН и заключенията на Европейския съвет от 20 юни 2017 г. Този подход следва да помогне на инвеститорите да насочат своите инвестиционни потоци към устойчиви дейности, които дават възможност за цялостно, всеобхватно, интегрирано и ефективно изпълнение на Програмата до 2030 г.⁽⁶⁾

3.11. В първоначалния план „Юнкер“ бяха гарантирани или подкрепени 21 милиарда евро, за да бъдат привлечени средства в размер до 315 милиарда евро. В програмата InvestEU Комисията предлага мерки за подкрепа в размер на 38 милиарда евро (+ 9,5 милиарда евро от финансови партньори), за да бъдат привлечени средства в размер до 650 милиарда евро. На пръв поглед инициативата InvestEU удвоява капацитета на плана „Юнкер“, като освен това дава възможност на държавите членки да предвидят до 5 % от разпределения за тях средства по линия на политиката на сближаване за четирите компонента на гаранцията. ЕИСК приветства така укрепения инструмент, но счита, че ангажиментът за 15,2 милиарда евро, или 1,2 % от следващата МФР, не е достатъчен за постигане на целта за стимулиране на инвестициите до равнищата отпреди кризата. Ангажимент в размер на 2 % (25,5 милиарда евро) например би могъл да привлече допълнителни публични и частни инвестиции в размер на над 1 трилион евро.

3.12. Необходимо е да се насърчава и подкрепя участието на европейски дружества и консорциуми в международни търгове и обществени поръчки. Обхватът на програмата InvestEU би могъл да бъде разширен, така че да обхваща всички географски райони и да предоставя гаранции на европейски дружества, които инвестират извън ЕС. Това би могло да бъде първата практическа реакция на инициативата „Един пояс, един път“.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК препоръчва да се обърне подходящо внимание на това как да се гарантира премахването на пречките на национално и регионално равнище в съответствие с принципа на субсидиарност.

4.2. ЕИСК призовава Европейската комисия ясно и недвусмислено да определи възможностите за интегриране на ЕФСИ, бъдещата програма InvestEU и ЕСИ фондовете. В предложението за регламент на много места се споменават положителни взаимодействия между главите и програмите на МФР, но на практика тези положителни взаимодействия далеч не са улеснени. Настоящата практика показва, че има ограничения във възможността за комбиниране на ЕФСИ с ЕСИ фондовете. Според ЕИСК не е желателно това да продължи в бъдеще и предлага да бъдат определени ясни правила, които да дават възможност за използване на ЕСИ фондовете (под формата на субсидия) и ЕФСИ (под формата на финансов инструмент) за един и същ проект.

4.3. ЕИСК призовава Европейската комисия да възприеме цялостна позиция относно инвестициите, когато се застъпва за удължаване на срока на действие на ЕФСИ. Държавите членки трябва да получат възможност да разполагат с необходимите фискални ресурси за публични инвестиции. Тъй като съгласно настоящите фискални правила на Европейския съюз разходите неизменно са свързани с данъчните приходи, Европейската комисия трябва да заеме водеща роля в решителните действия с ефективни инструменти срещу данъчните измами, избягването на данъчно облагане, изпирането на пари и незаконната дейност на данъчните убежища. Това предполага елиминиране на нелоялната данъчна конкуренция, практикувана днес от някои държави членки, която благоприятства агресивното данъчно планиране на многонационалните дружества.

4.4. Някои видове инвестиции, като например за публична инфраструктура, могат да бъдат предоставяни по-ефективно и с по-ниски разходи за обществото, като се използва публичният сектор, а не публично-частни партньорства. Насърчава се Европейската комисия в такива случаи да даде възможност на държавите членки да правят достатъчно инвестиции, без да съкращават социалните разходи. Съгласно дългогодишната рационална теория и практика на публичните финанси бъдещите поколения, които се възползват от настоящите инвестиции, следва да платят справедлив дял от тяхното финансиране чрез емитирането на държавни облигации в момента. Ако публичните инвестиции се финансират единствено от сегашното поколение чрез по-високи данъци или по-ниски държавни разходи, настоящата тежест върху него би била прекомерно голяма. На практика това означава да се повиши гъвкавостта на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) чрез т.нар. златно правило: за целите на изчисляването на публичния дефицит да не се отчитат разходите за публични инвестиции. Гъвкавият подход към прилагането на новия коригиран ПСР, въведен от Комисията през 2014 г., оказва положително въздействие върху растежа. Трябва да продължи да се прилага и да бъде насочен към инвестиции от голям обществен интерес.

⁽⁶⁾ Вж. (2019)0325 законодателна резолюция на Европейския парламент от 28 март 2019 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за насърчване на инвестициите в устойчиво развитие (COM(2018)0353 – C8-0207/2018 – 2018/0178(COD)).

4.5. Реформата на ИПС може да осигури необходимото управление за една адекватна инвестиционна политика. По-специално завършването на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари, както и пускането на техните инструменти в действие може да подпомогне финансирането на дружества, особено на МСП. ЕИСК счита, че това е спешно необходимо, и изразява съжаление във връзка със забавянията от страна на Европейския съвет в това отношение.

4.6. ЕИСК счита, че ще бъде необходимо да се предоставят допълнителни насоки по отношение на секторното разпределение на помощта от ЕФСИ и бъдещата програма InvestEU. Според Комитета инвестициите следва да имат приоритет в три сектора: а) изграждането на европейски екологосъобразен и цифров икономически модел, б) научните изследвания, развойната дейност и иновациите, и в) образованието и обучението. За да се гарантира справедлив преход към жизнеспособен екологосъобразен и социален модел, инвестициите от социален характер следва да бъдат насърчавани в съответствие с насоките, посочени в препоръките на Групата на високо равнище относно инвестициите в социално подпомагане и подкрепа ⁽⁷⁾.

4.7. Одити на извадки от проекти в компонента за инфраструктура и иновации, извършени от Европейската сметна палата (ЕСП) и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), сочат, че около една трета от проектите е можело да бъдат финансирани изцяло от източници, различни от ЕФСИ. Инициаторите на проекти предпочитат ЕФСИ основно поради по-ниските разходи по финансирането и отчасти поради по-дългия срок на погасяване на кредитите.

4.8. Отчитането на проект, който е щял да бъде осъществен чрез източници на финансиране, различни от ЕФСИ, като допълнителен по отношение на ЕФСИ, е в съответствие с обичайното, нетехническо разбиране на допълняемостта. Така се повдигат въпроси доколко определението и практическото прилагане на допълняемостта в регламента и практиката на ЕФСИ са подходящи за реалната икономика. Това може да подкопае надеждността на така необходимия ЕФСИ. Поради това ЕИСК счита, че дейностите по ЕИФ следва да бъдат съсредоточени основно върху проекти, които са наистина допълнителни, в смисъл че не биха били реализирани при липсата на финансиране от ЕФСИ, за да се гарантира максимален ефект върху реалната икономика и да се насърчи доверието в ЕФСИ от страна на широката общественост.

4.9. Както отбелязва Европейската сметна палата, поради използваната методика за изчисляване на мобилизираните инвестиции в някои случаи е надценена степента, до която на практика се е стигнало до допълнителни инвестиции в реалната икономика благодарение на подкрепата от ЕФСИ. Освен това ЕИСК счита, че Европейската комисия следва да изпълни препоръката на Европейската сметна палата за разработване на съпоставими показатели за изпълнение и мониторинг за всички финансови инструменти и бюджетни гаранции на ЕС, за да се увеличи прозрачността и способността за оценяване на техните резултати.

4.10. Както отбелязва ЕСП, ЕФСИ също така е заменил отчасти финансирането чрез други финансови инструменти на ЕС под централно управление, по-специално в областите на транспорта и енергетиката. Комитетът насърчава Комисията и ЕИБ да обърнат внимание на потенциалното бъдещо припокриване между операциите в рамките на компонента за инфраструктура и иновации на ЕФСИ и финансовите инструменти по европейските структурни и инвестиционни фондове.

4.11. За да се осигури правилна оценка на мобилизираните инвестиции от ЕФСИ, ЕИСК насърчава Европейската комисия систематично да концептуализира събирането на данни, които са необходими за извършването на статистическия последващ анализ с цел оценяване на предварителните прогнозни мултипликатори на отделните проекти. Това може да спомогне за подобряване на бъдещите предварителни изчисления.

4.12. ЕИСК препоръчва в допълнение към Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси (предвиден да подкрепя предимно големи инвестиционни проекти с ясна европейска добавена стойност) да функционира мрежа от национални и регионални консултантски служби с последователна методология и тълкуване в целия ЕС, която да предоставя консултантски услуги, по-специално на МСП и техните проекти с по-голяма регионална насоченост.

4.13. ЕИСК отново изтъква необходимостта от извършване на тест за допустимост на проектите по отношение на подлежащото на връщане финансиране чрез финансовите инструменти и препоръчва Европейската комисия да създаде експертна платформа. При този тест трябва да бъдат спазени трите основни изисквания за финансовите инструменти: ефективност (която се гарантира от управителя на тези фондове при изпълнението на неговите задължения, като по този начин общественият интерес се удовлетворява по начин, който е качествено различен от субсидиите); полезност (която се основава на легитимността на всяка програма или част от нея, предвидена за инструменти, средствата по които подлежат на връщане); и устойчивост на неговите икономически, социални и екологични измерения (която се основава на принципа, че средствата по револвиращите инструменти на определение следва да подлежат на връщане).

⁽⁷⁾ Инвестирането в социални грижи и подпомагане – европейска повеля Investing in Social Care & Support . A European Imperative.

4.14. Регламентът за ЕФСИ не установява критерии за географско разпределение за предоставяните по него гаранции. В него се посочва, че те се управляват от търсенето. В Рамката за инфраструктура и иновации управителният комитет на ЕФСИ обаче е посочил индикативна географска диверсификация и пределна стойност за географска концентрация. Регламентът не определя пределни стойности за концентрация за рамката за МСП. Комитетът е твърдо убеден, че Планът за инвестиции за Европа и бъдещата програма InvestEU трябва да бъдат инструменти за икономическо и социално сближаване, а не за раздалчаване между държавите членки. Въпреки че предоставената от Европейската комисия информация показва, че тенденцията към географска концентрация частично е коригирана през 2018 г., въпросът е достатъчно важен, за да бъдат приети политически насоки и регулаторни промени, необходими за прекратяването на тази ситуация. Като начин за подобряване на ситуацията Комитетът приветства създаването на национални насърчителни банки и институции в държавите, в които такива няма, за да си сътрудничат с ЕФСИ и ЕИБ, и насърчава всички държави членки да го направят.

4.15. ЕИСК отбелязва, че особено през следващия програмен период на фискалната рамка ще бъде по-важно финансовите инструменти да имат конкретна функция за конкретна цел и предложените правила да предполагат широк набор от комбинации между тях, като по този начин се създаде възможност за предоставяне на „индивидуализирани“ решения за отделните проекти. Финансовите инструменти не са хомогенни по вид и за конкретен вид проект могат да бъдат предвидени кредит, гаранция, пряка капиталова вноска или облигации за проекти. При използването на тези инструменти на практика следва да се отдава предпочитание на „индивидуализираните“ решения, тъй като именно чрез тях може да се използва в пълна степен потенциалът на финансовите инструменти.

4.16. Ако структурните реформи като цяло се считат за важни за постигането на по-високо равнище на инвестициите, те трябва да бъдат изрично и подробно формулирани. Редица структурни корекции и реформи по време на периода на прилагане на политики на бюджетни ограничения в участващите в програмата държави задълбочиха слабото частно и публично търсене, влошиха безработицата, увеличиха несигурността и намалиха доходите на домакинствата и очакванията за продажби на предприятията. По този начин те допринесоха за увеличаване на недостига на инвестиции. Поради това ЕИСК препоръчва да се насърчават реформите, които: а) подобряват бизнес средата, б) улесняват финансирането на предприятията – по-специално на МСП, в) увеличават производителността, г) насърчават научните изследвания, развойната дейност, иновациите и обучението, д) насърчават създаването на качествени работни места, е) укрепват колективното договаряне и социалния диалог на европейско и национално равнище, ж) засилват вътрешното търсене, з) повишават икономическата устойчивост, и и) осигуряват възможност за подходящо равнище на публичните инвестиции, например чрез създаване на ефективен капацитет за планиране в публичния сектор.

4.17. Наред с необходимостта от подобряване на взаимодействието между инвестиционните програми на ЕС и държавите членки, е необходимо също така да се популяризират сред гражданите постиженията на тези програми: очаква се около 94 5000 МСП да извлекат полза от ЕФСИ и още много други – от програмата InvestEU. Ползвателите се МСП трябва да бъдат информирани за подкрепата, получена от ЕС, например чрез поясняващо изявление във връзка с договора за финансиране, както и чрез използването на логото на Европейския съюз върху договора.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския Съвет (Среща на върха на държавите от еврозоната), Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към укрепване на международната роля на еврото“

(COM(2018) 796 final)

(2019/C 282/05)

Докладчик: **Philip VON BROCKDORFF**

Съдокладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

Консултация	Европейска комисия, 24.1.2019 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	4.6.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	200/3/3

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК отбелязва, че международната роля на еврото все още не се е върнала на равнището преди финансовата криза. Въпреки че Комитетът приветства и счита за необходими предложените от Европейската комисия мерки, съдържащи се в съобщението, те може да не постигнат достатъчно, предвид мащаба на социалните и икономическите предизвикателства пред еврозоната. Социалното и икономическото сближаване, както и насърчаването на конкурентоспособността и иновациите, особено за малките и средните предприятия (МСП), следва да бъдат основата, върху която икономиката на еврозоната да набира скорост и да подкрепя укрепването на международна роля на еврото.

1.2. ЕИСК настоятелно призовава ЕС да удвои усилията си за по-голямо социално и икономическо сближаване в целия ЕС. Все още съществуват големи различия между държавите членки, както и в рамките на самите тях, и тези различия са пречка пред използването на икономическите възможности, които биха могли да са от полза за ЕС като цяло.

1.3. ЕИСК предупреждава, че текущите технологични пробиви като финансовите технологии и цифровизацията и появата на други международни валути в по-дългосрочен план могат потенциално да насърчат многополюсна система, основана на повече от една ключова валута.

1.4. ЕИСК счита, че еврото има капацитета да подобри международния си статут. Същевременно обаче Комитетът предлага основният приоритет за еврозоната да бъде преди всичко да въдвори ред в дома си и да постигне интегритет и просперитет, като подобри перспективите си за растеж и възстанови устойчивостта на публичните финанси. Този процес, който, наред с другото, изисква завършването на Икономическия и паричен съюз и на банковия съюз, трябва да бъде приоритетът при постигането на по-силна международна роля на еврото.

1.5. Надеждността на единната валута на ЕС, която е предварително условие за укрепване на международната роля на еврото, изисква допълнителни действия, насочени към стабилни национални фискални политики и политики за насърчаване на растежа, както и допълнителни усилия за по-здрав финансов сектор. Във връзка с това ЕИСК отново подчертава колко е важно да се подпомагат МСП и да продължи увеличаването на производителността като средство за подобряване на конкурентоспособността на еврозоната на международните пазари.

1.6. Комитетът счита, че финансовата нестабилност не бива да подкопава ползите от интегрирането на пазара, и призовава за постоянни действия за намаляване на необслужваните кредити по социално устойчив начин, особено след постигнатото в края на 2018 г. политическо споразумение относно капиталовите изисквания за лошите кредити на банките.

1.7. ЕИСК счита, че за да се повиши ролята на еврото като международна валута, следва да се преодолее разпокъсаността на пазара на държавни облигации на еврозоната, която силно намалява дълбочината и ликвидността на пазарите на такива облигации. Комитетът настоятелно призовава Комисията да проучи варианти за създаване на по-ликвидни и по-безопасни активи в евро.

1.8. Пътят към по-силна международна роля на еврото може да бъде донякъде улеснен от ЕЦБ, преди всичко чрез изпълнението на нейния мандат за поддържане на ценовата стабилност в еврозоната. Освен това подкрепата от страна на ЕЦБ за макроикономически политики и за по-задълбочен икономически и паричен съюз и съюз на капиталовите пазари дава допълнителен тласък за засилване на международната роля на еврото.

1.9. ЕИСК е също така на мнение, че са необходими допълнителни мерки за задълбочаване на европейския финансов сектор, включително укрепване на европейската инфраструктура на финансовия пазар и солидни референтни показатели за лихвените проценти. Освен това се счита, че насърчаването на по-широкото използване на еврото в стратегическите сектори също има решаващ принос за засилване на международната роля на еврото.

1.10. И накрая, Комитетът настоятелно призовава държавите членки да възприемат по-единен подход в международната дипломация, което от своя страна би могло да доведе до по-големи възможности за търговия. Този единен подход би могъл да бъде стимулиран и от заемането на по-проактивна позиция, която да се стреми да защити преди всичко интересите на ЕС, особено чрез предвиждане на предприятиите от Китай и САЩ стратегически и дипломатически инициативи.

2. Контекст на становището

2.1. В публикуваното през декември 2018 г. съобщение „Към укрепване на международната роля на еврото“⁽¹⁾ се твърди, че има възможност за допълнително развитие на глобалната роля на еврото, така че тя да е по-съизмерима с политическата, икономическата и финансовата тежест на еврозоната. Постигането на тази цел изисква допълнително укрепване на структурата на Икономическия и паричен съюз, включително чрез приемането на всички неприети предложения за завършването на банковия съюз и решителен напредък по отношение на съюза на капиталовите пазари.

2.2. Настоящият работен документ е в съответствие с призивите, отправени в предходни становища на ЕИСК⁽²⁾ ⁽³⁾, в които се подчертава фактът, че завършването на банковия съюз и на съюза на капиталовите пазари е от първостепенна важност за осигуряването на конкурентоспособна европейска бизнес среда както за големите, така и за малките предприятия и за създаването на истинска единна европейска валута.

2.3. В Римската декларация от 2017 г. ръководителите на 27-те държави членки и на Европейския съвет, на Европейския парламент и на Европейската комисия заявиха своя ангажимент да направят Европейския съюз по-силен участник на световната сцена чрез разширяване на съществуващите партньорства и създаване на нови такива, насърчаване на стабилност и просперитет на регионално и световно равнище, формиране на събитията в световен мащаб и поемане на отговорности на международно равнище⁽⁴⁾.

2.4. От своя страна председателят на Европейската комисия в своята реч за състоянието на Съюза от септември 2018 г. подчерта значението на еврото в международната парична система и призова за повече действия, за да се гарантира, че то изпълнява пълноценно своята роля на световната сцена⁽⁵⁾.

2.5. В този контекст Комисията определи пътна карта за задълбочаване на Икономическия и паричен съюз⁽⁶⁾, в която се призовава за интегрирана и добре функционираща финансова система, включително за завършването на банковия съюз и на съюза на капиталовите пазари (СКП).

2.6. В съобщението относно съюза на капиталовите пазари⁽⁷⁾ се отбелязва, че Европейският съюз се нуждае от добре развити и интегрирани капиталови пазари с цел укрепване на международната роля на еврото. Един успешен съюз на капиталовите пазари ще допринесе за стабилността на финансовата система, за по-добър достъп до финансиране за предприятията и по този начин за повече възможности за инвестиции.

⁽¹⁾ COM(2018) 796 final.

⁽²⁾ ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 28.

⁽³⁾ ОВ C 197, 8.6.2018 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_bg_0.pdf

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_bg.pdf

⁽⁷⁾ COM(2018) 767 final.

2.7. По подобен начин научният и политически доклад на Съвместния изследователски център от 2016 г.⁽⁸⁾ показва, че стабилните макроикономически политики, задълбочаването на Икономическия и паричен съюз на ЕС и развитието на съюза на капиталовите пазари ще допринесат за по-нататъшното укрепване на ролята на еврото на световните търговски и финансови пазари.

2.8. Европейската комисия препоръчва⁽⁹⁾ по-широкото използване на еврото при свързани с енергетиката проекти и финансови операции като средство за постигане на целите на енергийната политика на ЕС и за намаляване на риска от прекъсване на енергийните доставки, което ще спомогне за по-голяма независимост на европейските предприятия.

3. Общи бележки

3.1. Еврото извървя дълъг път в своята двадесетгодишна история. То много бързо се превърна във втората най-използвана валута в света (след щатския долар)⁽¹⁰⁾. По-конкретно, 60 държави в света използват, ще използват или са свързали своите парични единици към еврото. Същевременно еврото представлява около 20 % от международните резерви на чуждестранните централни банки, което показва значението му като сигурно средство за съхраняване на стойност, и съставлява една пета от международните дългови инструменти, емитирани от предприятията и чуждестранните правителства. И не на последно място еврото се използва широко за международни плащания: през 2017 г. около една трета от стойността на международните трансакции е била фактурирана или изплатена в евро (в сравнение с около две трети за щатския долар).

3.2. Използването на еврото в международен план е благоприятно, тъй като то: i) намалява валутния риск и свързаните с него разходи за европейските предприятия; ii) увеличава прозрачността на цените, което позволява на предприятията да се снабдяват с по-евтини суровини, а на потребителите — да купуват по-евтини стоки; iii) налага по-голяма инфлационна дисциплина, което води по принцип до по-ниски лихвени проценти, плащани от домакинствата и предприятията; iv) увеличава финансовата независимост и предоставя достъп до финансиране при по-благоприятни условия за заемане на средства от европейските предприятия (включително МСП) и правителствата, когато европейските финансови пазари станат по-интегрирани, по-дълбоки и по-ликвидни; и v) насърчава вътрешната за ЕС и международната търговия.

3.3. Същевременно укрепването на международната роля на еврото ще предостави на пазарните участници в целия свят допълнителен избор, като направи международната икономика по-малко уязвима на сътресения, свързани със силната зависимост на много сектори (например енергетика, суровини и производство на въздухоплавателни средства) от щатския долар.

3.4. Класирането между долара и еврото не се е променило през последните две десетилетия. Макар че разликата между двете валути се смали постепенно след въвеждането на еврото, тя отново се увеличи след началото на кризата в еврозоната. Това положение по всяка вероятност ще се запази в обозримо бъдеще, въпреки факта, че еврото се емитира от най-големия търговски блок в света. Следователно, изглежда, че укрепването на международната роля на еврото не е само въпрос на икономически мащаб и откритост, а е свързано преди всичко с ограничената му способност да осигурява стабилност по време на глобални финансови затруднения.

3.5. Все още има и други фактори, които възпрепятстват по-активното международно използване на еврото, включително:

- i. историческата доминираща роля на долара като международна резервна валута в световен план,
- ii. по-ниските разходи, свързани с използването на долара, и по-голямата му ликвидност при операциите на паричните пазари, и
- iii. непълната към момента интеграция на европейските финансови пазари, на които се основава единната валута.
- iv. Освен това фактът, че повечето международни финансови системи използват интернет платформи за търговия, клиринг и сетълмент на плащания, които са разположени извън еврозоната или се експлоатират от неевропейски дружества, не дава добри надежди за по-силна международна роля на еврото.

3.6. Укрепването на международната роля на еврото изисква също и една още по-стабилна и устойчива икономическа среда и по-безпроблемно функциониране на финансовата система. За тази цел бяха предложени редица инициативи за насърчаване на резултатите на икономиките от еврозоната⁽¹¹⁾ и за по-добро поемане на големи асиметрични сътресения в нея⁽¹²⁾. Акцентът обаче следва да се постави не само върху поемането на асиметрични сътресения, но и върху смекчаването на поведенческите различия в еврозоната, произтичащи от много различните икономически, социални и политически структури на нейните държави членки. Тези различия, особено във фискалната политика, промените в заплатите, производителността и управлението, застрашават бъдещите перспективи на еврото. Без някаква степен на фискален съюз структурата на общата валута остава незавършена, а еврозоната — уязвима на бъдещи финансови и икономически кризи.

⁽⁸⁾ <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC96913/lbna27754enn.pdf>

⁽⁹⁾ C(2018) 8111 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 767 final.

⁽¹¹⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication_-_long-term_budget_for_europes_priorities.pdf

⁽¹²⁾ COM(2018) 387 final.

3.7. По-нататъшната интернационализация на еврото може да доведе до по-големи рискове, потенциално поражащи нежелано временно поскъпване на валутата, особено по време на световни сътресения. Това на свой ред ще намали конкурентоспособността на местните производители и ще навреди на износа на еврозоната. Увеличеното международно използване на еврото може да доведе и до някои разходи, но те ще бъдат компенсирани от други ползи, като например по-голяма автономия по отношение на паричната политика и по-силно международно предаване на паричната политика.

3.8. В известна степен международната роля на еврото се дължи на самата еврозона, като инвеститорите от еврозоната са значителни купувачи на деноминирани в евро облигации, емитирани от резиденти извън нея. Международната роля на еврото обаче има силно изведен регионален характер и е най-голяма в държавите, разположени в непосредствена близост до еврозоната. По-специално, налице са много доказателства, които показват, че Лондонското сити играе ключова роля на пазара на деноминирани в евро облигации, емитирани от резиденти извън еврозоната, било то по отношение на предлагането или на търсенето, или като посредник. В този контекст излизането на Обединеното кралство от ЕС би могло да окаже определено въздействие върху този пазар.

3.9. От по-широка гледна точка международната роля на еврото ще бъде засилена, ако ЕС следва по-единна външна политика и настоява за последователен многостранен подход към търговията. Валутата на ЕС може да постигне висок международен престиж само ако ЕС действа единно и тези действия са подкрепени от неговата колективна дипломатическа и икономическа сила. Това следва да се прилага в сектори като енергетика, транспорт, промишленост и други сектори, в които интересите на ЕС и на еврозоната като цяло трябва да бъдат на първо място. Също така от съществено значение е ЕС да изразява единна позиция по геополитически развия, като например нарастващото влияние на Китай в международната търговия чрез неговата инициатива „Един пояс, един път“ — икономическа и дипломатическа програма, която би могла да преобрази и да доминира търговията в Азия и извън нея. ЕС трябва да извърши задълбочена оценка на последиците от тази икономическа и дипломатическа програма, тъй като тя ще засили глобалното икономическо присъствие на Китай. ЕС и особено еврозоната не могат да си позволят да бездействат, докато тази програма се разгръща.

4. Конкретни бележки

4.1. Предвид свързаните с еврото ползи, посочени в параграф 3.2, може да изглежда изненадващо, че не всички държави членки са се присъединили към еврозоната. Неприсъединяването може да се дължи на различни причини, като степента на готовност на съответните държави членки и постигането от тяхна страна на икономическите критерии, необходими за присъединяване към еврозоната, а в някои случаи и на все още съществуващите правни пречки за постигането на тези критерии. Като цяло, неучастието отразява разликите, които продължават да съществуват в рамките на ЕС, по отношение на социалното сближаване и икономическата конвергенция. Тези различия трябва да бъдат преодоляни, ако целта е разширяването на еврозоната да доведе до допълнителна икономическа стабилност в еврозоната и да я направи по-устойчива на външни икономически сътресения. Това от своя страна ще засили статута на ЕС като световна сила и ще укрепи допълнително международната роля на еврото.

4.2. Взаимодействието между фискалната и паричната политика в еврозоната е от решаващо значение за бъдещето на еврото и неговата международна роля. Стабилните макроикономически условия обаче зависят от промяната на позицията по фискални и парични въпроси с цел решаване на проблемите, свързани с устойчивостта на държавния дълг, и увеличаване на перспективите за растеж. Освен това положението е различно в рамките на еврозоната поради недостатъчно оптималния микс от фискални, структурни и парични политики след глобалната финансова криза, което доведе до неравномерно споделяне на тежестта на корекцията между държавите членки от еврозоната. Това е отражение на действащата институционална уредба, на която се основава еврото, която ограничава отделните държави членки и на която липсват инструменти за осигуряване на ефективна, координирана икономическа и фискална позиция в цялата еврозона.

4.3. Това обяснява отчасти защо в еврозоната преобладават дисбаланси и неравенства и защо се смята за необходимо да се ускори сближаването във възходяща посока. Това би спомогнало за подобряване на икономическите резултати и за подкрепа на социалната и политическата стабилност, като всичко това е от съществено значение за укрепване на международната роля на еврото. За момента предизвикателствата на паричната политика в икономическа зона, в която икономическите и социалните условия в държавите членки са толкова различни, са огромни.

4.4. Трябва да се предприемат и стъпки за разрешаване на проблема с необслужваните кредити (НОК). НОК представляват значителна тежест за финансирането на икономиката на ЕС, тъй като нарушават разпределянето на кредити, намаляват доверието в пазара и в крайна сметка забавят икономическия растеж. Трябва да се признае, че все още са налице значителни рискове в националните банкови сектори от еврозоната, които пречат на разработването на обща схема за гарантиране на депозитите. Очевидно намаляването на необслужваните кредити и рекапитализацията на банките са свързани с разходи както за правителствата, така и за частния сектор. В съответствие със своето предходно становище ⁽¹³⁾ ЕИСК призовава за отговорно отпускане на заеми от страна на кредитните институции и подчертава необходимостта националните органи и европейските институции да обединят усилията си и да постигнат допълнителен напредък в изграждането на всеобхватна и надеждна рамка на ЕС за справяне с необслужваните кредити.

4.5. Завършването на банковия съюз, както и по-нататъшната интеграция на съюза на капиталовите пазари също се считат от решаващо значение за макроикономическата стабилност. Банковият съюз е от основно значение за усвояване на ползите от трансграничните банкови дейности в паричния съюз. Макар че беше постигнат значителен напредък, банковият съюз все още не е завършен. Еврозоната трябва също да продължи да осъществява напредък с други важни инициативи за постигане на по-завършен финансов съюз. Съюзът на капиталовите пазари ще помогне за насърчаване на трансграничната финансова интеграция, а банките и капиталовите пазари могат да се допълват взаимно при финансирането на икономиката на еврозоната.

⁽¹³⁾ ОВ С 367, 10.10.2018 г., стр. 43.

4.6. Като действат заедно, банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари могат да изведат единния пазар на финансови услуги на следващото равнище поради две основни причини: i) наличието на по-здрави, по-задълбочени и по-интегрирани финансови пазари, които ще позволят на предприятията да получават достъп до кредитиране при по-благоприятни условия, а това от своя страна ще им даде възможност да предприемат печеливши инвестиции; ii) интеграцията на финансовите пазари ще подобри средата за финансиране, особено за МСП, които често биват описвани като гръбнака на европейската икономика по отношение на създаването на работни места, иновациите и икономическия растеж. На един интегриран финансов пазар банките биха могли по-лесно да използват икономии от мащаба, като предлагат сходни или дори едни и същи продукти и услуги в няколко държави членки. Освен това те вероятно ще увеличат своите трансгранични портфейли от активи и ще могат да изграждат по-големи и по-диверсифицирани групи обезпечения за секюритизирани продукти и покрити облигации.

4.7. Наличието на добре функциониращ и интегриран капиталов пазар се счита за много важно за една функционираща парична зона, затова преодоляването на съществуващите слабости на европейските капиталови пазари следва да бъде приоритет, особено в случай на Брексит без споразумение. Въпреки това следва да имаме предвид, че проектът за съюз на капиталовите пазари съдържа много разнообразен набор от подходи, някои от които може да не са довели до желан резултат във вида, в който е бил замислен първоначално. Примерите включват общоевропейски лични пенсионни осигурявания и инициативата за пазара на секюритизация, въпреки че по отношение на пенсиите ЕИСК признава ролята на държавните пенсии за хората, които не могат да си позволят частни пенсии. На практика до момента съюзът на капиталовите пазари е по-скоро с нееднозначен успех. Въпреки това бавно, но сигурно, тези инициативи в крайна сметка ще допринесат за засилване на международната роля на еврото.

4.8. Също така след финансовата криза е важно да се разбере, че по-нататъшното укрепване на международната роля на еврото зависи от финансовата стабилност на еврозоната. Емитирането на общи менителници, полици и облигации на еврозоната като сигурни активи, подобни на държавните облигации в САЩ, придружено от подходяща структура за управление (включително стабилна и надеждна рамка на фискалната политика), ще насърчи по-голяма стабилност чрез предлагането на безопасни и ликвидни дългови инструменти, подходящи за финансиране на неочаквани увеличения на публичните разходи.

4.9. По-специално емитирането на общи облигации на еврозоната следва да върви ръка за ръка и с подобрена система за финансов надзор. Необходимо е да се вземе предвид рисковият елемент на такива продукти, вероятно посредством обединяване на рисковете и гаранциите, особено в контекста на един силно интегриран съюз на капиталовите пазари.

4.10. Увеличаването на международната роля на еврото, особено с цел конкуренция с щатския долар като резервна валута, не следва да се счита за еднопосочна улица за постигане на конкурентно предимство. Това може да доведе също и до глобален натиск върху местната икономика на еврозоната, свързан с икономическите развития в конкурентните нации. Ефективното реагиране с единна позиция може да доведе до по-голямо социално и икономическо сближаване в цялата еврозона. Европейските инициативи за насърчаване на сътрудничеството в областта на отбраната и международните отношения по всяка вероятност също ще засилят геополитическата роля на ЕС и ще насърчат разпространението на еврото в световен план.

4.11. Изпълнението с предизвикателства път към по-силна международна роля на еврото може да бъде донякъде улеснен от ЕЦБ, преди всичко чрез изпълнението на нейния мандат за поддържане на ценовата стабилност в еврозоната. Освен това подкрепата от страна на ЕЦБ за макроикономически политики и за по-задълбочен икономически и паричен съюз и съюз на капиталовите пазари дава допълнителен тласък за засилване на международната роля на еврото.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетост на държавите членки“

(COM(2019) 151 final)

(2019/C 282/06)

Докладчик: **Ана BONTEA**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 12.3.2019 г.
Правно основание	член 148, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	5.6.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	20.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	211/3/10

1. **Заклучения и препоръки**

1.1. ЕИСК потвърждава отново предишните си заключения и препоръки относно насоките за политиките за заетост на държавите членки, за да може да се извлече максимална полза от тях ⁽¹⁾.

1.2. ЕИСК приветства действията на европейско и национално равнище, които позволиха да се постигне напредък в областта на заетостта, и препоръчва те да продължат и да се доразвият, за да се насърчат икономическата жизнеспособност и социалната устойчивост, да се подсилят работна ръка, която да е квалифицирана, обучена и следователно по-добре подготвена за промените, особено в областта на технологиите, да се осигурят пазари на труда, които да реагират бързо на икономическите промени, и да се гарантира постигането на целите за пълна заетост и социален напредък, намаляването на различията, насърчаването на равните възможности за всички, социалното приобщаване и борбата срещу бедността, с цел да се премахнат регионалните различия по отношение на условията на живот и труд и да се засили функционирането на пазара на труда и ефективността на социалния диалог.

1.3. ЕИСК отново изтъква необходимостта от хармонично съчетаване на взаимносвързаните измерения на конкурентоспособността, производителността и социалната устойчивост/правата на работниците при изготвянето на политиките в областта на пазара на труда и социалните права предвид ясната връзка между тях. Всички политики, прилагани от европейските, националните и местните институции, би трябвало да осигуряват подходящ баланс между икономическата, социалната и екологичната устойчивост.

1.4. Целесъобразно е да се провеждат политики и структурни реформи, които да улесняват създаването на качествени работни места, насърчаването на отговорно предприемачество и развитието на МСП и социалните предприятия.

1.5. ЕИСК подчертава, че е важно да се гарантира приобщаващо, справедливо и висококачествено техническо, професионално и висше образование, да се осигури високо равнище на подходящи знания и умения за заетост, достойни работни места и предприемачество, както и да се насърчат възможностите за учене през целия живот за всички.

1.6. Правилното функциониране на социалния диалог е от първостепенно значение за подобряването на планирането и изпълнението на реформите, както и за тяхното наблюдение ⁽²⁾.

1.7. ЕИСК поддържа своите препоръки за продължаване на усилията за премахване на различията, тъй като сближаването във възходяща посока е хоризонтален принцип, който трябва да бъде взет предвид и включен във всички политики на Съюза.

1.8. ЕИСК отново изтъква заключенията и препоръките си относно Европейския стълб на социалните права ⁽³⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 57.

⁽²⁾ ОВ С 159, 10.5.2019 г., стр. 1; ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 30.

⁽³⁾ ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 1; ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145; ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

2. Общи бележки

2.1. В предложението за решение на Съвета се предвижда през 2019 г. да се запазят четирите насоки за политиките за заетост на държавите членки, посочени в приложението към Решение № 2018/1215/ЕС⁽⁴⁾.

2.2. В предходните си становища⁽⁵⁾ ЕИСК формулира заключения и препоръки относно насоките за политиките за заетост на държавите членки, които желае отново да изтъкне в настоящото становище, за да може да се извлече максимална полза от тях.

2.3. ЕИСК приветства действията на европейско и национално равнище, които позволиха да се постигне напредък⁽⁶⁾, и препоръчва те да се продължат и да се доразвият, като същевременно се положат усилия за непрестанно подобряване на качеството на заетостта и намаляване на неравенствата (като се има предвид, че все още има различия между държавите членки, регионите и различните групи хора на пазара на труда, растежът не облагодетелства в еднаква степен всички държави, региони и граждани, а в някои държави безработицата остава висока, реалните доходи на домакинствата са под равнищата отпреди кризата и бедността е значителна).

2.4. За 2020 г. държавите членки и Съюзът, в консултация със социалните партньори, трябва да започнат да разработват нова координирана стратегия за заетостта, която по-специално да насърчи икономическата жизнеспособност и социалната устойчивост, да подсири работна ръка, която да е квалифицирана, обучена и следователно по-добре подготвена за промените, особено в областта на технологиите, да осигури пазари на труда, които да реагират бързо на икономическите промени, и да гарантира постигането на целите за пълна заетост и социален напредък, намаляването на различията, както и укрепването на функционирането на пазара на труда и ефективността на социалния диалог.

3. Конкретни бележки

3.1. Насърчаване на търсенето на работна ръка и инвестициите

3.1.1. „Както се подчертава в докладите по държави от 2019 г., всички държави членки се сблъскват с пречки пред инвестициите в различни области на действие“. „За пример може да се посочи ненужната административна и регулаторна тежест, липсата на предвидимост на правната рамка, ограничената ефективност на съдебните системи и неефективността на публичната администрация“⁽⁷⁾ (реформите и инвестициите изискват достатъчен административен и технически капацитет, за да се даде възможност на държавите членки да постигнат очакваните резултати), тромавите и продължителни процедури за одобрение, без да се забравя недостигът на умения, дължащ се на недостатъците в системите за образование и обучение, породени от липсата на подходящи инвестиции. Недостигът на умения се посочва в докладите на множество държави като фактор, който възпрепятства или забавя инвестициите. Въпреки положените в последно време усилия и постигнатия напредък в преодоляването на някои недостатъци на финансовата система⁽⁸⁾ е необходимо да се споменат и оставащите трудности, с които се сблъскват предприятията, особено МСП, когато се опитват да получат финансиране за инвестиции⁽⁹⁾. Всички тези слабости, които имат значително трансгранично отражение, изискват подходящи действия на европейско и национално равнище, за да може инвестициите в ЕС и неговите държави членки да се върнат на равнищата отпреди кризата и за да бъдат постигнати формулираните в стратегията „Европа 2020“ цели за предприятията в областта на НИРД и обучението на техния персонал.

3.1.2. Необходими са по-целенасочени инвестиционни политики, съчетани с набор от добре планирани структурни реформи, които да улеснят създаването на качествени работни места, да насърчат отговорното предприемачество и действителната самостоятелна заетост и да подкрепят създаването и растежа на МСП и социалните предприятия.

3.1.3. Добре е да се възприеме приобщаваща, последователна и благоприятна за МСП хоризонтална европейска политика и от принципа „Мисли първо за малките“ да се премине към принципа „Действай първо за малките“. ЕИСК повтаря вече отправените от него препоръки⁽¹⁰⁾, включително тези за създаването на показател, даващ възможност за измерване на условията, благоприятстващи предприемачеството.

⁽⁴⁾ Решение (ЕС) 2018/1215 на Съвета от 16 юли 2018 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки (ОВ L 224, 5.9.2018 г., стр. 4).

— насърчаване на търсенето на работна ръка;
— повишаване на предлагането на работна ръка и подобряване на достъпа до заетост, умения и компетентности;
— подобряване на функционирането на пазарите на труда и ефективността на социалния диалог; и
— насърчаване на равните възможности за всички, социалното приобщаване и борбата с бедността.

⁽⁵⁾ ОВ C 332, 8.10.2015 г., стр. 68, ОВ C 237, 6.7.2018 г., стр. 57.

⁽⁶⁾ Съобщение COM (2019) 150 final – Европейският съюз отчита седма поредна година на икономически растеж. Продължаващото икономическо възстановяване оказва положително въздействие върху пазарите на труда и социалния напредък. Положението със заетостта продължава да се подобрява, като броят на лицата, наети през четвъртото тримесечие на 2018 г., е 240 милиона, а процентът на безработица (6,6 %) се върна на равнището от 2000 г. Само през 2017 г. над пет милиона души са излезли от положение на бедност и социално изключване.

⁽⁷⁾ Съобщение COM(2019) 150 final (Приложение 4); вж. също съобщение COM (2019) 500 final.

⁽⁸⁾ „Достъп до финансиране за МСП и за дружествата със средна пазарна капитализация за периода 2014—2020 г.: възможности и предизвикателства“ (информационен доклад); ОВ C 345, 13.10.2017 г., стр. 15; ОВ C 197, 8.6.2018 г., стр. 1.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹⁰⁾ COM(2019) 150 final.

3.1.4. На фона на демографските тенденции растежът на производителността е от ключово значение за осигуряването в бъдеще на устойчив икономически растеж във всички държави членки. Основното предизвикателство пред създателите на политиките и социалните партньори е да стимулират растежа на производителността в Европа ⁽¹¹⁾ чрез по-целенасочени инвестиции във физически и човешки капитал и в използването на технологичния напредък в промишления сектор и сектора на услугите, както и чрез засилване на продуктивните инвестиции в иновации, научноизследователска и развойна дейност, проекти за насърчване на растежа, както и във физически и социални инфраструктури, като например мрежите на ИКТ и структурите за предоставяне на грижи. Необходими са по-големи усилия за инвестиране в създаването на качествени работни места и за справяне с несигурната заетост, тъй като тя също ограничава производителността.

3.2. *Подобряване на достъпа до работни места, квалификации и умения* ⁽¹²⁾

3.2.1. Един от основните поводи за безпокойство през 2019 г. е потвърждаването на несъответствието между структурните умения и изискванията на пазара на труда, тъй като предприятията от ЕС срещат все повече трудности при наемането на работници. Това се дължи на липсата на подходящи умения в рамките на ЕС, което само увеличава натиска върху производствения капацитет. Недостигът на умения не засяга само държавите с високо равнище на заетост, но и тези с високи равнища на безработица, и е особено остър в някои сектори, а именно строителството, услугите в сферата на ИКТ, инженерните и финансовите услуги ⁽¹³⁾. Необходими са по-строги мерки за справяне с това положение, като приоритетно се реформират системите за образование и обучение в повечето държави и се насърчава подход, основан на резултатите във висшето образование.

3.2.2. Приоритетите са следните: гарантиране на равнопоставеност и равни възможности, равен достъп до качествено образование и до високо ниво на умения и знания, както и справедливо разпределение на постиженията от обучението.

3.2.3. Учебните заведения и учителите би трябвало да разполагат с подкрепата, пространството и инструментите, необходими за интегриране на ценностите на демокрацията, активното гражданство, критичното мислене, толерантността и мира в контекста на трудностите, свързани с интеграцията на мигрантите и бежанците, десния екстремизъм и популисткия национализъм.

3.2.4. Ефективно функциониращата система за професионално образование и обучение, основаваща се на дуалността, допринася за повишаване на младежката заетост

3.2.5. За да се постигне пълна цифрова грамотност на всички учители и ученици, както и на гражданите, включително тези в маргинализирани райони, е необходимо да се гарантират адекватни публични средства, модерно оборудване и наемане на квалифициран технически персонал.

3.2.6. Преодоляването на този недостиг на умения е многоаспектна задача, за чието изпълнение трябва да се положат значителни усилия. Добре е на всички равнища да се насърчат творчеството, предприемаческият дух и мобилността в образованието и обучението, както и ученето през целия живот и по-тесните връзки между предприятията и организациите, предоставящи образователни услуги. Социалните партньори също имат важна роля в това отношение.

3.2.7. Освен от достъп до качествено образование и професионално обучение хората с увреждания и другите групи в неравностойно положение се нуждаят и от целенасочени мерки и подкрепа за подобряване на достъпа им до пазара на труда.

3.3. *Засилване на ефективността на социалния диалог на национално и европейско равнище* ⁽¹⁴⁾

3.3.1. Ефективният социален диалог е от ключово значение за постигането на горепосочените цели за социално сближаване във възходяща посока, достъп до качествена заетост, квалификации и компетенции и подобряване на процеса на разработване и изпълнение на произтичащите от тези цели реформи, с цел да се засили ангажираността.

3.3.2. Необходимо е навременно и значимо участие на социалните партньори в рамките на целия процес на европейския семестър, за да се подобри ангажираността в политиките, което ще улесни успешното им прилагане чрез сближаване на интересите на работниците и работодателите. Сътрудничеството между социалните партньори може да бъде двигател на успеха, устойчивостта и приобщаващия характер на политиките в сферата на икономиката, заетостта и социалното приобщаване.

⁽¹¹⁾ Вж. бележка под линия № 10.

⁽¹²⁾ SOC/622 (в процес на изготвяне), ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 136, ОВ С 228, 5.7.2019 г., стр. 16, ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 8, ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 167; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 57; ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 67.

⁽¹³⁾ Вж. проучването, възложено от ЕИСК, относно несъответствията между търсените и предлаганите умения, за 2018 г.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 159, 10.5.2019 г., стр. 1; ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 30.

3.3.3. Социалните партньори са в състояние да намерят новаторски решения за справяне с промените в обществото и на пазара на труда, демографските промени, цифровизацията и последиците от глобализацията. Законодателната рамка на национално и европейско равнище би трябвало да подсигура запазено за иновации пространство на равнището на предприятията, секторите и държавите членки, за да се стимулира развитието на социалните партньори. Европейският социален фонд (ЕСФ) трябва да играе важна роля в засилването на капацитета на социалните партньори, както свидетелства четиристранната декларация „Ново начало за социалния диалог“ от 2016 г.; ЕИСК насърчава Комисията и държавите членки да следят за това препоръките на социалните партньори да бъдат приложени на практика ⁽¹⁵⁾.

3.3.4. Участието на социалните партньори в европейския семестър също изисква допълнителна подкрепа за засилването на капацитета, за да може да се допринесе за различните етапи на процеса, включително за извършването на реформите. По същия начин е важно да се укрепи капацитетът на социалните партньори в някои държави, за да се осъществи транспонирането на резултатите от европейския социален диалог.

3.3.5. Както се посочва в докладите по държави от 2019 г., положителните развития в някои държави членки контрастират с връщането назад в други. В някои държави членки участието на социалните партньори на национално равнище на практика е намаляло. Консултациите със социалните партньори би трябвало да бъдат задължителни.

3.3.6. Социалният диалог би трябвало да играе по-важна роля в планирането, изпълнението и последващите действия във връзка с реформите. Целесъобразно е да се вземат предвид споразуменията между социалните партньори, които идентифицират неотложните предизвикателства и политическите фактори с цел подобряване на пазарите на труда, както и докладите за отделните държави и наборът от социални показатели.

3.4. *Насърчаване на равните възможности за всички, благоприятстване на социалното приобщаване и борбата с бедността* ⁽¹⁶⁾

3.4.1. ЕИСК отново изтъква необходимостта от хармонично съчетаване на взаимносвързаните измерения на конкурентоспособността, производителността и социалната устойчивост/правата на работниците при изготвянето на политиките в областта на пазара на труда и социалните права предвид ясната връзка между тях. Всички участници трябва да се ангажират да насърчават приобщаващия растеж и същевременно да създадат благоприятни условия за бизнеса, за да се създават повече и по-добри работни места. Единственият начин за изграждане на по-равнопоставени общества е създаването на по-приобщаващи и устойчиви растеж и работни места с цел осигуряване на достойни условия на труд за населението, подходящо възнаграждение и пенсии и възможност то да упражнява правата си.

3.4.2. Въпреки подобряването на положението в цяла Европа все още остават различия между държавите членки, регионите и различните групи хора на пазара на труда. Растежът не облагодетелства в еднаква степен всички държави, региони и граждани. В някои държави членки безработицата все още е висока, реалните доходи на домакинствата са под нивата отпреди кризата и бедността е значителна. Регионалните различия продължават да бъдат значителни, а в някои държави членки дори нарастват.

3.4.3. Специфичните за всяка държава препоръки ⁽¹⁷⁾ могат да играят ключова роля за подобряване на ефективността на насоките за заетостта и на Европейския стълб на социалните права, което им предоставя голяма възможност да оформят националните политики в съответствие с насоките и принципите на стълба с оглед на постигането на общи резултати. Те би трябвало да се стремят да намалят тези различия, да увеличат съответните ресурси и да ги насочат към постигането на тази цел.

3.4.4. В някои държави членки равнищата на безработица не са се възстановили напълно и все още са над 10 %. Положението на младите продължава да бъде проблематично в много държави: високият дял на младите хора, незаети с работа, учене или обучение, буди безпокойство от гледна точка на тяхната настояща и бъдеща пригодност за заетост ⁽¹⁸⁾. В други държави нарастващият недостиг на работна ръка пречи на по-нататъшния растеж.

3.4.5. Като цяло, въпреки нарастващите равнища на заетост сред жените, все още има разлики между половете по отношение на равнищата на заетост, които водят до разлики в заплащането ⁽¹⁹⁾. По-специално нискоквалифицираните и хората с мигрантски произход се сблъскват с трудности при намирането на работа ⁽²⁰⁾. Хората с увреждания също остават в неблагоприятно положение ⁽²¹⁾. Освен това в много държави членки съществуват големи регионални различия по отношение на резултатите на пазара на труда. Демографските промени и технологичното развитие променят европейските пазари на труда. Тези проблеми трябва да бъдат разрешени чрез законодателни и административни мерки и чрез сътрудничество между съответните институции и социалните партньори.

⁽¹⁵⁾ Изявление на председателството на Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия и европейските социални партньори относно „Ново начало за социалния диалог“, 2016 г.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 367, 10.10.2018 г., стр. 15; ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 1; ОВ С 440, 6.12.2018 г., стр. 135; SOC/620 (в процес на изготвяне); ОВ С 228, 5.7.2019 г., стр. 7.

⁽¹⁷⁾ Специфични за всяка държава препоръки.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 142.

⁽¹⁹⁾ SOC/610(ОВ С 240, 16.7.2019 г., стр. 3); ОВ С 110, 22.3.2018 г., стр. 26; ОВ С 440, 6.12.2018 г., стр. 37; ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 101; ОВ С 110, 22.3.2019 г., стр. 20.

⁽²⁰⁾ Цената на „отказа от имиграция“ (и „отказа от интеграция“) (информационен доклад); ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 19; ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 46.

⁽²¹⁾ ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 15; ОВ С 367, 10.10.2018 г., стр. 20; SOC/616 (в процес на изготвяне).

3.5. Европейски стълб на социалните права

3.5.1. Европейският стълб на социалните права е от основно значение за подобряването на условията на живот и труд и системите за социална закрила в Европа, гарантирането на равновесие между професионалния и личния живот и подобряването на социалните стандарти и сближаването между държавите – членки на ЕС, включително колективното договаряне и достъпа до социални услуги. Що се отнася до Европейския стълб на социалните права, ЕИСК отново изтъква заключенията и препоръките, отправени в предходни становища ⁽²²⁾.

3.5.2. В докладите по държави за 2019 г. се обръща особено внимание на резултатите, постигнати от държавите членки във връзка с различните измерения на Европейския стълб на социалните права. Прилагането на стълба указва посоката, която трябва да се следва, за да се постигне приобщаващ, справедлив и устойчив растеж.

3.5.3. Бъдещето на пазара на труда би трябвало да бъде основна тема в дебатите относно стълба, които би трябвало да засегнат значителното преобразуване, което той претърпява; целесъобразно е да се възприеме последователна европейска стратегия за заетостта, която да обхваща следните теми:

- инвестициите и иновациите,
- заетостта и качествените работни места,
- справедливите условия на труд за всички,
- справедливия и безпроблемен преход, подкрепян от активни политики на пазара на труда,
- участието на всички заинтересовани страни, особено на социалните партньори.

3.5.4. Всички заинтересовани страни трябва да работят заедно, за да гарантират, че в бъдеще трудовият свят ще бъде справедлив и приобщаващ, ще предлага възможности за заетост на всички и ще насърчава социалния прогрес и квалифицираната и мотивирана работна сила, която ще има достойни доходи и достъп до качествени работни места.

3.5.5. Този напредък обаче трябва да бъде финансиран: ефективното прилагане на Европейския стълб на социалните права в държавите членки ще бъде възможно единствено ако са налице достатъчно финансови ресурси за инвестиране в социални политики, насочени към прилагането на правата и принципите чрез конкретни политически инициативи. За тази цел е подходящо да се търсят механизми като Европейския социален фонд и Европейския фонд за стратегически инвестиции.

3.6. Фондове на ЕС ⁽²³⁾

3.6.1. ЕИСК приветства намерението, заявено в проекта на регламент за ЕСФ +, да се засили връзката между ЕСФ и процеса на европейския семестър, по-специално изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки.

3.6.2. За някои държави членки средствата от ЕС представляват изключително важна част от техните публични инвестиции. Подоброто съгласуване на фондовете на ЕС с анализа и препоръките в контекста на европейския семестър би трябвало да доведе до подобряване на резултатите и до засилване на въздействието от финансирането по линия на политиката на сближаване.

3.6.3. Европейският фонд за стратегически инвестиции и европейските структурни и инвестиционни фондове би трябвало да са замислени така, че да играят ключова роля за създаването на работни места и растеж и за насърчаването на териториалното и социалното сближаване. ЕИСК е на мнение, че е необходимо по-ефективно и ефикасно използване на тези фондове, както и че дългосрочните инвестиции на ЕС във висококачествена социална инфраструктура и услуги, включително посредством Европейския фонд за стратегически инвестиции и Европейската инвестиционна банка, следва да бъдат приоритизирани и свързани с прилагането на стълба.

3.7. Цифровизация

3.7.1. В редица свои становища ЕИСК е разглеждал явлението цифровизация и неговото въздействие върху организацията на труда и заетостта ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10; ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145; SOC/614 (в процес на изготвяне).

⁽²³⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 165.

⁽²⁴⁾ ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 8; ОВ С 129, 11.4.201 г., стр. 7; ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 1; ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 36; ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 30; ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 45; ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 54; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 161; ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 74; SOC/622 (в процес на изготвяне).

3.7.2. Четвъртата индустриална революция ще доведе до съществени промени, дължащи се на развитието в области като генетиката, изкуствения интелект, роботиката, нанотехнологиите, триизмерния печат и биотехнологиите. Тези промени ще засегнат моделите на потребление, производство и труд, и ще породят огромни предизвикателства, изискващи проактивно адаптиране на предприятията, публичните органи и гражданите. Успоредно с технологичната революция редица социално-икономически, геополитически и демографски фактори, свързани с тези промени, оказват все по-голямо въздействие, тъй като действат в множество посоки и се подсилват взаимно. Като се има предвид, че промишлеността като цяло се приспособява, повечето работни места претърпяват радикални промени.

3.7.3. Има риск някои работни места да станат излишни, докато други са в голям подем; същевременно съществуващите работни места изискват да се придобият необходимите умения. Необходими са специфични мерки за справяне с недостига на умения, масовата безработица и увеличаващите се неравенства, които изискват преквалификация и повишаване на квалификацията, проактивен подход към ученето през целия живот, подходящи стимули и оборудване, както и многосекторни партньорства.

3.7.4. По-доброто разбиране на променящото се естество на труда и трудовите отношения в цифровата ера би трябвало да доведе до по-ефективна политика на ЕС в областта на заетостта.

3.7.5. Трябва да се даде приоритет на ученето през целия живот, преквалификацията и развитието на умения, така че всеки да има възможност да си намери работа в условията на глобализирана високотехнологична работна среда, както и да има достъп до информация и услуги, някои от които са от първостепенно значение.

3.7.6. В ерата на цифровите технологии е жизненоважно да се гарантира достъп до интернет, да се осигури цифрова грамотност за всички, изложени на риск от безработица, и да им се предостави възможност да упражняват правата си и да имат достъп до социални услуги, особено основните.

3.7.7. Новите неравенства и социалните рискове, свързани с цифровата революция, биха могли отчасти да се дължат и на явлението цифрово изключване, тъй като някои групи от населението не притежават компютърните умения и елементарните познания в тази област, необходими за достъп до информация и услуги, някои от които жизненоважни.

Брюксел, 20 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следният параграф от становището на секцията беше изменен, за да се отрази изменението, прието от асамблеята, макар че над една четвърт от подадените гласове бяха „за“ текста в първоначалния му вид (член 59, параграф 4 от Правилника за дейността):

1.4. Целесъобразно е да се провеждат политики и структурни реформи, които да улесняват създаването на качествени работни места, насърчаването на отговорно предприемачество, развитието на МСП и социалните предприятия, както и изоставянето на принципа „Мисли първо за малките!“ в полза на подхода „Действай първо за малките“.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 117

Гласове „против“: 86

Гласове „въздържал се“: 15: Гласове „въздържал се“: 15

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза Актуално състояние и възможни следващи действия“

(COM(2019) 163 final)

(2019/C 282/07)

Докладчици:

Jukka AHTELA

Karolina DRESZER-SMALEC

José Antonio MORENO DÍAZ

Консултация	Европейска комисия, 10.5.2019 г.
Правно основание	Член 62 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	5.6.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	190/11/12

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства съобщението на Комисията, както и усилията ѝ да използва други инструменти за укрепване на върховенството на закона. Важно е да се укрепи, доколкото е възможно, аспектът на върховенството на закона в тези инструменти, тъй като много от тях имат различни цели, и по възможност да се включи гражданското общество в прилагането на тези инструменти.

1.2. Той счита, че в съобщението трябваше да бъдат разгледани по-задълбочено гражданското общество, медиите и политическите въпроси, за да се разбере контекстът и да се включат тези, които са пряко засегнати в по-голяма степен.

1.3. ЕИСК счита, че периодът за размисъл трябваше да бъде по-дълъг, за да се даде възможност за по-задълбочени консултации и участие на гражданското общество в националните държави членки, както и че в дългосрочен план Комисията би трябвало да предлага по-систематичен механизъм за консултация с организациите на гражданското общество (ОГО) по отношение на положението с основните права и зачитането на върховенството на закона в държавите членки.

1.4. Необходими са начини за защита на ОГО с функции на обществен страж, на разследващите журналисти и на независимите меди, а предложенията за тяхната защита и активна роля по отношение на ранното предупреждение трябва да заемат съществено място сред предложенията, които Комисията ще представи в края на периода за размисъл.

1.5. Въпреки че ЕИСК приветства засиления достъп в новата многогодишна финансова рамка до средства, предназначени за ОГО, той счита, че сумата в предложението на Комисията, заделена за върховенството на закона и основните права, и сумата, отпусната за ОГО, са недостатъчни ⁽¹⁾. Освен това ЕС следва да обмислят начини за създаване на възможности за повече основни финансови средства за ОГО, които изпълняват функции на обществен страж, повишават осведомеността, осигуряват застъпничество и дейности по съдебни спорове по отношение на основните права и върховенството на закона във всички държави членки.

⁽¹⁾ ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 88.

1.6. ЕИСК поддържа подкрепата си за създаването на механизъм на равнището на ЕС за наблюдение на спазването на върховенството на закона и основните права. ЕИСК счита, че е жизнено необходимо да се създаде правно обвързващ европейски механизъм – рамка с активното участие на Комисията, Парламента и Съвета, в която ЕИСК да играе важна роля като представител на гражданското общество. Този механизъм би трябвало да включва превантивен компонент, който да дава възможност на експертите и представителите на гражданското общество да отправят ранно предупреждение относно конкретни събития и да обсъждат предложения за решения с участието на всички съответни заинтересовани страни. Такъв механизъм би спомогнал и за споделянето на тежестта между институциите и за повишаване на съвместната отговорност в действията на ЕС.

1.7. Освен това ЕИСК предлага да се открийт и укрепят съществуващите платформи на гражданското общество и да създаде годишен форум на равнището на ЕС относно основните права и върховенството на закона с участието на ЕИСК, първо, за да се позволи на лицата, отговорни за вземането на решения в ЕС, да получават предупреждение на ранен етап относно появата на заплахи за ценностите по член 2 от ДЕС пряко от заинтересованите страни, включително местните организации, и второ, за да се улесни взаимното извличане на поуки и националното и транснационалното сътрудничество между всички заинтересовани страни (предприятия, профсъюзи, организации на гражданското общество, национални организации за защита на правата на човека и публични органи).

1.8. ЕИСК счита, че при сегашните обстоятелства е необходимо увеличаване на броя на гласовете, идващи от съществуващи платформи и местни организации. ЕИСК е уникален орган, който дава възможност за реален диалог между всички участници в ОГО, включително социалните партньори от всички държави членки. Това придава добавена стойност в подпомагането на многообразието и динамиката на гражданското общество. Подобен форум би могъл да даде възможност на организациите на гражданското общество да отправят предупреждение на ранен етап.

1.9. Съществува опасност заплахите за върховенството на закона да подкопаят взаимното доверие, върху което е изградено ЕС, както стана ясно от неотдавнашната съдебна практика. Чрез независимите национални съдилища се гарантира, че ЕС, включително вътрешният му пазар, функционира безпроблемно.

1.10. Би трябвало да се обърне внимание и на икономическите аспекти на върховенството на закона. Взаимното доверие е ценност, чието икономическо изражение е трудно да се изчисли, но е ясно, че липсата на доверие, свързана с политическото влияние в съдебната система или корупцията, има отрицателни икономически последици. Това е въпрос, който заслужава по-голямо внимание и за който са необходими повече данни и изследвания на равнището на ЕС.

1.11. Образованието, както формалното, така и неформалното, играе ключова роля в изграждането на културата на демокрация и върховенство на закона. Демокрацията и принципите на правовата държава би трябвало да бъдат в сърцата и умовете на всеки европейски гражданин; ЕИСК призовава Европейската комисия да предложи амбициозна стратегия за комуникация, образование и повишаване осведомеността на гражданите относно основните права, върховенството на закона и демокрацията.

2. Въведение и общ преглед на съобщението

2.1. Положението по отношение на зачитането на основните права и върховенството на закона е много обезпокоително в целия ЕС, особено поради факта, че в някои случаи се наложи задействането на член 7 от ДЕС. Поради това настоящото съобщение на Комисията дава ход на обсъждане за това как би могло да се подобри състоянието на върховенството на закона в ЕС.

2.2. В съобщението се припомня значението на върховенството на закона като основна ценност на Европейския съюз, която е основата на демократичната система и предпоставка за защитата на основните права. Принципиите на правовата държава включват, наред с останалото, принципи като законността, която предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес, правната сигурност, забраната на произвола при упражняването на изпълнителната власт, ефективната съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища, ефективния съдебен контрол, при който се зачитат основните права, разделението на властите и равенството пред закона.

2.3. Комисията определя три стълба за ефективно прилагане на върховенството на закона в Съюза: популяризиране: обогатяване на познанията и изграждане на обща култура на върховенство на закона; предотвратяване: сътрудничество и подкрепа за укрепване на върховенството на закона на национално равнище; и ответни действия: правоприлагане на равнището на Съюза в случай на колебания на националните механизми. По-конкретно Комисията настоява върху необходимостта от популяризиране на стандартите на върховенството на закона, разпознаване на предупредителните знаци, по-задълбочено познаване на отделните държави членки, подобряване на общия капацитет за реагиране в случай на ескалация и отстраняване на недостатъците в дългосрочен план посредством структурни реформи.

3. Общи съображения

3.1. ЕИСК приветства консултацията, тъй като в нея се признава значението на неотдавнашните предизвикателства в областта на върховенството на закона в ЕС. Броят на тези предизвикателства се увеличи през последните години, което е индикация за риска от евентуална пълна криза в областта на върховенството на закона и демокрацията, особено в някои държави членки. Тази криза би трябвало да бъде напълно призната и да се предложи подходящ отговор. Това включва смело преформулиране на ценностите на ЕС и солидни инструменти за предотвратяване и коригиране на всяко по-нататъшно влошаване на върховенството на закона.

3.2. ЕИСК вече изрази дълбоката си загриженост по отношение на положението с основните права и зачитането на върховенството на закона и призовава за засилени действия от 2016 г. насам ⁽²⁾.

3.3. Важно е да се припомни, че Европейският съюз не е само общ пазар; той е съюз, основан на общи ценности, както е посочено в член 2 от Договора. Освен това той признава правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на ЕС. Тези ценности, на които е основан Европейският съюз, представляват основата на интеграцията и са част от европейската идентичност. Освен че са критерии за присъединяване, те трябва да бъдат спазвани на практика от държавите членки и след присъединяването.

3.4. Правовата държава съществува във взаимнозависимо, неделимо тристранно отношение с основните права и демокрацията. Само когато тези три ценности се гарантират в съчетание, е възможно да се предотврати злоупотребата с държавна власт. Защитата на основните права е стълб, който следва да бъде доразвит чрез ратифицирането на всички съответни инструменти (включително конвенциите на ООН и Европейската конвенция за правата на човека), засилено сътрудничество между институциите на ЕС и повишаване на подкрепата за местните организации с функции на обществен страж в цяла Европа.

3.5. ЕИСК изразява съжаление, че договорите на ЕС не предвиждат изрично, че всички държави членки трябва да отговарят на критериите от Копенхаген ⁽³⁾. Критериите би трябвало да бъдат спазвани еднакво и непрекъснато от новите и от дългосрочните членове на ЕС. ЕИСК отбелязва, че институциите на ЕС не разполагат с достатъчно надеждни и добре изготвени инструменти, които да им позволяват защита от възникналите понастоящем заплахи за правовата държава, основните права и плуралистичната демокрация в държавите членки.

3.6. Не се отговаря своевременно и ефективно на настоящите предизвикателства нито на национално равнище нито на равнището на ЕС: съществуващите инструменти имаха ограничено въздействие върху причините за тези предизвикателства.

3.7. Най-сериозните предизвикателства са налице в някои държави членки, в които мощни политически участници се противопоставят на независимостта на съдебната власт и на институции и организации, които съставляват и подкрепят плуралистичната демократична система. Този аспект не се отчита в достатъчна степен в съобщението, като се отдава предпочитание на перспектива, в която институциите — парламенти, правителства и министерства, конституционни съдилища, професионални организации — се разглеждат отделно от политическата и изборната конкуренция. Този подход на ненамеса в партийната политика и изборите не дава обяснение защо влиятелни участници едновременно работят срещу върховенството на закона и демокрацията и изглеждат популярни и неудържими. Политическите, културните и социологическите аспекти на предизвикателствата на върховенството на закона, които засягат демокрациите, са област от основно значение, която досега не е била вземана под внимание в анализа и ответните действия на ЕС. Това обяснява отчасти ограниченията на настоящите подход и инструменти — включително процедурата по член 7, параграф 1. Чрез връзката си с гражданското общество в неговата цялост, включително със социалните партньори, ЕИСК е в особено добра позиция да предложи пространство за по-добър анализ, дебат и отговор на тези политически, социологически и културни аспекти на предизвикателствата пред демокрацията и върховенството на закона.

3.8. През последните години Комисията отбелязва напредък в изграждането на допълнителни и кумулативни механизми за преодоляване на липсата на действие и на мерките, които да се използват само в краен случай. При все това, тези механизми изглеждат недостатъчни за настоящите предизвикателства, а именно срещу съгласуваните действия за заграбване на властови позиции в различни институции, включително в съдебната система — действия, които, дори когато такива позиции не се заемат чрез избори, се радват на силна подкрепа в партийните организации и сред партийната клиентела. Дори и консолидираните демокрации не са защитени от навлизане на авторитаризма и от подкопаване на върховенството на закона. Опасенията във връзка със сигурността все по-често се използват, за да се обоснове поставянето под въпрос на демократичните защитни мерки или тяхното преустановяване. Някои правителства затрудняват работата на няколко ОГО на първа линия, вместо да предлагат условия за развитие на тяхната дейност. Поради това е от съществено значение ЕС да възприеме по-проактивен и превантивен подход.

3.9. ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че неотдавнашните популистки и авторитарни развития изискват действия от страна на всички органи на ЕС и гражданското общество в ЕС като цяло, за да се гарантира запазването на ценностите, на които се гради ЕС. ЕИСК подкрепя категорично всяка една форма на либерална демокрация.

3.10. Поради това ЕИСК счита също така, че периодът за размисъл трябваше да бъде по-дълъг, за да се даде възможност за по-задълбочени консултации и участие на ОГО в националните държави членки.

⁽²⁾ ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 8.

⁽³⁾ Определени от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г.

3.11. ЕИСК беше информиран от много ОГО, че кратките срокове за консултации често пораждат проблеми като липса на прозрачност и на съдържателни консултации, което подкопава качеството на законодателството и върховенството на закона в държавите членки. С оглед на това ЕИСК счита, че Комисията трябваше да даде възможност за по-задълбочена консултация с гражданското общество, което е пряко засегнато.

3.12. Организациите на гражданското общество, защитниците на правата на човека, лицата, сигнализиращи за нередности и журналистите са на предна линия, когато върховенството на закона е засегнато, и са в много трудно положение, когато е налице нарушение на законодателството в дадена държава членка. Именно те наблюдават ситуацията и докладват за нарушения и именно от най-близкото до гражданите равнище могат да изпращат сигнали за ранно предупреждение. Поради това ЕИСК счита, че тяхната роля е от основно значение, както е и ролята на медиите и разследващата журналистика. Ето защо, за да се постигне стабилен напредък, е необходимо да се намерят начини за защита на ОГО и на медиите. Сред предложенията, които Комисията ще представи след периода за размисъл, трябва да има красноречиви предложения за тяхната роля.

3.13. По-специално, в бъдещата МФР би трябвало да се увеличи подкрепата за ОГО, в частност за тези, които работят в защита на ценностите, посочени в член 2. На ОГО следва да се предоставя основно финансиране на всички равнища — местно, национално, европейско — в подкрепа на изграждането на капацитет и дейностите в областта на повишаването на осведомеността, мониторинга и документацията, застъпничеството и съдебните спорове. За да се засили подкрепата на ЕС за ролята на ОГО в Европа, бъдещата МФР би трябвало да гарантира, че всички съответни фондове на ЕС, по-специално в областта на социалните, икономическите и кохезионните политики, включват важна роля за гражданското общество в разработването, изпълнението и мониторинга на тези политики. ЕС би трябвало също така да увеличи финансовата подкрепа за независимостта и плурализма на медиите в Европа и да включи тези опасения във всички съответни политики на ЕС, включително в политиките в областта на конкуренцията. За да се гарантира политическо приоритизиране на тези въпроси, бъдещият заместник-председател на Европейската комисия, отговарящ за основните права, би трябвало също така да отговаря за надзора на благоприятната среда за гражданското общество, защитниците на правата на човека и журналистите. ЕИСК също така отправя отново своя призив за създаването на омбудсман на ЕС по въпросите на свободите в гражданското пространство, на когото тези участници биха могли да докладват за инциденти, свързани с тормоз или ограничаване на тяхната дейност ⁽⁴⁾.

3.14. В съответствие с мандата, даден на ЕИСК в ДФЕС, като представител на организираното гражданско общество, той трябва да бъде тясно привлечен в бъдещото развитие на институционалните инициативи в тази област.

3.15. Той има специална роля и задължение да действа, когато дейностите на неговите членове и гражданското общество като цяло са изложени на риск в рамките на ЕС. ЕИСК би могъл и би трябвало да играе решаваща роля за улесняване на обмена сред всички съответни заинтересовани страни относно актуалното състояние на върховенството на закона в държавите членки от гледна точка на гражданското общество и да подава сигнали (мрежа за ранно предупреждение) преди появата на първите симптоми на проблеми по отношение на основните права и върховенството на закона.

3.16. През 2016 г. ЕИСК прие становище по собствена инициатива, в което призовава за засилени действия от страна на Съюза по отношение на основните права и върховенството на закона в държавите членки, последвано от създаването през април 2018 г. на специална група, която да проучи как организираното гражданско общество може да допринесе в най-голяма степен.

3.17. Съществува опасност заплахите за върховенството на закона да подкопаят взаимното доверие, върху което е изградено ЕС. Това пролича ясно в неотдавнашен пример, когато Съдът на ЕС постанови, че национален съдия не трябва непременно да се съобрази с европейска заповед за арест (ЕЗА), издадена от държава — членка на ЕС, ако в тази държава членка има системни или общи недостатъци, и те могат да засегнат независимостта на съдебната власт в издаващата държава членка и основното право на ищеца на справедлив съдебен процес ⁽⁵⁾.

3.18. Чрез независимите национални съдилища се гарантира, че гражданите могат да разчитат на спазването на правата си в ЕС, че европейските предприятия могат да извършват трансгранична търговия без да се притесняват дали правните договори се прилагат безпристрастно и независимо, както и че работниците, които работят в съседна държава, могат да упражняват правата си свободно, и че ОГО могат да действат свободно зад граница, без външното солидарно финансиране да бъде облагано дискриминационно. ОГО, социалните партньори и съветите на чуждестранните инвеститори изразиха загриженост пред ЕИСК относно влошаването на върховенството на закона и неговото сериозно икономическо въздействие.

⁽⁴⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 9.

⁽⁵⁾ Съд на Европейския съюз, Решение на Съда (голям състав) - Дело C-216/18 PPU, 25 юли 2018 г.

3.19. Образованието, както формалното, така и неформалното, играе ключова роля в изграждането на културата на демокрация и върховенство на закона. Разнообразието на политическите култури в Европа затруднява задачата. Съществуват обаче успешни исторически примери, при които демократичните ценности се преподават, разпространяват и консолидират. В дългосрочен план най-добрата защита срещу отклонения от демокрацията и върховенството на закона е активно, образовано и ангажирано гражданство. Либералната демокрация, както е определена в предходно становище на ЕИСК ⁽⁶⁾, и върховенството на закона, следва да са в сърцата и умовете на всеки европейски гражданин и ЕС би трябвало да поеме водеща роля за постигането на тази цел, например чрез насърчаване на включването на тези теми в учебните програми за училищата и висшите учебни заведения, както и чрез насърчаване на академичен и професионален обмен между гражданите и ОГО, осъществяващи дейност в тези области. ЕИСК призовава Европейската комисия да предложи амбициозна стратегия за комуникация, образование и осведомяване на гражданите относно основните права, върховенството на закона и демокрацията.

4. Коментари относно съществуващите инструменти

4.1. ЕИСК отбелязва недостатъците на настоящите инструменти, с които разполагат институциите на ЕС за защита на ценностите по член 2. Процедурите за нарушения обикновено имат твърде тясно ограничен фокус, за да могат да предотвратят или неутрализират съгласувани атаки срещу принципите на правовата държава. На второ място, се оказва изключително трудно да се мобилизира достатъчна политическа воля за активиране на процедурата по член 7 от ДЕС.

4.2. Що се отнася до съобщението на Европейската комисия от 2014 г. „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ ⁽⁷⁾ макар да е по-лесно тя да се задейства отколкото член 7, нейната ефективност е под въпрос, когато правителствата не желаят да сътрудничат. Освен това праговете, необходими за активирането ѝ, са твърде високи и се прилагат на твърде късен етап. ЕИСК препоръчва подобряване на рамката на върховенството на закона, включително чрез определяне на по-ясни критерии, показатели и крайни срокове, за да се направи по-добра оценка на ответната реакция на съответните органи и на съпътстващите мерки на ЕС.

4.3. Процедури за установяване на нарушение и преюдициални заключения

4.3.1. През последните няколко години Комисията започна няколко производства за установяване на нарушение, свързани с върховенството на закона ⁽⁸⁾, като тези производства следва да се използват винаги, когато това е възможно, но не могат да бъдат самостоятелни, тъй като не всички нарушения са свързани с правото на ЕС. Въпреки това някои учени настояват, че може да бъде образувано производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 от ДФЕС директно за нарушение по член 2 от ДЕС ⁽⁹⁾, като този вариант си заслужава да се проучи.

4.3.2. Преюдициалното заключение също може да бъде полезен инструмент. При все това съществуват различни пречки пред националните съдилища да отправят преюдициални запитвания към Съда на ЕС и често процедурата е продължителна.

4.4. Европейски семестър

4.4.1. Основната цел на европейския семестър е да осигури рамка за координацията на икономическите политики в целия ЕС, но също така обхваща и борбата с корупцията, ефективните правосъдни системи и реформата на публичната администрация, което може да доведе до специфични за всяка държава препоръки ⁽¹⁰⁾. Не е гарантирано обаче, че ще бъдат предприети ефективни последващи действия.

4.4.2. Към Европейския семестър се отправят критики за това, че не приобщава достатъчно социалните партньори нито на равнището на ЕС, нито на национално равнище ⁽¹¹⁾, и само 20 % от специфичните за всяка държава препоръки в момента се изпълняват по задоволителен начин от държавите членки ⁽¹²⁾.

4.4.3. Европейският семестър е преди всичко инструмент на икономическата и социалната политика, който насочва и подкрепя реформите в държавите членки. Въпреки това неговата роля в наблюдението и насърчаването на въпросите, свързани с върховенството на закона, би могла да бъде засилена чрез по-забележимо включване на показателите на върховенството на закона, включително по отношение на въпроси като правната сигурност и достъпа до средства за правна защита за предприятията и служителите. Участието на гражданското общество също би трябвало да бъде подобро и би трябвало да се осигури по-добро проследяване с оглед на подобряване на съответствието.

⁽⁶⁾ SOC/605 - Устойчива демокрация чрез силно и многообразно гражданско общество (ОВ C 228 5.7.2019 г., стр. 24).

⁽⁷⁾ Европейска комисия, Съобщение относно „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“, 11 март 2014 г.

⁽⁸⁾ Европейска комисия, Съобщение за пресата: Върховенство на закона: Европейската комисия започна производство за установяване на нарушение, за да защити съдиите в Полша от политически контрол, 3 април 2019 г.

⁽⁹⁾ Michel Waelbroeck и Peter Oliver, Enforcing the Rule of Law in the EU: What can be done about Hungary and Poland? (Утвърждаване на върховенството на закона в ЕС: Какво може да се направи в случая с Унгария и Полша?, 9 февруари 2018 г.

⁽¹⁰⁾ Европейска комисия, Съобщение относно По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза — Актуално състояние и възможни следващи действия, 3 април 2019 г.

⁽¹¹⁾ Европейска конфедерация на профсъюзите, Съобщение за пресата: Европейска конфедерация на профсъюзите относно Зимен пакет за европейския семестър, 27 февруари 2019 г.

⁽¹²⁾ Business Europe, Информационен бюлетин №2019-13: Възобновена роля на европейския семестър, 11 април 2019 г.

4.5. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието

4.5.1. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието предоставя информация относно съдебната система във всички държави членки и може да доведе до специфични за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър. Информационното табло на ЕС се основава на проучвания сред гражданите и предприятията за оценка на независимостта на съдебната система ⁽¹³⁾. ЕИСК обаче препоръчва в това проучване да бъдат включени и ОГО.

4.6. Механизъм за сътрудничество и проверка

4.6.1. Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) ⁽¹⁴⁾ беше създаден като преходна мярка за подпомагане на Румъния и България, след тяхното присъединяване, за преодоляване на няколко недостатъка във връзка със съдебната реформа, корупцията и (за България) организираната престъпност. Той установи набор от критерии, които Комисията оценява и по които изготвя годишни доклади за напредъка.

4.6.2. Този механизъм се доказва като ефикасен инструмент. При все това последният доклад за Румъния отбелязва изоставане в напредъка, като се очакваше той да бъде приключен много скоро. Това поражда опасения дали искането за напредък е достатъчно строго и дали промяната трябва да бъде по-здраво утвърдена преди закриването на механизма за сътрудничество и проверка (МСП).

4.6.3. Значението на МСП за справяне с предизвикателствата, свързани с върховенството на закона в други държави членки, се нуждае от по-задълбочена оценка. Въпреки различията в ангажимента от страна на различни управляващи партии в двете държави, съществуването на този инструмент дава възможност за структуриран и непрекъснат диалог между ЕК и държавите членки.

4.7. Служба на Комисията за подкрепа на структурните реформи

4.7.1. Службата за подкрепа на структурните реформи (SRSS) предоставя пряка подкрепа на националните органи (методи за преглед, обучение, анализ, експертни становища) и обхваща управлението и публичната администрация, включително прозрачност и борба с корупцията, но представлява по същество макроикономически инструмент. Малко на брой проекти са свързани по същество с върховенството на закона ⁽¹⁵⁾.

4.7.2. ЕИСК препоръчва да се увеличи използването на специални задачи, когато на дадена държава членка са издадени специфични за нея препоръки относно върховенството на закона, а участието на ОГО в програмите за реформи би трябвало да бъде гарантирано.

4.8. Европейски структурни и инвестиционни фондове и фондове, подкрепящи политиките в областта на правосъдието и сигурността

4.8.1. Финансирането е един от най-големите лостове на ЕС за осигуряване на спазването на върховенството на закона. На 17 януари 2019 г. Европейският парламент гласува за механизъм (Инструмент за европейски ценности) с цел увеличаване на финансирането на програмата на ЕС „Права и ценности“. Предложението на Комисията за фонд „Правосъдие, права и ценности“ не отговаря напълно на това искане.

4.8.2. Въпреки че ЕИСК приветства средствата, предназначени за укрепването на достъпа на ОГО до средства от новата многогодишна финансова рамка, ЕИСК счита, че сумата, заделена за върховенството на закона и основните права, и сумата, отпусната за ОГО, са недостатъчни ⁽¹⁶⁾.

4.9. Нов механизъм за защита на бюджета на Съюза, когато общи недостатъци в прилагането на върховенството на закона в държавите членки засяга или рискува да засегне бюджета

4.9.1. ЕИСК приветства предложението и препоръчва по-активно участие на ЕИСК ⁽¹⁷⁾. Освен това ЕИСК препоръчва предложението да бъде изменено, за да включва по-широко понятие за върховенството на закона, което обхваща защитата на основните права и гарантира плуралистичната демокрация.

⁽¹³⁾ Европейска комисия, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г., 2019 г., стр.63: 3.3.3 Обобщение относно независимостта на съдебната власт.

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_bg

⁽¹⁵⁾ Само 6 от примерите, дадени от SRSS, са насочени към върховенството на закона: изготвяне на независим анализ на прокуратурата в България; реформиране на оценката на уврежданията в Чешката република, Гърция и Полша; засилване на ефективността на съдебната система в Хърватия; подобряване на координацията на вътрешните одити в Румъния; подобряване на разглеждането на случаи на подаване на сигнали за нередности в Италия; и подпомагане на интеграцията на млади мигранти и бежанци в Австрия.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 178.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 173.

4.9.2. Въпреки това ЕИСК препоръчва изключителна предпазливост в този случай, за да се гарантира, че крайните бенефициери няма да бъдат засегнати. Важно е да не се забравят независимите организации, които се намират в изключително деликатно положение в своята държава членка, и да им се предоставят специални средства за подкрепа.

4.10. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) с Европейската прокуратура

4.10.1. Корупцията е едно от предизвикателствата за върховенството на закона. Поради това ЕС трябва да гарантира, че с неговите средства не се злоупотребява или не се създават условия за корупция.

4.10.2. Понастоящем разследванията на OLAF могат да бъдат извършвани само от прокурори ⁽¹⁸⁾ от държавите членки и само 45 процента от разследванията водят до наказателно преследване ⁽¹⁹⁾. Ето защо ЕИСК подкрепя новата Европейска прокуратура ⁽²⁰⁾ и настоятелно призовава всички държави — членки на ЕС, да участват ⁽²¹⁾.

4.10.3. ОГО, защитниците на правата на човека, лицата, сигнализиращи за нередности, и журналистите играят важна роля за разкриването на измами, поради което ЕИСК отново изтъква значението на структурирания диалог с гражданското общество и увеличаването на финансовата и политическата подкрепа за тези участници.

4.11. Процесът на присъединяване към ЕС и политиката за съседство

4.11.1. През 2011 г. ЕС въведе нов подход към фондовете на Европейския инструмент за съседство (ЕПС), за да окаже натиск върху страните партньори да се ангажират с ценностите и политическите реформи на ЕС ⁽²²⁾.

4.11.2. Обвързаността с политически условия е положителен аспект на ЕПС, който функционира добре с държавите, които желаят да се реформират.

4.11.3. ЕС трябва категорично да поддържа своята ангажираност с обвързаността с политически условия в политиката за съседство и в процеса на присъединяване към ЕС. За да запази надеждността си, той трябва да прилага същите критерии вътрешно. За всяка страна, която желае да се присъедини към Европейския съюз, неотменният ангажимент по отношение на „европейските ценности“ е от съществено значение. Кандидатите за присъединяване трябва да изпълняват критериите от Копенхаген ⁽²³⁾. Важно е ЕС да прилага много стриктно тези изисквания. Укрепването на върховенството на закона е не само институционален въпрос, но изисква промени в обществото.

5. Предложение за бъдещето

5.1. От 2016 г. насам ЕИСК подкрепя създаването на механизъм на равнището на ЕС за наблюдение на спазването на принципите на правовата държава и основните права ⁽²⁴⁾.

5.2. ЕИСК счита, че е жизнено необходимо да се създаде правно обвързващ европейски механизъм – рамка с активното участие на Комисията, Парламента и Съвета, в която ЕИСК да играе важна роля като представител на гражданското общество. Този механизъм ще допълва съществуващите инструменти ⁽²⁵⁾ и би трябвало да включва превантивен компонент, за да се даде възможност на заинтересованите страни (предприятията, професионалните съюзи, организациите на гражданското общество, националните институции за защита на правата на човека и публичните органи) и на експертите да установят недостатъците при появата им на национално равнище и да обсъдят на ранен етап начини за справяне с тях. Такъв механизъм би спомогнал и за споделянето на тежестта между институциите и за повишаване на съвместната отговорност в действията на ЕС в тази област.

5.3. Ролята на ЕИСК в тази област би трябвало да се разглежда на фона на уникалния му състав и обег на действие между равнището на ЕС и националното равнище. Като координиращ представител на гражданското общество той обхваща организации, които са силно ангажирани с въпросите на върховенството на закона и основните права, но също така и социални партньори и други основни икономически и социални участници с техните представители на национално равнище и на равнището на ЕС. Ето защо ЕИСК би могъл да предостави ясна добавена стойност като източник на уникални данни и наблюдения на най-близкото до гражданите равнище, без дублиране с други съответни източници, по отношение на насърчаването, предотвратяването и реакцията.

⁽¹⁸⁾ Европейската сметна палата, Специален доклад 1/2019: Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия.

⁽¹⁹⁾ Проект за докладване на организираната престъпност и корупцията, ЕК приема нова стратегия за борба с измамите, 1 май 2019 г.

⁽²⁰⁾ Европейска комисия, Съобщение относно стратегията на Комисията за борба с измамите: засилени действия за защита на бюджета на ЕС, 29 април 2019 г.

⁽²¹⁾ Европейска прокуратура, уебстраница за политиката.

⁽²²⁾ Momin Badarna, The ENP and its Political Conditionality Instrument: is it ineffective?, Young European Federalists (ЕПС и нейният инструмент за обвързаност с политически условия: ефективен ли е той?, Млади европейски федералисти), 15 септември 2018 г.

⁽²³⁾ Европейска комисия, Съобщение относно политиката на ЕС по въпросите на разширяването — 2018 г., 17 април 2018 г.

⁽²⁴⁾ ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 8.

⁽²⁵⁾ Както предложи Европейският парламент в резолюцията си от 27 януари 2014 г. относно положението на основните права в ЕС (2012 г.), P7_TA(2014)1773, докладчик: Луи Мишел, 22 ноември, параграф 9.

5.4. Като първа стъпка ЕИСК вече започна провеждането на мисии за установяване на фактите, за да събере информация за начина, по който гражданското общество в отделните държави членки възприема проблемите. ЕИСК има намерение да посети всички 28 държави членки ⁽²⁶⁾, но ще изготви доклад през есента за своите констатации от първите 5 посещения в държавите. Въпреки че тези посещения не са част от механизъм за мониторинг, важен принос е да се изслуша мнението на националните ОГО. Ето защо като допълнителна мярка ЕИСК предлага да се признаят и укрепят съществуващите платформи на гражданското общество и организациите на местно равнище. При сегашните обстоятелства е необходимо да се увеличи броят на гласовете, идващи от тях.

5.5. Освен това на европейско равнище би трябвало да се създаде годишен форум относно основните права и върховенството на закона с участието на ЕИСК, първо, за да се позволи на лицата, отговорни за вземането на решения в ЕС, да получават предупреждение на ранен етап относно появата на заплахи за ценностите по член 2 от ДЕС пряко от местните организации, и второ, за да се улесни взаимното извличане на поуки, изграждането на доверие и сътрудничеството между национални заинтересовани страни като предприятия, профсъюзи, организации на гражданското общество, национални организации за защита на правата на човека и публични органи. Форматът и редът и условията за този форум на заинтересованите страни би трябвало да бъдат вдъхновени от съществуващите модели на Европейския форум за миграцията и Европейската платформа на заинтересованите страни в областта на кръговата икономика. ЕИСК ще осигури секретариат за форума и ще бъде домакин на срещите, които ще бъдат организирани съвместно с Европейската комисия.

5.6. ЕИСК счита, че умножаването на възгледите е необходимо при настоящите обстоятелства и би могло да позволи на организациите на гражданското общество да отправят ранно предупреждение. За разлика от годишния колоквиум за основните права, който включва ограничен брой ключови заинтересовани страни, форумът на ЕИСК е замислен като открит форум за насърчаване на обществен дебат. Мандатът на Агенцията на ЕС за основните права за съжаление е ограничен от член 51 от Хартата, за да се намесва в случай на нарушения по член 2 от ДЕС. На нейния форум присъстват главно организации за защита на правата на човека, докато ЕИСК обхваща организации извън областта на правата на човека, включително социалните партньори, и има опит във взаимодействието с организации на европейско, национално и местно равнище по голямо разнообразие от въпроси. Това придава добавена стойност на подпомагането на многообразието и динамиката на гражданското общество и включва икономически субекти.

5.7. Би трябвало да се обърне внимание на икономическите аспекти на върховенството на закона. Взаимното доверие е ценност, чието икономическо изражение е трудно да се изчисли, но е ясно, че липсата на доверие, свързана с политическото влияние в съдебната система или корупцията, има отрицателни икономически последици. ЕИСК призовава Европейската комисия да постави по-силен акцент и да събере повече данни и анализи относно последиците от срива на върховенството на закона върху всички заинтересовани страни, включително върху стопанския сектор. Правната несигурност, непрозрачното законотворчество, неоялната конкуренция, дискриминационният достъп до публичните пазари и липсата на действителен достъп до правни средства за защита са примери за последиците от срива на върховенството на закона за стопанския сектор, които следва да бъдат взети предвид в по-голяма степен в анализа и ответните действия на ЕС, включително в европейския семестър.

5.8. Един конкретен въпрос е необходимостта от по-силна подкрепа за организациите на гражданското общество (основно финансиране за организации с функции на обществен страж): важно е ЕС да обмисли начини за подкрепа на организациите на гражданското общество и на разследващата журналистика, както и на медиите, които наблюдават и отчитат възникващите предизвикателства във връзка с член 2. ЕИСК счита, че е необходим един инструмент за финансиране в подкрепа на ОГО, които популяризират ценностите по член 2 в държавите членки, за насърчаването на подкрепа за тези ценности сред обществеността по места. В това отношение ЕИСК се позовава на друго свое становище, относно предложенията за нов фонд „Правосъдие, права и ценности“ ⁽²⁷⁾, и призовава Съвета и Европейския парламент да увеличат значително средствата за този фонд съгласно решението относно многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ 27 държави членки след като Обединеното кралство напусне ЕС.

⁽²⁷⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 178 относно COM(2018) 383 final и COM(2018) 384.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните изменения, които получиха поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени в хода на разискването (член 59, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 3.7

~~Най-сериозните предизвикателства са налице в някои държави-членки, в които мощни политически участници се противопоставят на независимостта на съдебната власт и на институции и организации, които съставляват и подкрепят плуралистичната демократична система. Този аспект не се отчита в достатъчна степен в съобщението, като се отдава предпочитание на перспективата, в която институциите — парламенти, правителства и министерства, конституционни съдилища, професионални организации — се разглеждат отделно от политическата и изборната конкуренция. Този подход на неаналеза в партийната политика и изборите не дава обяснение защо влиятелни участници едновременно работят срещу върховенството на закона и демокрацията и изглеждат популярни и неударжливи. Политическите, културните и социологическите аспекти на предизвикателствата на върховенството на закона, които засягат демокрациите, са област от основно значение, която досега не е била вземана под внимание в анализа и ответните действия на ЕС. Това обяснява отчасти ограниченията на настоящите подход и инструменти — включително процедурата по член 7, параграф 1. Чрез връзката си с гражданското общество в неговата цялост, включително със социалните партньори, ЕИСК е в особено добра позиция да предложи пространство за по-добър анализ, дебат и отговор на тези политически, социологически и културни аспекти на предизвикателствата пред демокрацията и върховенството на закона.~~

Изложение на мотивите

Авторите на становището отиват твърде далеч в оценката на институциите на държавите-членки. Предложеният текст може да се приеме като обиден за институциите, от които се очаква да поддържат плуралистична система. Останалата част от параграфа отразява очакванията във връзка с анализа на върховенството на закона от страна на ЕС.

Гласуване

Гласове „за“: 47

Гласове „против“: 141

Гласове „въздържал се“: 19: Гласове „въздържал се“: 19

Параграф 5.2

ЕИСК счита, че е жизнено необходимо да се създаде правно обвързващ европейски механизъм — рамка с активното участие на Колисията, Парламента и Съвета, в която ЕИСК да играе важна роля като представител на гражданското общество. Този механизъм ще допълва съществуващите инструменти ⁽¹⁾ и би трябвало да включва превантивен компонент, за да се даде възможност на заинтересованите страни (предприятията, професионалните съюзи, организациите на гражданското общество, националните институции за защита на правата на човека и публичните органи) и на експертите да установят недостатъците при появата и/или на национално равнище и да обсъдят на ранен етап начини за справяне с тях. Такъв механизъм би спомогнал и за споделянето на тежестта между институциите и за повишаване на съвестната отговорност в действията на ЕС в тази област. Използването на механизма изисква предпазливост, за да се избегнат прилагането му за текущи политически цели и пораждането на културни конфликти.

Изложение на мотивите

Предложеното допълнение не ограничава подкрепата на ЕИСК за създаването на механизма, а я допълва с коментар относно политическата неутралност и признаването на културното многообразие.

Гласуване

Гласове „за“: 42

Гласове „против“: 153

Гласове „въздържал се“: 23: Гласове „въздържал се“: 23

⁽¹⁾ Както Европейският парламент предложи в резолюцията си от 27 февруари 2014 г. относно положението на основните права в ЕС (2012 г.), P7_TA(2014)0173, докладчик: Луи Мишел, 22 ноември, параграф 9.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза“

(COM(2019) 125 final – 2019/0070 (COD))

(2019/C 282/08)

Докладчик: **Panagiotis GKOFAS**

Консултация	Парламент: 14.3.2019 г. Съвет: 27.3.2019 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	23.5.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	171/01/04

1. Контекст

1.1. На 13 март 2019 г. с решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС беше одобрен нов Механизъм за гражданска защита на Съюза. Механизмът за гражданска защита на Съюза предоставя рамка за сътрудничество и оказване на помощ при възникване на сериозни извънредни ситуации в рамките на ЕС и извън него. От 2001 г. насам Механизмът за гражданска защита е бил задействан над 300 пъти. Всички държави — членки на ЕС, две страни от ЕИП (Норвегия и Исландия), както и Черна гора, Сърбия, бившата югославска република Македония и Турция са страни по Механизма за гражданска защита, както и Организацията на обединените нации (Рамкова програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия за периода 2015—2030 г.) и съответните международни организации. В акта се предвижда създаването на допълнителен резерв от ресурси, rescEU, за да се предоставя помощ в случаите, в които съществуващият капацитет като цяло е недостатъчен. По-специално rescEU ще включва летателни средства за борба с горски пожари, както и ресурси за реагиране при спешни медицински случаи и при химически, биологически, радиологични и ядрени инциденти. Освен това мрежата за знания в областта на гражданската защита за обучение и обмен на знания ще бъде и стратегически фактор за готовност и предотвратяване.

1.2. С настоящото изменение следва да се подобри предотвратяването на риска, като от държавите членки се изисква допълнително разработване на оценката на възможностите им за управление на риска и планирането на управление на риска, особено когато те са засегнати едновременно от един и същ вид бедствия, независимо дали природни или причинени от човека, или свързани с неочаквани климатични промени или непредвидими, силни земетресения с висока честота на повторяемост, които причиняват загуба на човешки живот и огромни щети на екосистемите, гражданските и публичните инфраструктури, икономическите дейности и малките предприятия ⁽¹⁾.

2. Закljučения

2.1. ЕИСК приветства предложението за преразглеждане и укрепване на настоящата рамка на Механизма за гражданска защита на Съюза.

2.2. С цел гарантиране на еднакви условия за изпълнението на Механизма за гражданска защита на Съюза и с оглед на създаването и организацията на мрежата за знания в областта на гражданската защита ЕИСК може да допринесе в специфични консултативни групи за периодичното преразглеждане на насоките относно картографирането на рисковете и чрез подходящи междуинституционални инициативи (напр. „Годишен форум на гражданското общество за оценка, намаляване и предотвратяване на риска и готовност“) в партньорство с признати, представителни социални и икономически партньори и регионални трансгранични мрежи от устойчиви градове.

⁽¹⁾ Позоваваме се на работния семинар, проведен в Неапол на 10 февруари 2018 г. чрез партньорство между ЕИСК и Европейската комисия (ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО) в сътрудничество с представители на Европейската конфедерация на профсъюзите и SMEUnited, представители на КР, организации на гражданското общество (WWF, CIME), национални организации на МСП (GSEVEE, CMA Corse, CNA) и синдикални организации, специализирани европейски и национални организации на академичната общност, за научни изследвания и обучение (Университет Сапиенца, Университет Федерико II, Институт по вулканология INGV в Неапол, Академия на МСП Авиньон, Център Anodos), мрежи от устойчиви градове и региони на ЕС (Атина, Неапол и Солун), медии и специализирана преса.

2.3. ЕИСК призовава Съвета, Парламента и Комисията да проучат осъществимостта и да планират изпълнението на Европейски център за обучение и експертна платформа, свързани със съществуващите национални и поднационални структури, включително центрове за високи постижения, независими изследователски мрежи и други експерти, които могат да предоставят незабавен анализ на интервенциите във връзка с необичайни бедствия. Този център за обучения и експертна платформа би могъл да бъде постоянно актуализиран, осезаем и достъпен инструмент за основни умения в областта на ефективното намаляване на риска за млади специалисти и опитни доброволци в сферата на обучение за управление на извънредни ситуации за местни устойчиви общности. При възможност в него могат да бъдат включени и трети страни, по-специално съседни държави, уязвими групи в изолирани райони, участници в сектора на мобилността и туризма, медии и т.н.

2.4. ЕИСК счита за необходимо да се интегрират по подходящ начин новите цели и подход на Механизма за гражданска защита на Съюза в рамките на съществуващите структурни и инвестиционни политики. От съществено значение е да се гарантира подходящо териториално и водено от общностите измерение (по-специално в отдалечените, островните, планинските и селските райони). Действията на местната общност са най-бързият и ефективен начин за ограничаване на щетите, причинени от бедствие.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка Чиста планета за всички

Европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика“

(COM(2018) 773 final)

(2019/C 282/09)

Докладчик: **Pierre Jean COULON**

Съдокладчик: **Stefan BACK**

Сезиране	Европейска комисия, 17.6.2019 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентни секции	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“ „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане на пленарна сесия	20.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	152/1/1

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК изразява съгласие с твърдението, че съществува риск от глобално затопляне с 2° C скоро след 2060 г., т.е. над максималното равнище, определено в Споразумението от Париж, и то ще доведе до сериозни отрицателни последици за условията на живот и за икономиката в Европа. Поради това ЕИСК силно подкрепя целта за превръщане на ЕС в неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. по социално справедлив и ефикасен начин. Такъв преход е възможен и е от полза за Европа.

1.2. Поради това е необходимо незабавно да се предприемат действия в областта на климата. ЕИСК подкрепя първостепенните приоритети, изложени в съобщението на Европейската комисия. ЕИСК призовава държавите членки да подкрепят целта за превръщане на Европейския съюз в неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. ЕИСК призовава предприятията, профсъюзите, НПО и националните икономически и социални комитети да подкрепят тази цел.

1.3. ЕИСК приветства очакваните добри резултати от прилагането на различните мерки, за които вече е взето решение, като се прогнозира до 2030 г. емисиите на парникови газове да намаляят с 45 % – процент, по-голям от този, за който е поет ангажимент от ЕС по силата на Парижкото споразумение, а именно 40 %, и до 2050 г. да се постигне намаление с 60 %.

1.4. Въпреки че не е достатъчно да се постигне целта за общество, неутрално по отношение на климата, до 2050 г., ЕИСК счита, че очакваните резултати от мерките до 2030 г., за които вече е взето решение, показват, че всички нови мерки трябва да отчитат необходимостта от предвидимост, за да се даде възможност за добро планиране и да се избегне обезценяването на активи. Поради това ЕИСК посочва колко е важно да се изпращат ясни и своевременни сигнали на предприятията, особено на МСП.

1.5. Поради същите причини ЕИСК счита, че е необходимо спешно да се изготви стратегия за периода след 2030 г., за да се осъществи преход към общество, неутрално по отношение на климата, до 2050 г.

1.6. ЕИСК подчертава, че преходът към неутрално по отношение на климата общество трябва да се осъществява чрез конкурентоспособен, социално справедлив и многостранен подход и че трябва да се въведат подходящи инструменти за постигане на пълно участие на гражданското общество, включително всички граждани, предприятия и организации, и приемане от тях. Това включва разработването и прилагането на цени на въглеродните емисии, като се отчита въздействието им върху предприятията и гражданите.

1.7. ЕИСК подчертава значението на действията, предприети на местно и регионално равнище, както и значението на пълноценното участие на местните и регионалните власти.

1.8. ЕИСК подчертава значението на кръговата икономика, биоикономиката, цифровизацията и икономиката на споделянето като ключови фактори за подобряване на ресурсната ефективност и намаляване на емисиите.

1.9. ЕИСК припомня ключовото значение на мобилността за функционирането на вътрешния пазар на ЕС, призната в съобщението, и подчертава значението на намирането на решения, които намаляват въглеродния отпечатък от мобилността, включително от авиацията, и не накърняват жизненоважната роля на мобилността за цялата икономика и общество на ЕС, гражданите и предприятията.

1.10. ЕИСК изразява съгласие, че е важно да се генерира електроенергия от всички налични и бъдещи източници, които не са свързани с емисии. Междусистемните връзки към мрежата, съхраняването на енергия и оптимизацията на потреблението са от ключово значение за обезпечаване на доставките на електроенергия, която все повече се генерира от възобновяеми енергийни източници.

1.11. Важно е целите да се планират и определят на ранен етап, за да се гарантира сигурността на планирането на стопанската дейност, да се насърчава научноизследователската и развойната дейност и да се създават благоприятни условия, които да позволят на Европа, включително на европейската промишленост и бизнеса като цяло, да се възползват от стартовото си предимство и да останат конкурентоспособни. В този контекст ЕИСК подчертава значението на отношенията с трети държави като начин за включване на повече държави в една проактивна стратегия в областта на климата и за гарантиране на равнопоставени условия на конкуренция за европейската промишленост и да се оказва влияние при определянето на стандарти.

1.12. От ключово значение за изпълнението на планираната стратегия е тя да бъде финансово обезпечена. Поради това ЕИСК отново отправя препоръките си за подкрепа на научните изследвания, развойната дейност и промишленото внедряване да бъдат предоставени адекватни бюджетни средства.

1.13. ЕИСК припомня, че финансирането е въпрос от решаващо значение. То не се ограничава само до предоставяне на публични средства и поради това е важно да се популяризират механизми, които имат за цел насърчаването на екологосъобразни инвестиции.

1.14. ЕИСК отбелязва, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика няма да се осъществи без широкообхватни научни изследвания и иновации. Това изисква всякакви видове иновации, включително в областта на ново поведение, стопански модели, социални норми, процеси, техники, маркетинг и технологии.

1.15. ЕИСК посочва важната роля на биоенергията в улавянето и съхранението на въглерод и на естествените поглъщатели на въглерод като горите и редица селскостопански практики, които улавят въглерода, например ливади, пасища, торфища и др. Устойчивото управление на горите и използването на потенциала за поглъщане на въглерод на земеделските земи са част от решението.

1.16. ЕИСК отбелязва, че Европа представлява около 7 % от световното население, 20 % от световния БВП и 30 % от световните висококачествени научни публикации. Тъй като преходът към неутрална по отношение на климата икономика трябва да бъде глобално усилие за борба с изменението на климата, ЕИСК счита, че ЕС може да постигне най-голямо въздействие, като докаже пред останалата част от света, че този преход е постижим и положителен за обществото. Самото превръщане на 100 европейски града в неутрални по отношение на климата до 2030 г. ще покаже, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика може да се осъществи на практика и да подобри качеството на живот.

1.17. ЕИСК счита, че Европа се нуждае от социален пакт за прехода към неутрална по отношение на климата икономика, който да бъде приет от ЕС, държавите членки, регионите, градовете, социалните партньори и организираното гражданско общество, за да се гарантира, че при прехода никой няма да бъде пренебрегнат. За тази цел Европейският социален фонд и Европейският фонд за приспособяване към глобализацията следва да бъдат подходящо проектирани и финансирани. Преходът към неутрална по отношение на климата икономика е и възможност за премахване на енергийната бедност и подобряване на качеството на живот, създаване на работни места и социално приобщаване, както и за гарантиране на равен достъп до основни енергийни услуги за всички европейци.

1.18. ЕИСК призовава Европейския парламент да създаде независима комисия на ЕС по въпросите на изменението на климата, на която да бъде възложено да изготвя научнообосновани оценки и препоръки по отношение на политиките. ЕИСК призовава държавите членки, в които не съществуват подобни комисии, да създадат такива комисии на национално равнище и да гарантират, че те докладват на националните парламенти и на националните икономически и социални комитети, като вземат предвид националните особености.

1.19. И накрая, ЕИСК отново подчертава неотложната необходимост от създаване на ефективен процес на диалог, който да даде възможност за полезно участие и евентуално пълно приемане и подкрепа на стратегията, която да бъде формулирана и представена до 2020 г. Поради това ЕИСК предлага да се установи постоянен диалог с гражданите като задължителен подготвителен елемент на всички важни политически решения и всички уместни законодателни инициативи на европейско, национално и поднационално равнище. Приносът към диалога и начинът, по който той се взема предвид, следва да са публично видими. Видимостта на диалога следва да бъде осигурена чрез превръщането му в отговорност на равнището на член на Комисията.

2. Общи бележки

2.1. ЕИСК счита, че изменението на климата представлява сериозна обществена заплаха. Средните температури в световен мащаб могат да се увеличат с 2° С скоро след 2060 г., т.е. значително над максималното равнище, определено в Споразумението от Париж, като това ще доведе до сериозни отрицателни последици за световната икономика и условията на живот в световен мащаб. Както се подчертава в доклада на Междуправителствения комитет по изменение на климата (IPCC) ⁽¹⁾ от 2018 г. и в съобщението на Европейската комисия „За чиста планета за всички“ (COM (2018) 773) (съобщението), е необходимо да се осъзнае, че е неотложно планетата и европейците да бъдат защитени от изменението на климата.

2.2. ЕИСК посочва, че макар и преходът към неутрална по отношение на климата икономика да има своята цена, цена има и непредприемането на действия. Съгласно съобщението през 2017 г. бедствия, свързани с метеорологични явления, са причинили щети за рекордната сума от 283 милиарда евро, а речните наводнения в Европа биха могли да причинят щети в размер до 112 милиарда евро годишно.

2.3. ЕИСК категорично подкрепя целта до 2050 г. икономиката на ЕС да стане неутрална по отношение на климата (т.е. да постигне нулеви нетни емисии на парникови газове) чрез социално справедлив преход по икономически ефективен начин. Както се казва в съобщението, такъв преход е възможен и полезен. Освен това съответства на глобалните ангажменти на ЕС по Парижкото споразумение и целите на ООН за устойчиво развитие.

2.4. ЕИСК приветства факта, че с пакета „Чиста енергия за всички европейци“ се повишават целите на ЕС в областта на енергетиката за 2030 г. както за възобновяемите енергийни източници (от 27 на 32 %), така и за енергийната ефективност (от 27 на 32,5 %). Според съобщението това означава намаляване с 45 % на емисиите на парникови газове до 2030 г., което е по-добър резултат от ангажмента за 40 %, поет от ЕС по силата на Парижкото споразумение, и до очаквано намаление от 60 % до 2050 г. Това не е достатъчно, за да се постигне неутралност по отношение на климата до 2050 г. Затова ЕИСК изразява съгласие, че съществува неотложна необходимост от визия за икономически и социални промени, както се заявява в съобщението.

2.5. ЕИСК подчертава важността на предвидимостта, за да се улесни планирането и да се избегне обезценяването на активи. ЕИСК оценява заявеното в Съобщението, че понастоящем не се планират никакви нови политики и преразглеждане на целите за 2030 г., и посочва колко е важно да се изпращат ясни и своевременни сигнали на предприятията, особено на МСП.

2.6. ЕИСК изразява съгласие, че постигането на целта за неутралност по отношение на климата изисква структурни промени във всички сфери на обществото. Ще бъдат засегнати всички граждани, предприятия и организации. Поради това е от съществено значение гражданското общество да бъде пълноценно включено, мобилизирано и обезпечено с подходящите инструменти, за да влияе върху мерките, които са необходими за постигане на неутралност по отношение на климата. Освен това ЕИСК припомня, че интегрирането на адаптирането към изменението на климата в дългосрочното планиране е от ключово значение за осигуряването на социално и икономическо развитие.

2.7. ЕИСК изтъква колко е неотложно да се активизират действията на ЕС и той да поеме водеща роля, за да се възползва от стартовото си предимство.

2.8. ЕИСК отбелязва определянето на седем „стратегически гравитни елементи“, посочващи областите, в които да се предприемат действия, и определящи благоприятстваща рамка.

⁽¹⁾ Специален доклад на Междуправителствения комитет по изменение на климата (IPCC), приет през октомври 2018 г.

2.9. ЕИСК подкрепя подхода за осигуряване на цялостен портфейл от 12 първостепенни приоритета, които да направляват изпълнението на целта за нулеви емисии, и отбелязва по-специално изявлението, че държавите членки, предприятията и гражданите ще могат да избират и адаптират пътищата към националните обстоятелства, за да се постигнат мащабни обществени и икономически трансформации във всеки сектор на икономиката.

2.10. ЕИСК специално подчертава значението на обсъжданията на национално и поднационално равнище, както и на равнището на заинтересованите страни и гражданите като средство за демократично съвместно създаване на различни мерки за насърчаване на прехода към неутрална по отношение на климата икономика, включително промяна в поведението. Освен това тези дебати ще помогнат да се определят мерките, които могат да получат обществена подкрепа и да ангажират гражданското общество и гражданите в съответствие с националните особености.

2.11. ЕИСК изразява съжаление, че не е ясно дали и до каква степен държавите членки ще бъдат свободни да адаптират мерките за изпълнение към своето конкретно положение. Поясненията по този въпрос в рамките на планираните консултации ще бъдат много полезни. Прилагането на Регламента относно управлението на енергийния съюз представлява един вид тест във връзка с това.

2.12. ЕИСК обръща внимание на факта, че повечето въпроси, изложени като първостепенни приоритети, са разглеждани или вече се разглеждат от Комисията, както и че ЕИСК подкрепя тези инициативи и е направил предложения, включително за създаването на форуми за контакт, в които подчертава значението на социалните аспекти и управлението.

2.13. ЕИСК подкрепя тези приоритети и подчертава, че те трябва да се разглеждат като пакет. ЕИСК изтъква по-специално значението на финансирането, ролята на гражданите, произвеждащите потребители и потребителите и социалния аспект, така че да се гарантира, че никой няма да бъде пренебрегнат. Може да се създаде положителна ангажираност сред гражданите, по-специално като им се даде възможност да споделят икономическите ползи от прехода. Това например може да включва активно насърчаване на споделената собственост в децентрализираното производство на енергия от възобновяеми източници, като например слънчева и вятърна енергия. От съществено значение е да се гарантира приемането на всяка тежест, произтичаща например от ценообразуването на въглеродните емисии.

2.14. ЕИСК отново изтъква значението на създаването и подобряването на контактите между администрацията и недържавните участници и посочва своите предложения за създаване на коалиция от политиците, администрацията и гражданското общество ⁽²⁾.

3. Необходимост от истинска и всеобхватна индустриална политика на ЕС за прехода към неутрална по отношение на климата икономика, подкрепена от амбициозни научни изследвания и иновации, социален пакт и демокрация

3.1. Коментари относно 12-те приоритета

3.1.1. ЕИСК признава жизненоважното значение на енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници за пълното декарбонизиране на Европа. Това са вече доказали се решения.

3.1.2. Потенциалът на електроенергията като фактор за декарбонизиране е значителен в няколко области, включително отоплението и охлаждането (в т.ч. термопомпи, централизирано топлоснабдяване и централизирано охлаждане), електронните горива и електромобилността. ЕИСК отбелязва, че 55 % от електроенергията в Европейския съюз вече идва от източници с нулеви емисии на въглерод (т.е. 25 % от ядрена енергия, 30 % от вятърна енергия, водна енергия, слънчева енергия и други възобновяеми енергийни източници), и изразява съгласие със съобщението, че произведената електроенергия трябва, доколкото е възможно, да идва от чисти, неутрални по отношение на климата и непаражащи емисии източници.

3.1.3. ЕИСК подкрепя категорично развитието на децентрализирано производство на енергия от възобновяеми източници, например чрез енергийни кооперации и произвеждащи потребители ⁽³⁾. Разработването на интелигентни и гъвкави цифровизирани системи за управление на търсенето и предлагането в една децентрализирана електроенергийна система, основана на възобновяеми източници със значителна роля за произвеждащите потребители, ще бъде важен елемент за бъдеще. Съхранението на енергия също е от ключово значение за широкомащабното въвеждане на възобновяемите енергийни източници поради колебанията в равнищата на производството на дневна и годишна основа.

⁽²⁾ Становища на Европейския икономически и социален комитет относно „Изграждане на коалиция от гражданското общество и поднационалните власти за изпълнение на ангажиментите, свързани със Споразумението от Париж“ (ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 20), и относно „Насърчаване на действията в областта на климата от страна на недържавните участници“ (ОВ С 227, 28.6.2018 г., стр. 35).

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (преработен текст)“ (ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 55).

3.1.4. ЕИСК подкрепя развитието на екологосъобразна мобилност чрез алтернативни видове транспорт, включително обществен транспорт, чрез системи за алтернативно задвижване за всички видове транспорт, включително електрификация и устойчив водород, газ и биогорива, както и за тежкотоварни пътни превозни средства, корабоплаване и авиация, както и чрез по-голяма ефективност благодарение на цифровизацията, електрификацията и системите за сътрудничество. Това позволява по-добра и по-ефективна транспортна система с по-малък отпечатък върху околната среда. Поради това ЕИСК призовава настоящата Бяла книга за транспортната политика да бъде заменена с нова. ЕИСК посочва ограничените цели за намаляване на емисиите на парникови газове по отношение на секторите, които не са обхванати от СТЕ, включително транспорта, приети от Европейския съвет през октомври 2014 г. ⁽⁴⁾ Данъците и таксите, включително интернализацията на външните разходи, следва да се използват като стимули за повишена ефективност, да са приемливи за засегнатите и да не увеличават общото равнище на данъчно облагане.

3.1.5. ЕИСК изразява съгласие относно значението на конкурентоспособната промишленост на ЕС и кръговата икономика като важни елементи за намаляването на емисиите на парникови газове, включително преминаването към алтернативни горива, улавянето и използването на въглерод. ЕИСК би желал четвъртата индустриална революция, цифровизацията и развитието на икономиката на сътрудничеството да бъдат ясно посочени като съществени за подобряване на енергийната ефективност и намаляване на емисиите ⁽⁵⁾. ЕИСК подчертава, че кръговата икономика е ключов лост за смекчаването на последиците от изменението на климата и за прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Стратегиите за кръгова икономика, като например мерките за намаляване на влаганите суровини, подобряване на използването на съществуващите активи и намаляване на крайните отпадъци, ще допринесат значително за смекчаване на последиците от изменението на климата и за изграждане на неутрална по отношение на климата икономика ⁽⁶⁾.

3.1.6. Насърчаването на устойчиви продоволствени системи ще намали емисиите на парникови газове, включително чрез защита и създаване на повече въглеродни поглъщатели. ЕИСК отново заявява своето становище, че въздействието на продоволствените системи върху околната среда може да бъде намалено, като се насърчават хранителни режими с опростени питателни вещества ⁽⁷⁾, както и производството и консумацията на сезонни храни. Следва да бъдат събрани веригите за разпределяне на храна и да се намали количеството на опаковките.

3.1.7. Европейската промишленост е показала способността си да разработва алтернативи за чиста енергия. Промислеността на ЕС все още е водеща в ключови сектори като вятърните турбини, но загуби предимство в други сектори като производството на слънчеви панели, което се изпълнява от Европа отчасти поради неправилни решения за обществена политика, вземани от предишни национални правителства. Понастоящем в Европа се произвежда само около 1 % от литиевите батерии в света. ЕИСК приветства инициативи, чрез които да се избегне повтарянето на подобни грешки за нововъзникващите сектори, като Плана за действие за насърчаване на сектора на акумулаторните батерии в ЕС и конкретизирането на планове за прилагане на Европейския алианс за акумулаторните батерии, включително разработването на нови технологии ⁽⁸⁾.

3.1.8. ЕИСК обръща внимание колко е важно да бъдат определени стандарти от международните форуми, където ЕС може да поеме водеща роля, предвид конкурентното предимство, което това носи.

3.1.9. ЕИСК изразява съгласие, че е важно да се привлекат други големи и бързо развиващи се икономики и да се създаде положителна динамика. В този контекст ЕИСК подчертава значението на това да се гарантират лоялна конкуренция и равнопоставени условия по отношение на трети държави. Запазването на конкурентоспособността трябва да бъде важен елемент при всички съответни политически решения.

3.1.10. ЕИСК подчертава огромната нужда от инвестиции и трансгранично и междусекторно сътрудничество при планирането, необходимо за въвеждането на интелигентните мрежи, включително интелигентните измервателни уреди и съоръжения за съхраняване на енергия, които са основна предпоставка за ефективното прилагане на съществуващите и бъдещите планове за мрежата и за справяне с флукуациите при производството от алтернативни източници на енергия.

3.1.11. ЕИСК отбелязва, че улавянето и съхранението на въглерод (УСВ) се явява седмият стратегически градивен елемент и че поне понастоящем остава от ключово значение за постигането на общество, неутрално по отношение на климата, през 2050 г., особено чрез биоенергетика с улавяне и съхранение на CO₂ (CCS). ЕИСК изтъква, че според анализа на Европейската сметна палата в рамките на вече съществуващото финансиране от ЕС, предназначено за подпомагане на УСВ, като програмата NER 300, „не е осъществен нито един успешен проект за улавяне и съхранение на въглероден диоксид“. Следователно има голяма несигурност по отношение на технологичната осъществимост на УСВ, както и слаба степен на сигурност по отношение на обществената подкрепа за УСВ.

⁽⁴⁾ Заклучения на Европейския съвет, 23 – 24.10.2014 г., EUCO 169/14, параграфи 1 2.1, 2.2, 2.10 – 2.13.

⁽⁵⁾ Становища на ЕИСК относно „Инвестиране в интелигентна, иновационна и устойчива промишленост — Обновена стратегия на ЕС за индустриалната политика“ (ОВ С 227, 28.6.2018 г., стр. 70), „Стратегически тенденции в индустриалната политика до 2030 г.“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 16), „Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“ (ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 33).

⁽⁶⁾ Кръговата икономика и доклада на Ecofys: Circular Economy: A key lever in bridging the emissions gap to a 1.5°C pathway (Кръговата икономика: ключов лост за преодоляване на разминаването по отношение на емисиите до вариант с 1,5 °C).

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Приносът на гражданското общество за разработването на всеобхватна продоволствена политика в ЕС“ (ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 18).

⁽⁸⁾ Изказване пред медиите на заместник-председателя Maroš Šefčovič, април 2019 г., съвместна пресконференция с Peter Altmaier и Bruno Le Maire, 2 май 2019 г.

3.1.12. ЕИСК подчертава значението на естествените поглъщатели на въглерод като горите и редица селскостопански практики, които улавят въглерода, например ливади, пасища, и др. Устойчивото управление на горите в съчетание с използването на продукти на основата на дървесина, които съхраняват въглерода и заместват материали и енергия, които са основани на изкопаеми горива, дава възможност за смекчаване на последиците от изменението на климата в дългосрочен план, както и увеличава способността на горите за адаптиране към изменението на климата. От съществено значение е да се използва капацитетът на земеделските земи да улавят въглерода. Устойчивото управление на горите и използването на потенциала за поглъщане на въглерод на земеделската земя са част от решението.

3.2. Рамковите условия – общ преглед

3.2.1. ЕИСК потвърждава, че за да се увенчае с успех, планираното преобразуване задължително трябва да се обезпечи с достатъчно финансиране. Особено важно е да се привлекат достатъчно публични и частни инвестиции. Поради това ЕИСК отново отправя своя призив да се гарантира, че 40 % от Европейския фонд за стратегически инвестиции и 40 % от бюджета на ЕС се инвестират в борбата срещу изменението на климата, както и че всички бюджети на ЕС и национални бюджети са съобразени с изискванията за опазване на климата ⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾. ЕИСК подчертава тясната връзка между финансирането на научните изследвания и иновациите и пускането на пазара на иновативни решения, както е посочено в точки 3.3.5 и 3.3.6 по-долу.

3.2.2. Ето защо ЕИСК приветства Плана за действие на Комисията за финансиране за устойчив растеж и произтичащите от него законодателни предложения. ЕИСК отново заявява, че е важно екологосъобразното финансиране да се възприема положително, но и че във всеки вид етикетирание или сравнителен анализ трябва да се отчитат секторните и местните особености, както и размерът на засегнатите предприятия ⁽¹¹⁾.

3.2.3. ЕИСК припомня своите конкретни предложения за пренасочване на финансирането към устойчиви инвестиции чрез заделяне на целеви средства за екологосъобразни проекти ⁽¹²⁾, като за източник на финансиране се използва количественото облекчаване на паричната политика от Европейската централна банка.

3.2.4. ЕИСК обръща внимание на необходимостта от осигуряване на инструментариум за улесняване на достъпа до финансиране за дребните участници, така че участниците на всички равнища да могат да получат достъп до финансиране за борба с изменението на климата ⁽¹³⁾.

3.2.5. Накрая ЕИСК подчертава, че технологиите, свързани с климата и преобразуването на енергията, се развиват постоянно и динамично. Поради това от решаващо значение е да се извършва редовно преразглеждане на начините и средствата.

3.3. Научни изследвания и иновации

3.3.1. ЕИСК отбелязва, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика няма да се осъществи без широкообхватни научни изследвания и иновации, включително социални иновации. Това наистина изисква всякакви видове иновации, включително ново поведение, стопански модели, социални норми, процеси, техники, маркетинг и технологии.

3.3.2. ЕИСК отбелязва, че Европа представлява около 7 % от световното население, 10 % от световните емисии на парникови газове, 20 % от световния БВП и 30 % от световните висококачествени научни публикации. Тъй като преходът към неутрална по отношение на климата икономика трябва да бъде глобално усилие за борба с изменението на климата, ЕИСК счита, че ЕС може да постигне най-голямо въздействие, като докаже пред останалата част от света, че този преход е постижим и положителен за обществото.

3.3.3. ЕИСК счита, че Европа генерира високи постижения в научната област, но се затруднява да ги превърне в ценни иновации. ЕС и държавите членки следва да подкрепят в по-голяма степен научните изследвания и иновациите във всички вериги за създаване на стойност — от фундаменталните научни изследвания до търговското внедряване, и да включат по-ефективно социалните и хуманитарните науки (СХН), за да разберат по-добре какво определя решенията за енергията от крайните потребители, включително МСП и гражданите.

3.3.4. ЕИСК счита, че ЕС има историческа възможност да даде възможност на европейските предприятия, новатори, работници и инвеститори да утвърдят водещата си роля в световен мащаб на бурно развиващите се пазари за чиста енергия. ЕС би трябвало да проявява повече амбиция във всички области на чистата енергия — от енергийна ефективност до електрическа мобилност, да осигури на европейските предприятия стабилен вътрешен пазар, на който успешно могат да се внедряват иновации, както и интегрирана индустриална стратегия, насочена към износ на решения за чиста енергия в останалата част на света.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Европейски пакт за финансиране на борбата с изменението на климата“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 8).

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Улесняване на достъпа на недържавни участници до финансиране за борба с изменението на климата“ (ОВ С 110, 22.3.2019 г., стр. 14).

⁽¹¹⁾ Становища на ЕИСК относно „План за действие: Финансиране за устойчив растеж“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 73), и „Устойчиви финанси: таксономия и референтни показатели“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 103).

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК относно „Европейски пакт за финансиране на борбата с изменението на климата“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 8).

⁽¹³⁾ Вж. бележка под линия 10 по-горе.

3.3.5. Поради това ЕИСК отправя искане към Европейската комисия, Европейския парламент и Европейския съвет да гарантират, че с предстоящата Многогодишна финансова рамка се оказва достатъчна подкрепа на научните изследвания, иновациите и при възможност пазарното внедряване на иновациите, включващи подпомагане на разрастването в областта на енергетиката и климата. Затова Комитетът подкрепя призива на Европейския парламент за увеличаване на бюджета на „Хоризонт Европа“ на 1 20 милиарда евро за програмния период 2021—2027 г. Освен това призовава за синергии между инструментите за финансиране от ЕС, включително „Хоризонт Европа“, Механизма за свързване на Европа, фонда за иновации, структурните фондове, ITER, Програмата за научни изследвания и обучение на Европейската общност за атомна енергия, „Еразъм“ и инструментите, управлявани от Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд.

3.3.6. ЕИСК приветства предложението за създаване на „мисии за научни изследвания и иновации“ за по-добро насочване на научните изследвания и иновациите към проекти относно обществените предизвикателства, включително прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Във връзка с това ЕИСК отправя искане към Европейската комисия и Съвета да създадат специална мисия за превръщането на 100 града в ЕС в неутрални по отношение на климата до 2030 г. Това ще покаже на европейците, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика може да се осъществи на практика и да подобри качеството на техния живот. Това ще бъде също така възможност да се работи конкретно с градове от целия свят, като се започне с градове от Източното партньорство и Съюза за Средиземноморието, така че те да могат да почерпят вдъхновение от европейския опит.

3.3.7. ЕИСК приветства предложението за създаване на Европейски съвет по иновациите. Въз основа на опита с вече съществуващите инструменти, включително Европейския институт за иновации и технологии, ЕИСК би желал Европейският съвет по иновациите да се превърне в основния инструмент на ЕС за осигуряване на т.нар. „търпелив“ и толерантен към рисковете капитал за тези иновации, които са от ключово значение за прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Той може да помогне на националните стартиращи предприятия да се превърнат в европейски първенци, вместо да бъдат изкупувани от американските и азиатските си конкуренти.

3.3.8. Във връзка с това ЕИСК отбелязва решаващата роля на регионалните и местните общности за справяне с предизвикателствата, свързани с изменението на климата, и за повишаване на приспособимостта и устойчивостта по начини, които пряко засягат перспективите за всеобхватни промени на местно равнище. Много общности вече сами предприемат инициативата и играят ефективна роля в необходимите решения. ЕИСК подчертава ролята на островите в ЕС, включително най-отдалечените региони, като потенциални новатори за политиките за неутралност по отношение на климата за Европейския съюз и за останалата част от света.

3.4. *Съвместно изготвяне на социален пакт за прехода към неутрална по отношение на климата икономика*

3.4.1. ЕИСК счита, че всички европейски, национални и поднационални институции би трябвало да изграждат подкрепа за прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Основателните опасения на работниците от въгледобивната промишленост в много държави от ЕС и неотдавнашните социални движения във Франция допълнително демонстрираха тази необходимост да се покаже, че преходът към екологично по-устойчиво общество би трябвало да представлява и преход към по-демократично и социално справедливо общество.

3.4.2. ЕИСК счита, че Европа се нуждае от социален пакт за прехода към неутрална по отношение на климата икономика, който да бъде приет от ЕС, държавите членки, регионите, градовете, социалните партньори и организираното гражданско общество, за да се гарантира, че при прехода никой няма да бъде пренебрегнат.

3.4.3. ЕИСК счита, че Европейският съюз трябва да осигури подходящо финансиране, с което да се оказва подкрепа на работниците, изложени на риск от загуба на работното си място в резултат от прехода към неутрална по отношение на климата икономика. За тази цел ЕИСК призовава Европейската комисия, Парламента и Съвета да гарантират подходящото планиране и финансиране на Европейския социален фонд и Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, така че те да могат да се справят с предизвикателствата на прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Това би дало израз на волята на Европа да гарантира, че никой няма да бъде пренебрегнат.

3.4.4. ЕИСК счита, че уменията на работниците в неутрална по отношение на климата икономика могат значително да се различават от уменията, които много от тях имат днес. Важно е програмите за образование и обучение да бъдат адаптирани, за да се гарантира, че бъдещите и настоящите услуги за обучение на работниците могат да включват прехода към неутрална по отношение на климата икономика при избора на обучение. Това ще даде възможност за по-бързо адаптиране на работната сила в Европа и ще помогне на европейците да развият нови таланти.

3.4.5. ЕИСК счита, че преходът към неутрална по отношение на климата икономика е възможност за осигуряване на работни места за млади европейци, включително за безработни млади хора. Поради това ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да разработи „Зелена програма „Еразъм Про“ въз основа на своя пилотен проект „Еразъм Про“, както и други проекти, които могат да привлекат повече млади хора в разрастващите се сектори на неутралната по отношение на климата икономика (напр. устойчиво селско стопанство, кръгова икономика, управление на отпадъците, енергийна ефективност, производство на енергия от възобновяеми източници), като се подобряват имиджът и условията на труд на тези работни места.

3.4.6. ЕИСК разглежда прехода към неутрална по отношение на климата икономика като възможност за изкореняване на енергийната бедност в Европа и подобряване на качеството на живот, създаване на работни места и социално приобщаване. ЕС следва да гарантира на всички европейци равен достъп до основни енергийни услуги. Въз основа на констатациите на Европейската обсерватория на енергийната бедност би трябвало да се изготви европейски план за действие за изкореняване на енергийната бедност в сътрудничество със заинтересованите страни, включително организации на потребителите, за да се гарантира, че публичните действия са насочени в по-голяма степен към първопричините за енергийната бедност. ЕИСК подчертава, че е необходимо да се премине от палиативни към превантивни мерки като саниране, за да се превърнат старите сгради в сгради с нулево нетно потребление на енергия. Социалните тарифи и енергийните ваучери могат да представляват само временно облекчение и следва да бъдат постепенно заменени от механизми като субсидии за изграждане на сгради с нулево нетно потребление на енергия и закупуване на електрически автомобили.

3.4.7. ЕИСК призовава държавите членки да признаят в по-голяма степен и да подкрепят чувството на ангажираност сред гражданите и общностите за всички местни инициативи, необходими за постигане на неутрална по отношение на климата икономика, включително за инициативи, насочени към промяна в поведението и към местно производство на енергия от възобновяеми източници. Механизмите за подкрепа и реформи на енергийния пазар би трябвало да дават възможност на местните общности да участват активно в производството на енергия и да имат равнопоставен достъп до енергийния пазар. Следва да се подпомагат по-активно държавите членки, в които липсва институционален капацитет.

3.4.8. ЕИСК приветства амбицията на Европейската комисия до 2030 г. да намали наполовина броя на случаите на преждевременна смърт, причинена от замърсяване на въздуха (през 2015 г. в Европа има 400000 случая на преждевременна смърт). ЕИСК счита, че ЕС и всички негови държави членки би трябвало да се борят със замърсяването на въздуха като първостепенен приоритет на политиката. Следва да бъдат подсилени регулаторните мерки за намаляване на замърсителите на въздуха от превозните средства и електроцентралите. Европейската комисия би трябвало допълнително да ангажира организациите на гражданското общество, по-специално спруженията за защита на децата и възрастните хора, тъй като тези групи от европейското население са изложени на най-голям риск от болести и смърт поради замърсяването на въздуха.

3.4.9. ЕИСК твърдо вярва, че изготвянето на социален пакт за преход към неутрална по отношение на климата икономика е съществен елемент, за да се гарантира положителна гражданска ангажираност в полза на конкретни действия за този преход.

3.5. Демокрация и управление

3.5.1. ЕИСК потвърждава значението на ролята на гражданите, регионалните и местните органи и участието на гражданите, предвидено в хода на гражданските диалози. В светлината на мащабното мобилизиране на младежта ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите членки да започнат диалог и с младите граждани.

3.5.2. ЕИСК приветства становището на Комисията, че за чиста мобилност „промените в поведението на гражданите и предприятията трябва да са в основата на това развитие“. ЕИСК счита, че това се отнася за всички сектори, засегнати от прехода към неутрална по отношение на климата икономика, включително енергетиката, жилищното настаняване, селското стопанство и храните. ЕИСК подчертава, че предвидените широкообхватни промени, включително промените в поведението и в начина на живот, които трябва да бъдат възприети от заинтересованите страни.

3.5.3. ЕИСК смята, че съществуващите процедури все още не са достатъчно подходящи за гарантиране на необходимото приемане от страна на гражданите. ЕИСК подчертава, че Европейската комисия би трябвало да се стреми не само да направи енергийния преход „социално приемлив“, но и да гарантира, че той се подкрепя от демократична и социална гледна точка.

3.5.4. ЕИСК предлага, в продължение на Регламента относно управлението на енергийния съюз, да се установи постоянен граждански диалог и той да бъде задължителен подготвителен елемент от всички важни политически решения и на цялото законотворчество на ЕС, свързано с изменението на климата. В този диалог, който трябва да се води близо до гражданите, важни елементи са прозрачността и отчетността. Ето защо, въпреки че може да е необходим диалог в интернет, той трябва да бъде допълнен от срещи и преки контакти с широката общественост. Той следва да бъде добре финансиран, да разполага с персонал и да има представител, който да е заместник-председател на Европейската комисия, отговарящ специално за този въпрос.

3.5.5. ЕИСК счита, че ЕС и държавите членки се нуждаят от по-нататъшно демократизиране на разработването на политики в областта на енергетиката, чрез инструменти като съвещателно допитване до общественото мнение и гарантиране на системен ангажимент от страна на организираното гражданско общество и осигуряване на необходимите му ресурси, за да участва при изготвянето и прилагането на националните планове за енергетиката и климата.

3.5.6. ЕИСК отбелязва ключовата роля, която играят регионалните и местните власти за изпълнението на политиката в областта на климата и енергетиката и за формирането на поведението, необходимо за неговото ефективно прилагане. ЕИСК посочва инициативите, предприети от Конвента на кметовете, и призовава Комисията да подкрепи подобни инициативи и да създаде постоянен механизъм за консултации въз основа на диалога Таланоа⁽¹⁴⁾. Това включва Европейския диалог относно мерките за борба с изменението на климата, за който ЕИСК отправя призив.

⁽¹⁴⁾ <https://unfccc.int/topics/2018-talanoa-dialogue-platform>.

3.5.7. ЕИСК отново призовава да се създаде Европейска енергийна информационна служба в рамките на Европейската агенция за околна среда, която да гарантира открит достъп до качествени данни, да разработи единна входна точка за всички набори от данни, необходими за оценяване на напредъка на енергийния съюз, да разработи хипотезите за различните сценарии съвместно със заинтересованите страни, да предостави модели с отворен код, които да позволяват тестване на различните хипотези и проверка на съгласуваността между различните прогнозни оценки. Нейната работа би трябвало да бъде свободно достъпна за всички лица, отговорни за вземането на решения, за предприятията и за широката общественост.

3.5.8. ЕИСК призовава Европейския парламент да създаде независима комисия на ЕС по въпросите на изменението на климата, на която да бъде възложено да изготвя научнообосновани оценки и препоръки по отношение на политиките. ЕИСК призовава държавите членки, в които не съществуват подобни комисии, да създадат такива комисии на национално равнище и да гарантират, че те докладват на националните парламенти и на националните икономически и социални комитети, като вземат предвид националните особености.

Брюксел, 20 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

ПОПРАВКИ**Поправка на Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2015/757 с цел подходящо съобразяване с глобалната система за събиране на данни за консумацията на гориво от корабите**

(Официален вестник на Европейския съюз C 240 от 16 юли 2019 г.)

(2019/C 282/10)

На страница 43 в параграф 3.1

вместо: „Това изглежда в противоречие с новата изменена разпоредба на предложението в член 9, параграф 1, буква е) (нов), в която се посочва, че всеки мониторинг (на база единично плаване) на превозвания товар е на доброволен принцип. Ако обаче превозваният товар е единствено предмет на доброволен мониторинг, то така изменената разпоредба не е в съответствие със ССД на ИМО на ООН.“

да се чете: „Това изглежда в противоречие с новата изменена разпоредба на предложението в член 9, параграф 1, буква е), в която се посочва, че всеки мониторинг (на база единично плаване) на превозвания товар е на доброволен принцип. Ако обаче превозваният товар е единствено предмет на доброволен мониторинг, то така изменената разпоредба не е в съответствие със ССД на ИМО на ООН.“

На страница 43 в параграф 3.2

вместо: „Предложеният член 11, параграф 2 (нов) може да бъде изменен, както следва:“

да се чете: „Предложеният член 11, параграф 2 може да бъде изменен, както следва:“.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
L-2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG