

Официален вестник

на Европейския съюз

C 228



Издание
на български език

Информация и известия

Година 52
22 септември 2009 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	Резолюции, препоръки и становища	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	452-та пленарна сесия 24 и 25 март 2009 г.	
2009/C 228/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на горите и сектора на горското стопанство за изпълнение на ангажиментите на ЕС по отношение на климата“ (проучвателно становище)	1
2009/C 228/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Партньорство между образователните институции и работодателите“ (проучвателно становище)	9
2009/C 228/03	Становище Европейския икономически и социален комитет относно Установяване на съществуващите пречки за мобилността на вътрешния пазар на труда (проучвателно становище)	14
2009/C 228/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Положението на застаряващите работници, изправени пред индустриалните промени – подкрепа и управление на възрастово многообразие в отрасли и предприятия“ (становище по собствена инициатива)	24
2009/C 228/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Трансатлантически отношения: как да подобрим участието на гражданското общество“	32

BG

Цена:
26 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

III Подготвителни актове

Европейски икономически и социален комитет**452-та пленарна сесия 24 и 25 март 2009 г.**

2009/C 228/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга относно иските за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на Европейската общност“	40
2009/C 228/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията - Доклад за политиката в областта на конкуренцията за 2007 година“	47
2009/C 228/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — авторското право в икономиката на знанието“	52
2009/C 228/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към съвместно планиране на научноизследователската дейност: сътрудничество с цел по-ефективен отговор на общите предизвикателства“	56
2009/C 228/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО по отношение на банки — филиали на централни институции, определени елементи на собствения капитал, големи експозиции, надзорна уредба и управление при кризи“	62
2009/C 228/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно трансграничните плащания в рамките на Общността“ ...	66
2009/C 228/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно участието на Общността в Европейска научноизследователска и развойна програма по метрология, предприета от няколко държави-членки“	69
2009/C 228/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета от [...] г. за създаване на програма на Общността за подкрепа на специфични дейности в областта на финансовите услуги, финансовото отчитане и одита“	75
2009/C 228/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2002/15/ЕО за организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт“	78

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

452-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 24 И 25 МАРТ 2009 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на горите и сектора на горското стопанство за изпълнение на ангажиментите на ЕС по отношение на климата“ (проучвателно становище)

(2009/С 228/01)

С писмо от 20 юни 2008 г. до председателя на Европейския икономически и социален комитет г-н Dimitris DIMITRIADIS, заместник-председателят на Комисията Margot WALLSTRÖM поиска, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, проучвателно становище относно

„Ролята на горите и сектора на горското стопанство за изпълнение на ангажиментите на ЕС по отношение на климата“ (проучвателно становище).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 март 2009 г. (докладчик: г-н KALLIO).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 145 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК счита, че горите и произвежданата от тях възобновяема дървесина играят важна роля за овладяване изменението на климата, тъй като:

- докато растат, горите поглъщат въглерод от атмосферата и го съхраняват в биомасата и почвата;
- дървесните продукти са резервоар за въглероден диоксид — докато се съхранява, въглеродът е изведен от атмосферата;
- използването на енергия, произведена от дървесина, намалява зависимостта от изкопаемите горива, като по този начин се намаляват емисиите на парникови газове;
- използването на дървесни продукти в сгради и за мебели косвено намалява емисиите от изкопаеми горива, тъй като заменя други материали като бетон, чието производство изисква повече енергия и генерира повече емисии в сравнение с използването на дървесина.

1.2 ЕИСК отбелязва, че в Европа дървесината се използва предимно в строителството, като енергиен източник, за производство на мебели и на хартия. Благодарение на вторичните ефекти на преработвателната верига, дървесните продукти създават значителна добавена стойност по отношение на заетостта, приходите на собствениците на гори и икономическата дейност, по-специално в селските райони.

1.3 ЕИСК подчертава факта, че от няколко десетки години европейските гори функционират като поглъщатели на въглерод, тъй като годишният им прираст превишава сечта и това спомага за забавяне натрупването на въглероден диоксид в атмосферата. Значението на естествените гори като резервоари за въглерод и резерват на биологично разнообразие трябва да бъде гарантирано. Устойчивото управление на горите в европейските страни се контролира, като се използват критериите и показателите на MCPFE ⁽¹⁾, които непрекъснато се развиват.

⁽¹⁾ MCPFE - Министерска конференция по опазване на горите в Европа от 1990 г.

1.4 ЕИСК предлага Европейският съюз да предприеме следните мерки:

- да се стреми дървесината да се използва по различни начини и за различни цели, например, като се насърчава използването на произведена по устойчив начин горска биоенергия, посредством предоставяне на повече информация относно използването на дървесина в строителството на базата на изчисления на жизнения цикъл и общи строителни стандарти и чрез включването от страна на държавите-членки на строителството с дървени материали в националните им политики за обществените поръчки на дървен материал;
- да бъде по-активен, отколкото понастоящем, в международната политика за горите и да поеме водеща роля в популяризирането на горите, управлявани по устойчив начин, в световен мащаб;
- да създаде Европейски комитет от водещи експерти, в който да влизат представители на горската индустрия, лицата, които определят политиката за горите, изследователи, собственици на гори и други основни участници в областта на горското стопанство и опазването на околната среда и на климата. Неговата цел ще бъде да засили и разшири диалога по проблемите на горите и да подобри трансфера на експертен опит и взимането на решения;
- да положи всички усилия за изпълняване на изискванията за докладването на емисиите на парникови газове в периода след Протокола от Киото по следните начини:
 - а) приемане и включване на въглерода, съхраняван в устойчиво произвеждани дървесни продукти, като задължителен инструмент в изчисленията на въглеродния баланс;
 - б) развитие на програмата REDD⁽¹⁾ като ефективен инструмент за търговия с въглерод и неговото приемане в изчисленията на въглеродния баланс при промяна в земеползването, по-специално с оглед предотвратяване изчезването на гори в развиващите се страни;
- да подкрепя научните изследвания, описа на горските резервати, картографирането на рисковите зони, чувствителни на последиците от изменението на климата, и разработването на системи за мониторинг на състоянието на горите, както и да осигурява необходимите за това средства.

1.5 ЕИСК подчертава, че предвид потенциалните отрицателни последици от изменението на климата, държавите-членки на ЕС следва да разработят планове за действие в извънредни ситуации с цел управление на горите за предотвратяване увреждането на горите, причинено от екстремни явления (бури; суши; горски пожари; вреди, нанесени от насекоми) и за отстраняване на последиците от такива увреждания в допълнение към предоставянето на повече информация за значението на управлението на горите.

⁽¹⁾ REDD – Намаляване на емисиите, дължащи се на обезлесяване и деградация на горите.

1.6 ЕИСК препоръчва държавите-членки на ЕС да развият също децентрализирано производство на биоенергия от горите с помощта на преференциални тарифи.

1.7 ЕИСК подчертава, че в допълнение към тяхното значение за изменението на климата, горите изпълняват много други важни екологични, социални и икономически функции, които трябва да бъдат запазени. Освен производството на дървесина, целите на горското стопанство включват поддържане на горското биологично разнообразие, управление на ресурсите от подпочвени води, управление на ландшафта, използване на горите за отдих и туризъм, за бариера срещу шума от трафика, предпазване от лавини и ерозия и осигуряване на продукти, различни от дървесина, като горски плодове, гъби и дивеч. Въпреки че горите допринасят за благосъстоянието по много начини, нито една от тези допълнителни функции не намира отражение нито в изчисленията на рентабилността, нито в цените на дървения материал.

2. Ангажменти на ЕС по отношение на изменението на климата, които са от значение за горите и горското стопанство

2.1 През декември 2008 г. Европейският парламент одобри пакета на ЕС в областта на климата и енергетиката. Законодателните решения, които засягат горите и горското стопанство, са както следва:

- преразглеждане на директивата на ЕС за търговия с емисии. Директивата определя насоки относно земеползването, промени в земеползването и горското стопанство с цел докладване на парниковите газове и търговията с емисии. Въглеродът, съхраняван в дървесните продукти и в самите гори, е съществена част от докладването на парниковите газове;
- химическата индустрия за производство на дървесен пулп и хартия е обхваната от схема за търговия с емисии, но секторът отговаря на критерии, въз основа на които може да се смята, че спада към сектор, в който се извършва „прехвърляне на емисии“. Решенията относно този сектор ще бъдат взети по-късно. За разлика от производството на повечето други строителни материали (бетон, стомана, алуминий), използването на дървесина като суровина е обхваната от търговията с емисии и вследствие на това цената на въглерода се отразява върху конкурентоспособността на тези материали. Това дава непряко предимство на дървесината и на строителството, при което се използват дървен материал;
- Рамкова директива за възобновяеми енергийни източници (RED). Целта за постигане на 20 % дял възобновяема енергия до 2020 г. изисква значително увеличение на биоенергията от горите (за отопление, електричество и биогорива). За да се засили използването на потенциала на биомасата, директивата (раздел 34) поставя за цел увеличаване използването на съществуващите горски

ресурси и разработване на нови методи за управление на горите. Директивата съдържа множество цели, свързани с устойчиво произведената горска биомаса и строителния сектор. Целта е да се спести енергия и да се намалят емисиите при производството на материали;

— Директива за транспортните горива. Директивата определя изисквания за устойчиво произведена биомаса (в която като приета стойност е включена и горската биомаса) при производството на биогорива в съответствие със стратегическата рамка на Директива RED.

2.2 Горите заемат 31 % от територията на Европа и се смята, че те поглъщат приблизително 10 % от европейските емисии на въглероден диоксид за една година⁽¹⁾. Количеството въглерод, отделено в атмосферата в устойчиво управлявани гори, е малко (поглъщане на въглерод) или равно (неутралност по отношение на въглерода) на количеството въглерод, отнето от атмосферата чрез горите.

3. Горски ресурси⁽²⁾ и тяхното използване в Европа

3.1 В ЕС-27 има 156 милиона хектара горска земя. Въпреки това, поради природните условия не цялата горска площ може да се използва за добиване на дървен материал и търговска експлоатация. Смята се, че средно 80-90 % от тази територия е достъпна, но в Източна Европа този тип достъпна горска площ е често само 40-50 %. През последните 15 години горската площ на ЕС-27 е нараснала с около 10 милиона хектара в резултат на залесяване, повторно залесяване на бивши земеделски земи и естествено повторно залесяване. Увеличението на горската площ е равно по размер на цялата територия на Унгария.

3.2 Около 60 % от горите в държавите-членки на ЕС-27 са частна собственост, предимно фамилна, а 40 % - публична собственост: например държавна, общинска, на религиозни общности и други юридически лица. Има общо над 15 милиона частни собственици на гори и този брой се увеличава в резултат на реструктурирането на горската собственост в страните от Източна Европа, както и на различните споразумения, свързани с разделение на наследства.

3.3 От векове хората експлоатират горите в Европа по различен начин, като променят тяхната структура. Всъщност европейските гори са били променени от човешки действия, така че те се окачествяват като „полуестествени“ гори.

Осемдесет и пет процента от горите са от „полуестествени“ тип. В допълнение към тези гори, горската дейност се извършва и под формата на засаждане на горски насаждения. Засадените гори, които са предимно в Югозападна Европа, представляват 8 % от европейската горска площ. Недокосваните от човешка дейност естествени гори⁽³⁾ (гори и други залесени площи, които не са предмет на горски дейности), които се намират предимно в Източна Европа, прибалтийските страни и северните страни, заемат около 5 % от горската площ.

3.4 Естествените гори и защитените горски области са най-важната категория гори с оглед опазване на биологичното разнообразие. Естествените гори представляват също стабилни екосистеми, които допринасят за борбата срещу изменението на климата. Приблизително 8 % от горските площи в Европа са защитени за целите на биологичното разнообразие и около 10 % са защитени от съображения за запазване на ландшафта, което прави общо 18 % (или 34 милиона хектара). Броят на областите, защитени със закон или други законодателни актове, се е увеличил през последните години. Най-редките и най-ценните гори, подходящи за защита, в по-голямата си част са вече защитени в Европа. Защитените гори често се намират в планински райони или са отдалечени от населени места, и тези недокоснати от човешка дейност области са едни от най-ценните по отношение на видовото разнообразие, което се наблюдава в тях. Освен това, около 10 % от горите са защитени, така че да се защитят водните системи, подпочвените води и почвата, и да се предотвратят опасностите от лавини или ерозия. Биологичното разнообразие също се насърчава в контекста на управлението на горите със стопанско предназначение, като се оставят изгнили дървета в гората и местообитанията на микроорганизми, за да се запазят редките видове.

3.5 Прирастът на горите със стопанско предназначение значително превишава сечта в Европа. През 2005 г. запасът на дървостой в нетно изражение нарасна с 687 милиона кубични метра в ЕС-27 (в гори, където природните условия позволяват да се добива дървен материал). Съответно дърводобивът достигна 442 милиона кубични метра. Това означава, че степента на използваемост на горите или съотношението сеч/прираст е средно около 60 % (вариращо от 30 % до 80 %). Степента на използваемост на горите е над 50 % в северните държави-членки и Централна Европа, но по-ниска от 50 % в Южна и Югоизточна Европа. Степента на използваемостта на горите се е увеличила през последните 10 години, но още не е достигнала равнището от 1990 г. Сечта се е увеличила до известна

⁽¹⁾ Nabuurs, G.J. et al. 2003 г., „Temporal evolution of the European Forest sector carbon sink 1950-1999“. Global Change Biology 9.

⁽²⁾ Състоянието на горите в Европа 2007. Докладът на MCPFE (Министерска конференция по опазване на горите в Европа) относно устойчивото управление на горите в Европа. MCPFE, Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ/ООН) и Организацията по храните и селско стопанство, Варшава 2007, стр 247.

⁽³⁾ Дефиниции: естествени гори, класифицирани като „недокоснати от човешка дейност“, е характеристика на естествения горски цикъл на развитие като естествени горски видове, естествена възрастова структура със сухи клонови, без следа от човешка дейност. Засадените гори се състоят от въведени неместни дървесни видове на еднаква възраст, състоящи се от един или два местни вида, които са изкуствено създадени. Полуестествени гори са гори, които не са нито „недокосвани от човешка дейност“, нито са засадени. Тази дефиниция се прилага в Директивата на ЕС за възобновяемата енергия (точка 72) при определяне на горските площи, в които горската биомаса може да се добива устойчиво (дърводобивът е разрешен във всички горски площи, освен в гори, недокоснати от човешка дейност).

степен поради силните бури през първите десет години от новото хилядолетие, което означава, че дървеният материал е добит за кратко време, като равнището на сечта се равнява на това за повече от няколко нормални години. През 2006 г. вносът на обла дървесина, дървесни трески и отпадна дървесина в Европа (ЕС-27) възлизаше на 83 милиона кубични метра (без да се смятат хартията и целулозата), а износът за страни извън Европа - на 54 милиона кубични метра ⁽¹⁾.

3.6 Близко 40 % (или около 250 милиона кубични метра) от горския прираст в съществуващите гори със стопанско предназначение не се използват поради факта, че сечта е по-малка от прираста. През последните 50 години горският запас на ЕС-27 също се увеличава постоянно. Общият обем на запаса на дървостой е около 30 милиарда кубични метра, което е равно на 9,8 милиарда тона въглерод. Част от въглерода, задържан от дърветата, се съхранява в почвата, но поради липса на изследвания няма оценка на дела на съхранявания в почвата въглерод в цяла Европа. От гледна точка на улавянето на въглерод има важна разлика между горите със стопанско предназначение и естествените гори: от гледна точка на опазването на климата, в своята „крайна фаза“ естествените гори са отлични резервоари на въглерод, в които се наблюдава равновесие между улавянето на въглерод вследствие на прираста на биомаса и отделянето на въглерод в резултат на гниенето на биомаса, докато в горите със стопанско предназначение вследствие на дърводобива непрекъснато се създава нов и допълнителен потенциал за улавяне на въглерод. Независимо от това ЕИСК би искал да заяви ясно, че поради това не смята горите със стопанско предназначение за по-ценни от естествените гори.

3.7 Важно е да се разгледа потенциалът на европейските гори за дърводобив и други употреби, така че да се разбере и оцени улавянето на въглерода, производството на горска биоенергия и въглеродният цикъл, свързан с дървесните продукти. Понастоящем няма ясна картина на потенциала на сечта в ЕС-27 като цяло. Няколко страни имат национални програми в областта на горското стопанство, които определят различни възможности за сеч, като отчитат необходимостта от защита на горите, биологичното разнообразие и други многофункционални нужди.

4. Въздействие на изменението на климата върху горите

4.1 Горите поглъщат въглероден диоксид (CO₂) от атмосферата, като го асимилират и превръщат в биомаса, основно дървесина, и отделят кислород, който е от жизнено значение за съществуването на животните и човешките същества. Изменението на климата, особено увеличаването на количествата парникови газове в атмосферата, затоплянето, а също така и количеството озон в близост до земната повърхност, отлагането на азот и окисляването на почвите създават заплаха – непосредствена или след известно време за здравословното състояние, прираста и структурата на горите.

4.2 Изменението на климата засяга горите по два начина. Ако климатът постепенно става по-топъл или по-сух, например, дърветата трябва да се адаптират към изменението. Това адаптиране е постепенно и неговият ход, както и мерките, които му

влияят, може да се планират. Най-сериозните непосредствени заплахи за развитието на горите идват от екстремните метеорологически явления. Данни за тяхната последователност, събирани от 1850 г., показват явно увеличение на вредите, нанесени от бурите през последните 20 години в Европа. Освен това, през последните 10 години в средиземноморските страни избухнаха много горски пожари. Невъзможно е точно да се предвиди настъпването на екстремни метеорологически явления, но е възможно да се подготвим за тях чрез прогнозирането им.

4.3 Ако съществуващите гори със стопанско предназначение не се адаптират достатъчно към постепенното изменение на климата, резултатите от това, заедно с всичко останало, ще включват отслабване на жизнеспособността на дърветата, намаляване на продуктивността, смърт на отделни дървета, намалена способност на дърветата да се конкурират и последващо повишаване на появата на болести и вредители, както и промяна в разпространението на дървесни видове в горите. Освен това съществува опасност дърветата в северните райони да не могат да се адаптират, защото техният прираст се променя в резултат на удължаването на сезона на растеж и на факта, че те не се адаптират достатъчно към латентния или зимния сезон. В случай на екстремни метеорологически явления като суша, горски пожари, бури или щети от снега, дърветата може да загинат в големи области, повторното залесяване може да бъде възпрепятствано и мъртвите дървета може да причинят масово разпространение на горски вредители и в намиращите се в близост здрави гори.

4.4 Изменението на климата засяга различни растителни зони по различни начини. Очаква се основните последици в различните растителни зони и държави (северни региони, температурни зони, средиземноморската растителна зона и алпийските и полярните области), да са следните:

- в Средиземноморския регион е възможно да се увеличат сухите и горещи периоди, което ще доведе до недостиг на прясна вода и повишен риск от горски пожари и опустиняване;
- в Централна Европа сезонът на растеж ще стане по-дълъг; горският прираст може да се увеличи; делът на широколистните дървета е възможно да нарасне; количествата на валежите може да намалят и да настъпят суши; ще зачестят екстремните климатични явления, особено вредите от бури;
- сезонът на растеж на иглолистните гори в северните зони вероятно ще се удължи; прирастът на горите може да се увеличи; бурите, насящащи щети, ще зачестят, а в умерената зона се очаква насекомите-вредители да се разпространят на север, причинявайки широкомащабни вреди;
- последствията от изменението на климата биха могли да доведат до изместване на залесената зона нагоре или на север, както и постепенно изчезване на някои видове в алпийските гори и в залесените области на северните и полярните региони.

⁽¹⁾ Източник: ForeSTAT, FAO 2007.

5. Ролята на управлението на горите за адаптирането към изменението на климата

5.1 Доброто управление на горите е основният начин да се подобри способността на горите да се адаптират към изменението на климата. Превантивните мерки като навременно разпознаване и отстраняване на умиращите дървета и минимално оставяне на материал, който може да причини горски пожари, са част от управлението на горите. Трябва да се повиши осведомеността на широката общественост, на собствениците на гори и на тези, които отговарят за управлението на горите, за значението на управлението на горите при адаптирането към изменението на климата. Повечето от горите на ЕС се управляват непрекъснато, в резултат на което като цяло имат висока производителност и жизнеспособност. Още сега и след това непрекъснато трябва да се предприемат потенциални мерки за адаптиране, тъй като в горското стопанство се изисква дългосрочно мислене предвид факта, че жизненият цикъл е обикновено от 15 до 150 години.

5.2 С оглед на възстановяването на горите трябва да се засадят дървесни видове, които са най-подходящи за дадената местност. Предпочитание следва да се отдава на местните видове, тъй като дървесните видове, които са характерни за дадена местност, се адаптират по-добре към изменението на климата в тази местност поради своите генетични особености. Смесените гори също следва да се предпочитат, тъй като съществуването на различни дървесни видове с различни свойства намалява рисковете за горите.

5.3 В едновидови иглолистни гори, създадени извън тяхната естествена среда, следва да се полагат усилия да се промени съставът на гората, за да наподобява първоначалното разпространение на дървесни видове. Залесените едновидови гори често са по-слабо устойчиви от смесените гори на бури и вреди от насекоми, които се появяват след такива бури.

5.4 Планове за действие при непредвидени ситуации в управлението на горите, възможности за финансиране за справяне с всякакви вреди и оперативни модели трябва да се изготвят така, че индустрията да е подготвена за пагубни последици от внезапни екстремни метеорологически явления, причинени от изменението на климата, и вредите, които тези явления нанасят на горите. Трябва да се изготвят карти за области, изложени на риск от такива екстремни метеорологически условия. Необходимо е да се изготвят оперативни модели за справяне с неочаквано увеличение на сечта на дървета и за осигуряване на гладко функциониране на пазарите на дървен материал.

5.5 Изменението на климата и международната търговия с растителни материали увеличават разпространението на чужди видове и вредители по растенията. Директивата на ЕС за растителна защита съдържа разпоредби за борба с вредителите по растенията, които нанасят щети на растенията, както и разпоредби за предотвратяване разпространението на паразити и изисквания по отношение на международната търговия с дървен материал и посадъчен материал. За да се предотврати

разпространението на най-опасните дървесни вредители и да се гарантира здравето на горите (напр. нематод по боровата дървесина), регионите на ЕС се нуждаят от достатъчно строги законодателни разпоредби за растителна защита, както и от ефективно наблюдение. За борбата с инвазивните чужди видове са необходими национални стратегии и програми.

5.6 Управлението на горите не трябва да е в разрез с целите на биологичното разнообразие. Биологичното разнообразие следва да се взема под внимание при управлението на полусестествените гори със стопанско предназначение, като се оставят гнилата дървесина и микробиотопите в горите със стопанско предназначение с цел да се запазят живите организми. Няколко държави-членки на ЕС предлагат финансова помощ за частните собственици на гори, поели доброволно задължение да ги опазват, като мярка за насърчаване на биологичното разнообразие. Схемите за сертифициране на горите изискват критериите за биологично разнообразие на горите също да се вземат предвид при управлението на горите.

5.7 Понастоящем горите със стопанско предназначение в Европа съдържат големи количества гнила дървесна маса - дървета на корен или повалени гнили дървета, която функционира като резервоар за въглерод и същевременно осигурява необходимата жизнена среда на живите организми. Средният обем на гнилата дървесина е 10 кубични метра на хектар. Наличието на големи обеми гниеща дървесина може да благоприятства разпространението на горски вредители или големи горски пожари. Въпреки това, предимствата, свързани с биологичното разнообразие, са съществени и следователно е важно гниещата дървесина, която сега се намира в горите, да не се изнася от мястото, където е израснала, например за гориво.

5.8 Естествените гори и защитените зони са необходими за запазване на биологичното разнообразие. По отношение на улавянето на въглерод, естествените гори по време на своя жизнен цикъл се превръщат от поглъщатели на въглерод в резервоари за въглерод. По този начин преминаването от активно стопанисване към напълно защитени гори намалява площта, подходяща за масиви с растящи дървета, които могат да увеличат капацитета за съхранение на въглерод в горите и по-специално да са източник на дървесни продукти, които заместват други енергийни източници и други материали.

5.9 С оглед на борбата срещу изменението на климата при управление на горите с търговска цел, интегрираното опазване (гниеща дървесина и малки биотопи) е по-ефективно от цялостното опазване.

6. Ролята на дървесните продукти за ограничаване на изменението на климата

6.1 Горите влияят върху изменението на климата по време на техния растеж и преработка по четири начина:

— докато растат, горите поглъщат въглерод от атмосферата и го съхраняват в биомасата и почвата;

- дървесните продукти са резервоар за въглероден диоксид;
- използването на енергия, произведена от дървесина, намалява зависимостта от ископаемите горива, като по този начин се намаляват емисиите на парникови газове;
- използването на дървесни продукти, например в сгради и за мебели, косвено намалява емисиите от ископаеми горива, в случаите, когато дървесината се използва като заместител на други материали като бетон, чието производство изисква повече енергия и генерира повече емисии.

6.2 Вече няколко десетилетия европейските гори функционират като поглъщатели на въглерод и поради намаляната сеч спрямо нетния годишен прираст забавиха натрупването на въглероден диоксид в атмосферата. Горите със стопанско предназначение обаче не могат да правят това безкрайно, тъй като дърветата стареят и след като преминат връхната точка на своя растеж, спират да съхраняват въглерод. Ето защо горите трябва да се управляват постоянно.

6.3 Компенсиращото въздействие на добитите дървесни продукти ⁽¹⁾ (ДЦП) е важно за намаляване последиците от изменението на климата. Въглеродът се изтегля от атмосферата и се улавя от горската дървесина, след което се пренася и съхранява в дървесните продукти като хартия, мебели, дъски и дървени постройки и се извежда от атмосферата за няколко века, например под формата на дървена къща. В края на жизнения цикъл дървесните продукти могат да се рециклират и да се изгорят, за да се произведе енергия. При изчисленията на парникови газове съгласно Протокола от Киото докладването на въглерода в дървесните продукти остава незадължително и все още е непълно, отчасти поради факта, че международната търговия не се взема предвид.

6.4 Съществуващите бази данни – национални и международни – дават възможност да се изчисли капацитетът за улавяне на въглерод на дървесните продукти. Разработват се правила, които да се използват за изчисляване на въглеродния баланс на горите. ЕС следва да представи предложение пред Копенхагенската конференция за климата през 2009 г. докладването на количеството съхранен въглерод в дървесните продукти да бъде включено като задължителна част в изчисленията на капацитета на въглеродния баланс за периода след Киото от 2012 г. нататък.

6.5 Включването на капацитета за улавяне на въглерод на дървесните продукти в изчисляването на въглеродния баланс би могло да стимулира допълнително горската индустрия да управлява екологично и ефективно горите. Непрекъснатото управление на горите е от основно значение за запазване жизнеспособността на горите, изправени пред опасните последиствия от изменението на климата.

⁽¹⁾ Добити дървесни продукти (ДЦП) включват целия дървен материал (включително кората), който напуска сечището. Трески и други материали, които остават на сечището, се считат за мъртва органична материя и не са ДЦП (Насоки на IPCC 2006).

7. Използване на дървесина в строителството

7.1 Строителният сектор играе много важна роля в борбата срещу изменението на климата, тъй като между 40 и 50 % от първичната енергия в света се използва за отопление и охлаждане на сградите ⁽²⁾. Съгласно оценките производството на строителни материали, строителството и използването на сградите генерират близо 40 % от емисиите на CO₂.

През 2005 г. в ЕС-27 потреблението на енергия възлиза общо на 1 170,2 милиона тона петролен еквивалент. От тях 28 % се падат на индустрията, 30,9 % на транспорта и 41,1 % на домакинствата. Системите за отопление и охлаждане на сградите създават 8 % от емисиите на CO₂, като значителна част от тях могат да бъдат избегнати чрез професионално строителство и нови техники, както и чрез увеличаване на дела на дървесината, използвана в строителството.

7.2 Дървесината е нискоенергиен, възобновяем и въглеродно неутрален строителен материал през целия си жизнен цикъл. Производството на нито един от другите широко използвани видове строителни материали не изисква толкова малко енергия, колкото дървесината. Използването на един кубически метър дървен материал, вместо други строителни материали, намалява емисиите на CO₂ в атмосферата средно с 1,1 тона.

7.3 Строителството на повече дървени сгради по света и по-масовото използване на дървен материал в строителството са ограничени от липсата на единни стандарти, правила и критерии за сертифициране. Строителният сектор следва да разполага с анализи за жизнения цикъл и емисиите на парникови газове на различните продукти, основани на научни изчисления, за да може обективно да се сравняват различните материали. Правителствата на държавите-членки следва да включат в по-голяма степен дървените материали за „екологично строителство“ в политиката за доставки на дървен материал и да прилагат изисквания за сертифициране на горите, които са съвместими с международната концепция за устойчиво развитие.

8. Горската биоенергия

8.1 Горската биомаса е най-важният непосредствено достъпен възобновяем биоенергиен източник в Европа и се използва за производството на енергия по три начина:

- за производство на топлинна енергия и промишлена пара;
- за производство на електроенергия;
- като транспортно биогориво.

⁽²⁾ Източник: UNECE/FAO Forest Products Annual Market Review 2007-2008 <http://www.unece.org/tardec/timber/docs/fpama/2008> и <http://www.iisd.ca/ymb/efw/20october.html>.

През последните години производството на топлоенергия и електроенергия и комбинираното производство на топло- и електроенергия от горска биомаса се увеличава бързо в Европа. Топлоенергията и електроенергията се произвеждат за отделени самостоятелни къщи и в топлоцентрали или в топло- и електроцентрали с различен капацитет за училища, публични оператори, болници, села или градове. Технологиите за производство на биогорива от горска биомаса и суров дървен материал са все още в изпитателен и развоен етап и поради това са необходими допълнителни инвестиции. Пиролизата на биомаса, при която се произвеждат дървени въглища, подходящи за мелиорация на почвата, е нова възможност за повишаване на енергийната стойност на дървесината и ефективността на почвата като погълтател на въглерод.

8.2 През 2006 г. 25-те държави-членки на ЕС произведоха енергия от възобновяеми енергийни източници, възлизаща на 110 Мтое, което е около 14 % от общото потребление на енергия (Eurostat 2008). По-голямата част (65 %) от тази възобновяема енергия е била произведена от биомаса, предимно (60 %) горска енергия. Делът на горската енергия в общото потребление на енергия се различава значително в 27-те държави-членки на ЕС.

8.3 Бигоривата на дървесна основа, които може да се получават от горите, включват различни видове дървесни трески, дърва, палети, брикети, дънери и корени, дървени въглища, газ от дървесина и бързорастящи енергийни дървесни видове, като върби. Страничните продукти на горската индустрия (промишлени отпадни течности и отпадна дървесина, като черна течност, кори, стърготини и дървесни отпадъци от преработка и рециклирана дървесина) предлагат голям енергиен потенциал и се използват в производството на топлоенергия и енергия, по-специално в интегрираната горска индустрия. Използването на странични продукти и рециклирана дървесина за енергийни цели може да достигне до 30-50 % от използването на обла дървесина.

8.4 В Европа съществува възможност за значително разширяване на използването на горската биоенергия в сравнение с настоящото равнище. Според предварителни оценки потенциалът на добива на горската биомаса в Европа е 100-200 милиона кубически метра на година с уговорката, че дърводобивът не представлява заплаха за околната среда, горското биологично разнообразие и защитените зони. Понастоящем, обемът на горската биомаса, добивана отделно и във връзка с добива на стволова дървесина, се оценява на около 10-15 % от потенциала на дърводобива.

8.5 Повишеното използване на горска биомаса създава нови възможности не само за собствениците на гори чрез откриване на по-широк пазар за дървен материал и ценова конкуренция, но

също така за дъскорезниците чрез предлагане на по-голям пазар за техните странични продукти. Голямото търсене на горска биомаса би могло да предизвика промени в пазара на дървесни продукти, като доведе до повишаване на конкуренцията за дървесни суровини между биоенергийния сектор и индустриите, използващи стволова дървесина. Подкрепата на крайните потребители, т.е. преференциални тарифи за производство на екологична енергия, е важен инструмент за развитието на различни видове биоенергийни стратегии на местно и регионално равнище. Подкрепата за регионалното развитие на ЕС следва да продължи да бъде основно съображение при увеличаване използването на биоенергията.

8.6 Пазарите на дървесни горива и по-специално на дърва за огрев са предимно местни, но повишеното използване на дървесина за енергийни цели в ЕС би повишило до голяма степен равнището на търговията и заетостта на пазара за машини и оборудване. Необходими са също така специални машини и съоръжения за производство на палети, брикети и други преработени дървесни горива. Производството на енергия изисква голям брой котли и друго оборудване с висока стойност, което предлага голям потенциал за растеж. Увеличеното енергийно използване на дървесината също така ще открие големи възможности за износ на технологии на пазари извън ЕС.

8.7 Понастоящем се изготвят стандарти за устойчиво производство на биомаса във връзка с рамковата Директива на ЕС относно възобновяемата енергия. Стандартите са важни за гарантиране на устойчиви поръчки и производство на горска биоенергия, както и на общи процедури. Стандартите за устойчиво произвеждана горска биомаса трябва да са свързани с европейските критерии на MCPFE (Министерската конференция по опазване на горите в Европа), за да се избегне ненужна работа и дублиране на дейности.

9. Аспекти на политиката за горите

9.1 Създаване на нови гори чрез засаждане е един от най-ефективните начини за премахване на въглерода от атмосферата. ЕС следва да подкрепя проекти за засаждане на гори в развиващите се страни като част от политиката за развитие, тъй като по всяка вероятност изменението на климата ще доведе до нарастващи икономически различия между индустриалните страни и развиващите се страни. Проектите за засаждане на насаждения следва да се придружават от стратегии за адаптиране, които да подкрепят изграждането на капацитет, многофункционалното използване на горите и доброто управление в развиващите се страни. ЕС следва също да положи усилия за предотвратяване на незаконната сеч в развиващите се страни, за да насърчи устойчивото горско стопанство и да помогне на развиващите се страни да изготвят своите национални програми във връзка с други сектори.

9.2 Изчисленията на въглеродния баланс в Протокола от Киото, който отразява промяната в земеползването, не предвиждат разпоредби за развиващите се страни, които да позволяват да се отчете намаляването на емисиите на въглероден диоксид в резултат на предотвратяване на загубите на горите. Тъй като загубата на горите повишава емисиите на въглероден диоксид, ЕС следва да подкрепя развитието и приемането на така наречения REDD инструмент, така че той да може да се използва при изчислението на парниковите газове в периода след Киото от 2012 г. нататък. Това изисква определяне на цена, която отразява стойността на натрупания въглерод, така че държавите-членки да могат да използват търговията с емисиите, за да упражняват известно влияние за предотвратяването на загубата на тропическите гори.

9.3 ЕС разработи така наречената процедура по ПЗГУТ⁽¹⁾, която има за цел да предотврати продажбата на пазарите на ЕС на незаконно добит дървен материал и дериватни продукти. Чрез система за партньорство, специфична за всяка страна, схемата на разрешителни по ПЗГУТ повишава и подкрепя устойчивото управление на горите в развиващите се страни и насърчава държавите-членки и развиващите се страни да работят в по-тясно сътрудничество. ЕС следва да подкрепя бъдещото развитие на системата ПЗГУТ и нейното разпространение в цял свят. Предотвратяването на незаконната сеч би намалило темпа на изчезването на тропическите гори, както и

увеличаването на емисиите на въглероден диоксид в резултат на това изчезване. Системи за сертифициране на горите, действащи на доброволна основа, като PEFC⁽²⁾ и FSC⁽³⁾ също са насочени към намаляване на незаконната сеч.

9.4 Чрез международни споразумения и организации, като Комитета по дървен материал към икономическата комисия на ООН за Европа (UNECE TC), Европейската комисия по горско стопанство към Организацията по прехрана и земеделие на ООН (FAO), Евростат и Министерската конференция по опазване на горите в Европа (MCPFE) вече се събират данни за европейските горски ресурси, погълнатия въглерод, въглеродния цикъл, разнообразието на горите, техните продукти и защитни ефекти. Въпреки това, обаче, спешно са необходими повече нови знания и изследвания. При разработването на системите за наблюдение в Общността, както в новия FutMon проект, трябва да се използват съществуващите и в процес на разработване национални паневропейски и световни системи за наблюдение, като на собствениците на земите трябва да се гарантира пълна защита на данните при обработката или публикуването на информация. ЕС трябва да използва своите рамкови изследователски програми в подкрепа на по-нататъшни изследвания в тези области и да улеснява трансфера на данни чрез фундаментални и приложни изследвания и развойни проекти.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент – Прилагане на закона за горите, управлението и търговията (ПЗГУТ) – Предложение за План за действие на ЕС – COM (2003) 251 окончателен; Регламент (ЕО) № 1024/2008 на Комисията от 17 октомври 2008 г., определящ подробни мерки за въвеждане на Регламент (ЕО) № 2173/2005) на Съвета относно създаване на схема за лицензиране по ПЗГУТ за внос на дървен материал в Европейската общност - ОВ L 277, 18.10.2008 г., стр. 23-29.

⁽²⁾ PEFC – Програма за подкрепа на схемите за сертифициране на горите, www.pefc.org.

⁽³⁾ FSC – Съвет за стопанисване на горите.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Партньорство между образователните институции и работодателите“ (проучвателно становище)

(2009/С 228/02)

В писмо от 27 юни 2008 г. чешкото Министерство на външните работи и европейските въпроси поиска от Европейския икономически и социален комитет, във връзка с предстоящото чешко председателство на Европейския съюз, да изготви проучвателно становище относно:

„Партньорство между образователните институции и работодателите“ (проучвателно становище).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 март 2009 г. (докладчик: г-н MALOSSE, съдокладчик г-н PIRVULESCU).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 160 гласа „за“, 1 глас „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и препоръки

1.1 В отговор на отправеното към ЕИСК искане на чешкото председателство, съдържащото на настоящото проучвателно становище е съсредоточено върху отношенията между работодателите и образователните институции, включва препоръки както за предприятията, сдруженията на предприятия, образователните институции с цялото им многообразие, така и за ЕС, и предвижда насоки за започване на социален диалог и на граждански диалог с всички заинтересовани институции и страни.

1.2 Становището взема предвид следните аспекти:

- контекста на кризата, която излага Европа на нови външни и вътрешни предизвикателства и се изразява в реалната икономика със закриването и реструктурирането на предприятия и със значително нарастване на безработицата;
- съществуването на структурни тенденции със силно социално и икономическо въздействие, сред които са застаряването на населението, навлизането на нововъзникващите икономики в глобалната конкуренция и развитието на нови технологии, които изискват постоянно адаптиране и предвиждане на потребностите от нови умения;
- нуждите на лицата и групите, изложени на риск от изключване. Уязвимите групи от населението са най-изложени на риск по време на криза. Партньорите трябва да съдействат за равнопоставеността, като разработват проекти, които насърчават включването на жените, младите хора, малцинствата, хората с увреждания и възрастните работници в пазара на труда.

1.3 Становището подчертава редица основни приоритети:

- култура на партньорство със зачитане на принципно различните задачи на предприятията и образователните институции;
- общ преглед на отношенията и на партньорствата между образователните институции и предприятията, които – извън техническото и професионалното обучение – все още

са недостатъчно застъпени и на които липсват най-вече необходимите средства и стратегическа визия;

— необходимостта да се намери правилното равновесие между низходящия и възходящия подход за всички инициативи, които трябва да се провеждат;

— значението на личните отношения за ефективното функциониране на партньорствата;

— необходимостта цялостната тематика на партньорството в широк смисъл между образователните институции (университети, професионално обучение, училища и др.) и работодателите (частен сектор, публичен сектор, НПО и др.) да се разглежда на следните три равнища:

— начално, средно и висше образование;

— първоначално и продължаващо професионално обучение;

— инженерно и техническо образование, иновации и научни изследвания;

— специални усилия в подкрепа на професионалните сектори и МСП. Благодарение на възможностите си за гъвкавост, тази категория предприятия представлява всъщност основният ресурс за създаването на заетост по време на криза с особена роля за развиването на предприемачески дух и творчество;

— ролята на организациите на работодателите и на синдикалните организации, както и на организациите на гражданското общество като катализатори на проекти и синергии за поддържане на инициативите и на устойчивите и динамични структури.

Цялостна ориентация в полза на модел на сътрудничество между всички заинтересовани участници в контекста на конкуренцията

1.4 ЕИСК предлага в европейски мащаб да се изгради нова рамка за партньорство между образователните институции и предприятията с оглед да се използват предимствата на европейското измерение, но също и за напредък в интерес на обществото. ЕИСК препоръчва започването на европейски процес, който може да бъде наречен „Празки процес“ по аналогия с конференцията *„Партньорство между образователните институции и работодателите“*, която ще се проведе на 6 и 7 април в Прага по инициатива на чешкото председателство. Той може да се осъществи под формата на достатъчно широка европейска референтна рамка, която да позволи на операторите по места да предприемат иновационни действия на местно и регионално равнище:

- приканване на държавите-членки и на другите публични власти да инвестират повече в образованието като цяло и по-специално в партньорствата като подходящ отговор на икономическата криза и на трудностите, които все още съществуват на пазара на труда;
- насърчаване на предприятията и на образователните институции да се ангажират в партньорства, като осъществяват иновации по отношение на формата и на съдържанието;
- организиране на обмен на добри практики и структуриране на техническите и финансовите насоки, които дават възможност инициативите да се изпитват, оценяват и разпространяват в европейски план;
- разработване на съвместни проекти (общи референтни системи на дипломи, мрежи от училища и инициативи, обучение на преподаватели, мрежа от медиатори);
- насърчаване на програми за кръстосана мобилност между преподаватели, ученици, училища и организации на работодатели.

1.5 ЕИСК предлага този процес да бъде финансиран от 2013 г. от европейските структурни фондове и съществуващите програми (Леонардо, Грундвиг, Еразъм за студенти, Еразъм за стажанти и чираци, Еразъм за млади предприемачи и др.), като при необходимост те да се адаптират. Така например ЕСФ би трябвало да може да се използва в подкрепа на първоначалното обучение. Може да бъде предложена допълнителна специална програма за периода след 2013 г.

2. Необходимостта от партньорства между сферата на предприятията и на образованието и техният потенциал

2.1 На цялата територия на Европа развитието и качеството на живот са до голяма степен обусловени от равнищата на културата и науката, които от своя страна зависят от качеството на образователните механизми. Трябва да се подчертае, че в Европа партньорството между предприятията и образователните институции се сблъсква с редица сериозни препятствия, свързани:

- в социален план – със силно нарастване на търсенето на знания;

- в икономически план – с експоненциалното развитие на дисциплини, които трябва да бъдат преподавани, за да се отговори на потребностите на икономиката;
- в културен план – с все по-комплексните потребности във връзка с насърчаване на ценностите на културното многообразие.

Партньорството трябва също така да включва:

- правото на образование за всички, и то на най-високото възможно ниво на обща култура, включително изучаването на езици и на съвременни техники на комуникация;
- борбата срещу всички форми на изключване и дискриминация, както и зачитане на многообразието във всичките му разновидности;
- инициативността и творчеството и всички положителни ценности, свързани с концепцията за създаване на богатство и за предприемачески дух;
- особено внимание към индивидуалните случаи, по-специално по отношение на специфичните групи от хора.

2.2 Традиционно Европа разчита на дългосрочното предвиждане на потребностите от умения. Независимо от това, в условията на бързоизменяща се глобална икономика се изисква по-тясно сътрудничество между сферите на образованието и предприятията, за да се отговори на непосредствените и бъдещите нужди на промишлеността и по-специално на МСП.

2.3 От дълго време има натрупан положителен опит, който се вписва в задачите на техническото, средното и висшето образование в рамките на партньорства, които му дават възможност да бъде в симбиоза с икономическата среда чрез многобройни – формални или неформални – споразумения, свързващи образователните институции с предприятията и обратно. Освен наблюдаваните почти навсякъде добри практики е налице голямата амбиция – като се зачитат отговорностите на всички и по-специално на образователните институции да издават дипломи по напълно автономен начин, да се създават устойчиви партньорства за постигането на синергия, да се обединяват силите и талантите с цел съвместно да се намерят отговори на икономическите и социалните нужди.

Бизнесът и образователните институции преследват, разбира се, различни цели, но извършвайки обмен на информация и развивайки партньорства и съвместни проекти, те могат да извлекат полза за по-доброто гарантиране на успеха на мисията им. От години, дори векове, в много държави-членки съществуват примери за системи за съвместяване на образование и професионално обучение, при които обучението се осъществява в училище и в предприятието (двойна система в Германия, професионално обучение (apprentissage) във Франция, професионално обучение (apprenticeships) в Обединеното кралство и др.). Съвместяването на образованието с професионално обучение доказва високата добавена стойност на постоянните, структурирани и интегрирани партньорства.

2.4 В идеалния случай бизнесът дава своя принос чрез познаването на потребностите на пазара, както в непосредствен план, така и като прогноза, с което дава възможност за по-добро ориентиране на предлагането в областта на образованието и обучението. Предприятията са хранилища на ноу-хау, професионални умения и технически средства.

2.5 По същия начин сферата на образованието предлага капитализация на технически и научни знания, които биха могли да бъдат оползотворени в практиката: подготовка за работната среда, разработване на нови предложения и пътища за професионална квалификация.

3. Предизвикателства за предприятията и за образователните институции

3.1 Независимо от богатия положителен опит, инициативите за партньорство между образователните институции и работодателите често остават ограничени в рамките на техническото и професионалното образование. Предвид икономическата криза е жизнено необходимо „да се събуди отново“ потенциалът на тези партньорства, тъй като по-доброто приспособяване на обучението към нуждите на пазара на труда и по-доброто използване на компетенциите и човешките ресурси в предприятията са ключови условия за успеха на икономическото възстановяване.

3.2 Без съмнение, рамките, в които се осъществяват тези нови европейски партньорства, трябва да обхващат множество аспекти. Те следва диференцирано да включват различните заинтересовани страни:

- в местен план – предприятията, образователните институции и местните власти;
- сдруженията на предприемачите, социалните партньори, образователните структури и другите участници от гражданското общество, които следва да могат да дадат импулс и структурирана рамка на тези местни партньорства;
- на европейско равнище - Европейската комисия, големите европейски организации на предприемачите, работниците и другите участници от гражданското общество, както, разбира се, и европейските правителства, които да му придадат измерение, съответстващо на мащаба на Европа на 27-те.

3.3 Образователните институции и предприятията имат една обща отговорност – да предлагат съвместно, включително и чрез своите представителни организации, начини и възможности за обучение.

3.4 Предприятията са изправени пред необходимостта да се обезпечат с изключително разнообразни умения с различни измерения, които определят или влияят върху организацията, функционирането и икономическата им дейност: технологично развитие, интернационализация, нови технологии. Най-важното

за дадено предприятие е, от една страна, да намери на пазара на труда съответните умения, и, от друга страна, да обучи своите служители, ръководни кадри и бъдещи ръководни кадри в съответствие с изискванията на техните професии. Служителите от своя страна са изправени пред аналогичната необходимост да развият своята пригодност за заетост в съответните професии, да получат валидиране на придобитата квалификация чрез дипломи, признавани както вътре в самото предприятие, така и навън – на пазара на труда.

3.5 Динамиката на развитието на образованието в Европа е силно доминирана от две явления: масовизирането и диверсификацията на обучението. Бързото нарастване на броя на учениците и студентите през последните десетилетия доведе същевременно до силна диверсификация на населението по отношение на възрастова структура, предходно образование, социален произход и т.н., която от своя страна породила необходимостта от адаптирани методи на работа и поемане на специфични ангажменти.

3.6 По отношение на настоящите трудности съществува огромен потенциал за сътрудничество в тази насока и при този подход към проблематиката следва да се обърне особено внимание на три аспекта:

3.6.1 Днес е налице остра липса на квалифициран персонал в сектори като услугите за населението, строителството, ресторантьорството и хотелиерството и др. Техническото и професионалното образование често са служили като еталон за сътрудничество между предприятията и образователните институции на местно равнище. В много страни обаче то е преустановено и някои смятат, че нарастването на несигурността и изключването в нашите общества са непосредствено свързани с това явление. Общата отговорност на предприятията и на образователните институции е да подобрят перспективите за професионално развитие (заплати, повишения и т.н.), да повишават стойността на професиите и на занаятите, като същевременно осигуряват качествено образование, включващо значителен дял „обща култура“.

3.6.2 Непрекъснатите промени и бързият им ритъм изискват постоянна актуализация на резултатите, продължаващо обучение, опресняване на знанията и поддържане на равнището на професионалните умения и квалификация. „Ученето през целия живот“ днес е наложително за всички и следователно представлява чудесна възможност за партньорство между работодателите и образователните институции.

3.6.3 С някои изключения, повечето предприятия, и най-вече МСП, са слабо запознати с образователните институции. Но именно тези предприятия може да се нуждаят от поливалентни обучения. Един много полезен подход би било по-активното включване на работодателите в обучението на преподавателите, ангажирани в процеса на развиване на професионалните умения. Освен това би било целесъобразно да се обучат медиатори за насърчаване и за добро функциониране на партньорствата.

4. 4. Към европейска рамка за връзките между сферата на образованието и на предприятията

През периодите на много нови предизвикателства, криза и значително нарастване на безработицата е особено необходимо да се инвестира в образованието, но също така и бързо да се предвиждат, оценяват и управляват бъдещите потребности от умения, както се посочва в съобщението на Европейската комисия „Нови умения за нови работни места“⁽¹⁾. От първостепенно значение е през този период в тази област да се мобилизират наличните средства, по-специално структурните фондове, и да се разработят нови форми на действие за периода 2014-2020 г.

4.1 През 80-те години на 20-ти век беше създадена уникална европейска мрежа (програмата „Комет“), в рамките на която всяка година успешно се организира обмен по хиляди транснационални партньорства между индустрията и висшето образование, включително интензивни курсове за обучение за напреднали. Предлагането на обучение за напреднали се подобри както количествено, така и качествено на цялата територия на ЕС, допринасяйки по този начин за повишаване на европейската конкурентоспособност, за осъзнаване и разбиране на предимствата на сътрудничеството между университетите и предприятията.

Някои елементи на „Комет“ бяха включени в програмата „Леонардо да Винчи“, но спецификата и потенциалът на изградените от „Комет“ мрежи се изгубиха⁽²⁾.

4.2 Болонският процес

4.2.1 Създаването на Европейско пространство за висше образование, инициатирано през 1999 г. от министрите на образованието и университетските ръководители на 29 страни под названието „Болонски процес“, доведе до важни реформи, обединявайки официално 46 държави-членки на Съвета на Европа.

4.2.2 Този процес има за цел създаването на Европейско пространство за образование, главно чрез хармонизиране на университетските цикли в Европа (бакалавър, магистър, доктор), като това хармонизиране позволява преди всичко сравнимост на образователните степени и, следователно, свободното движение на студентите, и насърчава мобилността. Всички тези действия трябва да благоприятстват разбираемостта, да премахнат препятствията и да подобрят сътрудничеството между университетите и предприятията.

4.2.3 Налага се обаче констатацията, че:

— никъде не се посочва като приоритет засилването на връзките между предприятията и сферата на образованието;

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Нови умения за нови работни места – Изпреварващо предвиждане на потребностите на пазара на труда и осигуряване на съответстващи на тях умения“ COM(2008) 868/3.

⁽²⁾ Проучвателно становище на ЕИСК относно „Насърчаване на мобилността на младите хора в Европа“, докладчик: г-н Rodríguez García-Caro (ОВ C 224 от 30 август 2008 г.).

— университетите, чиято приоритетна задача, разбира се, не са връзките с работодателите, обикновено не разполагат нито със средства, нито с възможности да се впишат в структурирани отношения с предприятията в държавите-членки на ЕС;

— работодателите очакват сътрудничество, но твърде често те не предоставят очакваната техническа и финансова помощ.

4.3 Копенхагенският процес

4.3.1 Започнал през 2002 г., този процес на Европейския съюз има за цел системите за професионално образование и обучение (ПОО) да се превърнат в еталон за качество, като силно насърчение получи действия, подобни на Болонския процес, но адаптирани към сферата на професионалното образование и обучение.

4.3.2 Програмите „Леонардо“ и „Грундвиг“, първата от които дава възможност за мобилност на лицата, желаещи да придобият професионален опит в Европа и улеснява обмена на добри практики между отговарящите за обучението, а втората е насочена към повишаване на качеството и укрепване на европейското измерение на обучението за възрастни и предлага на европейските граждани повече възможности за по-добро обучение през целия живот, си останаха достъпни само за ограничен кръг и не постигнаха критичната маса, която би дала възможност да се разработят цели. Без да се оспорват редът и условията за прилагане на тези програми, би било уместно в бъдеще да се засилят начините на тяхното действие.

4.3.3 Декларацията на Съвета от Бордо (26 ноември 2008 г.) се вписва в насоките на Копенхагенския процес относно засиленото европейско сътрудничество в областта на професионалното образование и обучение. Тя потвърждава и необходимостта от привличане на подходящо публично и частно финансиране, например с помощта на инструменти като ЕСФ, ЕФРР и заеми от ЕИБ.

Като констатира несъответствията в областта на уменията и необходимостта от развитие на дейностите, свързани с очакваните потребности, Комюникето от Бордо предлага компонентата, свързана с професионалното обучение, да бъде развита възможно най-широко, като се включат държавите-членки, Комисията и социалните партньори.

5. Нов европейски процес в полза на партньорствата между работодателите и образователните институции

5.1 Съгласно последния доклад относно напредъка на програмата „Образование и обучение 2010 г.“⁽³⁾, Европейският съюз не може да пренебрегва своето изоставане в областта на образованието, нито пък затрудненията при предлагането на

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport08/council_fr.pdf - Доклад на КОРЕПЕР до Съвета от 31.1.2008 г., Проект за съвместен доклад на Съвета и Комисията за 2008 г. относно напредъка в прилагането на работната програма „Образование и обучение 2010 г.“ док. 5723/08.

предприятията на работници, които да притежават основната квалификация и достатъчни специализирани умения, за да могат тези предприятия да посрещнат технологичните предизвикателства и да се справят в условията на днешната глобализация. За тази цел вътрешноевропейската мобилност представлява също такава необходимост, както и изучаването на чужди езици в рамките на европейската стратегия за многоезичието. Следователно, ползата от комбиниран подход към темата за връзките между предприятия и образователни институции следва да се разбира едновременно като необходимост, за да се отговори на проблемите, но също така, и преди всичко, като средство за отваряне на националните образователни политики и за освобождаване най-сетне на потенциала, който европейската интеграция притежава по отношение на човешкия потенциал.

5.2 Училищата и университетите трябва да получават повече подкрепа в своите усилия да не ограничават предлагания от тях избор само по основните образователни степени, а да предоставят и продължаващо обучение. Така например, с изключение само на няколко държави-членки, образователните институции не могат да кандидатстват за получаване на финансова помощ в рамките на структурните програми за развитие на човешките ресурси. При това опитът в страните, където такъв достъп е възможен, показва, че тази инициатива може да даде значителен положителен принос за развитието на по-силни връзки с предприятията, както и същевременно за развитието на общото качество на предлагането на възможности за образование и обучение.

5.3 Основният признат недостатък на европейските програми е тяхната недостатъчна амбициозност поради ограничения им бюджет. Затова, вместо да се препоръчва поредна европейска програма, която е ограничена върху малка целева група и ще засегне само един съвсем тесен и елитарен сегмент от обществото, не би ли било по-полезно да се възприеме системен подход, основаващ се върху по-прости (не бюрократични, какъвто твърде често е случаят при европейските програми) и същевременно по-амбициозни механизми с:

- обща политическа рамка, подлежаща на одобрение, оценка и наблюдение от социалните партньори, ЕП, Европейския съвет и ЕИСК;
- европейски инструменти за познаване на пазарите и на секторите със силно търсене на квалифицирани лица;
- обмен на добри практики, включващи едновременно техническото образование, ученето през целия живот и научните изследвания;
- възможности за „европейски стипендии“, финансирани както от ЕС и държавите-членки, така и от частния и неправителствения сектор и отнасящи се за всички групи от обществото, особено за малцинствата и за младите хора в затруднено положение: практически стажове, проекти за професионална интеграция, проекти за иновации;
- изготвяне на общи референции относно професионални дипломи или професионални звания, както и изграждане на мрежи от местни трансгранични инициативи;
- създаване на европейски мрежи от медиатори за улесняване на партньорствата;
- адаптиране на съществуващите европейски фондове и програми към тази цел.

5.4 Европейската интеграция предлага огромно предимство за съчетаване на опита и увеличаване на потенциала, за придаване на по-широка и богата рамка на образователните институции и за осигуряване на предприятията на вътрешен пазар, който им дава възможности за развитие. Пражкят процес, базиран върху конференцията „Партньорство между образователните институции и работодателите“, която ще се проведе на 6 и 7 април в Прага по инициатива на чешкото председателство, би могъл да внесе политическа динамика и да предложи оперативна пътна карта.

Брюксел, 24 март 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище Европейския икономически и социален комитет относно Установяване на съществуващите пречки за мобилността на вътрешния пазар на труда (проучвателно становище)

(2009/C 228/03)

На 27 юни 2008 г., Чешкото председателство помоли Европейския икономически и социален комитет да изготви становище относно

„Определяне на съществуващите пречки за мобилността на вътрешния пазар на труда“ (проучвателно становище).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 март 2009 г. (докладчик: г-жа DRBALOVÁ).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Мобилността в Европа трябва да остане политически приоритет за ЕС, като това важи особено във време, в което континентът посреща предизвикателствата на глобализацията и технологичните промени и едновременно с това понася отрицателно демографско развитие, както и последиците от финансовата и икономическа криза. Подходът за подкрепа на мобилността трябва да отчита условията в различните държави-членки, но трябва и да бъде ефикасно координиран на европейско равнище, да се ползва с национална подкрепа и да е прозрачен. Приетите разпоредби трябва да допринасят за създаването на ново схващане за справедлива и уравновесена мобилност, както и за насърчаване на развитието на нови форми на мобилност.

1.2 ЕИСК подкрепя Плана за действие на Европейската комисия за трудовата мобилност (2007-2010 г.) и счита, че той е инструмент, който позволява да се премахнат съществуващите пречки и да се постигнат определените цели в Европейската стратегия за растеж и заетост.

1.3 Комитетът приветства също така намерението на Комисията през 2009 г. да публикува Зелена книга за мобилността на младите хора и очаква с голям интерес резултатите и заключенията от публичния дебат.

1.4 ЕИСК подкрепя пълното използване на възможностите на европейската система за трудова мобилност EURES и приемането на други мерки, с които се цели по-специално повишаване на качеството, обхвата и достъпността на предоставяните услуги и информацията, както и повишаване на информираността на европейските граждани и най-вече на европейските предприятия. Успоредно с това ЕИСК препоръчва на Комисията да анализира причините, които обясняват малкия дял на някои категории работници, в частност на нискоквалифицираните или неквалифицираните в общия брой на ползвателите на портала.

1.5 ЕИСК призовава държавите-членки да включат измерението на мобилността във всичките си съответни политически решения и, в духа на интегрираните Основни насоки за растеж и заетост⁽¹⁾, да включат целите, определени в националните им стратегии и програми за реформи. Държавите-членки би трябвало да се постараят да въведат програми за активна политика на пазара на труда, благоприятстващи мобилността.

1.6 По принцип ЕИСК подкрепя усилията, насочени към възможно най-ефективно координиране на социалната сигурност и поздравява Френското председателство за удовлетворителните резултати, постигнати при договарянето на измененията на Регламент 883/2004⁽²⁾, в съответствие със заключенията от дискусиите относно регламента за прилагане. ЕИСК отново призовава да се приложи този регламент в най-кратки срокове, за да може произтичащите от него опростяване и подобрене на мобилността в ЕС да се усетят възможно най-скоро.

1.7 Що се отнася до прилагането на Регламент 883/2004, Комитетът препоръчва едно от следващите му становища да бъде посветено именно на съгласуваността на този текст с Регламент (ЕИО) № 1612/68⁽³⁾, с директива 2004/38/ЕО и със съответните решения на Съда на Европейските общности с цел по-голяма прозрачност, правна сигурност и спазване на принципа на равенство от страна на държавите-членки.

⁽¹⁾ Интегрирани Основни насоки за растеж и заетост (2008 – 2010 г.), COM(2007) 803 окончателен, Част V – 2007/0300(CNS).

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност (текст от значение за ЕИП и за Швейцария) (ОВ L 166 от 30.4.2004 г. стр. 1-123). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:FR:PDF>.

⁽³⁾ Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257 от 19.10.1968, стр. 2-12).

1.8 Въпреки че прие положително предложението за директива относно преносимостта на правата в рамките на професионалните пенсионни системи ⁽⁴⁾, което е нова идея на Европейската комисия, с цел да се повиши трансграничната мобилност в ЕС, ЕИСК изразява сериозни резерви по отношение на неговото съдържание. Комитетът счита, че в действителност съдържанието на директивата няма да допринесе за премахване на основните пречки за трансграничната мобилност по отношение на преносимостта на пенсионните права и тяхното двойно данъчно облагане. Освен това предложението съдържа други разпоредби, водещи до повишаване на разходите за управление на пенсионните системи и застрашаващи бъдещото им развитие.

1.9 Съгласно резултатите от юлския доклад от 2008 г. относно предимствата на EUROPASS, Комитетът препоръчва на ЕС да анализира причината за малкия дял на нискоквалифицираните лица в броя на ползвателите. Комитетът призовава също така към цялостно използване на потенциала на всички инструменти на EUROPASS и в частност на EUROPASS Мобилност, чрез по-енергична европейска координация, национална подкрепа, участие на всички заинтересовани участници и по-голяма прозрачност. Що се отнася до Европейската квалификационна рамка (ЕКР), Комитетът счита, че е важно да се създадат връзки с европейската система за натрупване и трансфер на кредити в сферата на висшето образование, професионалното образование и обучението. За да може ЕКР да стане носител на добавена стойност, е необходимо тя да остане неусложнена, да вдъхва доверие и да помага ефективно на предприятията да намират чуждестранната работна ръка, от която се нуждаят.

1.10 ЕИСК се запозна с интерес с Втория доклад на Европейската комисия от 18 ноември 2008 г. относно въведените преходни периоди за новите държави-членки, и призовава онези, които все още прилагат преходен режим за свободно движение на хора, да се съобразяват със заключенията на този доклад, както и с процедурите, произтичащи от договорите. Това е предварително условие, за да стане възможно да се прилага на практика понятието „справедлива мобилност“ (на английски „fair mobility“), да се предотвратят социалният дъмпинг и незаконният труд.

1.11 Комитетът е удовлетворен, от една страна, от решението на Комисията за създаване на комитет от експерти за командированите работници, който ще разглежда техническите въпроси, свързани с приложението на директивата, и от друга страна, от поканата към европейските социални партньори за изготвяне на общ анализ за въздействието на решенията на Съда на европейските общности.

⁽⁴⁾ Изпълнение на програмата от Лисабон: предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно подобряването на преносимостта на допълнителните пенсионни права – COM (2005) 507 окончателен – 2005/0214 (COD).

1.12 Комитетът насочва вниманието върху забавянето на прилагането на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации в държавите-членки (срок за влизане в сила: 27 октомври 2007 г.)

1.13 ЕИСК счита, че наскоро представеното от Европейската комисия законодателно предложение, с което се цели улесняване на икономическата миграция на граждани от трети страни, представлява допълнително усилие от страна на Комисията за насърчаване мобилността и икономическата миграция в Европа. Съдържащите се в това предложение за директива права и задължения на лица от трети страни, по отношение на равното третиране, са добра изходна база за законодателството в областта на имиграцията и следва да обхванат всички категории работници мигранти. ЕИСК счита, че временните мерки, които за кратък период ограничават свободното движение на работници от новите държави-членки, представляват дерогация и това би следвало бързо да бъде отстранено ⁽⁵⁾.

1.14 ЕИСК защита напълно самостоятелността на европейските социални партньори и очаква те да допринасят активно за повишаването на мобилността, с цел да се подобри положението на пазарите на труда и да се засили конкурентоспособността на ЕС.

1.15 Комитетът призовава държавите-членки и Комисията да работят съвместно за изготвянето, прилагането, проследяването и оценката на програми за социална реинтеграция, които, без никаква дискриминация да са предназначени за гражданите (и техните семейства), работили известно време в друга държава-членка на ЕС и завръщащи се в страната, в която е бил домът им.

2. Въведение

2.1 Европейската комисия обяви 2006 г. за „Европейска година на мобилността на работниците“. Целта на тази инициатива беше да се повиши още повече информираността на работниците относно възможностите за заетост в рамките на ЕС, както и относно техните права и предимства.

2.2 Мобилността на гражданите, която е форма на правото на свободно движение, е залегнала в първичното право на Европейската общност; от друга страна, това е една от големите цели на Лисабонската стратегия и една от препоръките на интегрираните основни насоки за растеж и заетост ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост“, (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27, 3.2.2009 г.).

⁽⁶⁾ Интегрирани Основни насоки за растеж и заетост (2005-2008), насока № 20. COM (2005) 141 окончателен – 2005/0057 (CNS).

2.3 Тази инициатива, която се вписва в поредицата от множество предишни действия на ЕС, по-специално *Плана за действие за умения и мобилност* ⁽⁷⁾, приет от Комисията през 2002 г., доведе до нов План за действие на ЕС в областта на трудовата мобилност (2007—2010) ⁽⁸⁾, отразявайки новата реалност и предизвикателствата, пред които сега е изправена Европа.

2.4 През първото полугодие на 2009 г. председателството на ЕС ще бъде упражнявано от Чешката република и неговият основен девиз е „Европа без бариери“. Ето защо чешкото председателство призова ЕИСК да изготви четири проучвателни становища, с цел да се определят бариерите, които все още съществуват в различни области на вътрешния пазар на ЕС. И една от разглежданите области е мобилността на работната ръка в Европа.

2.5 Чешкото председателство ще продължи усилията за повишаване на мобилността на работниците в Европа. В рамките на своите приоритети то ще следи с особено внимание да се прилага свободното движение на работниците в ЕС, професионалната и географската мобилност на работната ръка в рамките на общия пазар и напредъка на осъвременяването на разпоредбите за координиране на системите за социална сигурност, приложими за работниците мигранти.

2.6 Чешкото председателство подчертава, че прилаганите понастоящем преходни периоди за свободно движение на работниците имат отрицателни последици. То счита, че пълното осъществяване на потенциала на работната ръка и повишаването на гъвкавостта на европейския пазар на труда са съществени елементи на Лисабонската стратегия.

3. Общи бележки

3.1 От доклада на Комисията по заетостта в Европа през 2008 г. се вижда, че стабилната икономическа ефективност, започнала в Европейския съюз през 2006 г., е довела до обещаващи резултати през 2007 г.: ръст на БВП с 3,1 % и създаване на 3,5 милиона нови работни места. Във всички държави-членки на ЕС, освен Унгария, заетостта е нараснала, а

средното равнище на заетост за 2007 г. е било 65,4 %. Равнището на безработицата се е стабилизирало под 10 %, с изключение на Словакия. Двете вълни на разширяване на ЕС през 2004 г. и 2007 г. оказаха положително въздействие върху европейската икономика и не доведоха до сътресения на пазарите на труда в ЕС-15. Статистическите данни показват също така единодействие между ефективността на пазара на труда, производителността и качеството на работните места.

3.2 През 2008 г. ЕС беше сериозно засегнат от тежката световна финансова криза. Домакинствата и предприятията са подложени на силен натиск. Същото е положението и на пазарите на труда. Икономическите прогнози сочат близък до нулевия растеж и риск от икономическа депресия в ЕС през 2009 г. Евронзоната и някои държави-членки са вече в рецесия. През декември Съветът на ЕС прие *Европейски план за икономическо възстановяване* ⁽⁹⁾, който съдържа десет мерки в четири приоритетни области, в това число европейска широко-машабна инициатива в подкрепа на заетостта.

3.3 Постоянното предизвикателство, пред което са изправени Европа и ЕС, е предизвикателството на настоящата отрицателна демографска тенденция и на застаряването на работната ръка, което в бъдеще ще оказва решаващо влияние върху конкурентоспособността на Европа. За намиране на изход от това положение трябва да се възприеме комплексен и същевременно, предвид сегашното състояние на икономиката, изключително внимателен подход. Всяка от държавите изготвя собствен набор от политики за насърчаване на пазарите на труда, включващи работни места. Особено внимание се обръща на уязвимите категории на пазара на труда, т.е. на възрастните работници, младите хора, имигрантите и хората с увреждания. Във връзка с това, съобщенията на ЕК показват, че ЕС би могъл да отбележи още по-голям напредък в изпълнението на действащото законодателство относно прилагането на принципа за недискриминация ⁽¹⁰⁾.

3.4 Ето защо възвръщането на динамиката на европейските пазари на труда и подпомагането на мобилността на работната ръка в Европа остават за в бъдеще един от основните елементи на Европейската стратегия за заетостта. Въпреки разнообразните инициативи и действия на Европейската комисия и на държавите-членки, мобилността в ЕС непрекъснато изостава от определените за ЕС цели в Лисабон (през 2000 г.), а именно: Европа да се превърне в най-конкурентоспособната икономика в света, основаваща се на знанието.

3.5 С новия план за действие на Европейската комисия в областта на мобилността за 2007-2010 г. се цели да се анализира положението, като се отчитат предизвикателствата, свързани с глобализацията, демографските промени и развитието на новите технологии, да се посочат пречките за мобилността в Европа, да се очертаят новите тенденции във формите на мобилност и да се определят необходимите действия.

⁽⁷⁾ Доклад на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: *Окончателен доклад за изпълнението на Плана за действие на Комисията за умения и мобилност COM(2002) 72 окончателен (COM(2007) 24 окончателен).*

⁽⁸⁾ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: *Мобилността като средство за повече и по-добри работни места: Планът за действие на ЕС в областта на трудовата мобилност (2007–2010 г.) (COM(2007) 773 окончателен).*

⁽⁹⁾ Европейски план за икономическо възстановяване, COM(2008) 800 окончателен от 26.11.2008 г.

⁽¹⁰⁾ Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, ОВ L 303 от 2.12.2000 г., стр. 16–22.

3.6 В своя план Европейската комисия се съсредоточава по-специално върху:

- подобряване на настоящото законодателство и текущата административна практика. Действията по-специално са замислени с оглед адаптирането на общностното законодателство към нуждите и контекста на съвременната епоха, укрепването на статута и аналитичния капацитет на мрежата TRESS⁽¹¹⁾ и засилването на административното сътрудничество и процедурите между националните институции и публичните власти;
- по-висока степен на политическо съдействие за мобилността от страна на публичните власти на всички равнища, по-специално в областта на инвестициите в съществуващите програми на национално, регионално и местно равнище и в областта на въвеждането на подходящи механизми за стимулиране на мобилността на работниците;
- укрепване, подкрепа и подобряване на качеството на услугите, предоставяни от EURES⁽¹²⁾, и наблягане на стратегическото измерение на тази система чрез укрепване на нейния аналитичен потенциал в областта на потоците на мобилност и промените на пазара на труда;
- осъзнаване на предимствата на мобилността посредством иновативни процедури, промени на информационните процедури и въвеждане на примери за добри практики.

3.7 Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд EUROFOUND, една от агенциите на Европейската комисия, функциониращи на тристранна основа, се превърна в уникална платформа за анализите и изследванията относно подпомагането на мобилността в Европа, установяване на съществуващите пречки и на новите предизвикателства, свързани с промените на пазара на труда.

3.8 Досега Европейският икономическият и социален комитет не е изготвял комплексно становище относно мобилността и пречките, с които тя се сблъсква в Европа. В рамките на своята дейност като консултативен орган на Европейската комисия, ЕИСК не е пропуснал да реагира недвусмислено на всички нейни послания и инициативи във връзка с движението на работниците в Европа и изготви редица важни становища⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ TRESS – Обучение и координация на системите за социална сигурност в Европа.

⁽¹²⁾ EURES – Европейски служби по заетостта.

⁽¹³⁾ Виж например: становище на ЕИСК, озаглавено „Свободно движение и пребиваване на работниците“, докладчик: г-н VINAY (ОВ С 169 от 16.6.1999 г.); становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент (ЕО) на Съвета за координация на системите за социална сигурност“, докладчик: г-н GARCÍA CARO (ОВ С 75 от 15.3.2000 г.); становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки“, докладчик: г-н GARCÍA CARO (ОВ С 149 от 21.6.2002 г.); становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност“, докладчик: г-н GREIF (ОВ С 324 от 30.12.2006 г.).

3.9 Социалните партньори също играят съществена роля. Те считат, че мобилността в Европа и премахването на пречките пред нея имат решаващо значение и включиха тази тема в своята *Обща работна програма за периода 2003-2005 г.* Други свързани инициативи, които те разработиха, и текстове, които изготвиха съвместно, също допринесоха за откриването на някои пречки за мобилността в ЕС.

4. Факти и цифри: проучването на EUROFOUND

4.1 Анализът на **EUROFOUND**, проведен въз основа на резултати, получени от Евробарометър⁽¹⁴⁾, очерта известен брой елементи, които са основни за разбиране на типовете поведение и мислене на европейските граждани по отношение на мобилността и имиграцията в Европа:

- европейските граждани продължават да считат, че тяхната „свобода да се придвижват и да работят в ЕС“ е главното предимство и достижение на европейския проект (53 % от запитаните);
- въпреки силната подкрепа, която институциите и гражданите на ЕС оказват на идеята за мобилност в Европа, в държавите-членки продължават да съществуват безпокойства относно евентуалните последици, които би предизвикала една икономическа миграция от новите държави-членки;
- само около 2 % от европейските работници (ЕС-25) са родени в държава-членка, различна от тази, в която понастоящем имат работно място;
- близо 4 % от европейското население вече е пребивавало в друга държава-членка, докато 3 % от хората са живели в един или друг момент извън ЕС.

4.1.1 **Що се отнася до географската мобилност**, проучването показва, че в Европа трансграничната мобилност не е много висока. Резултатите сочат, че европейците обитават едно жилище средно десет години, като се има предвид, че периодът е сравнително по-кратък за младите хора и по-дълъг за по-възрастните. Според проучването в близко бъдеще не могат да се очакват радикални промени.

⁽¹⁴⁾ Мобилността в Европа: проучване на Евробарометър, проведено през 2005 г. относно географската мобилност и пазара на труда, Служба за официални публикации на Европейските общности, 2006 г.

4.1.2 **В по-голямата си част мобилността** продължава да е мотивирана от желанието да се опознаят нови хора и нови места. Все пак, за над една трета (38 %) от хората, които планират да живеят в чужбина, преобладават икономическите мотиви (парите, качеството на заетостта). В новите държави-членки продължава да преобладава икономическата мотивация, но мотивацията на хората, свързана със заетостта, надделява над желанието им да се възползват от социалните предимства (или да злоупотребяват с тях) или от обществени услуги с по-добро качество. От друга страна **главният фактор, който възпира** хората от мобилност, е страхът да загубят социалните връзки (като ограничат контактите със семейството и се лишат от неговата подкрепа). Сред другите ограничаващи фактори фигурират също така жилищните условия, както и качеството на здравните услуги и грижи.

4.1.3 **Предстоящи предизвикателства.** Географската мобилност остава основната цел на Европейския съюз. Една прекалено слаба мобилност може да означава ограничена приспособимост и конкурентоспособност. И обратно, една твърде голяма мобилност между бедни и по-богати региони може да окаже въздействие върху пазарите на труда (липса на квалифицирани работници, повишаване на безработицата, изтичане на мозъци).

4.1.4 Важен източник на фактически данни в този смисъл е и проучването, публикувано от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ на Европейската комисия, озаглавено „Географската мобилност в Европейския съюз: да оптимизираме нейните икономически и социални предимства“⁽¹⁵⁾. Според това проучване с политиките, насочени към разширяване на географската мобилност, се преследват две цели: 1) увеличаване на очакваните от мобилността предимства и 2) намаляване на тежестите, свързани с нея, за отделния човек. Проучването е съсредоточено преди всичко върху икономическия фактор на географската мобилност и върху нейната функция, като средство за изглаждане на различията между регионалните пазари на труда (заетост, реални заплати, недостиг на работници).

4.1.5 **Що се отнася до мобилността**, средният брой работни места, които човек заема в течение на кариерата си е 3,9; средната продължителност, която съответства на всяко от тези работни места е 8,3 години. През току-що изтеклата година 8 % от запитаните лица са сменили работата си, 32 % са го направили през предходните 5 години и 50 % през изтеклото десетилетие.

4.1.6 Що се отнася до перспективата за в бъдеще, въпросното проучване показва, че 41 % от отговорилите очакват смяна на работодателя през следващите пет години, 54 % от отговорилите не предвиждат смяна на работното си място, а останалите 5 % се колебаят. Може да се определят три основни причини, поради които хората очакват смяна на работодателя през следващите пет години: желанието за промяна и доброволно решение, недоб-

роволно или неутрално решение, взето под натиска на обстоятелствата.

4.1.7 Проучването показва, че от всички очаквани преминавания от едно работно място на друго през следващите пет години, 65 % ще бъдат направени въз основа на доброволно решение. Доброволната мобилност от едно работно място на друго допринася за по-добро развитие на уменията на работниците и засилва пригодността им за заетост, като същевременно подобрява техните перспективи за кариера и възнаграждение.

4.1.8 Едно проучване, озаглавено „Job mobility in the EU: Optimising its Social and Economic Benefits“⁽¹⁶⁾, даде интересни резултати. Това проучване служи за основа на дискусия между държавите-членки по въпроса как да се оптимизира трудовата мобилност от икономическа и социална гледна точка. В проучването се анализира положението и различията в ЕС-27, наблюдават се икономическите фактори, пряко свързани с производителността, заплатите, иновациите и заетостта, както и факторите, които засягат качеството на труда и социалното сближаване.

5. Специфични бележки

5.1 Съвкупността от инициативи и разпоредби, чиято цел е улесняване и засилване на професионалната мобилност и подобряване на съгласуваността между търсенето и предлагането на пазара на труда, е от съществено значение в две отношения. Тези мерки могат да оптимизират не само функционирането на пазарите на труда и да попълнят недостига, но и да допринесат в значителна степен за осъществяването на целите на Европейската стратегия за растеж и заетост.

5.2 Въпреки че европейските граждани вярват, че могат да се движат свободно и голямото мнозинство от тях признава, че вече съвсем не е реалистично да очакват да заемат едно и също работно място през целия си живот, резултатите от проучването сочат, че все още съществуват множество препятствия, които пречат на работниците да се движат свободно в държавите или да преодоляват рисковете, за да намерят ново работно място с по-добро качество.

5.3 Сред **множеството пречки за мобилността**, можем да споменем:

- ограничени езикови познания;
- малко или недостатъчно развити знания и умения;
- недостатъчно признаване на придобитите в други държави-членки образование и професионална квалификация;
- правни и административни пречки;

⁽¹⁵⁾ Проучване относно „Географската мобилност в Европейския съюз: да оптимизираме нейните икономически и социални предимства“, април 2008 г., ЕК, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“. Contrat VT/2006/042.

⁽¹⁶⁾ Проучване, озаглавено „Job mobility in the EU: Optimising its Social and Economic Benefits“ (Професионалната мобилност в ЕС: да оптимизираме нейните социални и икономически предимства), април 2008 г., Датски технологичен институт. Договор VT/2006/043

- трудности, срещани от съпрузите при намирането на трайна заетост за всеки от тях;
- разпръснатост на информацията за предлагането работни места или липсата на прозрачност относно възможностите за обучение и заетост;
- лоши транспортни инфраструктури;
- недостиг на предлагане на жилищния пазар и цените на този пазар.
- напоследък, случаи на ксенофобия и загуба на доверие.

5.4 За насърчаването на мобилността в Европа ще бъде необходимо да се премахнат известен брой съществуващи все още пречки. ЕИСК счита, че **за да бъдат ефикасни, политиките за засилване на мобилността** на работниците би трябвало да съдържат следните ключови елементи:

5.4.1 На първо място, необходимо е да се гарантира **по-добро информиране относно пречките** за географската и професионалната мобилност и за мерките за подкрепа, с които се цели те да бъдат премахнати. През последните години в Европа бяха положени усилия за откриване на пречките за мобилността на работниците и за отстраняването им, но би било важно да се извършат проучвания едновременно на европейско и национално равнище, което ще даде възможност да се опознаят обхватът, характеристиките или ключовите фактори, които възпрепятстват икономическата мобилност, и да се оцени икономическото им въздействие.

5.4.2 На второ място трябва приоритетно да се приложи философията на гъвкавата сигурност **на пазарите на труда в Европа**. Опитът показва, че държавите, които ефикасно прилагат тази философия, се приспособяват по-добре към промените в световен мащаб. При тези условия, мобилността трябва да се разбира като един от елементите, който позволява да се подобри заетостта, приспособимостта на работниците и конкурентоспособността на предприятията в условията на глобализация. Организацията на труда трябва да отговарят в по-голяма степен на нуждите на предприятията и на работниците и така може значително да допринесе за създаването на нови форми на мобилност.

5.4.3 На трето място, необходимо е **да се приспособят образователните системи** към нуждите на пазара на труда. Трябва да се утвърди подходът, свързан с една ефективна система за обучение през целия живот. В днешно време

пазарите на труда претърпяват все повече бързи промени и търсене на нови квалификации. Все повече хора трябва да се приспособяват към промените на работното си място и кариера като придобиват нови и разнообразни квалификации. Следователно хората трябва да са в състояние да развиват уменията си и да могат да ги подобряват, за да бъдат наети и да се приспособят към промените на пазара на труда. В това отношение приоритетите би трябвало да бъдат следните:

- да се гарантира, че хората притежават необходимите знания и умения, дори още преди да са завършили обучението си;
- хората да бъдат мотивирани да поемат също и лично отговорността да подобряват уменията си през целия живот и да се създават рамкови условия, които им позволяват да осъществяват това;
- обученията да се направят по-привлекателни, по-гъвкави и по-добре адаптирани към нуждите на пазара на труда;

- в тази връзка е необходимо да се обърне особено внимание на някои категории работници: младите хора и възрастните работници;

- да се приложи принципът на партньорство между заинтересованите страни: държавата, социалните партньори, учебните заведения и предприятията.

5.4.4 На четвърто място, необходимо е **да бъдат доразвити системите за социална защита**, за да бъде по-изгодно и полесно за работниците да се развиват в рамките на различните статуты, присъщи за пазарите на труда в ЕС, и хората да не бъдат възпрепятствани да тръгват към други държави-членки, за да намерят в тях по-добра работа. И в тази насока ЕИСК припомня своето становище относно принципа на гъвкавата сигурност, по-специално когато става дума да се постави ударение върху подобряване пригодността на хората, за да им се даде възможност по-добре да се приспособят към промените на пазара на труда и да се възползват от предложения за работа с по-добро качество. И накрая, трябва да се създават работни места и да се оказва помощ на работниците, които искат да променят кариерата си, увеличавайки по този начин шанса им за успех на пазара на труда. Опитът показва, че понастоящем вместо да се залага на пасивно увеличение на придобивките, главната цел е да се стимулира заетостта на хората, като се премахват административните пречки и се инвестира едновременно в уменията и в активните политики за заетостта.

5.4.5 На пето място, необходимо е да се премахнат **законодателните, административни и данъчни пречки**, които ограничават географската и професионалната мобилност:

- прецизно да се прилагат разпоредбите, свързани със свободното движение на работниците, за да се гарантира недискриминационен достъп до заетостта;

- да се насърчават държавите-членки да прилагат по-бързо и последователно Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации⁽¹⁷⁾ и да се създаде европейска рамка на професионалните квалификации;
- да се вземат мерки, за да се предотврати двойното данъчно облагане на допълнителните пенсионни системи;
- да се решат проблемите, свързани със забраната на всякаква дискриминация на основата на националността, в областта на данъчното облагане (и на социалните придобивки);
- при премахването на пречките за мобилността да се обърне специално внимание на лицата, страдащи от някакво увреждане;
- да се отчитат специалните нужди на жените, които имат деца или издържат други лица.

5.4.6 На шесто място, европейските граждани би трябвало да имат лесен достъп до качествена информация относно възможностите за заетост и обучение. Има голямо количество лесно-достъпни данни относно условията за живот и труд, но не се дава приоритет на онези, които са свързани с възможностите за обучение и заетост; често те не съществуват или са трудно достъпни. Европейската информационна система, която представя възможностите за заетост и обучение, е от съществено значение, за да се даде възможност на гражданите и на предприятията да направят добрия избор, когато става дума за развиване на способностите, да се използват възможностите и по този начин да се засили професионалната мобилност. В тази връзка интернет уебсайтът **EURES** може да играе **значителна и полезна роля**. Този сайт обаче понастоящем е недостатъчно познат не само сред гражданите, но и сред предприятията. В този контекст е необходимо да се даде предимство на подобряването на информацията, свързана със специфични теми, като например промените или адаптирането на социалните осигуровки (в зависимост от това дали са нормативни, или допълнителни) в случай на професионална и географска мобилност. Например, що се отнася до професионалните пенсионни системи, би било полезно да има достъп до информация относно равнището на придобитите права, данъчния режим, който следва да се приложи, реда и условията за трансфер, както и разходите и предимствата на всяка възможност и т.н.⁽¹⁸⁾

5.4.7 И накрая, за да се улесни мобилността, трябва да бъдат разработени инициативи, с цел да се подобрят **условията на достъп до жилище**, както и **транспортните инфраструктури**. От първостепенно значение е хората да могат да

намерят достъпно и подходящо жилище в селищата, където има възможности за заетост. Освен това, за да бъдат работниците по-мобилни, определени разпоредби трябва непременно да благоприятстват съществуването на ефективни и гъвкави транспортни инфраструктури. Държавите-членки би трябвало, в сътрудничество с предприятията, да обърнат внимание на свързаните с имиграцията разходи, да създадат и развият схеми за насърчаване на мобилни лица, търсещи работа (на английски: *mobile job seekers*).

5.5 През 2004 и 2007 г. **ЕС се разшири** и към него се присъединиха съответно десет и две нови държави-членки. Те поставиха началото на дебата за отварянето на границите и свободното движение на работниците. Заключениеята от проведените от Eurofound изследвания потвърждават, че независимо от факта, че мигранти продължат да напускат Източна Европа и да отиват на Запад, то географската мобилност остава слаба и временна.

5.5.1 Държавите-членки, които въведоха преходни периоди в отношенията си с присъединилите се в 2004 г. към ЕС държави, трябва да посочат преди 1 май 2009 г. дали възнамеряват да навлязат в третата фаза и да удължат тези периоди за още две години. Що се отнася до България и Румъния, срокът, поставен на държавите-членки за да съобщат своите намерения, беше 31 декември 2008 г.⁽¹⁹⁾ Ето защо ЕИСК се запозна с интерес с второто съобщение на Европейската комисия от 18 ноември 2008 г.⁽²⁰⁾ относно доклада за функционирането на преходните разпоредби, залегнали в Договора за присъединяване, съобщение, което по същество само потвърди заключенията от Първия доклад за оценка от 2006 г.⁽²¹⁾ От заключенията на второто съобщение става ясно, че отварянето на пазарите на труда за работниците, граждани на новите държави-членки, в действителност е имало определено положителен ефект както за икономиката на приемащите страни, така и за ЕС като цяло.

5.5.2 Всяко решение за промяна в продължителността на преходните периоди, би трябвало да бъде взето на национално равнище въз основа на анализ на фактите. ЕИСК счита все пак, че ако през 2009 г. прилагането на тези преходни периоди се преустанови, ще се насърчи създаването на гъвкави и отворени пазари на труда и това би могло да допринесе за намаляване на незаконния труд и борба с бедността в Европа.

⁽¹⁹⁾ Гърция, Испания, Унгария и Португалия вече намалиха ограниченията пред свободното движение на работници от тези страни.

⁽²⁰⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Въздействието от свободното движение на работници в контекста на разширяването на ЕС - Доклад относно първия етап (1 януари 2007 г. - 31 декември 2008 г.) от прилагането на преходните разпоредби, предвидени в Договора за присъединяване от 2005 г., и изискван по силата на преходните разпоредби, предвидени в Договора за присъединяване от 2003 г. (COM(2008) 765 окончателен).

⁽²¹⁾ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Доклад относно функционирането на преходните разпоредби, предвидени в договора за присъединяване от 2003 г. (за периода от 1 май 2004 г. до 30 април 2006 г.) COM(2006) 48 окончателен.

⁽¹⁷⁾ Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации.

⁽¹⁸⁾ Във връзка с това, Европейската комисия вече започна да извършва конкретни действия с цел да се заинтересоват европейските граждани и да им се предостави разбираема информация за техните права и задължения по отношение на социалната защита в страните на ЕС (проспекти, пътувания, видео материали)

5.5.3 Освен това запазването на преходните периоди може ограничи прилагането на практика на член 69 от Регламент № 1408/71 относно координирането на системите за социална сигурност (с който на безработните лица се предоставя правото да продължат да получават обезщетения за безработица от държавата-членка, която има правомощия да изплаща обезщетенията, докато си търсят работа в друга държава-членка).

5.6 **Командирането на работници** в контекста на либерализацията на услугите в Европа. Предимствата, свързани с доброто функциониране на вътрешния пазар, са от съществено значение за предприятията, работниците, гражданите и икономиката като цяло. Това допринася за растежа на предприятията и подобрява достъпа до един пазар, който вече наброява около петстотин милиона души и тридесетина държави (благодарение на Европейското икономическо пространство). Европейските предприятия се изправят пред по-голяма конкуренция и затвърждават позицията си на световния пазар. Новата директива за услугите на вътрешния пазар е основен инструмент за продължаването на процеса на либерализация.

5.6.1 В тази връзка Европейската комисия публикува две съобщения⁽²²⁾, в които се разглежда командироването на работниците в рамките на свързаните с услугите разпоредби. С тези текстове се целеше анализиране на ситуацията и предоставяне на държавите-членки на някои препоръки, за да могат те да прилагат и тълкуват правилно решенията на Съда на Европейските общности. Освен това трябваше да бъде разгледана допълняемостта на двата инструмента и оптимизирането на предимствата на сега предоставяната защита на командированите работници.

5.6.2 Съгласно преходното си становище от 29 май 2008 г.⁽²³⁾, Комитетът е удовлетворен от Решение 2009/17/ЕО на Европейската комисия⁽²⁴⁾ за създаване на комитет на високо равнище, съставен от експерти, работещ в областта на командироването на работници; комитет, който трябва да улесни определянето и обмяна на доказани практики, както и извършването на задълбочени изследвания и намирането на решения,

⁽²²⁾ Съобщение на Комисията относно „Препоръки за командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“ (COM(2006) 159 окончателен) и съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги - оптимизиране на ползите и потенциала от него и същевременно гарантиране на защитата на работниците (COM(2007) 304 окончателен).

⁽²³⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги: оптимизиране на ползите и потенциала от него и същевременно гарантиране на защита на работниците“, (COM(2007) 304 окончателен), докладчик: г-жа Le Nouail Marlière, ОВ С 224 от 30.8.2008, стр. 95–99.

⁽²⁴⁾ ОВ L 8 от 13.1.2009, стр. 26–28.

свързани с прилагането на директивата. Представителите на социалните партньори също са приобщени към този процес.

5.6.3 Някои неотдавнашни решения на Съда на Европейските общности (по делата Laval⁽²⁵⁾, Viking⁽²⁶⁾ и Rüffert⁽²⁷⁾), които бяха свързани с Директива 96/71/ЕО за командироването на работници, предизвикаха спорове относно директивата за командироване на работници. Ето защо Комитетът подкрепя предложението от октомври 2008 г. на Европейската комисия и френското председателство, европейските социални партньори да изготвят съвместно анализ, който да съдържа цялостна оценка на правните, икономическите и социални последици от тези решения.

5.7 **Координация и модернизация на системите за социална защита.** Законодателната рамка, която гарантира координацията на системите за социална защита, е инструмент със съществено значение за насърчаването на мобилността в ЕС. Настоящият регламент 1408/71⁽²⁸⁾ се заменя с Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета, приет през април 2004 г. Съгласно член 89 от този регламент редът за прилагането му ще бъде определен в последващ регламент. Този текст (COM(2006) 16)⁽²⁹⁾ беше представен едва през януари 2006 г. Новият регламент за прилагане има за цел предимно опростяване и рационализиране на правните и административни разпоредби, изясняване на правата и задълженията на всички, които участват в системите за координиране на социалната защита, въвеждане на по-ефикасни и по-бързи процедури за обмен на данни и накрая, намаляване на разходите.

5.7.1 В становище, публикувано през 2006 г.⁽³⁰⁾, ЕИСК счита, че новото предложение е напредък към подобряване на свободата на движение в ЕС. Предложението за регламент съдържа много опростявания, уточнения и подобрения. ЕИСК твърдо подкрепя разширяването на конкретното му и практическо приложно поле и всички правила, с които се цели засилване на сътрудничеството между институциите, които управляват социалната сигурност.

⁽²⁵⁾ Съд на Европейските общности, дело C-341/05, Laval un Partneri Ltd срещу Svenska Byggnadsarbetareförbundet (шведски профсъюзи на строителите).

⁽²⁶⁾ Съд на Европейските общности, дело C-438/05, International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union срещу Viking Line ABP и OÜ Viking Line Eesti.

⁽²⁷⁾ Съд на Европейските общности, дело C-346/06, Dirk Rüffert, в качеството му на синдик на Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG срещу Land Niedersachsen.

⁽²⁸⁾ ОВ L 149 от 5.7.1971 г.

⁽²⁹⁾ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, определящ реда и условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координацията на системите за социално осигуряване, COM(2006) 16 окончателен - 2006/0006 (COD).

⁽³⁰⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет от 26 октомври 2006 г. относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност“, докладчик: г-н GREIF (ОВ С 324 от 30.12.2006 г.).

5.7.2 От друга страна, в своето становище ЕИСК подчерта деликатния характер на преговорите относно единадесетото приложение към Регламент 883/2004, определящо процедурите за изпълнение на някои законодателни разпоредби. Държавите-членки се призовават да посочат онези особености на своите национални системи, които те биха желали да останат извън обсега на Регламента, за да се даде възможност за безпроблемно координиране на социалната защита. По този въпрос от доста време се водят интензивни преговори между държавите-членки. Във връзка с това ЕИСК призова за бързото им приключване и отбелязва, че проследяването на някои въпроси, свързани със субсидиарността, не трябва обаче да забави влизането в сила на новия регламент, особено когато става дума за инициативи на Европейската комисия, насочени към подпомагане на мобилността в Европа.

5.7.3 В общ план, законодателната рамка, гарантираща координирането на системите за социална сигурност, би трябвало за в бъдеще да реагира гъвкаво на променящата се действителност на пазара на труда, на новите форми на заетост, на променливостта на системите на труд и особено на новите форми на мобилност. Би било необходимо да се засилят формите на административно сътрудничество между държавите-членки, като се използват електронните технологии.

5.8 По принцип мигрантите се възползват от социални осигуровки по силата на регламента за координация на системите за социална сигурност, на **Регламент (ЕИО) № 1612/68**, дори по силата на принципа на равенство, изразен в Директива 2004/38/СЕ⁽³¹⁾. Принципът следователно е, че всички лица, които законно пребивават в дадена приемна страна, би трябвало да имат еднакви права за всички осигуровки. Никой не би трябвало да бъде изключван от системата.

5.9 Проблемът е в това, че общата правна рамка се състои от правила, които нямат еднаква сила (регламенти, директиви, решения на Съда на Европейските общности). Регламентите се прилагат пряко и по един и същ начин. Директивите се прилагат по различен начин във всяка държава-членка. Ето защо за в бъдеще ще е необходимо да се следи за прозрачността и най-вече за съгласуваността на тези правила. Би трябвало да се поддържа един принцип на равенство (например равенство на достъп до данъчните облекчения) и да се запази правната сигурност. Вероятно правната рамка няма да бъде опростена, но е възможно да се запълнят известни празноти чрез сътрудничество между държавите-членки; в това отношение все още има голям запас от възможности.

⁽³¹⁾ Директива 2004/38/СЕ на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки, изменяща регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО Е, 68/360/СЕЕ, 72/194/СЕЕ, 73/148/СЕЕ, 75/34/СЕЕ, 75/35/СЕЕ, 90/364/СЕЕ, 90/365/СЕЕ и 93/96/СЕЕ. (Текст, представляващ интерес за ЕИП).

5.10 **Мобилността в областта на образованието и специализираното обучение** е неразделен аспект на свободното движение на хората и е главният инструмент, който позволява да се създаде европейско пространство на образованието и на обучението.

5.10.1 ЕИСК подкрепя *Европейска харта за качество на мобилността*⁽³²⁾, която да се основава на факта, че мобилността в областта на образованието и професионалното обучение е неделима част от свободното движение на хората и че засилването на европейската мобилност в тази област води до осъществяване на целите на Лисабонската стратегия. Хартата предлага съвкупност от принципи и мерки, приложими в областта на мобилността на младите или на възрастните хора, за нуждите на тяхното формално или неформално образование и за личното им и професионално развитие.

5.10.2 Европейската комисия създаде цяла поредица от ефективни инструменти за благоприятстване на мобилността в Европа в сферата на образованието, професионалното обучение и обучението през целия живот. EUROPASS⁽³³⁾ представлява координирана съвкупност от документи, която помага на европейските граждани да придобият по-добра представа за своите квалификации и умения. Последният доклад за оценка от 2008 г. потвърди ефективността на националните центрове и на интернет порталите, както и в общ план, добавената стойност на EUROPASS като освен това очерта някои недостатъци, особено в инструментите на EUROPASS които не се опират на резултати от образователен характер.

5.10.3 Би следвало това измерение да се засили чрез създаване на Европейска квалификационна рамка (ЕКР) за образование и обучение през целия живот⁽³⁴⁾, рамка, която би трябвало да бъде свързана с европейските системи за натрупване и трансфер на кредити⁽³⁵⁾.

5.11 Освен това, поради особено големия наплив на работници от трети страни, свързан с приетите от Европейската комисия разпоредби за улесняване на законната имиграция, е необходимо да се помисли за новото предизвикателство, пред което са изправени европейските образователни системи.

⁽³²⁾ Европейска харта за качество на мобилността (ОВ L 394 от 30.12.2006 г.), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11085.htm>.

⁽³³⁾ Решение № 2241/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2004 г. относно единна рамка на Общността за прозрачност на професионалните квалификации и умения (Europass).

⁽³⁴⁾ Препоръка 2008/111/01 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна рамка (ЕКР) за образование и обучение през целия живот.

⁽³⁵⁾ Европейска система за натрупване и трансфер на кредити (ЕШТК) и предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET), COM (2008) 180.

5.11.1 Комитетът очаква също така с интерес резултатите от дебата, открит през юли 2008 г. с публикуването на Зелената книга на Европейската комисия, озаглавена „Миграция и мобилност: предизвикателствата и възможностите за образователните системи в ЕС“⁽³⁶⁾. ЕИСК призовава да се анализира бъдещето и ролята на Директива 77/486/ЕИО, която понастоящем разглежда само обучението на децата на работниците мигранти, граждани на Европейския съюз.

5.12 **Да се улеснява законната и да се води борба срещу незаконната имиграция** на лица от трети страни, по смисъла на съобщението на Европейската комисия относно „Глобалният подход към миграцията“⁽³⁷⁾, публикувано през ноември 2006

г., което представлява друг принос на Комисията за засилване на мобилността и законната имиграция в Европа, за да се отговори на демографските предизвикателства. В съответствие със законодателната си програма за 2007 г. Европейската комисия публикува две законодателни предложения⁽³⁸⁾, предназначени за улесняване на влизането и престоя в ЕС на икономически мигранти от трети страни. Тя представи своето предложение за „синя карта“, чиято цел е да привлича в Европа висококвалифицирани работници от същите тези страни. Съдържащите се в това предложение за директива права и задължения на лица от трети страни, които се основават на равното третиране в областта на заплащането на труда, на условията на труд, на правото на сдружаване, както и на общо и професионално образование, са добра изходна база за законодателството в областта на имиграцията и следва да обхванат всички категории работници мигранти. ЕИСК счита, че временните мерки, които за кратък период ограничават свободното движение на работници от новите държави-членки, представляват дерогация, което би следвало да бъде бързо отстранено по отношение на заетостта на висококвалифицирани⁽³⁹⁾.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽³⁶⁾ Зелена книга „Миграция и мобилност: предизвикателствата и възможностите за образователните системи в ЕС“ (COM(2008) 423 окончателен).

⁽³⁷⁾ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент „Глобалният подход към миграцията една година по-късно: към всеобхватна европейска миграционна политика“, (COM(2006) 735 окончателен).

⁽³⁸⁾ Става дума за Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост (предложение за създаване на „синя карта на ЕС“) (COM(2007) 637 окончателен), предложение за директива на Съвета относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държава-членка (COM(2007) 638 окончателен).

⁽³⁹⁾ Вж. бележка под линия 5

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Положението на застаряващите работници, изправени пред индустриалните промени – подкрепа и управление на възрастовото многообразие в отрасли и предприятия“ (становище по собствена инициатива)

(2009/C 228/04)

На 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Положението на застаряващите работници, изправени пред индустриалните промени – подкрепа и управление на възрастовото многообразие в отрасли и предприятия“ (становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 март 2009 г. (докладчик: г-н Marián KRZAKLEWSKI).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 159 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК смята, че въпросът за заетостта в Европейския съюз заслужава да бъде разгледан в рамките на един цялостен подход, тъй като той засяга всички възрастови групи най-вече при сегашната криза.

1.2 Европейският икономически и социален комитет призовава Комисията да разгледа по-специално положението на възрастните работници на пазара на труда и посочва, че трябва да се разшири обхватът и засили прилагането на разпоредбите относно възрастта в Директивата за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите 2000/78/ЕО, като се изготви европейска програма и рамка за подкрепа на политиката на заетост на застаряващите работници.

1.2.1 Документът следва да определи набор от добри практики, чието прилагане би допринесло за наемането и задържането на работа на работници над 50-години и най-вече на онези, които наближават законово регламентираната пенсионна възраст. Работодателите, възрастните работници от момента, когато достигнат средата на професионалната си кариера, и обществата като цяло трябва да бъдат информирани за възможностите и предимствата, свързани с присъствието на възрастни работници на пазара на труда.

1.2.1.1 Споменатите мерки във връзка с възрастните работници трябва да се предприемат при едновременно запазване на всички възможни средства за насърчаване на заетостта, по-специално при младите хора, които навлизат в пазара на труда.

1.2.2 ЕИСК счита, че с оглед създаването на общи принципи и обща рамка по въпросите на възрастните работници на пазара на труда, на равнище на ЕС следва да бъде прилаган отвореният метод на координация. Това е от особена важност при сегашното икономическо положение, когато биват съкращавани все повече работни места – в моменти на криза застаряващите работници биха могли да бъдат обект на дискриминация с оглед по-скоро на възраст, а не на професионални способности.

1.3 Предлаганите от ЕИСК в настоящото становище модели и подходи се отнасят за групата на възрастните работници, които могат да загубят работата си, както и за онези работници, които са навършили възраст за ранно или редовно пенсиониране или скоро ще я навършат, но искат да продължат да работят.

1.4 Във връзка със значителното многообразие в степените на заетост на възрастните хора в ЕС, държавите-членки следва да определят и разработят „държавни рамки за подкрепа на заетостта при възрастните работници“, предлагащи комбинации от следните мерки, като в страните, където такива държавни рамки вече съществуват, е целесъобразно те да бъдат преразглеждани периодично и допълвани чрез:

— подкрепа за активното остаряване;

— въвеждане на стимули, както за възрастните работници, така и за предприятията, които ги назначават, на ниво политики на правителствата на държавите-членки, които поощряват оставането на възрастните хора на пазара на труда;

— подобряване на условията на живот и труд (по-специално на физическия труд);

— прилагане на такива институционални решения на пазара на труда, които да повлияят на приспособимостта му при наемането на възрастни работници.

1.5 ЕИСК изразява загриженост, че въпреки постепенното нарастване на процента на заетост при възрастните хора, на практика само малка част от предприятията в държавите-членки на ЕС разглежда проблема за възрастните работници като съществен за политиката си. Следователно е необходимо да се отговори колкото може по-скоро на въпроса защо предприятията не се ангажират с внедряването на добри практики на заетост за такива работници, след като всички анализи показват, че компетентните органи на някои държави-членки прилагат такива икономически изгодни решения.

1.5.1 Една от съществените предпоставки за наемане на възрастни хора е осигуряването на условия, при които продължаването на трудовия договор да бъде икономически изгодно и за двете страни - работодател и работник. В основата на този подход следва да залегне дългосрочният анализ на разходите и ползите, с отчитане на следните елементи:

- данъчните и пенсионните системи на държавите-членки;
- условията на заетост за възрастните работници, както от гледна точка на работниците, така и от гледна точка на работодателите;
- програмите за учене през целия живот (включително непрекъснатото професионално обучение) за работниците над 50, а дори и на тези над 45-годишна възраст.

1.5.2 ЕИСК изразява мнението, че от гледна точка на работодателите, решаващ за наемане на работа на възрастни работници е въпросът кой е най-добрият начин да се използва техният опит и умения.

1.6 Комитетът призовава европейските институции, правителствата на държавите-членки и социалните партньори да популяризират сред предприемачите и работниците концепцията за управление на възрастово многообразие на работниците като ефективен метод на управление на производителността на труда и правилен отговор на затрудненията, които изпитва европейският пазар на труда.

1.7 Комитетът подчертава необходимостта от заемане на активна позиция по отношение на въпроса за управлението на възрастта от страна на европейските институции и държавите-членки.

1.7.1 ЕИСК смята, че в програмите за обучение на управленските кадри, както и в университетските програми по мениджмънт следва да бъде въведено обучение по въпросите на управлението на възрастта, в рамките на което да бъдат разглеждани следните въпроси:

- запазване на мотивацията и творческата нагласа сред заста-ряващите работници;
- начини за приспособяване към темповете на работа, за да се избегне синдромът на „изгарянето“ в работата след време;
- изграждане на професионални отношения на работното място между работниците от различни възрастови групи.

1.7.2 ЕИСК подчертава, че за увеличаване на степента на заетост на възрастните работници от съществено значение са непрекъснатото обучение, както и мерките в областта на общото и професионалното образование, които еднозначно подобряват образователното ниво на възрастните работници.

1.8 Във връзка със съществените различия в степента на заетост при жените и мъжете във възрастовата група от 55 до 64 г., ЕИСК смята, че е от съществено значение държавите-членки и Европейската комисия да предприемат действия в посока на обогатяване на съществуващите подходи спрямо заетостта при възрастните жени с нови елементи и на по-смело формулиране на неприлагани досега модели.

1.8.1 Увеличаването на степента на заетост при жените на възраст над 50 г. може да бъде ключов фактор за постигането на показателите на заетост, заложили в Лисабонската стратегия.

1.8.2 Комитетът предлага Комисията, съвместно с агенциите на Европейския съюз, да извърши проучване по въпроса дали ниската заетост при жените от възрастовата група над 50 г. няма характер на дискриминационна практика на пазара на труда.

1.9 Комитетът обръща внимание на факта, че една от главните пречки пред увеличаването на заетостта при възрастните хора е електронното изключване. С цел да се противодейства ефективно на това явление, ученето през целия живот на лицата над 50 г. трябва да се обвърже възможно най-тесно с обучението посредством информационно-комуникационни технологии (ИКТ). Предлага се първият етап на обучение по ИКТ да се провежда в групи, състоящи се от работници на сходна възраст и със сходни умения, за да се преодолее страхът на застаряващите работници от използването на ИКТ.

1.9.1 Същевременно ЕИСК смята, че създаването на условия за допълване на основните умения на работници над 50-годишна възраст в областта на новите технологии следва да бъде задължение на държавите-членки с активното участие на националните и местните власти, социалните партньори, както и на образователните институции.

1.9.2 Това изисква прецизно дефиниране на актуалните потребности от основни умения, които правят възможна работата в информационното общество с цел, при необходимост, да бъдат разработени съвместно с държавите-членки пътища и средства за допълването им.

1.10 Комитетът желае да обърне специално внимание на факта, че решенията, които имат за цел създаване на условия за работа на възрастните хора на пазара на труда, изискват не само системни и комплексни действия, но и индивидуален подход към отделните лица или случаи.

1.10.1 Такъв подход изисква инструменти за предвиждане както на индустриалните и технологичните промени, така и на потребностите в сферата на обучението и на обществените промени. Значителна роля в тези процеси следва да играят обсерваториите на пазара на труда, на уменията и на обществените промени, както и статистическите (информационни) системи на държавите-членки и на ЕС.

1.10.2 Комитетът предлага на Комисията статистическите изследвания в областта на заетостта сред лицата над 50-годишна възраст да се провеждат по-често, отколкото в миналото, с оглед на особено важната и деликатна роля на въпроса. Тази необходимост нараства в контекста на настоящата криза. Застаряващите работници са сред застрашените в най-голяма степен от текущите и бъдещите планове за намаляване на работните места и за реструктуриране.

2. Въведение

2.1 За да се преодолее предстоящият във връзка с демографските промени недостиг на работна ръка, през март 2001 г. Европейският съюз определи като цел до 2010 г. да се постигне 50 % заетост при работниците от възрастовата група 55-64 г. Според първоначални оценки постигането на този показател до 2010 г. е свързано със сериозни проблеми за ЕС.

2.2 Както в становищата относно документи на Комисията и Съвета⁽¹⁾, така и в проучателните становища⁽²⁾, ЕИСК подробно разгледа следните въпроси:

⁽¹⁾ „Стратегии – забавяне на излизането от пазара на труда“ - докладчик G.Dantin (ОВ. С 157 от 28.6.2005 г.); „Укрепване на връзките между поколенията“ – докладчик L.Jahier (ОВ. С 120 от 16.5.2008 г.); „Обучението за възрастни“, докладчик: г-жа R. Heinisch (ОВ. С 204 от 9.8.2008 г.).

⁽²⁾ „Качество на професионалния живот, продуктивност, заетост в контекста на глобализацията и демографските предизвикателства“, докладчик: г-жа Engelen-Kefer (ОВ. С 318 от 23.12.2006 г.); „Ролята на социалните партньори за съчетаването на професионалния, семейния и личния живот“, докладчик: г-н P.Clever (ОВ. С 256 от 27.10.2007 г.).

- посланието към ЕС, резултат от статистическата информация относно възрастните работници;
- необходимостта от и обосновката на положителната нагласа спрямо застаряващите работници;
- въздействието на системите за ранно пенсиониране върху равнището на заетост при възрастните работници;
- причините за спада на заетостта сред възрастните работници през периода до 2000 г.;
- планираните и прилаганите подходи, целящи увеличаване на степента на заетост на възрастните и увеличаване на възрастта за напускане на пазара на труда, включително възможностите те да бъдат обхванати от системата за гъвкава сигурност;
- участието на възрастните работници в програми за обучения и повишаване на квалификацията;
- съчетаването на професионалния, семейния и личния живот при възрастните хора, както и укрепването на солидарността между поколенията;
- качеството на професионалния живот на възрастните работници, производителността, заетостта в контекста на глобализацията и демографските предизвикателства.

2.3 С цел подобряване на показателите за заетостта при възрастните работници, е необходимо изготвянето, разпространяването и внедряването на политики и модели на действие, насочени към решаване на проблемите на работниците, изправени пред остаряването и индустриалните промени. Един от по-широко обсъжданите подходи в становището е управлението на промените чрез възрастово многообразие и многообразие във възрастовата структура, образованието и квалификацията, насочено към оказване на подкрепа на всички възрастови групи.

2.4 Предлагащите в настоящето становище по собствена инициатива модели и подходи се отнасят, съгласно предмета на становището, за групата на възрастните работници, които са застрашени от принудително напускане на пазара на труда поради възраст, процеси на реструктуриране, различни социално-икономически промени, както и за онези работници, които са навършили възраст за пенсиониране (включително ранно), но биха искали да продължат да работят. Особено внимание трябва да се отдели понастоящем на възрастово многообразие, за да се предотврати дискриминацията спрямо възрастните работници в период на икономически спад и загуба на работни места.

2.4.1 Разглежданите в становището подходи се отнасят също и към безработните възрастни; които искат да се завърнат на пазара на труда, както и към пенсионерите, които по различни причини биха искали отново да започнат работа.

3. **Заключения от анализа на текущите статистически данни относно възрастните работници в ЕС**

3.1 В края на 2005 г. заетите във възрастовата група 55-64 г. в ЕС са били 22,2 млн. души. В рамките на тази възрастова група 1,6 млн. са били безработни, а 28,5 млн. не са били трудово активни. Увеличаването на дела на заетостта сред възрастните е сред целите на Лисабонската стратегия.

3.2 Показателят на заетостта при възрастните в ЕС-25 се е увеличил от 36,6 % през 2000 г. до 42,5 % през 2005 г. (вж: Приложение №1). Същият показател е нараснал във всяка една от страните в ЕС с изключение на Полша и Португалия. През 2005 г. показателят на заетостта във възрастовата група от 55 до 64 г. е бил по-висок или се е равнявал на поставения като цел за 2010 г. в Швеция, Дания, Великобритания, Естония, Финландия и Ирландия.

3.3 През 2005 г. 51,8 % от зетите възрастни хора в ЕС-25 са били мъже, а едва 33,7 % - жени. На свой ред ръстът на заетостта за периода 2000-2005 г. е бил по-висок при жените (+ 6,8 %), отколкото при мъжете (+ 4,9 %).

3.4 Възрастовата група от 55 до 64 г. не е еднородна по отношение на положението на пазара на труда. Графиката на Приложение 1 показва, че степените на заетост при групата от 55 до 59 г. и тази от 60 до 64 г. значително се различават. През 2005 г. заетостта за тези групи е била съответно 55,3 % и 26,7 %. Както при мъжете, така и при жените, разликата в процента на заетост между горните две групи, равняваща се на 28,6 %, е била значително по-голяма, отколкото разликата в заетостта между групите от 50 до 54 г. и 55 до 59 г. (съответно 17 %).

3.5 Най-голяма е заетостта при възрастните в Швеция – за групите 55-59 г. и 60-64 г. тя е съответно 79,4 % и 56,9 %. Тези показатели са най-ниски за Полша (32,1 % за групата от 55 до 59 г.) и Люксембург (12,6 % за групата от 60 до 64 г.).

3.6 Като се анализират данните от Приложение №2 относно заетостта сред възрастните в зависимост от образованието, следва да се подчертае, че както при мъжете, така и при жените, хората с по-високо образование имат работа много по-често, отколкото

тези с ниско. Само 30,8 % от възрастните с най-ниската степен на образование (по тристепенна скала) в ЕС-25 имат работа. В случая с възрастните с най-високо образование по същата скала, този процент е 61,8.

3.7 Проведеният от CEDEFOP анализ на последното европейско проучване за непрекъснатото професионално обучение ⁽¹⁾ показва, че делът на възрастните работници в него е значително по-малък от този на по-младите, като това се отнася за всички държави-членки. През 2005 г. 24 % от работниците на възраст над 55 г. са участвали в такова професионално обучение в ЕС-27, докато за работниците в групата от 25 до 54 г. този показател е бил 33 %. Ниският показател на участие в такова обучение при възрастните е най-очевиден при МСП. В малките предприятия едва 13 % от хората над 55-годишна възраст са участвали в обучения. Подробна информация по този въпрос съдържа таблицата в Приложение №3.

3.8 Значително по-често сред групата от 55 до 64 г. се среща работата на непълнен работен ден – 22,2 % в сравнение с 16,8 % за групата от 30 до 49 г. Тази форма на заетост е много по-разпространена сред жените от 55 до 64 г. (39,5 %), отколкото сред мъжете (10,3 %).

3.8.1 Собствената предприемаческа дейност е по-честа в групата от 55 до 64 г. в сравнение с тази от 30 до 49 г. (23 % спрямо съответно 15,4 %), като в този случай – за разлика от работата на непълнен работен ден – мъжете преобладават.

3.8.2 Като се има предвид въздействието на основните фактори за заетост при възрастните работници, беше проведен и клъстерен анализ ⁽²⁾ на въздействието на трите системни подхода, прилагани от държавите-членки спрямо възрастните работници, като страните от ЕС бяха разделени на шест типични групи. В рамките на всеки подход бяха определени основните фактори на въздействие върху пазара на труда:

— **Първи системен подход – подкрепа на активното остаряване;**

— **Втори системен подход – финансови стимули за възрастните работници,** излизащи от пазара на труда;

— **Трети системен подход – общи инструменти** на пазара на труда, които влияят на приспособимостта му при наемане на възрастни работници.

⁽¹⁾ CVTS3, Евростат.

⁽²⁾ „Активно остаряване и тенденции на пазара на труда за възрастните работници“ - Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, Отдел D1.

3.8.3 Както показва клъстерният анализ, първият системен подход се прилага в широк мащаб в скандинавските държави-членки на ЕС и в много по-малка степен в страните от Централна Европа и балтийските държави, както и в средиземноморските страни. Вторият системен подход се прилага предимно в западните (на континента) и в средиземноморските държави-членки на ЕС, докато в групата на англосаксонските държави преобладава първият подход, а третият е застъпен в малка степен.

4. Политики и процедури, насочени към решаване на свързаните с остаряването проблеми на застаряващите работници

Задържане на възрастните работници

4.1 Разгледаните по-долу политики и модели на подкрепа са насочени към работниците над 50-годишна възраст (също и над 45-годишна), заети както в МСП, така и в големи предприятия, а също и в сектора на услугите, които са застрашени от загуба на работата в следните случаи:

- във връзка с реструктуриране или ниска конкурентоспособност на съответното предприятие, както и с промени на глобалния пазар на труд и услуги;
- във връзка със здравословното състояние или необходимостта от грижи за трети лица;
- във връзка с липсата на съответна квалификация и умения за използване на новите технологии, в това число ИКТ;
- във връзка с разпространената сред тези работници нагласа вътрешното убеждение на тези работници, че им липсват най-важните умения за приспособяване, а именно мотивацията и способността за учене.

4.2 Ключово за ефективното задържане на възрастните работници на пазара на труда е създаването в рамките на системите за фирмено управление, на **механизъм за предотвратяване на изпадането на работника в застрашено положение, включително чрез системно прилагане на метода на оценяване още при достигане на средата на професионалната кариера**. Той трябва да бъде подкрепен от държавна политика, която позволява задържане и продължаване на заетостта, както и връщане на възрастните към професионална активност.

4.2.1 Важен инструмент за подкрепа на възрастните работници, който **идентифицира момента или положението, в които следва да се задвижи механизмът за намеса**, е

разгръщането или внедряването в предприятието на практиката за периодично прилагане на механизми за предотвратяване и широкото включване на възможно най-голям брой работници в процедурите по оценка на уменията. Такъв подход изисква финансови ресурси, чиито източник могат да бъдат стопанските субекти, помощните фондове на ЕС (по-специално структурните фондове), а също и публичните средства.

4.2.1.1 **Проверката на уменията** е процедура, целяща насърчаване на формалното и неформалното обучение. На всеки няколко години работникът би имал право на преглед на уменията посредством интервю, тестове и експертни съвети по отношение на неговата кариера. Допълнителното обучение би могло да бъде част от правомощията на национална мрежа от обществени центрове и да представлява трамплин за по-нататъшна кариера.

4.2.1.2 **Проверката на уменията** следва да се извършва от независима консултантска фирма. Ако нивото на уменията на работника се окаже несъвместимо с възможностите на пазара на труда на същото ниво на заплащане, фирмата се задължава да заплати и организира необходимото за придобиване на нужните умения обучение, както и да поеме разходите по прогнозите за адаптиране на работника, а работникът е длъжен да участва и да завърши курса на обучение.

4.3 По въпроса за задържането на работниците е важно да се формулират новите професионални роли за по-възрастните работници във фирмата - например като наставници, лични треньори⁽¹⁾ (по-често в областта на набирането на кадри) или като осъществяващи наблюдение⁽²⁾ с цел осигуряване на институционална непрекъснатост и предаване на фирмените ценности чрез обучение, както и предаване на фирмения капитал под различна форма на новите и по-младите работници.

4.4 Съществен елемент, който влияе на задържането на възрастни работници, е **гъвкавостта на подхода** във връзка с работното време и предлагане на възможности за компенсация. Търсенето на различни комбинации от работа и отпуск може да се регулира чрез гъвкаво работно време, работа на непълен работен ден и програми за стъпаловидно продължаване на заетостта. Друга възможност е промяната на структурата на „пакета възнаграждение – премия“, както и пропорционалното данъчно облагане. За да бъдат задържани работниците, с успех се прилага и намаление на седмичното работно време или замяната му с допълнителен отпуск.

4.5 За задържане на възрастните работници в предприятието често може да се мисли в ситуации, в които работниците имат избор дали да се възползват от възможността да се пенсионират по-рано или да останат на пазара на труда.

⁽¹⁾ **Наставничество** (англ. **Mentoring**) е начин за оказване на помощ въз основа на собствения житейски (професионален) опит. **Съветването** е по-широко понятие и може да съдържа в себе си наставничеството, но излиза извън неговите рамки. Съветникът (личният треньор) се съсредоточава върху процеса на обучение и осъществяване на житейските цели на клиента.

⁽²⁾ **Наблюдението** (англ. **Shadowing**) се състои в това работници над 50-годишна възраст да съпровождат по-младите, по-специално новоназначените работници, по време на работа. Този метод е особено полезен, когато младите работници трябва да получат представа за тип поведение и явления, чието съществуване или мащаб те не осъзнават.

4.5.1 В подобно положение, спрямо работника следва да бъде приложена политика на положителни финансови, социални и организационни стимули (напр. прехвърляне на не толкова натоварена длъжност, която изисква нови, придобити чрез обучение умения). Като основен критерий следва да се прилага принципът за свобода на избора – в този случай колко дълго да се остане на пазара на труда – която е един от стълбовете на системата за гъвкава сигурност.

4.5.2 Комитетът е на мнение, че в резултат на липсата на творчески и гъвкав подход към придобилите право на ранно пенсиониране, твърде малка част от тях остава на пазара на труда до момента на навършване на възраст за редовно пенсиониране.

4.6 За успешното задържане на работниците, а също и за производителността на труда, основна роля играят **политиките на образование и обучение. Не възрастта, а квалификацията и уменията следва да определят шансовете на работника на пазара на труда.**

4.6.1 Сред политиките на образование и обучение най-важни са задържането на работниците над 50 г. на пазара на труда са:

- **Участие и включване**, т.е. участие на възрастните работници във всички програми за обучение, които фирмата предлага, както и включването им в провеждането на обучения по месторабота. В допълнение, възрастните работници със специални умения могат да останат в предприятието и след навършване на пенсионна възраст.
- **Курсове по опресняване в областта на технологиите, използвани на работното място**, предназначени за възрастните работници, които не са могли да участват в обучение във връзка с производствения процес по времето на провеждането му и се чувстват включени в по-слаба степен в дейността на предприятието. Общата рамка за действия на социалните партньори за признаване на уменията и квалификациите, ученето през целия живот и обучението за възрастни предлагат подходящи механизми за тази цел ⁽¹⁾.
- **Специализирани курсове за работа с компютър и интернет за хора над 50 години**, които увеличават

участието на възрастните работници, пенсионерите и техните организации в използването на ИКТ. Същественото в случая е да се приспособяват курсовете към потребностите на заставащите хора (например чрез използването на по-голям шрифт, специален уеб портал за възрастни и други).

Назначаване на възрастни работници - как те да бъдат върнати и убедени да останат в предприятието

4.7 Особеното тук е, че предприятията сами трябва да намерят ефективни методи, чрез които да достигнат до възрастните хора, които не са трудово активни и да ги убедят да оставят настрана различни други форми на дейност или да прекъснат пенсията си и да се върнат на пазара на труда.

4.8 Средно 1/3 от пенсионерите изпитва трудности да оцелее поради нивото на доходите си ⁽²⁾. Голяма част от тези потенциални работници са станали жертва на пенсионна система, водеща до ниски пенсии и са настроени песимистично поради невъзможността да си намерят работа на пръв поглед заради възрастта. Тези бивши работници „без късмет“ може би все още имат желание да се преквалифицират, но тъй като се намират извън пазара на труда от няколко години, вероятно вече са се простили с намеренията за връщане на него.

4.8.1 Несъмнено трябва да се противодейства на това положение, при което средно 1/3 от пенсионерите изпитва трудности да оцелее поради получаваните доходи от пенсия, като се внесат подобрения в една стабилна и солидарна пенсионна система, гарантирана финансово чрез заетостта на всички налични човешки ресурси.

4.9 Сред онези, които могат да се завърнат на пазара на труда, са и пенсионерите, чиито деца са напуснали дома - в резултат те внезапно са се сдобили с много свободно време и търсят допълнителни занимания и/или доходи.

4.10 Следователно е важно да се достигне до тях - най-напред чрез информирание, а след това и непосредствено - и да бъдат насърчени да влязат в контакт с предприятия, да бъдат включени в някоя от формите на непрекъснато обучение или да бъдат насърчени да се възползват от курсовете и обученията, организирани с цел връщане на такива хора на пазара на труда.

Тези цели могат да бъдат постигнати с помощта на:

- информационни семинари, които се съсредоточават върху въпроси, които са от значение за възрастните хора;
- панаири на труда и кариерата, т. нар. „кафенета 50+“ или трудови борси, насочени към възрастните хора;

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК от 22 октомври 2008 г. относно „Създаване на Европейска система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET)“, докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE (CESE 1678/2008). Становище относно „Създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот“, докладчик: г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ОВ С 175 от 27.7.2007 г.). Становище относно „План за действие относно обучението за възрастни“, докладчик: г-жа HEINISCH, съдокладчици: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE и г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ОВ С 204 от 9.8.2008 г.).

⁽²⁾ B. McIntosh „An employer's guide to older workers“ („Наръчник на работодателя: възрастните работници“).

- реклама на места, които биват посещавани често от възрастните, и в медиите, към които те са настроени положително - в този случай следва езикът да се използва внимателно, за да се избегнат обидите: определения като „възрастна възраст“, „възрастен пенсионер“ и подобни е по-добре да се заместят със „зрял“, „опитен“, „надежден“ и др.;
- създаване на „работни групи на възрастните кадри“ в предприятията, които да формулират начини за привличане на опитни възрастни колеги; възможно е също така в предприятието да се организират мероприятия, на които да бъдат канени пенсионирани и бивши колеги, също така те да бъдат насърчавани да се върнат чрез лични писма или телефонни обаждания и др.

4.11 Използването на **мрежи от контакти** до голяма степен помага за успешното набиране на възрастни кадри. В мрежите следва да бъдат включени предприятия, учреждения, социални партньори и други заинтересовани страни на територията на градовете, регионите и държавите, а също така да бъде задълбочено и международното сътрудничество.

4.11.1 Най-важната мисия на подобни мрежи следва да бъде промяната на общественото съзнание и нагласи спрямо удължаването на трудовата активност, както и създаването на подходящи условия за убеждаване на работниците на възраст над 50 г. и на работодателите, че е възможно „да се върви в крак с промените“.

4.11.2 Такива мрежи биха послужили и за информиране на работодателите относно предимствата, които произтичат от наемането на работници над 50-годишна възраст, както и за оказване на въздействие на държавната политика за разработването на системи за заетост, които дават преимущество както на по-дълго работещите служители, така и на работодателите, които приспособяват системата за работа с човешките ресурси към възрастните работници.

4.11.3 Същевременно мрежите биха могли да послужат за разпространението и развитието на „добри практики“ и за формулирането на ключови професионални умения.

5. Управление чрез многообразие като подход за решаване на проблема за заетостта при възрастните хора

5.1 Проучванията показват, че многообразието в областта на заетостта може да подобри изпълнението на определени задачи, поверени на дадена работна група, тъй като разширява обсега на информацията, начините и подходите за вземане на решения, като по този начин води до по-добри резултати.

5.1.1 Преди време се смяташе, че многообразието в състава на работната сила по възраст или расов признак може да предизвика конфликти. Въпреки това подобни трудности могат да бъдат преодоляни, ако на работниците се осигури обучение, което да повиши тяхната информираност по отношение на дели-

катността на този въпрос и да ги насърчи да работят в разнородни/нехомогенни колективи с цел преодоляване на предразсъдъците.

5.2 В някои известни европейски предприятия дори се прилага правилото **„управление на многообразието = управление на производителността на труда“**. Цел на управлението на многообразието при работната сила е да се създаде механизъм, в рамките на който всеки работник може да допринесе най-пълно за организацията и нейния напредък, чрез възможно най-добро изпълнение на задълженията.

5.3 Програмите за многообразие, които оценяват различните степени на професионална подготовка, както и тези за привличане и задържане на най-добрите кадри, се опират на равните възможности като един от основните подходи към управлението на човешките ресурси. Недискриминационните практики на управление на многообразието във все по-голяма степен биват признавани за инструмент за управление, който увеличава производителността на труда и осигурява гладко протичане на работния процес. Определянето на връзката между равното третиране и икономическите резултати е един от приоритетите на Международната организация на труда.

5.4 Анализът на описаните в раздел 4 модели и политики за подкрепа на възрастните работници позволява да се твърди, че те могат да бъдат развивани в посока към управление на възрастовото многообразие и на многообразието на управлението на уменията. **Следва да се подчертае, че управлението на възрастта фактически започва още в началото на професионалната кариера.**

5.5 Предприятията, които прилагат **управление чрез възрастово многообразие**, провеждат набиране или регрутират вътрешно определен брой възрастни работници, както с цел осигуряване на „възрастова смес“, така и с цел намаляване на недостига на квалифицирани работници. Целта е осигуряване на възрастови, квалификационни, културни комбинации и комбинации на уменията в предприятието.

5.6 **Управлението чрез възрастово многообразие** се осъществява чрез установяване и оценяване на професионалните умения на възрастните и младите работници, както и чрез действия за привличане и задържане на работниците с най-висока квалификация.

5.7 Следните **предимства** произтичат от прилагането на средства за управление на възрастта:

- повишаване на общото равнище на уменията на работната сила и на нейната възприемчивост по отношение на иновациите;
- присъствието в предприятието на добре заплатени възрастни работници помага на по-младите да забележат потенциала за професионална кариера;

- подобряване на качеството на продуктите и услугите и на организацията на предприятието;
- запазване на определено ниво на компетентност, потенциал за професионално развитие и вътрешни възможности за прегрупиране на работниците.

5.8 Съгласно оценката на Дъблинската фондация⁽¹⁾, **факторите за успешно управление на възрастово многообразие** в дадено предприятие са следните:

- информираност по отношение на възрастта;
- наличие на политическа рамка на национално ниво с цел подкрепа за управлението на възрастта;
- внимателно планиране и внедряване;
- сътрудничество на всички заинтересовани страни с оглед на осъзнаването на свързаните с възрастта проблеми;
- оценка на разходите и ползите.

6. Области на добри практики, които служат за внедряване и развиване на политики и модели в ЕС за подкрепа на възрастните работници

С цел развиване и внедряване на политики и модели в ЕС за подкрепа на възрастните работници, могат да се обменят и прилагат следните добри практики:

- ангажиране на социалните партньори в преговорите за **професионални, отраслови или междуотраслови колективни трудови договори**, които да регулират положението на **възрастните работници**; това могат да бъдат и обществени пактове, конкретни разпоредби от правилници на труда, а също и други споразумения – както двустранни, така и многостранни;
- включване на всички заинтересовани страни в създаването на правни разпоредби на ниво държава (а и на общоевропейско ниво), която да насърчава работниците над 50-годишна възраст да останат на пазара на труда, а техните работодатели

– да ги задържат в предприятието или да назначават подобни работници;

- проектиране и внедряване на системи и мрежови структури, насочени към **идентифициране на ситуации и показатели, които важат за мнозинството възрастни работници**;

- **управление на предприятието** (или на група предприятия) **чрез разнородност, с насоченост към конкретните възрастови групи на възрастните работници** (в това число възрастово многообразие и/или многообразие на уменията);

- **внедряване на системни модели за консултиране на работниците над 50-годишна възраст и техните работодатели**, които акцентират върху развитието на подсистеми за оценка на необходимостта от съответни умения за заетите в дадено предприятие, отрасъл, регион и дори държава;

- прилагане на системи за **консултиране на работниците** в областта на **планирането на обучения, курсове и други форми на образование и допълнителна квалификация**, насочени по-специално към възрастните хора;

- разработване на системи за **консултиране на предприемачите и ръководните кадри в областта на подобряване на приспособимостта, конкурентоспособността и производителността на предприятията** в периоди на промени чрез управление на възрастово многообразие и многообразието на човешките ресурси с помощта на информационните технологии;

- **създаване и разработване на мрежови структури и системи** (отраслови, териториални, смесени, обединяващи представителите на заинтересованите страни и др.), както и на **обсерватории на уменията и работните места**, които да следят за достъпа на възрастните хора до пазара на труда (като се отчитат техните умения) и за протичането на преструктурирането. Подобни обсерватории могат да обхващат отрасли, териториални единици и региони (в това число и трансгранични такива).

Брюксел, 25 март 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Presentation of database on employment initiatives for an ageing workforce („Представяне на база данни с инициативи в областта на заетостта сред застаряващите работници“), Gerlinde Ziniel, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Gerlinde Ziniel, Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Трансатлантически отношения: как да подобрим участието на гражданското общество“

(2009/С 228/05)

На пленарното си заседание, проведено на 17 януари 2008 г., Европейският икономически и социален комитет реши, на основание член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Трансатлантически отношения: как да подобрим участието на гражданското общество“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 март 2009 г. (докладчик: г-жа Liina CARR и съдокладчик г-н Jacek KRAWCZYK).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящето становище със 196 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Отношенията ЕС-САЩ днес се развиват в нова среда и са изправени пред нарастващи предизвикателства и очаквания. Избирането на президента ОБАМА породило големи очаквания по целия свят и подновен оптимизъм за потенциала на трансатлантическите отношения. В много области – от общата реакция на сегашната финансова и икономическа криза до въпроса за изменението на климата, за насърчаването на човешките права или за двустранните икономически отношения, е налице истинска надежда, че ЕС и САЩ ще работят заедно и ще поемат ролята на лидери.

1.2 В тази връзка гражданското общество и социалните партньори в Европа и Америка имат ключова роля, като допринасят за това подновено сътрудничество чрез техния представителен характер или опит в дадена област.

1.3 ЕИСК насърчава отговорните за вземане на решения в ЕС да се възползват от възможността и да дадат тласък, в съгласие и сътрудничество със САЩ, на необходимите реформи в системата на ООН, WIPO⁽¹⁾, Международния наказателен съд, G8, G20, СТО, Световната банка, МВФ и на укрепването на МОТ, за да станат тези институции по-ефективни в намирането на решения на дългосрочните предизвикателства, произтичащи от глобализацията свят и от настоящата глобална финансова криза.

1.4 Като се има предвид сериозността на финансовата и икономическата криза, трансатлантическото икономическо сътрудничество трябва да бъде задълбочено. Като първа стъпка, ЕС и САЩ трябва да постигнат по-голяма координация в действията си в паричната и данъчната сфера с цел стимулиране на глобалната икономика в рамките на G20. Освен това те трябва да работят заедно за изработването на нов общ подход

към ефективната и ефикасна регулация на световната финансова система, така че икономиката никога вече да не бъде застрашавана от прекомерното поемане на рискове. Трябва да се определят ясни и обвързващи правила в областта на международните финанси, като част от радикална реформа на международните икономически институции, с цел да бъде изпратено ясно послание към гражданите и предприятията.

1.5 Целта на Рамката за насърчаване на трансатлантическото икономическо сътрудничество – постигане на по-задълбочена трансатлантическа икономическа интеграция и растеж, които ще бъдат от полза за нашите граждани и конкурентоспособността на нашите икономики, следва да бъде постигната под надзора на Трансатлантическия икономически съвет.

1.6 В основата на Рамката е идеята за регулаторно сътрудничество. Европейският съюз и САЩ имат много общи ценности, които обуславят подходите ни към регулирането на нашите икономики, въпреки че имаме несъгласие по някои въпроси. Регулаторното сътрудничество предполага да се работи заедно от самото начало за съвместното идентифициране на социалните, екологичните и икономическите проблеми и на решенията на тези проблеми. ЕИСК насърчава Комисията и държавите-членки да продължат да отстояват своя социален модел в контекста на трансатлантическите отношения, основан на добре развитите системи за социална защита и гражданския и социален диалог.

1.7 В близко бъдеще на Трансатлантическия икономически съвет предстоят важни задачи:

— решенията по отношение на глобалната финансова криза и последствията ѝ за икономиката като цяло ще изискват нови регулаторни режими от двете страни на Атлантика;

⁽¹⁾ WIPO = Световна организация за интелектуална собственост (СОИС).

- във връзка с това, че ЕС, а сега и САЩ, ще се ангажират със значителни усилия за справяне с изменението на климата, ще възникнат редица регулаторни въпроси. ТИС ще трябва да гарантира, че ще увеличим в максимална степен ефективността на тези усилия, като същевременно подобрим екологичните показатели;
- политиката на протекционизъм изостри Голямата депресия през 30-те години на миналия век. ТИС ще трябва да изиграе роля за контролиране на протекционистичните тенденции в Европа, Съединените щати и по целия свят;
- ТИС има обширна програма от инициативи за регулаторно сътрудничество. Все още съществуват значителни, ненужни различия в начините, по които регулаторите в ЕС и САЩ изготвят нови регулаторни актове, като се имат предвид интересите на всички заинтересовани страни;
- броят на нарушенията на правата на интелектуална собственост продължава да нараства безконтролно по целия свят. ТИС трябва да продължи да работи за подобряване на съвместните усилия за привеждане в изпълнение на законодателството в основните проблематични региони, като например Китай. В дискусиите в рамките на ТИС следва да се включи и въпросът за осигуряване на защита на интелектуалната собственост, като същевременно се запази например предлагането на лекарства на достъпни цени;
- ТИС трябва също така да подобри своите механизми за сътрудничество. Трябва да се предоставят по-големи ресурси и по-ясни критерии за включване на нови въпроси в неговата програма;
- процесът на консултиране на заинтересованите страни също трябва да бъде подобрен чрез по-голяма прозрачност и засилена координация, като обхване и диалозите на основата на равнопоставеност;
- на законодателите от двете страни на Атлантика трябва да бъде отредена по-голяма роля в този процес.

1.8 За постигане на тези и други цели, от огромно значение е процесът на трансатлантическо икономическо сътрудничество да продължи при новата американска администрация, както и при новата Комисия и Парламент на ЕС. ЕИСК призовава президента ОБАМА да предприеме действия за бързо назначаване на нов съпредседател на ТИС от страна на САЩ, за да може Съветът да продължи своята важна работа.

1.9 Настоящите икономически предизвикателства могат само да бъдат изострени от завръщането на протекционизма в световен мащаб, както стана по време на икономическата депресия от 30-

те години на миналия век. ЕИСК насърчава ЕС и САЩ да работят в тясно сътрудничество, за да изпълнят обещанията, дадени в тази връзка от лидерите на G20 на срещата на 15 ноември 2008 г. и да направят всичко възможно за бързо и успешно приключване на кръга от преговори от Доха, а също и за предотвратяване на създаването на нови пречки пред търговията или инвестициите.

1.10 ЕИСК насърчава също така ЕС и САЩ да работят в тясно сътрудничество, за да разубедят останалия свят да прибягва до политики, които могат да ограничат достъпа до инвестиционните пазари или до тези за обществени поръчки, какъвто за съжаление беше резултатът от скорошните разисквания в Конгреса. Очакваме също така ЕС и САЩ да разгледат въпроса за начините, по които може да бъде съживена световната търговия, така че да се засили значението на световните търговски преговори чрез включването на въпросите, свързани с устойчивото развитие и социалните стандарти. ЕИСК приветства обстоятелството, че президентът ОБАМА е загрижен да смекчи отрицателните последици от адаптирането на търговията за определени работници и граждани.

1.11 ЕИСК настоятелно препоръчва да бъдат създадени механизми за финансиране на трансатлантическите диалози (TABD ⁽¹⁾, TACD ⁽²⁾, TALD ⁽³⁾ и TAED ⁽⁴⁾), както и за включването на TALD и TAED в консултативната група към ТИС.

1.12 ЕИСК насърчава ЕС и САЩ да направят процеса на трансатлантически диалог по-достъпен и открит и да разширят участието чрез включване на заинтересовани страни от гражданското общество, които не са част от четирите диалога.

1.13 ЕИСК призовава Европейската комисия в близко бъдеще да организира трансатлантическа среща на заинтересованите страни, на която да бъде направен преглед на новата ситуация, да се обменят мнения относно необходимите действия по новите инициативи и тяхното координиране. ЕИСК припомня на Комисията едно предложение, направено в нейно съобщение от 2005 г., за организиране на тристранна конференция в областта на индустриалните отношения.

1.14 От свое име ЕИСК предлага да инициира контакти с икономическите и социални партньори от САЩ и ще следи внимателно създаването на консултативни групи в администрацията на САЩ, за да идентифицира възможните партньори по различни теми. Освен това ЕИСК ще търси начини за по-добро насърчаване на обмена на знания и опит със заинтересованите страни от гражданското общество в САЩ. За изпълнението на тези задачи ЕИСК следва да създаде неформална контактна група, която да наблюдава дейностите на ЕИСК в областта на трансатлантическите отношения.

⁽¹⁾ Трансатлантически бизнес диалог.

⁽²⁾ Трансатлантически диалог на потребителите.

⁽³⁾ Трансатлантически диалог в областта на труда.

⁽⁴⁾ Трансатлантически диалог в областта на околната среда.

1.15 ЕИСК счита, че е уместно и полезно да се засили научното сътрудничество и сътрудничеството в областта на културата (културен диалог) между ЕС и САЩ като основа за по-голямо взаимно разбирателство и по-здраво политическо сътрудничество. ЕС и САЩ трябва да положат съвместни усилия за насърчаване и благоприятстване на творчеството не само в областта на науката, техниката и иновациите, но по-специално в областта на художествените изяви като основа за разпространение на нови ценности с оглед на израстването и обогатяването на жените и на мъжете.

2. Контекст

2.1 Отношенията ЕС-САЩ днес се осъществяват в нова среда, в която страните са изправени пред нарастващи предизвикателства и очаквания. Избирането на президента ОБАМА породило големи очаквания по целия свят и подновен оптимизъм за потенциала на трансатлантическите отношения. В много области - от общата реакция на сегашната финансова и икономическа криза до въпроса за изменението на климата, за насърчаването на човешките права или двустранните икономически отношения, е налице истинска надежда, че ЕС и САЩ ще работят заедно и ще поемат ролята на лидери. В своето становище от 2004 г.⁽¹⁾ ЕИСК повдигна редица въпроси, които следва да бъдат включени в трансатлантическия дневен ред - сред тях е и необходимостта от подобряване на глобалното управление. Неотдавнашните събития потвърдиха значението на сътрудничеството в тази област.

2.2 Предизвикателствата, пред които сега са изправени ЕС, САЩ и светът като цяло, са сериозни и е необходим нов общ подход, за да се гарантира, че глобалната икономика няма никога повече да бъде изложена на разрушителното действие на нерегулирания финансов капитализъм. Трансатлантическата и глобалната икономика изживява най-острата икономическа криза от десетилетия, изменението на климата изисква действия от страна на всички участници за постигане на напредък и редица важни въпроси на външната политика трябва да намерят решение, за да бъдат насърчени мирът, демокрацията и човешките права по света. Без по-задълбочено сътрудничество ЕС-САЩ, нашите усилия за решаване на тези проблеми няма да са достатъчни.

2.3 На гражданското общество и социалните партньори в Европа е отредена ключова роля - те следва да допринасят за това подновено сътрудничество чрез техния представителен характер или опит в дадена област. За да се случи това, от първостепенно значение е редицата политически органи за диалог между Европейския съюз и правителството на САЩ да засилят консултациите с всички заинтересовани страни. Свободата на движение на гражданите представлява друга важна стъпка за подобряване на отношенията ЕС - САЩ, като по този начин се насърчава търговския, културен и социален обмен. Разширяването на възможностите за безвизови

пътувания между държавите-членки на ЕС и САЩ следва да продължи да бъде един от политическите приоритети.

2.4 Досега двустранните отношения между ЕС и САЩ се осъществяваха в рамките на Трансатлантическата декларация⁽²⁾ от ноември 1990 г., последвана от Новия трансатлантически дневен ред⁽³⁾ (NTA) от 1995 г. и Трансатлантическото икономическо партньорство⁽⁴⁾ (TEP) от май 1998 г. По-нататъшно развитие на институционално равнище беше постигнато с подписването през април 2007 г. на Рамка за насърчаване на трансатлантическата икономическа интеграция⁽⁵⁾, чрез която се създаде Трансатлантически икономически съвет (ТИС)⁽⁶⁾.

2.5 Досега всички политически взаимодействия бяха насочени повече към проблемите на външната политика, икономиката и търговията, отколкото към социалните въпроси и тези, свързани с устойчивостта. Освен това, с малки изключения, участието на заинтересованите страни, които имат силни традиции и постижения в редица европейски страни на равнище ЕС, все още не се е превърнало в силен елемент в отношенията ЕС-САЩ. Като подчертава, че е необходимо да се укрепи и усъвършенства това, което функционира добре в този нов период на трансатлантическо сътрудничество, ЕИСК призовава ЕС и САЩ да се съсредоточат върху областите, където е необходимо подобрение.

2.6 Становището няма да обхване всички аспекти на трансатлантическите отношения, нито ще разгледа отношенията с Канада. Вниманието ще се съсредоточи върху няколко въпроса, свързани с отношенията ЕС-САЩ, като многостранните отношения, търговията, трансатлантическото икономическо сътрудничество, глобалното изменение на климата и участието на заинтересованите страни. Отношенията ЕС-Канада следва да бъдат предмет на отделно становище на ЕИСК.

3. Многостранни отношения

3.1 През последните години отношенията ЕС-САЩ се характеризират с различни подходи към многостранните институции. Има сериозни основания да се смята, че новата американска администрация ще следва политика на по-енергично взаимодействие със съюзните партньори и международните организации. ЕИСК насърчава отговорните за вземане на решения в

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК „Трансатлантически диалог: как да подобрим трансатлантическите връзки“, ОВ C 241 от 28 септември 2004 г.

⁽²⁾ Трансатлантическа декларация относно отношенията между ЕС и САЩ, 1990 г. http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf.

⁽³⁾ Вж. http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2602&Itemid=9.

⁽⁴⁾ Вж. http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf.

⁽⁵⁾ Вж. http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/April/0430-RAA/022Framework1.pdf.

⁽⁶⁾ Вж. http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/inter_rel/tec/index_en.htm.

ЕС да се възползват от тази възможност и да дадат тласък, в съгласие и сътрудничество със САЩ, на необходимите реформи в системата на ООН, включително МОТ, Международния съд в Хага, СОИС, G8, G20, СТО, Световната банка и МВФ, за да станат тези институции по-ефективни в намирането на решения на дългосрочните предизвикателства, произтичащи от глобализацията свят и от сегашната глобална финансова криза. ЕИСК подкрепя предложението, направено съвсем наскоро от канцлера г-жа Меркел в Париж през януари, за създаване на Съвет за икономическа и социална сигурност в системата на ООН. Той трябва да бъде равнопоставен със Съвета за сигурност.

3.2 Една от поуки, извлечени от отношенията между ЕС и САЩ през последните години е, че във всички случаи, когато ЕС и САЩ не могат да постигнат консенсус, големите проблеми от глобално естество не могат да бъдат решени. За подобряване на тази ситуация, при новата администрация ЕС и САЩ трябва да работят в тясно взаимодействие за определяне на техните общи стратегии по редица въпроси на световната сигурност и човешките права.

3.3 Трансатлантическото управление не е алтернатива, а допълнение на многостранните взаимоотношения както за ЕС, така и за САЩ. Те остават двете най-важни действащи лица на световната сцена и затова трябва да си сътрудничат, ако искат да придвижат даден въпрос в международен план, независимо дали става дума за управлявана либерализация на търговията или подобро зачитане на определени политики в областта на труда и опазването на околната среда.

3.4 Пълното спазване и прилагане на многостранните споразумения е жизненоважно, за да могат ЕС и САЩ да играят водеща роля в глобален мащаб. Като начало, ЕС, неговите държави-членки и САЩ следва да ратифицират и приложат всички конвенции на МОТ ⁽¹⁾ и решения на СТО.

4. Икономическо сътрудничество

4.1 Финансовата и икономическа криза

4.1.1 Днес, когато светът е изправен пред най-дълбоката финансова криза и най-трудния икономически климат от десетилетия насам, трансатлантическото икономическо сътрудничество трябва да бъде засилено. Като отправна точка, това означава, че паричните и фискалните мерки, които вземат двете страни, трябва да се предприемат координирано, за да се

гарантира тяхната ефективност в нашите взаимосвързани икономики. ЕИСК изразява загриженост по повод факта, че досега това не става в достатъчна степен. ЕС и САЩ трябва да засилят ангажираността си по тези въпроси, по-специално в рамките на G20, съвместно с други важни икономически субекти, за да придвижат икономиките ни напред. Американският план за възстановяване и реинвестиции, одобрен през февруари 2009 г. и Европейският план за икономическо възстановяване, приет от Европейския съвет през декември 2008 г., показват забележителна прилика, въпреки че европейският план страда от недостатъчно единство на целите. Двата плана следва да бъдат осъществявани така, че да се допълват, като се избягват протекционистичните мерки.

4.1.2 Втората стъпка към възстановяването е да се изработи нов общ подход към ефективната и ефикасна регулация на световната финансова система, така че икономиката никога вече да не бъде застрашавана от прекомерното поемане на рискове. И двете страни предприемат регулаторни мерки и е необходима тясна координация за недопускане на ненужни различия. Това прави още по-важни ТИС и осъществяването от него Рамка от 2007 г.

4.2 Трансатлантическият икономически съвет

4.2.1 Целта на Рамката за насърчаване на трансатлантическото икономическо сътрудничество е постигане на „по-задълбочена трансатлантическа икономическа интеграция и на растеж, [които] ще облагодетелстват нашите граждани и конкурентоспособността на нашите икономики“. Това може да бъде постигнато под надзора на Трансатлантическия икономически съвет, който заседава поне веднъж годишно и има мандат да „следи усилията, очертани в Рамка[та], с цел ускоряване на напредъка“, както и да поставя междинни цели и да улеснява общите действия. Този мандат дава на ТИС значителни правомощия като двигател на трансатлантическата икономическа интеграция, особено във време на криза.

4.2.2 В основата на Рамката е идеята за регулаторно сътрудничество. Европейският съюз и САЩ имат много общи ценности, които обуславят подходите ни към регулирането на нашите икономики. Ние споделяме възгледа, че целта на регулирането е да се гарантират високи стандарти за опазване на околната среда, здравето и безопасността на хората и на животните, както и за икономическа и законова сигурност. Ние също така вярваме, че регулацията трябва да постига тези резултати по възможно най-ефективния начин, с възможно най-малки смущения в икономическата дейност, както и че тя трябва да се основава на висококачествен опит. Вярно е, че съществуват различия – както се вижда от случаите, отнесени към СТО, и някои от тях са резултат от различните нагласи на гражданите. Но в много случаи ЕС и САЩ възприемат различни подходи просто поради недостатъчни консултации – между регулаторите и гражданското общество. Регулаторното сътрудничество предполага да се работи заедно, включително чрез привличане на гражданското общество, за съвместно идентифициране на социални, екологични и икономически проблеми и за тяхното разрешаване.

⁽¹⁾ Относно ратифицираните конвенции на МОТ вж. Information document on ratifications and standards related activities Report III (Part 2) International Labour conference, 97th Session, 2008 (Информационен документ относно дейностите по ратификация и определяне на трудови норми, III Доклад (втора част) Международна конференция на труда, 97-а сесия, 2008 г.).

4.2.3 Една от областите, където засилените контакти с гражданското общество биха били от полза, е безопасността на храните. Отношенията ЕС-САЩ отдавна биват помрачавани от редица различия в тази област, като например по въпроса за регулирането на използването на хормони в говеждото и на антимикуробната обработка на пилетата. В тези случаи ЕС не е готов да приеме стандартите на САЩ. По-обширни спорове възникват около използването на генетично модифицирани организми в храните.

4.2.4 Досега ТИС е заседавал три пъти, последно във Вашингтон, окръг Колумбия, на 12 декември 2008 г. Въпреки краткото си съществуване, ТИС помогна да се направят важни стъпки напред в ключови за икономическата общност области:

- работата на ТИС доведе до признаване на равностойността на международните стандарти за финансова отчетност и счетоводните стандарти на САЩ от властите в ЕС и САЩ, спестявайки милиарди на европейските дружества;
- благодарение на обсъжданията в рамките на ТИС, ЕС и САЩ възприеха координирани подходи към суверенните фондове;
- по отношение на сигурността двете страни договориха обща пътна карта, която през тази година трябва да доведе до взаимно признаване на съответните програми за сигурност на транспортните превози, което означава, че в бъдеще предприятите ще могат да гарантират най-високи стандарти за сигурност, като се присъединят само към една от тези програми за сигурност на транспортните превози;
- чрез форума на ТИС за регулаторно сътрудничество на високо равнище се намират общи позиции между регулаторите по въпроси като оценката на въздействието и на риска и безопасността на внасяните от Китай и други страни продукти.

4.2.5 В перспектива на ТИС предстоят важни задачи; съществуват и възможности да се подобри функционирането му.

- Решенията по отношение на глобалната финансова криза и последствията ѝ за икономиката като цяло ще изискват нови регулаторни режими от двете страни на Атлантика. Това регулиране определено е необходимо и то трябва да е пропорционално на заложените амбициозни цели, но преди всичко координирано между двата финансови центъра на света.
- Във връзка с това, че ЕС, а сега и САЩ, се ангажират със значителни усилия за справяне с изменението на климата, ще възникнат редица регулаторни въпроси, като стандартите за

чисти горива и техническите елементи на схемите за търговия с емисии. ТИС ще трябва да гарантира максимално увеличаване на въздействието и икономическата ефективност на тези усилия, като се избягват несъвместими подходи.

- Новите инициативи за сигурност, като законодателството на САЩ от 2007 г. за проверка със сканираща апаратура на 100% от товарите, не използват адекватните инструменти за повишаване на сигурността и така създават нови търговски бариери.
- Броят на нарушенията на правата на интелектуална собственост продължава да нараства безконтролно по целия свят. ТИС трябва да продължи да работи за подобряване на съвместните усилия за привеждане в изпълнение на законодателството в основните проблематични региони, като например Китай. В дискусиите в рамките на ТИС следва да се включи и въпросът за осигуряване на защита на интелектуалната собственост, като същевременно се осигури предлагане на лекарства на достъпни цени.
- ТИС има обширна програма от инициативи за регулаторно сътрудничество. Все още съществуват значителни ненужни разлики в начините, по които регулаторите в ЕС и САЩ изготвят нови регулаторни актове – оценка на риска, качество на научните изследвания, консултации със заинтересованите страни и др. Ако наистина искаме да задълбочим икономическата интеграция, трябва да постигнем по-голям напредък в тази насока.
- ТИС трябва също така да подобри своите механизми за сътрудничество. Трябва да му се предоставят по-големи ресурси и да се очертае по-ясно структурата му – например, по-ясни критерии за включване на нови въпроси в неговия дневен ред и по-ясен мандат за насърчване на регулаторите в намирането на решения по въпросите, по които имат различия. Законодателите от двете страни на Атлантика също трябва да получат по-значима роля в процеса.
- Ключов елемент е разширяването на консултациите със заинтересованите страни чрез по-голяма прозрачност и засилен координация (вж. параграф 6).

4.2.6 За постигането на тези и други цели, от жизнено значение е процесът ТИС да продължи и да бъде разширен при новата американска администрация и също така при новите Комисия и Парламент на ЕС. ЕИСК призовава американската администрация да предприеме действия за бързо назначаване на нов съпредседател на ТИС от страна на САЩ, за да може Съветът да продължи своята важна работа.

4.3 Търговия

4.3.1 Настоящите икономически предизвикателства могат само да бъдат изострени от завръщането на протекционизма в световен мащаб, както стана по време на икономическата депресия от 30-те години на миналия век. ЕИСК насърчава ЕС и САЩ да работят в тясно сътрудничество, за да изпълнят обещанията, дадени от лидерите на G20 на срещата на 15 ноември 2008 г. и да направят всичко възможно за бързо и успешно приключване на кръга от преговорите от Доха, а също и за предотвратяване на създаването на нови пречки пред търговията или инвестициите. ЕС и САЩ трябва да работят заедно за привеждане в изпълнение на съществуващите търговски ангажменти от основните търговски партньори, тъй като нараства изкушението за защита на националните компании. По-специално, те трябва да дадат пример на другите, които да ги разубеди да прибегват към политики, които могат да ограничат достъпа до инвестиционните пазари или до тези за обществени поръчки, в противовес на резултатите от скорошните разисквания в Конгреса. Ние очакваме също така ЕС и САЩ да разгледат въпроса за начините, по които може да бъде съживена световната търговия с оглед издигане на световните търговски преговори на по-високо ниво, чрез включване на съображенията за устойчиво развитие и социалните стандарти.

4.3.2 Търговските партньори на САЩ има какво да желаят по отношение на изясняването на възгледите на новата американска администрация в тази област, но на този ранен стадий изглежда се отделя по-голямо внимание на екологичните и социалните аспекти на търговията, съчетани с отворен подход към нея.

4.3.3 ЕИСК силно приветства такъв подход към международната търговия и препоръчва ЕС да подкрепи всякакви усилия за напредък в търговските споразумения, които увеличават търсенето и предлагането на добро управление на национално и международно ниво, и включват мерки, свързани с трудовите права и опазването на околната среда.

5. Глобалното изменение на климата

5.1 Европейските страни отдавна са водещи в политиките по отношение на климата. Те чакат САЩ да се присъединят към тях с амбициозни инициативи. Новата администрация на САЩ обеща да положи огромни усилия за справяне с изменението на климата. Европа очаква нови и по-категорични политики от страна на САЩ за намаляване на емисиите на парникови газове. Освен планове за въвеждане на търговска схема с предварително фиксиране на определени прагови стойности, която да ограничава емисиите на въглероден диоксид (CO₂) от големите индустрии, администрацията на ОБАМА вероятно ще увеличи инвестициите във възобновяеми енергийни източници. Действията за възобновяване на растежа трябва да бъдат

използвани (в глобален мащаб) като възможност за създаване на екологосъобразни работни места и пренасочване на инвестиции и иновации в тази насока.

5.2 ЕИСК приветства американските планове за инвестиции в чисти и ефективни технологии в САЩ, като едновременно се използват политиките на САЩ за помощ и механизмите за насърчаване на износа, за да се помогне на развиващите се страни да прескочат етапа на развитие, характеризиращ се с високи емисии на въглерод и енергоемкост; ЕИСК приветства също така настояването за обвързващи и подлежащи на изпълнение ангажменти за намаляване на емисиите.

5.3 ЕИСК насърчава САЩ да участват в Конференцията на ООН в Копенхаген през декември 2009 г. със силна и ясна позиция за преговори, която да сближи възгледите на САЩ и ЕС при подготовянето на нова международна рамка за ограничаване на емисиите след изтичането на Протокола от Киото. ЕС очаква дълбока ангажираност и подкрепа за преговорите по Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (РКООНИК).

5.4 От страна на ЕС, за постигането на по-последователен подход към изпълнението на целите на ЕС в областта на климата, ЕИСК призовава държавите-членки да постигнат консенсус за преодоляване на напрежението между икономическата конкурентоспособност и по-сериозните жертви в името на околната среда, и да не намаляват инвестициите в нови научноизследователски инициативи за по-екологични технологии в условията на глобални икономически кризи.

5.5 ЕИСК призовава Комисията на ЕС и новата администрация на САЩ активно да включат екологичните НПО и мрежи, както и заинтересованите страни от бизнеса и профсъюзните организации в подготовката на Конференцията на ООН в Копенхаген през декември 2009 г., и също така да подновят Трансатлантическия диалог в областта на околната среда (ТАЕД), който може да функционира като координационно звено за заинтересованите страни от екологичния сектор и като партньор в тази подготовка.

6. Привличане на заинтересованите страни

6.1 Привличането на заинтересованите страни във вземането на политически решения има различни традиции в ЕС и САЩ. С Новия трансатлантически дневен ред ЕС и САЩ се ангажираха да осъществят систематично сътрудничество в редица области, включително изграждането на „мостове между хората“ през Атлантика. В резултат на това възникнаха множество диалози между профсъюзни, потребителски и екологични групи на гражданското общество.

Трансатлантическите диалози, създадени през втората половина на 90-те години, имат нееднаква степен на активност и участие в структурите за сътрудничество между ЕС и САЩ, по-специално в срещите на върха между ЕС и САЩ, при които се поставяше едностранен акцент върху Трансатлантическия бизнес диалог (TABD). Освен това консултативната група към Трансатлантическия икономически съвет включва единствено TABD, Трансатлантическия диалог на потребителите (TACD) и Трансатлантическия диалог на законодателите (TLD). Другите два диалога – Трансатлантическият диалог в областта на труда (TALD) и Трансатлантическият диалог в областта на околната среда (TAED), бяха изключени, без съответните заинтересовани страни да бъдат консултирани.

6.2 В този контекст, в своята резолюция относно Трансатлантическия икономически съвет от 8 май 2008 г. Европейският парламент призова TALD и TAED да бъдат включени в консултативната група. ЕИСК енергично подкрепя този призив на Европейския парламент и призовава ТИС да преразгледа правилата за организацията на своята дейност, които бяха приети от съпредседателите на ТИС в Берлин на 28 юни 2007 г.

6.3 В новите правила за организацията на дейността трябва да бъдат включени също така подобрени механизми за прозрачност и координация с консултативната група, включително осигуряване на достъп до документи и разпращане на уведомления за срещи в разумен срок.

6.4 ЕИСК застава зад новия призив на Европейския парламент в неговия Проектодоклад относно състоянието на трансатлантическите отношения след изборите в САЩ за по-добро опознаване на гражданските общества на страните ⁽¹⁾ и смята, че трябва да играе роля в този процес.

6.5 Всички групи, представляващи определени интереси и участващи в диалозите, имат предишен опит в изграждането на транснационални мрежи. Инициативите, предприети от ЕС и САЩ през 90-те години, за отразяване на новите реалности на европейската интеграция, също създадоха нови възможности за организациите на трансатлантическото гражданско общество ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Проектодоклад относно състоянието на трансатлантическите отношения след изборите в САЩ (2008/2199(INI)).

⁽²⁾ За кратка информация относно диалозите вж. становището на ЕИСК, изготвено от г-жа Eva Belabed, относно „Трансатлантически диалог: как да подобрим трансатлантическите връзки“, прието на 3 юни 2004 г., ОВ С 241 от 28 септември 2004 г.

6.6 Посочените по-горе четири диалога започнаха дейността си с различен успех и подкрепа от политическите лидери от двете страни на Атлантика. TACD функционира добре и участва много активно в подготовката на срещите на върха ЕС-САЩ и в работата на ТИС.

6.7 За съжаление, след сравнително успешен старт, TAED преустанови дейността си след две години. Има сериозни аргументи в подкрепа на неговото повторно учредяване, за да допринесе за работата на ТИС и срещите на върха между ЕС и САЩ. ЕИСК настоятелно препоръчва да бъдат създадени механизми за достатъчно финансиране на диалозите, както и за включването на TACD и TAED (последният, след като бъде възобновен) в консултативната група към ТИС.

6.8 ЕИСК осъзнава, че за някои организации на гражданското общество двустранните трансатлантически връзки невинаги са най-естественият начин за транснационално сътрудничество. За профсъюзите и екологичните групи трансатлантическият форум се конкурира не само с въпроси от национално естество, но и с глобални области, предизвикващи загриженост, като изменението на климата и правото на организиране в развиващите се страни. Независимо от това, включването на по-широко представителство на заинтересовани страни в двустранните отношения между ЕС и САЩ носи обществена подкрепа и дава демократична легитимност на целия процес. ЕИСК насърчава ЕС и САЩ да направят процеса на трансатлантически диалог по-достъпен и открит и да разширят участието на заинтересованите страни от гражданското общество.

6.9 ЕИСК призовава Европейската комисия в близко бъдеще да организира среща на всички заинтересовани страни в областта на трансатлантическите отношения, на която да се направи преглед на новата ситуация, да се обменят мнения относно необходимите действия по новите инициативи и да се координират тези действия. ЕИСК предлага да се включи активно в тази инициатива, доколкото става въпрос за участието на гражданското общество.

6.10 В своето Съобщение от 18 юни 2005 г. (COM (2005) 196) Комисията направи някои интересни предложения, едно от които бе насърчаване на диалога между представители на социалните партньори от ЕС и САЩ, включително тристранна конференция в областта на индустриалните отношения. Тези предложения, по отношение на които никога не са били предприемани действия, трябва да бъдат разгледани отново – обменът между социалните партньори в ЕС и САЩ би могъл да бъде особено полезен в контекста на предложенията в САЩ за приемане на Закон за свободния избор на работниците (Employee Free Choice Act).

6.11 ЕИСК ще инициира контакти с икономическите и социални партньори от САЩ (организации на бизнеса, профсъюзи, организации на земеделските производители, потребителите и др.), за да установи дали те проявяват интерес към организирането на диалог по един или два примерни въпроса, като изменението на климата или търговията и устойчивото развитие, което би могло да е от взаимна полза за партньорите от двете страни на Атлантика. Целта на този диалог е да се привлекат всички заинтересовани страни едновременно, за разлика от съществуващите диалози, които функционират в рамките на своя мандат и на членуващите в тях организации. ЕИСК ще установи контакт с Европейската комисия и администрацията на САЩ, за да се получи тяхната подкрепа и да се определи дали проявяват интерес.

6.12 ЕИСК ще следи внимателно създаването на консултативни групи в администрацията на САЩ, за да идентифицира възможните партньори по различни теми. Освен това ЕИСК ще обмисли как по-добре може да бъде насърчен обменът на знания и опит със заинтересованите страни от гражданското общество на САЩ по въпроси от взаимен интерес. В този контекст се предлага специализирана секция „Външни отношения“ да създаде временна неформална контактна група, която да наблюдава дейностите на ЕИСК в областта на трансатлантическите отношения. Ако тази практика се окаже успешна,

контактната група трябва да бъде поставена на постоянна и официална основа.

6.13 В своя проектодоклад Европейският парламент подчертава необходимостта съществуващият Нов трансатлантически дневен ред от 1995 г. да бъде заменен от ново Споразумение за трансатлантическо партньорство, което да даде по-стабилна и актуализирана основа на отношенията ⁽¹⁾. ЕИСК силно подкрепя този призив и се надява, че при преговорите по такъв нов инструмент, съответните заинтересовани общности от американското и европейското гражданско общество ще бъдат включени в този процес от самото начало. Включването на участници от организираното гражданско общество само би укрепило и усъвършенствало институционалните структури.

6.14 Засиленият диалог би активизирал гражданското общество от двете страни на Атлантика, насърчавайки по този начин създаването на ефективни мрежи и обmena на мнения в рамките и между трансатлантическите мрежи на гражданското общество, включително и диалозите; той би осигурил достъп на високо равнище до правителствата и би насърчил отношенията на тези мрежи и на диалозите с правителствата и администрацията.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Европейски парламент. Проектодоклад относно състоянието на трансатлантическите отношения след изборите в САЩ (2008/2199(INI)).

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

452-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 24 И 25 МАРТ 2009 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга относно исконите за обезщетение за вреди при нарушаване на антитръстовите правила на Европейската общност“

COM(2008) 165 окончателен

(2009/С 228/06)

На 2 април 2008 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Бяла книга относно исконите за обезщетение за вреди при нарушаване на антитръстовите правила на Европейската общност“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2009 г. (докладчик г-н ROBYNS de SCHNEIDAUER).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 54 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Достъпът до ефективна съдебна защита е основно право, предвидено в Европейската харта на основните права. Затова ЕИСК настоява за улесняване на достъпа на гражданите именно до такава защита, когато става въпрос за обезщетяване на вреди, причинени от нарушения на антитръстовите правила. Потърпевши от такива нарушения са не само конкурентите, които играят по правилата, но и потребителите, МСП и работещите в съответните предприятия, чиито работни места и покупателна способност са застрашени. ЕИСК приветства Бялата книга на Комисията и я подкрепя в това отношение. Комитетът подчертава необходимостта от по-ефективни средства, позволяващи на потърпевшите от нарушения на антитръстовите правила да получат пълно обезщетение за претърпените вреди в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейските общности. Една балансирана система, която отчита

интересите на всички, е от съществено значение за обществото като цяло.

1.2 Ръководен принцип на политиката в областта на конкуренцията трябва да остане стриктното прилагане от страна на Комисията и компетентните публични органи в държавите-членки на членове 81 и 82 от Договора за ЕО в публичната сфера. Комитетът е наясно с пречките и бариерите пред прилагането по частноправен ред на индивидуалните и колективните права на претърпелите вреди лица, търсещи полагащото им се пълно обезщетение, и приветства усилията на Комисията да намери решение на тези проблеми. Тези исконите за обезщетение за вреди също са необходим елемент от ефективното прилагане на членове 81 и 82 от Договора за ЕО, които допълват, но не могат да заменят, нито да застрашат прилагането по публичноправен ред. Нещо повече, подобряването на правилата за прилагане по частноправен път би довело в бъдеще до благоприятно възпиращо въздействие по отношение на потенциални нарушения.

1.3 ЕИСК счита, че съществува необходимост от правна рамка, която да подобрява правните условия така, че претърпелите вреди да могат да упражняват в съответствие с Договора правото си да получат обезщетение за всички вреди, причинени от нарушаване на антиitrustовите правила на ЕС. Затова на равнище ЕС и държави-членки е необходимо да се приемат необходимите – задължителни и незадължителни – мерки за подобряване на съдебното производство в Европейския съюз и за постигане на задоволително равнище на минимална защита на потърпевшите. Извънсъдебното разрешаване на спорове може само да допълва съдебното производство. То може да бъде интересна алтернатива, която предлага по-неформална и не толкова скъпа процедура, при положение че и двете страни искрено желаят да сътрудничат и само ако действително съществува възможност за съдебна защита.

1.4 Що се отнася до колективните иски, ЕИСК счита за необходимо създаването на подходящи механизми за ефективно завеждане на такива иски, като се приеме европейски подход, основаващ се на мерки, съответстващи на европейската правна култура и традиции, които улесняват достъпа до правосъдие за създадените по закон органи и за групите от потърпевши. Мерките за проследяване следва да предоставят подходяща защита срещу въвеждането на елементи, за които практиката в други правни системи показва, че има голяма вероятност с тях да се злоупотреби. ЕИСК призовава Комисията да организира координацията с други инициативи за улесняване на съдебната защита, по-специално с инициативата, която вече се подготвя от ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

1.5 Предложенията в Бялата книга обхващат сложна правна рамка, която засяга националните процесуални системи и по-специално правилата за статут, разкриване, наличие на вина и разпределение на разходите.

1.6 Достъпът до доказателства и разкриването *inter partes* следва да се основават на установяването на фактите и на стриктен съдебен контрол по отношение на основателността на иска и съразмерността на искането за разкриване.

1.7 Комитетът призовава Комисията да започне последващите действия във връзка с Бялата книга и да предложи съответните мерки с оглед постигането на целите на Бялата книга, като спазва принципа на субсидиарност, но при условие че неговото прилагане не затруднява преодоляването на съществуващите пречки пред достъпа до ефективни механизми за обезщетяване на потърпевшите за вреди, причинени от нарушения на антиitrustовите правила.

2. Въведение

2.1 ЕИСК подчертава, че лицата или предприятията, които са претърпели вреди от нарушения на конкурентното право, трябва

да имат възможност да потърсят обезщетение от причинителя на вредата. В това отношение Комитетът отбелязва обстоятелството, че застрахователите не предлагат покритие за последствията – основно обезщетения – от предумишлено поведение в разрез с антиitrustовите правила. ЕИСК е убеден, че това засилва възпиращия ефект върху предприятията, тъй като предприятията, които са нарушили антиitrustовите правила, ще трябва да поемат изцяло обезщетението за вредите, които са причинили и да платят съответните глоби.

2.2 Както Комитетът вече е отбелязвал⁽¹⁾, политиката на конкуренция е тясно свързана с други политики, като тези за вътрешния пазар и потребителите. Ето защо инициативите за улесняване на обезщетяването следва да бъдат координирани, доколкото е възможно.

2.3 Съдът на Европейските общности гарантира правото на потърпевшите, били те граждани или предприятия, да бъдат обезщетени за вреди, причинени от нарушаване на общностните антиitrustови правила⁽²⁾.

2.4 Като последица от обществения дебат, предизвикан от публикуваната през 2005 г. от Комисията „Зелена книга: Искове за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на ЕО“⁽³⁾, ЕИСК⁽⁴⁾ и Европейският парламент⁽⁵⁾ подкрепиха гледната точка на Комисията и я призоваха да приеме конкретни мерки. В частност ЕИСК приветства инициативата на Комисията, като изтъкна пречките, които потърпевшите срещат понастоящем при опит да получат обезщетение и припомни принципа на субсидиарност.

2.5 През април 2008 г. Комисията представи конкретни предложения в своята Бяла книга⁽⁶⁾. В нея се анализират въпроси, свързани с исковите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила и се очертават мерки за улесняване на тези производства. Предложените мерки и варианти на

⁽¹⁾ ОВ С 162 от 25.6.2008 г., Franco Chiriac, „Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Доклад за политиката в областта на конкуренцията за 2006 година, COM(2007) 358 окончателен“, параграф 7.1.1, Брюксел, 13 февруари 2008 г.

⁽²⁾ Вж. Присъдите по „Courage и Crehan“ (Дело C-453/99) и „Manfredi“ (Дела C-295/4).

⁽³⁾ COM (2005) 672 окончателен „Зелена книга: Искове за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на ЕО“, Брюксел, 19 декември 2005 г., стр. 1-13.

⁽⁴⁾ ОВ С 324 от 20.12.2006 г., Maria SÁNCHEZ MIGUEL, становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга - Искове за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на ЕО“, Брюксел, 26 октомври 2006 г., стр. 1-10.

⁽⁵⁾ Резолюция на Европейския парламент от 25 април 2007 г.

⁽⁶⁾ COM(2008)165 окончателен, „Бяла книга относно исковите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на Европейската общност“, Брюксел, 2 април 2008 г.

политиката са в следните девет области: статут, достъп до доказателства, задължителна сила на окончателните решения на националните органи за защита на конкуренцията, изискване за наличие на вина, обезщетения за вреди, прехвърляне на надценката, давностни срокове, разноси по исковете за обезщетение за вреди и взаимодействие между програмите за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер и исковете за обезщетение за вреди.

2.6 При изготвянето на Бялата книга Комисията проведе широки консултации с представители на правителствата на държавите-членки, съдии от националните съдилища, представители на предприятията, сдружения на потребителите, специалисти в областта на правото и много други заинтересовани страни.

2.6.1 Лоялната конкуренция е неразделна част от вътрешния пазар и е важна за осъществяването на Лисабонската стратегия. Основната цел на Бялата книга е да се подобрят правните условия, при които претърпелите вреди лица упражняват съгласно Договора за ЕО правото си на обезщетяване на всички претърпени вреди в резултат на нарушаване на антиitrustовите правила на ЕО. Следователно, пълното обезщетяване е основен ръководен принцип.

2.6.2 В Бялата книга се разглеждат следните въпроси:

- статут: непреки купувачи и колективно обезщетяване;
- достъп до доказателства: разкриване *inter partes*;
- задължителна сила на решенията на националните органи за защита на конкуренцията;
- необходимост от наличие на вина;
- обезщетения за вреди;
- прехвърляне на надценката;
- давностни срокове;
- разноси по исковете за обезщетение;
- взаимодействие между програмите за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер и исковете за обезщетение.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя по-ефективна система, позволяваща на претърпелите вреди от нарушаване на антиitrustовите правила на ЕС да получават справедливо обезщетение за претърпените вреди. Понастоящем потърпевшите от такива нарушения могат да търсят обезщетение по общата правна и процесуална уредба за гражданските правонарушения в своята държава-членка.

Обаче тези процедури често не са достатъчни, за да гарантират ефективно обезщетение, особено в случаи с голям брой лица, претърпели вреда от един и същ характер.

3.2 Комитетът признава значението на въпросите, повдигнати в Бялата книга. Следващите забележки са насочени към темите, които ЕИСК определя като най-чувствителни в текущия дебат. Комитетът призовава Комисията да гарантира, че във всички държави-членки на ЕС потърпевшите от нарушения на конкурентното право имат възможност да получат ефективно обезщетение и поради това отправя искане към Комисията да предложи необходимите последващи действия във връзка с Бялата книга на равнище ЕС. Той подчертава, че при разглеждането на конкретните предложения на равнище ЕС следва да се отчита принципът на субсидиарност и припомня, че те трябва да се вписват по подходящ начин в правните и процесуалните системи на държавите-членки.

3.3 ЕИСК счита, че потърпевшите трябва да получат пълно обезщетение за реалната стойност на претърпяната вреда, покриващо не само реалната материална или морална загуба, но и пропуснатите ползи, както и да имат правото да получат лихви.

3.3.1 ЕИСК споделя виждането на Комисията, че при осъществяването от Комисията общностни действия следва да се включват два комбинирани и допълващи се вида инструменти:

- от една страна, кодифициране в законодателен инструмент на Общността на съществуващите достижения на общностното право относно обхвата на вредите, за които лицата, претърпели вреди вследствие на нарушаване на антиitrustовите правила, могат да бъдат обезщетени;
- от друга страна, изготвяне на рамка с прагматични и незадължителни насоки за количествено определяне на обезщетенията по дела за нарушаване на антиitrustовите правила, например посредством приблизителни методи на изчисление или опростени правила за приблизително оценяване на загубите.

3.4 ЕИСК счита, че всяко претърпяло вреди лице, което докаже достатъчна причинна връзка с нарушението, трябва да може да получи обезщетение. Също така обаче е необходимо да се избегнат ситуации, които биха могли да доведат до неоснователно обогатяване, например на купувачи, които са прехвърлили надценката. ЕИСК счита, че без да се нахвърнява равнището, на което е приета мярката (национално или общностно), в тези случаи на ответниците би следвало да бъде дадено правото да се позовават на прехвърлянето като защита срещу иск за обезщетение за надценката (*passing-on defence*). Що се отнася до тежестта на доказване, степента на доказване при тази защита следва да не е по-ниска от изискванията, наложени на ищеца за доказване на вредата.

3.5 Предвид настоящите различия в начините за изчисляване на давностните срокове, за целите на правната сигурност е важно критериите в това отношение да бъдат уеднаквени. Затова ЕИСК счита, че:

- в случай на продължително или повтарящо се нарушение давностните срокове не следва да започват да текат преди деня, в който нарушението е прекратено или преди момента, от който с основание може да се очаква, че лицето, претърпяло вреди в резултат на нарушението, е узнало за нарушението и за вредата, която то му е причинило;
- във всеки случай, от момента, в който решението за установяване на нарушение, на което се основава последващ иск, стане окончателно, следва да започва да тече нов давностен срок от най-малко две години.

3.6 *Взаимодействие между правоприлагането по публичноправен ред и исквете за обезщетение за вреди*

3.6.1 Основната отговорност за регулирането на пазарите и прилагането на правилата за конкуренция в ЕС следва да остане в ръцете на публичните власти, тъй като е въпрос от обществен интерес. Затова ЕИСК счита, че всички действия в бъдеще следва да поддържат ефективното правоприлагане по публичноправен ред, като същевременно улесняват потърпевшите от нарушаване на антиitrustовите правила да получат обезщетение за претърпените вреди. Правоприлагането по публичноправен ред има фундаментална роля в борбата срещу проявите на антиконкурентно поведение, още повече, че Комисията и националните органи за защита на конкуренцията (НОЗК) имат уникални права за разследване и постигане на споразумение.

3.6.2 Докато правоприлагането по публичноправен ред е насочено основно към осигуряване на съответствие със законодателството и предотвратяване на нарушенията, целта на исквете за обезщетения за вреди е да осигурят пълно обезщетение за претърпените вреди, реалните загуби, пропуснатите печалби и лихвите.

3.6.3 При оценката на мерките, свързани с реалното и пълно обезщетение, ЕИСК очаква предвижданата рамка от насоки за количествено определяне на вредите да определи прагматични насоки за съдилищата в държавите-членки, както е описано в Бялата книга.

3.7 *Извънсъдебно разрешаване на спорове*

3.7.1 Тъй като е необходима по-ефективна правна рамка за търсене на обезщетение по съдебен ред на потърпевшите от нарушаването на разпоредбите в областта на конкуренцията, ЕИСК подкрепя Комисията в това, че тя насърчава държавите-членки да разработят процесуални правила, способстващи за постигането на споразумения. Като алтернатива на търсенето на обезщетение по съдебен път извънсъдебното разрешаване на спорове може да играе важна допълваща роля при обезщетяването на потърпевшите, без да ограничава достъпа до съда по какъвто и да било начин. То може да даде възможност за постигане на справедливо решение по-бързо, при по-ниски разходи и в атмосфера на по-малка конфронтация между страните, като същевременно се намалява натовареността на съдилищата. Затова Комитетът приканва Комисията да насърчава използването на системи за извънсъдебно разрешаване на спорове в ЕС и да подобрява тяхното качество. Въпреки това ЕИСК отбелязва, че механизмите за алтернативно разрешаване на спорове могат да действат като надеждна алтернатива за осигуряване на защита на потърпевшите, само ако съществуват механизми за ефективна правна защита по съдебен ред, включително колективни механизми. При липса на ефективни инструменти за съдебна защита стимулите за безпристрастно и бързо уреждане на споровете са недостатъчни.

4. Специфични бележки по Бялата книга

4.1 В резултат от настоящия обем на заведените дела съществува необходимост от създаване в рамките на правния ред на механизми, позволяващи обединяването или натрупването на отделните искове за обезщетяване на вреди, причинени от нарушаване на антиitrustовите правила.

4.1.1 ЕИСК одобрява предложението на Комисията да се съчетаят следните два допълващи се механизма, за да се осигури ефективно колективно обезщетяване на потърпевшите:

- от една страна, представителни искове, които се предявяват от квалифицирани организации (асоциации на потребителите, природозащитни организации, сдружения на предприемачи, асоциации на претърпели вреди лица). ЕИСК вече се произнесе относно легитимността на по-голямата част от тези представителни искове ⁽⁷⁾;

- от друга страна, колективни искове с право на участие (opt-in), при които претърпелите вреди лица решават да обединят своите индивидуални искове за претърпените от тях вреди в един иск.

⁽⁷⁾ ОВ C 162 от 25.6.2008 г., Jorge PEGADO LIZ, Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Определяне на ролята и режима на колективните искове в областта на общностното право за защита на потребителя“, Брюксел, 14 февруари 2008 г., стр. 1-21.

4.2 Бележки относно колективното обезщетяване

4.2.1 Надлежащото обезщетяване на потърпевшите от нарушаването на антиitrustовите правила – конкуренти, които играят по правилата; потребители; МСП и служители на засегнатите предприятия, които са непряко потърпевши от практики, застращаващи работните им места и покупателната им способност – е първостепенна грижа на ЕИСК. Комитетът изрази виждането си относно „определяне на ролята и режима на колективните искове в областта на общественото право за защита на потребителя“ в свое становище по собствена инициатива⁽⁸⁾. В съответствие със свои предходни становища той заявява, че приемането на нуждата от обезщетяване върви ръка за ръка с подходящи процедури за признаване и утвърждаване на тези права. Въвеждането на европейски колективен иск е една от възможностите, разглеждани в рамките на дебата относно начините за осигуряване на ефективност на системата за обезщетяване. ЕИСК счита, че последващите мерки следва да бъдат балансирани и да предоставят ефективни гаранции за предотвратяване на злоупотреби. Те трябва да бъдат съобразени с другите предложения за колективните искове, по-специално с тези, които вече се подготвят от ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, и че трябва да бъдат третирани координирано и последователно, за да се избегнат излишни дублирания на съдебни инструменти, които биха създали огромни трудности по отношение на транспонирането и прилагането в държавите-членки.

4.2.2 ЕИСК подкрепя широкия консенсус между европейските политици и заинтересовани страни, че ЕС трябва да избегне риска от злоупотреби от американски тип. Мерките за проследяване следва да отразяват европейските културни и правни традиции, да имат за своя единствена цел обезщетяването и да установяват справедлив баланс между страните, водейки до система, защитаваща интересите на обществото като цяло. Той препоръчва да се избягват хонорари, определяни като процент от размера на обезщетението и режими, които повишават икономическия интерес на трети лица в ЕС.

4.3 Бележки относно доказателствата

4.3.1 За осигуряване на ефективен достъп до доказателства, който е необходим за ефективната съдебна защита, ЕИСК подкрепя гарантирането за целия ЕС на минимално равнище за разкриване *inter partes* по дела за обезщетение при нарушаване на антиitrustовите правила. Разширяването на правомощията на националните съдии, така че да могат да разпореждат разкриване на определени категории релевантни доказателства може да спомогне за постигането на тази цел, стига разкриването да се извършва в рамките, поставени от съдебната практика на СЕО, и по-специално да бъде свързано с делото, необходимо и съразмерно.

4.3.2 ЕИСК признава съществуващите пречки потърпевшите да докажат правото си и приветства Комисията за усилията ѝ да подобри достъпа до доказателства. Комитетът подчертава, че

разликите между процесуалните системи на държавите-членки не бива да бъдат пренебрегвани. Задълженията за разкриване следва да са подчинени на прецизни предпазни мерки и да са пропорционални на конкретния случай.

4.3.3 ЕИСК приканва Комисията да подчини задълженията за разкриване на прецизни предпазни мерки, тъй като предизвикателството е в това да се поддържа система, осигуряваща баланс между ефективния достъп до доказателства и правото на защита. Комитетът отбелязва, че строгото наблюдение от съдия може да бъде полезно в това отношение.

4.3.4 Когато на общностно равнище бъде установено нарушение на член 81 или член 82 от Договора за ЕО, потърпевшите могат в съответствие с член 16, параграф 1 от Регламент № 1/2003 да се позовават на това решение като имащо задължителна доказателствена сила при гражданско производство. Предвид принципа на равностойност на производствата, ЕИСК счита, че подобно правило следва да бъде въведено и за всички решения на националните органи за защита на конкуренцията (НОЗК), установяващи нарушение на член 81 или на член 82.

4.4 Бележки относно участието и представителството на потърпевшите

4.4.1 Относно колективните искове с право на участие (*ort-in*) и с право на неучастие (*ort-out*), ЕИСК препраща към предимствата и недостатъците на тези механизми, както са описани в неговото становище от 14 февруари 2008 г.⁽⁹⁾ В това становище ЕИСК посочва в частност, че системата *ort-in* има някои предимства, но се управлява трудно и е скъпа, предизвиква забавяне на производството и не е подходяща за голяма част от потребителите, тъй като те не разполагат с достатъчна информация за съществуването на процедурата. Комитетът отбелязва, че някои държави-членки са приели различни модели на съдебна защита, в които съществуват и двете системи – *ort-in* и *ort-out*.

4.4.2 Същите бележки важат и за „представителните искове“. Тъй като в Бялата книга се посочват не само установени, но и установими потърпевши, исковете от името на неустановима група лица изглежда не са изключени. Докато индивидуалното установяване на потърпевшите може да допринесе за повдигането на исковете, възможно е да има случаи, в които разширяването на обхвата на делото върху всички възможни потърпевши би било подходящо, например когато са засегнати много голям брой потърпевши. ЕИСК предлага на Комисията да изясни това предложение.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия № 7.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия № 7.

4.4.3 ЕИСК припомня препоръките си от предишни становища относно важната роля на съдията. Съдиите могат да бъдат подпомогнати със специализирано обучение, за да могат по-добре да проверяват критериите за допустимост, оценката на доказателствата и достъпа до доказателства, тъй като колективните искове по дефиниция изискват една и съща жалба да не може да се внася поотделно. Следователно, съдията трябва да има важна и активна роля в определянето и допускането на основателните искове на ранен етап.

4.4.4 Квалифицираните потребителски и професионални асоциации са естествени кандидати за представители на потърпевшите по представителни искове. В Бялата книга на Комисията изрично се допуска упълномощени професионални асоциации да предявяват представителни искове от името на техните членове. Тъй като и други признати организации, отговарящи на определени критерии, също могат да имат легитимни основания да подадат колективен иск, следва внимателно да се прецени дали това може да доведе до завеждане на множество съвпадащи искове за вреди, причинени от едно и също нарушение. За да бъде искът ефективен, следва да е възможно потърпевшите да бъдат представлявани съвкупно от един представител.

4.5 *Бележки относно задължителната сила на окончателните решения на националните органи за защита на конкуренцията*

4.5.1 По принцип ЕИСК е съгласен с Комисията, че при последващите дела за обезщетения за вреди окончателните решения следва да имат тежест на необорима презумпция за наличието на нарушение. Комитетът счита, че националните съдилища са тези, които най-добре могат да оценят причинно-следствената връзка между нарушението и претендираната вреда и следва да запазят изключителната си компетентност за това.

4.5.2 ЕИСК отбелязва също така, че тежестта на окончателните решения на НОЗК означава, че следва да се обърне достатъчно внимание на равнището на хармонизация на системите от взаимни ограничения, противотежести и процесуални гаранции в различните държави-членки.

4.6 *Бележки относно изискването за наличие на вина*

4.6.1 В някои държави-членки причинно-следствената връзка между вината и вредата е съставен елемент на отговорността по правонарушението и ищецът трябва да докаже правото си на възмездяване, както и вината на ответника. ЕИСК препоръчва Комисията да вземе предвид тези разлики, тъй като те се коренят в историческото развитие на националните правни системи. Комитетът настоява Комисията да гарантира, че бъдещият режим ще осигури справедливо производство, водещо

до бързо и ефикасно обезщетяване на вредите, подкрепено с подходящи доказателства.

4.7 *Бележки относно програмите за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер*

4.7.1 Програмите за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер имат огромно въздействие върху броя на разкритите картели и значителен възпиращ ефект. Следователно, тяхното добро функциониране е в интерес най-вече на потърпевшите. Рискът от публично оповестяване на поверителна информация би имал отрицателни последици за разкриването на картели, а оттам и за възможността потърпевшите да подават искове за обезщетяване на вреди. Затова ЕИСК приветства предложението за запазване на ефективността на програмите за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер. Въпреки това молбите за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер, подадени на национално равнище, не бива да защитават, извън стриктно необходимото, участниците в картел от гражданскоправните последици за техните неправомерни действия, за сметка на потърпевшите.

4.8 *Бележки относно разноските по исковете за обезщетения за вреди*

4.8.1 В Бялата книга се излагат различни подходи за намаляване на финансовия риск по исковете за тези, които предявяват искове за обезщетение за вреди. ЕИСК е съгласен с виждането, че правото на обезщетение не трябва да се обременява от необосновано високи разходи по исковете. ЕИСК се произнесе по въпроса за разходите, свързани с тези искове, в своето становище относно Зелената книга ⁽¹⁰⁾.

4.8.2 В Бялата книга държавите-членки се приканват да преразгледат националните правила за разпределение на разноските и да предоставят на националните съдилища възможността – при извънредни обстоятелства – да дерогират принципа „загубилият плаща“, който понастоящем се прилага в повечето правни системи. Комитетът приканва Комисията да отдели необходимото внимание на начините за гарантиране на равнопоставен достъп до съдилищата и на валидността на исковете в това отношение.

4.8.3 ЕИСК счита, че държавите-членки следва да помислят върху своите правила по отношение на разноските, а Комисията да проучи съществуващите в ЕС практики. Стремещт следва да бъде да се позволи предявяването на основателни искове, които в противен случай потърпевшите от нарушение не биха предявили, бидейки възпирани от разноските, без при това да се накърнява разработването на процесуална уредба, поощряваща извънсъдебното уреждане на спорове като начин за намаляване на разноските.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 324 от 30.10.2006 г., параграф 5.4.5 (докладчик: г-жа Sanchez Miguel).

4.8.4 ЕИСК припомня, че е нежелателно да се въвежда система, при която размерът на хонорара зависи от размера на присъденото обезщетение, тъй като тя би била в противоречие с европейските правни традиции. Както ЕИСК посочва в свое предходно становище ⁽¹⁾, тази система е забранена в повечето държави-членки на ЕС или със закон, или с кодексите за поведение на адвокатите.

4.8.5 На последно място, Комитетът счита че действията по уведомяване и събиране на предполагаеми ишци биха могли да се извършват ефикасно и при приемливи разходи чрез публичен европейски електронен регистър на исковете, в който потърпевшите от всички държави в Европейския съюз могат да направят справка.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Вж. също бележка под линия № 7.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията - Доклад за политиката в областта на конкуренцията за 2007 година“

COM(2008) 368 окончателен

(2009/C 228/07)

На 16 юни 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Доклад на Комисията - Доклад за политиката в областта на конкуренцията за 2007 година“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2009 г. (докладчик: г-н Paulo BARROS VALE).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 98 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и заключения

1.1 Всяка година Европейският икономически и социален комитет изготвя оценка на доклада на Комисията за политиката в областта на конкуренцията и използва тази възможност, за да представи редица съображения и предложения, в много случаи вземани предвид от властите и довели до промени, които по принцип Комитетът счита за положителни, както по отношение на приоритетите и инструментите, с които разполага тази политика, така и по отношение на самите средства, които бяха използвани и способстваха за повишаване на ефективността: факт, който Комитетът отбелязва със задоволство.

1.1.1 Трябва да бъде отбелязано закъснението между разглежданата година (2007 г.) и изготвянето на настоящото становище. Поради това анализът е повлиян не само от гледна точка на изминалия период от време, но и от напълно нетипичната реалност, в която се намираме и която не може да бъде пренебрегната.

1.2 При все това ЕИСК счита, че трябва да бъдат проучени нови аспекти на политиката в областта на конкуренцията, които излизат извън рамките на важния, но относително ограничен традиционен подход, прилаган досега. Комитетът вече е предлагал Комисията да се ангажира в нови области и тази необходимост нараства с оглед на настоящата сложна и трудна конюнктура, както заради състоянието на икономиката, така и по-специално заради поуките, които отговорните лица трябва задължително да извлекат от грешките и най-вече от пропуските, довели до това състояние на нещата.

1.3 Последиците от недостатъчната (а в определени случаи дори слаба) регулация/контрол в стратегически сектори не само водят до липса на равновесие и неприемливи системни рискове, но нанасят поражения върху лоялната конкуренция и защитават нарушителите, причинявайки огромни вреди на цялото

общество. Политиката в областта на конкуренцията трябва да обхване тези въпроси, за да не се допуска повечето предприятия и граждани отново да плащат огромни разходи заради „липсата на конкуренция“, предизвикана от някои заинтересовани лица, чиято амбиция не беше обуздана от неадекватните системи за защита на пазарите и най-вече на финансовите пазари, които влияят на всички останали.

1.4 От друга страна, и както ЕИСК вече е подчертавал, е необходимо да се помисли за по-добро взаимодействие (и създаване на инструменти) с другите политики на Европейския съюз, насочени към предотвратяване на нелоялната конкуренция във вътрешен план (поради разлики в мащаба, локализацията и данъчната рамка на предприятията). Във външен план ЕС трябва да гарантира, че трети страни няма да се облагодетелстват по изкуствен начин от нарушаването на международните правила в областта на търговията, основните конвенции на МОТ относно труда и синдикалните свободи, включително детския труд и нечовешките условия на труд, или основните стандарти за опазване на околната среда. Европейският съюз следва също да прилага стриктно правилата на СТО по отношение на държавните субсидии за износ и други държавни политики, които изкривяват конкуренцията и лишават предприятията на ЕС от достъп до пазара.

1.5 В сравнение с доклада за 2006 г., докладът за 2007 г. включва още два инструмента на политиката в областта на конкуренцията („Държавни мерки“ и „Ролята на политиката на конкуренция в по-широка политическа рамка“), което, предвид активизирането на тази основна общностна политика, е един от най-положителните аспекти на извършената работа.

1.6 По отношение на прилагането на правилата във връзка с контрола на държавните помощи, в доклада се констатира, че Комисията е провела активна дейност, което е доказателство за значението на този въпрос през 2007 г.

1.7 По отношение на „Ролята на политиката на конкуренция в по-широка политическа рамка“ Комитетът отбелязва със задоволство загрижеността на Комисията в тази област, но счита, че този аспект би трябвало да бъде доразвит, така че да се изяснят формата или средствата за активизиране на политиката на конкуренция в рамките на Лисабонската стратегия. На равнище секторни пазари следва да се прецизират мерките, които трябва да се приложат, инструментите, които трябва да се използват, и целите, които трябва да бъдат постигнати.

1.8 С оглед значимостта на въпросите, свързани с либерализирането на енергийните пазари, Комитетът счита, че информацията, предоставена по този въпрос в доклада, не е достатъчна. Също както антиitrustовите правила, за които практиките са подробно представени в доклада, целите за постигане от третия пакет за либерализация би трябвало да бъдат разгледани по-обстойно.

1.9 По отношение на сектора на финансовите услуги, в доклада се разглеждат въпросите, свързани с разплащателните карти, като се отбелязва, че този сектор е силно концентриран и това поражда проблеми за конкуренцията, без обаче да се посочват мерки за разрешаване на проблемите. Нищо не се споменава за банковия надзор и контрола върху спазването на пруденциалните правила, извършван от компетентните органи, който е един от най-важните въпроси и може да доведе до липса на конкуренция с множество последици върху различните участници на пазара. Във връзка с това ЕИСК изразява голямата си загриженост, по-специално по отношение на държавното участие във финансовите институции, което в по-голяма част от случаите не е достатъчно ясно.

1.10 ЕИСК също така би предпочел „Докладът“, който Комисията представя всяка година, да прилича по-малко на списък на постигнатото (а твърде често той представлява описание на постигнатия напредък и победи) и повече на документ, в който като контрапункт на изтъкнатите положителни резултати (на които се радваме) са представени по-ясно срещаните трудности и пречки, както и предложения за преодоляването им и напредък към нови достижения в тази „политика в областта на конкуренцията“.

2. Съдържание на доклада за 2007 г.

2.1 По отношение на **инструментите на политиката в областта на конкуренцията**, в доклада, както всяка друга година, за всеки един от инструментите се посочват насоките, които са направлявали дейността на Комисията през въпросната година:

— по отношение на „антиitrustа“: насърчават се по-ефективни действия за борба чрез създаване на стимули за участниците да предоставят сведения за съществуването на картели. След призова на Европейския парламент към Комисията за

изготвяне на Бяла книга с подробни предложения за осигуряване на по-ефективни искове за възстановяване на щети вследствие на нарушаване на антиitrustовите правила, Комисията проведе широк кръг от консултации с правителствата, съдиите и представители на различни сектори, заинтересовани от тези въпроси;

— **„Разкриването, разследването и санкционирането на картели“** е друга област, на която е отделено приоритетно внимание; на 41 предприятия (същия брой като през 2006 г.) бяха наложени глоби с общ размер 3 334 милиона евро (за сравнение през предходната година глобите възлизаха на 1 846 милиона евро);

— в областта на **„Държавните мерки“** приключи процедурата за нарушение срещу Чешката република за ограничаване на правомощията на националния орган по конкуренция да прилага нормите на конкуренцията в сектора на електронните съобщения. Беше прието също така решение въз основа на Регламента за сливанията, в което се посочва, че испанският регулаторен орган в областта на енергетиката е нарушил регламента;

— във връзка с **„Контрола върху концентрациите“** беше прието консолидирано известие по въпросите, свързани с конкуренцията, както и насоки относно оценяването на нехоризонталните сливания, и беше открита публична консултация във връзка със средствата за защита в тази област;

— **„Контролът върху държавните помощи“** също е сред темите, обект на загриженост от страна на Комисията, която прие нов метод за определяне на референтните лихвени проценти. Беше поставено началото на консултации относно проект за Общ регламент за групово освобождаване и беше започната процедура за преразглеждане на Известието относно държавните помощи под формата на гаранции;

— във връзка с „Ролята на политиката на конкуренция в по-широка политическа рамка“ беше преразглеждана Лисабонската стратегия в посока предлагане на по-задълбочено интегриране на конкуренцията с оглед засилване на мониторинга върху отделни пазарни сектори.

2.2 На секторно равнище докладът за 2007 г. включва най-значимите дейности, проведени във важни сфери на икономиката като:

енергетика: представено е предложение за трети пакет за либерализация на пазарите на електроенергия и природен газ. В областта на антиitrustа усилията са насочени към случаи на затваряне на пазара и сключване на тайни споразумения;

финансови услуги: публикуване на окончателните доклади относно секторните проучвания на европейските пазари за банкиране на дребно и относно бизнес застраховането;

електронни съобщения: съществуващата регулаторна рамка спомага за нарастване на конкуренцията на пазара на съобщенията. Препоръчва се намаляване на броя на пазарите, подлежащи на ex ante регулиране, направено е предложение за регламент за роуминга и са приети редица решения относно държавното финансиране в подкрепа на въвеждането на ширококоловни връзки;

информационни технологии: сегмент, в който продължиха вече започналите производства срещу Microsoft, AMD и Rambus;

медии: продължи наблюдението на процеса на преминаване от аналогово към цифрово радиоразпространение и отдаването на приоритет на осигуряването на достъп до продукти с популярно съдържание при открити и прозрачни условия;

автомобилна индустрия: Регламентът за групово освобождаване допринася за засилване на вътрешномарковата конкуренция;

транспорт: политиката на конкуренция в транспортния сектор цели да се осигури ефективно функциониране на неотдавна либерализираните пазари;

пощенски услуги: водене на преговори по предложението на Комисията относно пълното отваряне за конкуренцията на пазарите на пощенски услуги в ЕС.

2.3 Изглежда съществуват определени несъответствия или липса на яснота по отношение на някои сфери на дейност като тази на електронните съобщения, за която е трудно да се разбере необходимостта от нов регулаторен пакет, както и целите на този пакет, упоменат в параграф 48, който може да влезе в противоречие с параграф 44, в който се споменава приносът на действащата регулаторна рамка за увеличаване на конкуренцията.

2.4 Също така, по отношение на информационните технологии, не са посочени целите, които ще се преследват, както и мерките, които ще се изпълняват. Посочват се единствено започнати през минали години производства, но не се споменава нищо за определяне на правила и политики или за

това, което Комисията смята, че трябва да се направи в тази област.

2.5 Пак в тази област следва да се спомене новата реалност, създадена от интернет, сцена на активна предприемаческа дейност, чиято регулация е в съвсем начален стадий и която е потенциален неизчерпаем източник на „противоречащо на конкуренцията поведение“, при положение че липсва истинска защита на потребителите. Ето защо спешно трябва да се регулират дейностите, които се извършват там.

2.6 Що се отнася до транспортния сектор, Комитетът отбелязва и приветства подробната информация за действията, предприети по отношение на различните видове транспорт: автомобилен, железопътен транспорт на стоки и пътници, морски и въздушен транспорт.

2.7 По отношение на пощенските услуги, не е представен ясно процесът на преговори във връзка с предложението на Комисията за пълното отваряне за конкуренцията на пазарите на тези услуги в ЕС.

2.8 В доклада се описва ясно и подробно функционирането на Европейската мрежа по конкуренция, както и дейността на националните органи по конкуренцията. Следва да се подчертае информацията относно засиленото сътрудничество между членовете на Европейската мрежа по конкуренция. Положителни са също така усилията, положени през годината с цел ангажираност в **международната дейност и междуинституционалното сътрудничество**.

2.9 В контекста на разширяването страните кандидатки продължиха усилията за разпространение на правилата на конкуренцията и от тях започна да се изисква да представят достоверни доказателства за приемането на тези правила.

3. **Ново поколение политики в областта на конкуренцията и идентифициране на проблемите, които конюнктурата налага да бъдат преодолен**

3.1 ЕИСК счита, че трябва да се използва настоящият повод, за да се приеме подход, различен от следвания в миналото по въпросите, свързани с политиката в областта на конкуренцията, а именно да не се ограничаваме до оценки и коментари на областите, които Комисията е избрала да включи в своя годишен доклад, а да стигнем по-далеч, като предложим следващите поколения политики на конкуренция да покриват други области.

В този ред на мисли:

3.1.1 На първо място, в днешния неспокоен свят и предвид развитието и неотдавнашните поуки, извлечени от ускорената икономическа глобализация, новото поколение политики на конкуренцията трябва да бъде тясно обвързано с новите идеи и приоритети на общата европейска външна търговска политика.

3.1.1.1 Тази обща европейска външна търговска политика трябва да гарантира, че трети страни не се възползват изкуствено от либерализацията на търговския обмен чрез неспазване на международните правила в областта на търговията и основните конвенции на МОТ относно синдикалните права, включително детския труд и нечовешките условия на труд или основните стандарти за опазване на околната среда, а така също и правилата относно свободата на установяване и сдружаване на предприятия, което може да доведе до социален или екологичен дъмпинг. Европейският съюз следва също да прилага стриктно правилата на СТО, насочени срещу държавните субсидии за износ, както и срещу други държавни политики, които изкривяват конкуренцията и лишават предприятията на ЕС от достъп до пазарите, а именно парични и обменни политики, чиято единствена цел е намаляване или изкуствено поддържане на ниски експортни цени, и т.н.

3.1.1.2 Европа следва да продължи да работи за постигането на равнопоставени условия в областта на международната търговия и да укрепва авторитета на СТО с оглед предприемането на мерки срещу държавните субсидии и социалния и екологичен дъмпинг в нарушение на международните споразумения. Организираното европейско гражданско общество също отправя искане за цялостно прилагане от страна на Европейската комисия на търговската политика и спазване на правата на отделните предприятия и работници, произтичащи от международните споразумения, сключени в рамките на СТО, МОТ и други организации. По-специално, не бива да се допуска правата на отделните предприятия и работници да бъдат пренебрегвани или да не се спазват напълно от общи съображения, свързани с външната политика, или поради специфични интереси на отделни предприятия или държави-членки. Не става въпрос да се налагат нашият модел и нашите правила на други държави и общества, а да се изисква прилагане на минимални стандарти за практики, които не променят изкуствено условията на пазара.

3.1.1.3 Не е нито разумно, нито оправдано Европа да се стреми да налага правила, които собствените ѝ икономически субекти трябва да прилагат с цел да се гарантира баланс в конкуренцията и на пазара, а в повечето случаи да пренебрегва нелоялната конкуренция от други региони на света, с която се сблъсква ежедневно. Само реалната обвързаност на политиката в

областта на конкуренцията със справедлива обща външна търговска политика, както и ясни и смели позиции, заявени в рамките на СТО, могат да възстановят баланса в настоящата ситуация.

3.1.2 На второ място, в рамките на политиката в областта на конкуренцията следва да започне разглеждането на някои видове вътрешни неравновесия, които са в основата на нарушаването на конкуренцията, като се направи оценка на последиците, произтичащи от различните характеристики на участниците на пазара и се установят норми, които да отчитат факта, че по своето естество малките предприятия и микропредприятията зависят от способността си да се конкурират с големите предприятия, както и факта, че предприятията, разположени в отдалечени райони, са в по-неизгодна позиция спрямо тези, установени в близост до големи потребителски центрове. Следователно в бъдеще политиките на икономическо, социално и териториално сближаване в Европа трябва да бъдат тясно обвързани с политиката в областта на конкуренцията, която трябва да бъде все по-бдителна към многобройните фактори, които оказват влияние върху пазарите.

3.2 Обстановката, в която се извършва оценката на работата на Комисията през 2007 г., задължава също така ЕИСК да постави редица конкретни въпроси, които, предвид тяхната актуалност и изключителна важност, заслужават вниманието на европейските политически фактори, тъй като те не са в състояние да предоставят достатъчно силни инструменти за борба с явленията, пред които са изправени гражданите и предприятията.

3.2.1 Независимо от добронамереността и целите за защита на икономиката като цяло, а не само на някои предприятия и/или сектори за сметка на други, ще бъде ли възможно държавите да се намесят, като подпомогнат определени икономически субекти (и непряко – техните акционери, работници, кредитори и доставчици) за сметка на всички други, в ситуации, при които печелят нарушителите, а губещи са тези, които спазват правилата? Какви ще са последиците от нарушаване на конкуренцията, предизвикано от нова вълна неравнопоставено третиране на икономическите субекти?

3.2.2 Като припомня, че е необходимо и важно да съществува силна и единна политика в областта на конкуренцията, която да направлява дейността на Европейския съюз като цяло, ЕИСК разбира и приема, че при извънредни обстоятелства, каквито са настоящите, трябва да бъдат предприети извънредни мерки, макар и нарушаващи конкуренцията. Въпреки това Комисията следва да контролира постоянно и отблизо разрешените нарушения, които да бъдат коригирани веднага щом икономическата обстановка се върне към нормалното си състояние.

3.2.3 С цел да се избегнат нарушения на конкуренцията в който и да е сектор, възможността правителствата да предоставят данъчни и/или финансови стимули, достъпни за всички (които отговарят на обективни критерии) по напълно прозрачни правила, може да се окаже най-добрият начин за даване на тласък на икономиката, без да се предизвика появата на неоправдани дискриминационни практики.

3.2.4 Какви стъпки предприеха компетентните по въпросите на конкуренцията органи на различните равнища на системата, за да гарантират функционирането ѝ по време на неотдавнашната криза с цените както на горивата за потребителите, така и на основните хранителни продукти - стоки, при които увеличението

на цените на суровините даде незабавно и пряко отражение върху крайната цена, а намаляването на цените на суровините не произведе същия ефект, което създаде у всички впечатлението, че основните участници са координирали много добре определянето на цените?

3.2.5 Настъпил е моментът Комисията да приеме един не толкова стриктен и по-отворен подход на действие по отношение на политиката в областта на конкуренцията. Ето защо ЕИСК приканва Комисията да проведе обсъждания и я насърчава да покаже нова амбиция в тази толкова важна за европейската интеграция област.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — авторското право в икономиката на знанието“

COM(2008) 466 окончателен

(2009/C 228/08)

На 16 юли 2008 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга — авторското право в икономиката на знанието“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2009 г. (докладчик: г-н RETUREAU).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 173 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Целта на настоящата Зелена книга (ЗК) е да бъдат разгледани най-добрите начини за осигуряване на разпространението онлайн на знания в областта на научните изследвания, науката и образованието и да бъде направен опит за разрешаване на някои проблеми, свързани с ролята на авторското право в обществото на знанието.

1.2 Под „авторско право“ се разбира авторското право и сродните му права - понятия, които заменият класическото понятие „литературна и художествена собственост“⁽¹⁾. Авторското право е обект на закрила, която се осъществява с помощта на различни конвенции и международни организации, като по-специално администрираната от СОИС⁽²⁾ на ООН Бернска конвенция и Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (Споразумението ТРИПС).

1.3 Зелената книга се състои от две части. В нея е разгледана общата проблематика на изключенията от изключителните права на носителите на авторски права и сродни права. Втората част от Зелената книга е посветена на проблемите, произтичащи от изключенията и ограниченията, които оказват най-голямо влияние върху разпространението на знания и върху възможността тези изключения да бъдат адаптирани към цифровата ера.

1.4 Изключенията и ограниченията върху авторското право, предвидени в Споразумението ТРИПС, следва да се тълкуват стриктно.

1.5 В рамките на прегледа на единния пазар⁽³⁾ Комисията подчерта необходимостта от насърчаване на свободното движение на знания и иновации. Комитетът напълно подкрепя тази насоченост, която е необходима за по-нататъшното развитие на Лисабонската стратегия.

1.6 Авторското право и сродните му права се разглеждат в девет директиви⁽⁴⁾. Създателите на софтуерни програми се приравняват към авторите на литературни и художествени творби, но в положителното право, както и в практиката, тези права са по-ограничени от „класическото авторско право“.

2. Обща проблематика

2.1 Замисълът на Директивата относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество (наречена DADVSI) се състои в осигуряване на максимална защита на авторите. Според Комисията тя би трябвало да остане напълно приложима в цифровата ера, която се характеризира с „дематериализиране“, и мигновено предаване на литературни и художествени произведения, на технически и научни публикации и на произведения, съхранявани с помощта на софтуерни програми, докато бенефициерите на правата считат, че ползването онлайн на техните произведения им носи малки доходи.

2.2 Понастоящем списъкът на изключения на Общността съдържа едно задължително изключение и 20 незадължителни изключения. Следователно държавите-членки могат да решават дали да прилагат незадължителните изключения и според Комитета това представлява значителна пречка пред действителното хармонизиране на основателните изключения в една икономика на знанието, използваща непрестанно развиващи се технологични средства от цифровата епоха. Но фактът, че списъкът е ограничителен, не позволява на държавите-членки да добавят други изключения. Освен това, в съответствие с изготвения от СТО и СОИС „тест от три етапа“, обхватът на тези ограничения се обуславя от три условия: те се прилагат само в някои особени случаи (например, когато ползвателите са незрящи), не трябва да възпрепятстват нормалното използване на произведението нито да накърняват неоснователно законните интереси на носителя на правата.

⁽¹⁾ Поради разширяването на обхвата му, така че да обхваща нови области и обекти на интелектуалното творчество.

⁽²⁾ Световната организация за интелектуална собственост.

⁽³⁾ СОМ (2007) 724 окончателен от 20.11.2007 г. - Единен пазар за Европа през 21-ви век.

⁽⁴⁾ Някои от тях се отнасят до специалните права, като правата на създателите на бази данни и интегрални схеми.

2.3 Комитетът счита, че тези разпоредби допринасят за постигане на определена степен на хармонизиране. Въпреки това системата, която предвижда незадължително използване на изчерпателен списък и възможност за ограничаване на обхвата на определените изключения при необходимост, поставя много остри проблеми, свързани с прилагането и контрола в случаите, когато произведенията се разпространяват онлайн (по-специално посредством спътници).

2.4 Към списъка би трябвало да се прилага по-твърд подход, свързан с целите на обществото на знанието и на борбата срещу всякаква форма на дискриминация, тъй като целта, предвиждаща хармонизиране, не е постигната - все още съществуват твърде много изключения.

2.5 Основните икономически интереси са свързани най-вече с развлекателните дейности, с някои форми на култура и с игрите, а не толкова със знанието в тесния смисъл на думата, но въпреки това не би било целесъобразно да се прави твърде категорично разграничение между различните категории съдържание, с изключение, разбира се, на порнографско или опасно за младите хора съдържание.

2.6 Тези изключения би трябвало да се прилагат спрямо всички видове увреждания, които ограничават използването на мултимедийното съдържание на Интернет, спрямо образованието на всички нива, включително ученето през целия живот и университетите за хора от третата възраст, спрямо обществените и университетските библиотеки с читални и медиатеки, спрямо лицата, намиращи се в дългосрочна хоспитализация или рехабилитация и лишените от свобода, изследователите от публичния и частния сектор съгласно специфичните договорености с библиотеките и специализираните центрове за документация. Бенефициерите на изключенията би трябвало да разполагат с правни средства за защита, в случай че е невъзможно или изключително трудно да получат достъп. Въпреки това разширяването на обхвата на ограниченията би трябвало да бъде съпроводено с нови условия за изплащане на обезщетения, най-малкото на първоначалните носители на правото⁽¹⁾, както това се прави в случая със заплащането на копие за лично ползване.

2.7 Евентуалните обезщетения би трябвало да се събират от акредитирани дружества за колективно управление, на които е възложено събирането и разпределянето на обезщетенията съгласно критерии за разпределяне, които могат да се променят в зависимост от видовете възприети задължителни ограничения.

2.8 Би трябвало да започнат консултации и преговори между представителите на различните заинтересовани страни, от създателите до ползвателите на произведенията. Въпреки това Комитетът счита, че ако първоначално Комисията може да изготви ръководни насоки, впоследствие би било целесъобразно

да се изготвят минимални „стандартни лицензи“ на Общността, които биха могли да бъдат адаптирани чрез преговори от заинтересованите страни на национално равнище.

2.9 Според Комитета посредничеството на обществените и университетските библиотеки, документационните и изследователски центрове, както и контролът от страна на дружествата за колективно управление, отговарят в достатъчна степен на установените от ТРИПС критерии, които може би са твърде ограничаващи или се тълкуват по твърде рестриктивен начин, тъй като не отчитат нито потребностите на обществото на знанието, нито бурното развитие на използването на Интернет, по-специално в областта на образованието, обучението и обмена между учени и изследователи.

2.10 Редица произведения с образователен, научен или технически характер вече са достъпни на Интернет с „облекчени лицензи“, като GPL⁽²⁾ или „creative common“ за литературните и художествените произведения. Тези лицензи и производството на полезно за обществото на знанието съдържание⁽³⁾ трябва да се насърчават посредством обществени поръчки или подкрепа на институциите, които създават научно и техническо съдържание, както и софтуерни програми с използването на този вид лиценз⁽⁴⁾.

3. Изключения: специфични проблеми

3.1 В Зелената книга се обръща особено внимание на изключенията, които могат в най-голяма степен да насърчат разпространението на знанията, като тези, от които могат да се възползват библиотеките или архивите, разрешенията за разпространение на произведения с образователни или изследователски цели, изключението, от което могат да се възползват хората с увреждания, и възможни изключения за съдържание, създадено от потребителите.

3.2 Цифровизацията на произведенията в библиотеките и архивите с цел запазване и съхраняване на оригинални документи, които понякога са уникални, а също и с цел разпространение на тези произведения онлайн, е в процес на бурно развитие, както показва инициативата за европейската цифрова библиотека Europeana.

3.3 На национално равнище наличието на условия за цифровизация и разпространение на произведения е твърде различно и според Комитета понякога е твърде ограничено. На практика директивата предвижда само едно изключение от правото на възпроизвеждане – консултация със специфични научноизследователски цели и съхраняване за ограничен период от време без търговски цели. Тестът от три етапа се предвижда стриктно, но би могъл да бъде направен по-гъвкав, особено ако се въведе макар и фиксирано обезщетение в полза на авторите.

⁽¹⁾ Авторите като лица, които сами или с помощта на трети лица са замислили и реализирали произведение.

⁽²⁾ Общ публичен лиценз, който се отнася най-вече до свободните софтуерни програми.

⁽³⁾ Вж. становището на Комитета, озаглавено „Сътрудничество и трансфер на знания“ CEE 330/2009.

⁽⁴⁾ Редица големи частни предприятия допринасят активно за финансирането на проекти с такова съдържание индивидуални или свободни лицензи, тъй като виждат в това полезни източници на иновации.

3.4 Изключенията трябва да се отнасят най-напред за най-уязвимите и редки произведения, за списъците от произведения, които се препоръчват на учениците в началното и средното училище и на студентите, тъй като първоначалното образование и ученето през целия живот могат да бъдат обявени от особен национален интерес. Би трябвало да е възможно изборът на ИТ формат да се ограничи до форматите, обхванати от международен стандарт, признат от ISO и съвместими с повечето от съществуващите „отворени“ или „затворени“ формати ⁽¹⁾.

3.5 Броят на копията трябва да се определя въз основа на броя на оторизираните ползватели и в зависимост от точно определените потребности, свързани със съхраняването ⁽²⁾.

3.6 Въпросът за осигуряването на онлайн достъп поражда особени проблеми, които изискват допълнителни гаранции, че производението няма да бъде разпространявано от крайните потребители. Някои от тях биха могли да плашат такси за лицензи и предоставяне на услуга ⁽³⁾.

3.7 Би трябвало да се обмисли изменение на директивата, за да се разреши заемането на произведения онлайн с научно-изследователски и образователни цели при ясно определени юридически и технически условия. Възприетата процедура и задължението добре да се разбират както условията на специалния лиценз, така и специфичните условия, при които се извършва заемането онлайн, следва да допринесат за това у хората, и по-специално у младежта, да се изгради уважение към авторското право. Комитетът винаги е препоръчвал изграждането на уважение към интелектуалното творчество, тъй като то представлява важен етичен елемент от икономиката на знанието.

4. Осиротели произведения

4.1 Осиротелите произведения представляват значителен творчески фонд.

4.2 Комитетът счита, че в Зелената книга са поставени точните въпроси и са предложени пътища за намиране на изключително положителни конкретни решения. След достатъчно задълбочени изследвания биха могли да се публикуват редовно списъци на осиротели произведения. Ако до определен срок не се появи носител на авторските права, производението няма да се включва в публичната област, а в система за закрила, подходяща за авторското право, в случай че в крайна сметка се появи носител на правата. При избора на система за лицензи би могъл да се ползва датският и унгарският опит, но според Комитета типов европейски лиценз е напълно допустим и е за предпочитане.

4.3 Комитетът счита, че не е необходимо да се изготвя специална директива за осиротелите произведения. На практика управлението на тези произведения не предполага нови изключения от авторското право, а специални условия за

управление на лицензите в рамките на правния режим на авторското право. Според Комитета подходящият инструмент би бил създаването на нова глава в настоящата директива.

4.4 Комисията би могла да публикува и периодично да актуализира списъка на институциите, които отговарят за управлението на осиротелите произведения, а след експериментален период от пет или десет години би могла да се проучи възможността за преразглеждане, като това включва публикуване на доклад и статистически данни.

5. Изключения в полза на лицата с увреждания

5.1 Комитетът би желал подходът към вида на уврежданията и трудностите при достъпа до произведенията да не бъде толкова рестриктивен като този, който понастоящем преобладава в редица европейски страни, тъй като освен че срещат трудности при достъпа до тези произведения поради различни увреждания, тези лица по принцип имат ниски доходи, което добавя неоспоримо икономическо и социално неприемливо препятствие пред техния достъп до информация, образование и култура.

5.2 Участието на сдруженията на лицата с увреждания би могло да позволи преформулиране на изключенията относно различните увреждания. Тези сдружения биха могли също да бъдат включени в управлението на специалните терминали, а за най-тежките случаи да предоставят обучен персонал, който да помага на лицата с увреждания. Тази помощ ще се финансира от частни дарения и публични субсидии на сдруженията. Сдруженията, също като акредитираните библиотеки или музеи и дори в сътрудничество с тях, биха могли да договарят с представителите на авторите условията за използване, съдържащи гаранции срещу пиратство. Комитетът счита, че изключенията би трябвало да обхванат и базите данни, тъй като в противен случай достъпът до справочни издания като енциклопедии и речници би могъл да бъде възпрепятстван. Поради това Директивата относно базите данни би трябвало да бъде преразгледана във връзка с упоменатите по-горе съображения, свързани с образованието и достъпа до знания, а също и с оглед на достъпа на лицата с увреждания.

5.3 Сдруженията биха могли да участват и във възпитаване в спазване на лицензите за използване. И в този случай ползвателите трябва да бъдат убедени, че зачитането на авторското право е основно условие за продължаване на творческата дейност. Въпреки това изглежда несправедливо разходите за лиценза и терминалите да се поемат от лицата с увреждания. Необходимо е изключение за всички случаи на увреждания, които затрудняват достъпа до произведенията. Тези разходи трябва да бъдат поети от обществените учреждения, които имат задължението да осигуряват на ползвателите с увреждания достъп до произведенията, включително до базите данни и до софтуерните програми. Законодателството относно базите данни трябва да бъде съответно изменено ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Всеки файл трябва да съдържа „воден знак“, който да препраща към разяснителна бележка на задължителния лиценз, в която се посочват изрично определени ограничения върху използването.

⁽²⁾ Например едно копие, което да се съхранява на място, друго – в друга подобна институция по силата на договор за реципрочно съхраняване и едно копие на сървър с цифрова памет.

⁽³⁾ Например за съставянето на досиета с документи, предназначени за изследователите в определени области, или за лабораториите и други предприятия.

⁽⁴⁾ ... и да обхваща както оригиналните бази данни, така и базите данни „sui generis“ (речници, енциклопедии и др.).

5.4 На практика основните обществени библиотеки и основните музеи могат да бъдат задължени да предоставят творбите в съответната форма, съобразена с конкретното увреждане, като разходите за това се поемат от бюджета за управление на културата на регионално или национално равнище. Такава политика би отговорила на задължението да се води борба за равенство на гражданите и срещу всички форми на дискриминация.

5.5 Предвиденото в директивата изключение за образователни и научноизследователски цели се прилага по твърде рестриктивен начин. То би трябвало да се разшири, без това да се отрази на теста на СТО, като в документа се включи посочване на източника и на автора, както и информация относно ограниченията върху използването и забраната за незаконно копиране.

5.6 Би могло да се създаде система за задължителни лицензи, която да обхване заемането онлайн с образователни и научноизследователски цели въз основа на типов договор между заемните организации и акредитираните организации за колективно управление на правата.

5.7 Изключението следва да може да обхване както частите на произведение, избрано от вземащите решения компетентни педагози, така и цели произведения. Критерият би трябвало да се определя въз основа на съображения, свързани с образованието. Това би засилило правната сигурност, без да накърнява правото на възпроизвеждане. Засиленото хармонизиране в един трансевропейски образователен контекст би позволило да се избягват случаи, в които действие, което е законно в една държава, се счита за пиратство в друга държава.

5.8 Дистанционното обучение предполага възможност копията (педагогическите досиета) да бъдат използвани у дома, по-специално от студентите, но също и от европейските граждани, които живеят в трети страни.

6. Съдържание, създадено от позвателите

6.1 Този въпрос става все по-актуален в контекста на сътрудничеството за създаване на Web 2.0 ⁽¹⁾. Авторското право или

алтернативният лиценз, предложен от първоначалния автор, могат да бъдат трансформирани и доразвити, без това да се счита за пиратство.

6.2 Най-простото решение за този тип инициативи като енциклопедиите, съставяни от ползвателите, би било определянето на подходящ лиценз като лицензите на „creative commons“ или на „wikipedia“ и изпълняването на модераторски функции от първоначалния автор преди всяко добавяне на нов текст или промяна, като същевременно се осигурява плурализъм на идеите.

6.3 Този конкретен случай също показва, че Интернет трудно съжителства с авторското право.

6.4 Възнаграждението на авторите, чиито произведения се разпространяват в Интернет, се формира по-рядко от заплащането на преки лицензионни такси, отколкото от непреките приходи, например от рекламата, а още по-малко от абонаменти. Въпреки че абонаментите също се развиват, „бизнес моделът“ на Интернет използва нетрадиционни решения за разпространение, които се характеризират с „дематериализиране“ и цифрово предаване. От тази гледна точка ние все още сме в преходен период на търсене на нови методи на възнаграждение ⁽²⁾, тъй като разходите за производство и предаване на цифровите произведения не могат да се сравнят с много по-високите разходи за продажбата на произведения на материален носител.

6.5 Остава да се намери баланс между новите форми на разпространение, технологиите за възпроизвеждане, потребностите на обществото на знанието и правата на авторите. Този баланс няма да се постигне с масово прилагане на единствено репресивни мерки, насочени основно към една възрастова група, към която се отправят все повече обвинения, при положение, че няма законодателство и не се търсят нови форми на възнаграждение на авторите. Спешно трябва да се постигне напредък във връзка със сегашните ограничения, предвид мащаба и бързината на технологичното развитие.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Web 2.0 се нарича интерфейсът, който дава възможност на ползвателите на Интернет да взаимодействат както със съдържанието на страниците, така и помежду си, което превръща Web 2.0 в общностна и интерактивна мрежа.

⁽²⁾ Като в инициативите на Google и по-наскоро в инициативи на Microsoft.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към съвместно планиране на научноизследователската дейност: сътрудничество с цел по-ефективен отговор на общите предизвикателства“

COM(2008) 468 окончателен

(2009/C 228/09)

На 15 юли 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към съвместно планиране на научноизследователската дейност: сътрудничество с цел по-ефективен отговор на общите предизвикателства“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2009 г. (докладчик: г-н Josef ZBORIL).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 104 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението и отбелязва, че предложената концепция за въвеждане на трансгранично управление на научноизследователските и развойните дейности има изключително голямо и неотложно значение, по-специално с оглед ускоряване на напредъка във важни области на НИРД. „Европейският стратегически план“ разработва функционална система, основаваща се на най-добрите практики.

1.2 Ето защо държавите-членки следва да започнат процес на засилване на сътрудничеството си в областта на НИРД, с цел да дадат по-добър отговор на основните обществени предизвикателства от европейски или световен мащаб - процес, в който публичната научноизследователска дейност има ключова роля. В този смисъл ЕИСК също така приветства и се присъединява към заключенията по този въпрос от заседанието на Съвета по конкурентоспособност, проведено на 2 декември 2008 г.⁽¹⁾ и одобрява съдържащите се в тях декларации.

1.3 ЕИСК е убеден в необходимостта от установяване на фундаментални стратегически рамки в зависимост от политическите приоритети на ЕС. Въвеждането на предложения подход ще изисква преди всичко силна политическа воля.

1.4 ЕИСК посочва, че не трябва да се отдава прекалено голямо значение на низходящия подход. Той смята, че е необходимо да се използва преди всичко възходящият принцип, така че да се отговори на стратегическите интереси на заинтересованите участници и на възможностите за споделяне на най-добрия капацитет за НИРД.

1.5 Освен това Комитетът подчертава, че тази координация няма да бъде постигната лесно, по-специално поради конкретните интереси на някои страни и липсата на политическа воля по отношение не само на споделянето на знанията, но и на капацитета за НИРД.

1.6 ЕИСК подкрепя напълно идеята, според която трябва неотложно да се увеличат финансовите и човешките ресурси в контекста на надпревара с големите икономически конкуренти. Това обаче в никакъв случай не бива да се отразява на научното сътрудничество, включващо тези страни и техните научноизследователски организации⁽²⁾.

1.7 Същевременно Комитетът констатира, че въвеждането на съвместното планиране на трансграничните НИРД ще бъде изключително трудно, като се има предвид, че то ще изисква нов, по-открит подход и по-голяма готовност за сътрудничество⁽³⁾ и че такава промяна на нагласата не се постига лесно.

1.8 Като признава и оценява широката гама от вече съществуващи трансгранични съвместни проекти и сътрудничества, както и отличните резултати от тях, Комитетът препоръчва от такива програми да се извлече съответният опит, който да се използва в тази нова концепция за стратегическо планиране. Съответните поуки трябва да бъдат извлечени също и от неуспехите по време на проектирането на процесите на съвместно планиране на научноизследователската дейност.

⁽¹⁾ Съвет на Европейския съюз, 3 декември 2008 г. (16.12) 16775/08, RECH 411; COMPET 551; ANNEX.

⁽²⁾ Вж. по-специално становище INT/461: CESE 1021/2009 от 11.6.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

⁽³⁾ Вж. по-специално становище INT/448: CESE 330/2009 от 26.2.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

1.9 Едно по-ефективно и по-бързо прилагане на придобитите научни познания ще изисква подходящо участие от страна на частния сектор в цялостния процес. От друга страна Комитетът посочва, че участието на частния сектор е свързано с трудности, по-специално що се отнася до използването на резултатите, въпроса за интелектуалната собственост и др ⁽¹⁾.

1.10 ЕИСК смята, че за тези дейности на Общността от първостепенно значение е да се създадат качествени работни рамки, които да насърчават участието на различните държави-членки и преди всичко техния капацитет за НИРД, за да се подкрепи и мобилизира необходимият възходящ подход, както и, преди всичко, необходимите източници на финансиране. Абсолютно е необходимо да се предвиди достатъчна мобилност на средствата и рамка за подкрепа, за да се премахнат евентуалните пречки.

1.11 При изготвянето на тези работни рамки е целесъобразно не само да се вземат предвид факторите, които могат да доведат до синергиен ефект на подкрепа, но и да се анализират подробно рисковете, които застрашават концепцията за съвместно европейско планиране.

1.12 Както вече е правил това и по други поводи, Комитетът заявява отново, че е неотложно създаването на европейски научноизследователски инфраструктури ⁽²⁾, които да укрепват общите цели на съвместното планиране и да допринасят за повишаването на европейската добавена стойност. Поради това ЕИСК приканва държавите-членки в най-скоро време да подемат тази инициатива на Комисията по новаторски начин.

1.13 Комитетът приветства създаването на „Група на високо равнище за съвместно планиране“, която да набележи избраните за съвместно планиране теми след провеждането на широки обществени консултации с различните регионални, национални и европейски научни общности и, където е целесъобразно, с частния сектор. В резултат на тези дейности Съветът, след като получи очакваното предложение от Комисията, би следвало да може да одобри инициативи за съвместно планиране най-късно през 2010 г.

2. Въведение и представяне на документа на Комисията

2.1 Европа трябва да инвестира повече в научните изследвания и същевременно да го прави по-разумно, за да осъществи заявения проект – балансирано и устойчиво развитие. В Лисабонската стратегия се посочва, че най-неотложната цел е преходът към общество на знанието, основано

върху науката, технологиите и иновациите и се призовава за увеличаване и подобряване на инвестициите в научноизследователска дейност.

2.2 Съвместното планиране е нова инициатива, която бележи промяна в европейското сътрудничество в областта на научноизследователската дейност. То предлага доброволен механизъм за обновено партньорство между държавите-членки на базата на ясни принципи и прозрачно управление на най-високо равнище. Целта му е да повиши ефективността и въздействието на националното финансиране на публичната научноизследователска дейност в стратегическите области. Съвместното планиране е насочено преди всичко към публичните научноизследователски програми, което предполага сътрудничество между публични институции. Въпреки това промишлеността, както и други заинтересовани страни, трябва да играят роля в консултативния процес и при осъществяването на някои конкретни инициативи на съвместно планиране.

2.3 Разглежданото съобщение отговаря на исканията на заинтересованите страни в подкрепа на доброволен възходящ подход, съчетан със стратегически насоки на европейско равнище, както и на отхвърлянето на метод, създаден въз основа на универсален модел.

2.4 Разглежданото съобщение представлява една от петте политически инициативи, предвидени от Комисията през 2008 г., като продължение на Зелената книга „Европейското научноизследователско пространство: нови перспективи“ ⁽³⁾. Съобщението се отнася по-специално до направлението „Оптимизиране на научноизследователските програми и приоритети“ и представлява нов етап от създаването на „пета свобода“, като премахва пречките пред свободното движение на знания.

2.5 В сравнение с основните си партньори Европа продължава да не инвестира достатъчно в научноизследователска дейност и разходите за НИРД в публичния и частния сектор останаха като цяло непроменени през последното десетилетие. Европа не само трябва да увеличи бързо и в значителна степен средствата, изразходвани в областта на НИРД, но и да намери нови и иновационни начини за по-ефективно и по-ефикасно използване на ограничените ресурси, заделени за НИРД. Освен това Европа би трябвало да укрепи капацитета си за превръщане на резултатите от научноизследователската си работа в ползи за обществото и икономиката.

⁽³⁾ Освен разглежданото съобщение, през същата година Комисията прие: — Препоръка относно управлението на интелектуалната собственост при дейностите, свързани с трансфера на знания и кодекс на добра практика, предназначен за университетите и другите обществени научноизследователски организации C(2008) 1329 от 10.4.2008 г.; — Съобщение относно „Успешни кариери и повишена мобилност: европейско партньорство за изследователи“, COM(2008)317 от 23.5.2008 г.;

Освен това Комисията е в процес на изготвяне на Регламент на Съвета относно правна рамка на Общността за европейските научноизследователски инфраструктури (ERI) и съобщение относно Стратегическа европейска рамка за международно сътрудничество в областта на науката и технологиите.

⁽¹⁾ Вж. по-специално становище INT/448:CESE 330/2009 от 26.2.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

⁽²⁾ Становище INT/450 – CESE 40/2009 – 2008/0148 (CNS) (все още не публикувано в ОВ).

2.6 През последните години държавите-членки и Общността предприеха редица инициативи с цел стимулиране на ефективността на публичната научноизследователска дейност. Заинтересованите страни откритоа като слабост на НИРД в ЕС слабото равнище на сътрудничество и координация между националните публични програми в областта на НИРД. Въпреки положените през последните години усилия за преодоляването на този недостатък, НИРД на европейско равнище остава дълбоко разпокъсана.

2.7 Понастоящем 85 % от публичните научноизследователски и развойни дейности се планират, финансират, проследяват и оценяват на национално равнище, без особено сътрудничество или координация между отделните страни. По-малко от 6 % от общите инвестиции в НИРД и само 15 % от европейската НИРД за граждански цели, финансирана с публични средства (10 % от които от междуправителствени организации и програми и 5 % от рамковата програма) са включени в рамките на трансграничното финансиране на сътрудничество.

2.8 Не става въпрос за това всички научноизследователски програми да се осъществяват в рамките на сътрудничество и да се спрат чисто националните програми. Проблемът е свързан по-скоро с факта, че досега в областите от стратегическо значение за цяла или за голяма част от Европа раздробяването на публичните научноизследователски програми води до ниска рентабилност и струва скъпо на Европа, като същевременно ѝ пречи да постигне поставените обществени цели.

2.9 Някои от най-големите научни успехи на Европа бяха постигнати чрез трансгранично обединяване на средствата, заделени за НИРД, и най-вече благодарение на създаването на съвместни научноизследователски структури⁽¹⁾. Тези общи инициативи обаче биха имали по-голямо въздействие, ако тази проблематика се ползваше със стратегически насочено внимание, придружено от достатъчна политическа ангажираност, прозрачност и гъвкавост. Увеличаването на броя на тези инициативи и на обхвата на Седма рамкова програма не би имало смисъл без ефективно съвместно стратегическо планиране.

2.10 Съвместното планиране означава промяна на структурата на европейската научноизследователска дейност. Става въпрос за дългосрочен стратегически процес, чиято крайна цел е да се укрепи способността на Европа да отговори на основните икономически и обществени предизвикателства (като напр. взаимосвързаните проблеми, отнасящи се до климата и енергетиката). Съвместното планиране означава да се постигне структуриращ ефект, за да се повиши ефективността и въздействието на финансирането на публичната научноизследователска дейност. Съвместното планиране предполага държавите-членки да имат готовност да се насочат към определянето и осъществяването на общи научноизследователски програми за многогодишни, договорени съвместно дейности и механизми за финансиране.

2.11 Съвместното планиране изисква нова нагласа от страна на държавите-членки. Преди всичко то изисква от страна на държавите-членки конкретни ангажменти и действия. Те трябва да преосмислят и реорганизируют начина на изготвяне и осъществяване на научноизследователските програми, като ги насочат към общи цели. Поради това съвместното планиране трябва да бъде доброволен процес, основан на принципа на променливата геометрия и свободния достъп.

2.12 Съвместното планиране не предполага априори финансиране от страна на Общността, въпреки че Седмата рамкова програма може, разбира се, да служи като катализатор. Става въпрос, преди всичко, да се накарат държавите-членки да изработят съвместни стратегии и да обединят националните си ресурси. Същевременно то не изключва възможността за допълнително финансиране от общностните фондове, в зависимост от добавената стойност, европейското измерение и евентуалното структуриращо въздействие на съответните инициативи.

2.13 Комисията предлага прагматична методология за осъществяването на съвместното планиране в ограничен брой договорени области. Методологията на съвместното стратегическо планиране се основава на опита, натрупан от европейските технологични платформи, като същевременно е адаптирана към програмите за публична научноизследователска дейност. Тя обхваща последователните етапи, отговарящи на жизнения цикъл на научноизследователските програми, от разработването до осъществяването им, като се премине през фазите на проследяване и оценка.

2.14 Съвместното планиране може да бъде улеснено при наличието на някои рамкови условия:

- споразумение относно определен брой общи принципи и процедури за партньорски проверки („научни правила на играта“);
- разработване на общи методики за дейностите по прогнозиране и съвместна оценка на националните и регионалните програми или инвестиции в определени области на научноизследователската дейност („стратегически правила на играта“, които изискват гъвкавост и интуиция по отношение на непредвидимите елементи);
- определяне на общи принципи за трансгранично финансиране на научноизследователските дейности от страна на националните или регионалните власти („финансови правила на играта“);
- ефективни мерки за гарантиране на защитата на правата върху интелектуална собственост, както и за улесняване на разпространението и оптималното използване на резултатите от научноизследователската дейност.

⁽¹⁾ Вж. по-специално становище INT/450: CESE 40/2009 – 2008/0148 (CNS) от 15.1.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства съобщението и отбелязва, че предложената концепция за въвеждане на стратегическо трансгранично управление на НИРД е от изключително и неотложно значение, по-специално за ускоряване на напредъка във важни области на НИРД. В този смисъл ЕИСК приветства и подкрепя също и заключенията на Съвета по конкуренция от 2 декември 2008 г. по този въпрос и споделя твърденията, направени в рамките на този форум.

3.2 Концепцията предлага положителни аспекти, като се има предвид стремежът за възможно най-ефикасно използване на публичните фондове посредством стратегическото координиране на фундаменталните насоки на научноизследователската дейност, както и за подобряване „отвътре“ на капацитета за НИРД посредством разширено международно сътрудничество в рамките на съвместно планиране и осъществяване научноизследователски проекти.

3.3 Комитетът приветства изготвената оценка на въздействието и направения на тази основа избор измежду четирите възможни варианта на „европейския стратегически план“, който разработва функционална система, опираща се на най-добрите сегашни практики, според която темите на съвместното планиране ще бъдат определяни от държавите-членки.

3.4 От друга страна Комитетът приветства избора на енергийните технологии за пилотен проект по отношение на координацията и напълно подкрепя този проект и възприетия от него нов подход в становището си относно плана SET ⁽¹⁾.

3.5 ЕИСК е убеден в необходимостта от установяване на фундаментални стратегически рамки в зависимост от политическите приоритети на ЕС.

3.6 ЕИСК посочва, че не трябва да се придава прекалено голямо значение на низходящия подход. Той смята, напротив, че ако се опираме на сегашните характеристики на съществуващите международни научни мрежи, които обхващат многобройни изследователски звена и са подкрепени отчасти от международни агенции като МАЕ (Международна агенция по енергетика), е необходимо да се прилага предимно възходящият принцип, за да се приобщи различните заинтересовани участници в съответните проекти, така че да се отговори на техните стратегически интереси и на възможностите за споделяне на най-добрия капацитет за НИРД. Международните научни конференции могат да представляват подходящ форум за тази цел и да им се възложи изготвянето на подходящи предложения.

3.7 Комитетът подчертава, че такава координация няма да бъде постигната лесно, по-специално поради конкретните интереси на някои страни и липсата на политическа воля по отношение не само на споделянето на знанията, но и на капа-

цитета за НИРД. За успешното осъществяване на тази концепция на практика ще бъдат необходими откритост и прозрачност.

3.8 Като признава и оценява широката гама от вече съществуващи трансгранични сътрудничества и съвместни проекти, и отличните им резултати, Комитетът препоръчва от такива програми да се извлече съответният опит, който да се използва в тази нова концепция за стратегическо планиране. Съответните поуки трябва да бъдат извлечени също и от неуспехите при съвместното планиране на научноизследователската дейност.

3.9 ЕИСК подкрепя напълно идеята за неотложно осъществяване на тази концепция, като същевременно се укрепят финансовите и човешките ресурси, за да може Общността да подобри своята позиция и икономическата си конкурентоспособност в надпреварата с основните си конкуренти, Съединените щати и азиатските страни. Това обаче в никакъв случай не бива да се отразява на научното сътрудничество, включително с тези страни и техните научноизследователски организации ⁽²⁾.

3.10 Същевременно Комитетът констатира, че въвеждането на съвместното планиране на трансграничните НИРД ще бъде изключително трудно, като се има предвид, че то ще изисква нов, по-открит подход и по-голяма готовност за сътрудничество ⁽³⁾ и че такава промяна на нагласата не се постига лесно.

3.11 По-бързото и по-ефикасното прилагане на придобитите научни знания, което представлява крайната цел на съвместното стратегическо планиране, и постигането на собствени научни решения изискват подходящо участие на частния сектор в целия процес. Комитетът отбелязва, че концепцията за съвместно програмиране позволява подобно участие. От друга страна той посочва, че участието на частния сектор е свързано с трудности, по-специално що се отнася до използването на резултатите, въпроса за интелектуалната собственост и др. ⁽⁴⁾.

3.12 Процесът на иновации, т.е. конкретното приложение на получените научни знания, ще зависи от местни фактори от твърде разнородно естество, като например съществуващата инфраструктура, достъпът до капитал, данъчната тежест или данъчните облекчения, отнасящи се до някои видове инвестиции, а също и опитът на промишлеността по отношение на подобни видове инвестиции. Може да става въпрос и за преки стимули за инвестиции, като освобождаването от данък. Тези фактори могат да породят противоречия в самите проекти.

⁽¹⁾ Становище относно Европейски стратегически план за енергийните технологии (ОВ C 27, 3.2.2009 г., стр. 53)

⁽²⁾ Вж. по-специално становище INT/461: CESE 1021/2009 от 11.6.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

⁽³⁾ Вж. по-специално становище INT/448: CESE 330/2009 от 26.2.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

⁽⁴⁾ Вж. по-специално становище INT/448: CESE 330/2009 от 26.2.2009 г. (все още не публикувано в ОВ).

4. Специфични бележки

4.1 Очевидно най-неотложните предизвикателства, пред които е изправено понастоящем обществото (изменението на климата, ефективните производство и потребление на енергия, включително и от възобновяеми източници, сигурността, здравеопазването и застаряването на населението), ще трябва да бъдат предмет на приоритетно планиране и решения в рамките на съвместна стратегия въз основа на научно-техническото развитие, с оглед намирането и прилагането на достатъчно бързи и ефикасни решения.

4.2 Въпросните елементи са основната стратегическа област на фундаменталните научни изследвания, финансирана предимно с публични средства, процесите на съвместно стратегическо планиране и научните решения. В този контекст е целесъобразно да се овладее преди всичко началната фаза на всеки проект, по-специално набелязването на желаните участници и разработването на достатъчно мотивираща визия за проекта, която да е в състояние да привлече качествени участници.

4.2.1 Целесъобразно е обаче предложението да не изключва по никакъв начин областта на чистите фундаментални изследвания. Напротив, то трябва да включва сътрудничеството в тази област, където априори не може да се разчита на конкретно приложение. Историята показва, че именно фундаменталните изследвания водят до най-големите успехи, като например лазерът, квантовата механика или теорията за електромагнетизма.

4.3 Въпреки че предложеното съвместно стратегическо планиране ще се осъществява и финансира от участващите държави-членки, е целесъобразно на началния етап от разработването на обща визия органите на Общността да се намесят по отношение на стартирането и най-вече по отношение на координацията. Комисията и други институции и органи могат да действат като посредници и би трябвало да бъдат готови при поискване да оказват помощ на държавите-членки, участващи в инициативи за съвместно планиране. Впоследствие Съветът на Европейския съюз би трябвало да обезпечи ефективно проследяване на дейностите. Благодарение на този отворен подход държавите-членки ще бъдат в течение на предвидените или текущите инициативи.

4.4 Освен това е от първостепенно значение съвместното планиране да възприеме реалистичен и гъвкав подход и да се процедира поетапно, за да се оптимизират структуриращият му потенциал и приносът му към обществото.

4.5 ЕИСК смята, че за тези дейности на Общността от първостепенно значение е необходимо да се установят и създадат качествени условия за работа, които да насърчават участието на различните държави-членки и преди всичко на техния капацитет за НИРД, за да се подкрепи и мобилизира необходимият възходящ подход, както и най-вече необходимите източници на финансиране. За тази цел е целесъобразно

Комисията незабавно да улесни сътрудничество между заинтересованите страни въз основа на съществуващите съвместни програми за научни изследвания. Абсолютно необходимо е да се предвиди достатъчна мобилност на средствата и рамка за подкрепа.

4.6 При изготвянето на условията за работа е целесъобразно не само да се вземат предвид факторите, които могат да доведат до синергиен ефект на подкрепа, но и да се анализират подробно рисковете, които застрашават концепцията за съвместно европейско планиране и конкретното прилагане на резултатите. Подценяването на тези рискове би могло да доведе до неуспех на обещаващи идеи по време на етапа на реализация. Съобщението и съпътстващите го документи показват, че Комисията е разгледала подобаващо тези фактори.

4.7 Пилотният проект, който представлява планът SET, трябва да бъде внимателно проследен и да се анализират осъществяваните в тази рамка процеси, с цел този опит да доведе до подобряването на място на европейския стратегически план за програмиране на трансграничното сътрудничество в областта на НИРД. За европейските среди в областта на НИРД това ще бъде процес на емпирично придобиване на знания.

4.8 Целесъобразно е новите трансгранични организационни структури на НИРД да се създават в области, в които те ще доведат до осезаем принос на европейско равнище и ще създадат несъмнена добавена стойност. Затова ЕИСК смята, че е необходимо да се използва напълно потенциалът на организационните структури, които са се доказали (въз основа на научни постижения или примери за успешно международно сътрудничество) или които дават възможност за ефективно развитие.

4.9 Комитетът споделя идеята за разделянето на процеса на съвместно стратегическо планиране на НИРД и тяхното осъществяване на три етапа.

4.9.1 На първо място трябва да се изработи **обща визия** за договорената област, която да определя дългосрочната/ите цел/и, подкрепена/и на политическо равнище. Тази визия би трябвало да се основава на надеждни елементи, на консултации със заинтересованите страни, по-специално с научната общност и промишлеността, както и на съвместна оценка на съществуващите програми и механизми.

4.9.2 Въз основата на тази визия е целесъобразно да се изготви **стратегическа програма за изследвания**, която да съдържа конкретни, измерими, достижими, реалистични и обвързани с времето (SMART) цели. Тази стратегическа програма за изследвания би трябвало да осигури необходимите за целите на проекта човешки, финансови и организационни ресурси и по този начин да позволи оптималната подготовка на проекта благодарение на необходимото познаване на контекста в дадена научна област.

4.9.3 За осъществяването на **стратегическата програма за изследвания** е целесъобразно да се използва и укрепи целият арсенал от инструменти в областта на публичните изследвания (национални и регионални програми за научни изследвания, междуправителствени изследователски организации и програми за сътрудничество, научноизследователски инфраструктури, програми за мобилност и др.). Осъществяването ѝ може да включва евентуално финансиране и използване на инструменти на Европейския съюз посредством рамковата програма. Ще трябва да се осигурява редово проследяване и оценка на постигнатия от проекта за съвместна научноизследователска дейност напредък и резултатите да бъдат представяни на политическо равнище.

4.10 Предвид факта, че съвместно планираните проекти ще се финансират от държавите-членки по примера на европейските научноизследователски инфраструктури, е от основно значение

да се осигури координирането на това финансиране. Комитетът подчертава, че е необходимо да се намерят подходящите синергии между създаването на европейските изследователски инфраструктури, съвместното планиране и Седма рамкова програма. Същевременно Комитетът отбелязва, че някои държави-членки не се отнасят към тези инициативи с достатъчна сериозност.

4.11 Комитетът приветства създаването на „Група на високо равнище за съвместно планиране“, която да набележи темите за съвместно планиране след провеждането на широки консултации с различните регионални, национални и европейски научни общности и, където е целесъобразно, с частния сектор. В резултат на тези дейности Съветът, след като получи очакваното предложение от Комисията, ще може да одобри инициативи за съвместно планиране най-късно през 2010 г.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО по отношение на банки – филиали на централни институции, определени елементи на собствения капитал, големи експозиции, надзорна уредба и управление при кризи“

COM(2008) 602 окончателен – 2008/0191 (COD)

(2009/С 228/10)

На 22 октомври 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 47 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО по отношение на банки — филиали на централни институции, определени елементи на собствения капитал, големи експозиции, надзорна уредба и управление при кризи“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2009 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 179 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и заключения

1.1 Комитетът одобрява инициативата на Комисията, която е в съответствие с нейните действия за непрекъснато актуализиране на мерките, насочени към подобряване и осъвременяване на законодателната рамка на споразумението от Базел; по принцип Комитетът е съгласен и с предложените разпоредби за прилагане, освен с някои отделни аспекти, които не променят общата рамка.

1.2 **Хибридните капиталови инструменти**, които имат характеристики както на капиталови, така и на дългови инструменти, понастоящем са подчинени на национални правила, които би трябвало да бъдат хармонизирани, за да се създадат справедливи конкурентни условия на международно равнище. Комисията не дава точно определение на тези инструменти, тъй като те приемат различни и променящи се форми, но определя основни принципи за тяхната допустимост: първоначалният им матуритет не трябва да е под 30 години и те следва да бъдат изцяло платени и замислени така, че да поемат всички загуби. Освен това не трябва да се развиват прекалено много по отношение на собствения капитал. Националните власти имат правомощието да се намесват, за да спрат аномалните растежи.

1.3 Що се отнася до **свързаните клиенти**, с предложението се въвежда понятието за риск, произтичащ от трудностите на едно предприятие, от което друго предприятие е финансово зависимо, а задълженията за информиране са опростени, хармонизирани и реструктурирани. По отношение на големите рискове най-голямата новост е въвеждането на **единен лимит от 25 %, който включва и междубанковите депозити**. ЕИСК счита, че последната разпоредба, продиктувана вероятно от „катастрофалния“ сценарий в последно време, е необходимо да бъде преразгледана, предвид важната роля, която тези депозити играят като регулатор на ликвидността, и предвид сравнително малкия риск, който те носят в нормална ситуация, в сравнение с други видове експозиции.

1.4 С предложението се въвежда разпоредба, която предвижда запазването на значителен икономически интерес, не по-малък от 5 %, за всички емитенти, посредници и управители, които са участвали пряко в преговорите, структурирането и съставянето в писмен вид на първоначалното споразумение, въз основа на което се издават облигациите. Разпоредбата изглежда е подбудена от изключително лошия опит с американските обезпечени дългови облигации (CDO - collateralized debt obligations), които обаче имат различни характеристики и произход от нормалните секюритизации. ЕИСК поставя въпроса за въздействието на тази нова разпоредба върху ликвидността на пазарите.

1.5 На държавите-членки се дава възможност да изключват от изчислението на експозициите **вътрешногруповите рискове, когато контрагентите са установени в една и съща държава-членка**. Комитетът е запознат с причините от правно естество, които биха попречили на прилагането на това правило по отношение на контрагентите, установени в други държави-членки, но счита, че при нормални условия несъобразяването с чуждестранните контрагенти би навредило на глобалната оценка на рисковете за въпросното предприятие. Разумно решение би било да **се разширят дерогациите, включвайки цялата група въз основа на оценки на всеки отделен случай**, като това улеснение бъде отменено, ако се появят признаци на трудности.

1.6 Като се позовава на разпоредбата по-горе, но в по-общ аспект, Комитетът се произнася още веднъж срещу **възможността за държавите-членки да приемат или не някои разпоредби**, тъй като това противоречи на принципа за хармонизиране и еднакви конкурентни условия.

1.7 Според ЕИСК особено внимание би трябвало да се обърне на риска, който представлява потенциалната експозиция, свързана с използването на неизползвани кредитни линии по **кредитните карти**: експозиция, която би могла бързо да нарасне в периоди на ограничения на потребителския и ипотечния кредит.

1.8 По отношение на **надзорната уредба**, с предложението за директива се въвеждат редица нови правила за повишаване на ефективността на проверките: преди всичко се взема под внимание **„клонът, съществен от гледна точка на системните рискове“**, който трябва да бъде подложен на надзор в приемащата държава, когато се сметне, че е в затруднено положение, и след споразумение между властите на заинтересованите държави; ЕИСК одобрява тези разпоредби, но подчертава, че е необходимо да се предвидят мерки в случай на внезапни и непредвидени събития.

1.9 Накрая ЕИСК отбелязва с особено задоволство създаването на **колегиуми от надзорни органи**, които са установени от консолидиращия надзорен орган и включват органите на държавите-членки, където са установени предприятията на дадена група. Такава инициатива може само да подобри ефективността на контрола върху групите и бързото приемане на подходящи мерки в случай на необходимост.

2. Въведение

2.1 Кризата на финансовите пазари накара Комисията да ускори текущата процедура, за да се засилят и при необходимост да се променят действащите правила относно структурата на капиталовите изисквания на финансовите институции, приети в рамките на споразумението Базел II с Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО. Следва да се отбележи, че обсъждането на новите разпоредби беше вече в ход, когато кризата се прояви. Би трябвало да се осъществи структурна реформа на пазарите след публикуването на Бяла книга, предвидено за юни 2009 г. Разглежданото предложение съдържа редица мерки, с които се цели:

- узаконяване на позицията на държавите-членки, които прилагат дерогации, предвидени в член 3 от предходната директива по отношение на дерогациите от пруденциалните правила, предоставени на **банковите мрежи**, като тази възможност се разширява и за други държави-членки; в дерогациите се включват банковите мрежи, чиито активи надхвърлят 311 милиарда евро и които представляват над 5 милиона членове (кооперативни банки, банки-филиали на централни институции);
- установяване на принципи и правила, които не са били определени в рамките на общностното законодателство, по-специално по отношение на **хибридните капиталови инструменти**;
- изясняване на надзорната рамка за управление на кризи и създаване на колегиум за надзор.

2.2 Предложението за директива беше предшествано от консултация по Интернет със заинтересованите страни; текстът е изготвен, като са взети под внимание получените препоръки, разбира се, при спазване на основните принципи, от които се ръководеше тази консултация:

- междубанковите експозиции не са защитени от риск и затова следва да бъдат подложени на ограничения;
- секюритизацията на кредитите трябва да предполага инициаторите и спонсорите (посредниците) да продължават да поемат част от рисковете, свързани със секюритизирани експозиции. Освен това следва да бъде наложено задъл-

жението за мярката за надлежно старание и прецизност във връзка с бизнес модела „прехвърляне на кредитния риск чрез емитиране на ценни книжа“ (на английски език „originate to distribute“);

- за всички трансгранични банки следва да бъдат създадени колегиуми от надзорни органи със задължението за участниците в тях да предвидят механизъм за медиация посредством Комитета на европейските банкови надзорници.

2.3 ЕИСК оценява конструктивния дух на тези предложения на Комисията и одобрява общата им насока. Събитията, на които станахме свидетели, но най-вече някои факти и спорни действия, урониха доверието на обществеността във финансовата система като цяло и налагат приемането на подходящи мерки. Въпреки това е необходимо строгият характер на пруденциалните правила да не ощетява излишно операторите и клиентите. Като актуалната криза показва, пруденциалните правила, гарантирайки стабилността и устойчивостта на пазарите, изпълняват също и функция с висока социална стойност.

3. Хибридните инструменти

3.1 **Хибридните капиталови инструменти имат** характеристики както на собствен капитал (акции), така и на дългов капитал (облигации); те предлагат по-голяма печалба от последните, но за разлика от акциите при тях няма право на глас или това право е ограничено.

3.1.1 Поради липса на европейско законодателство, допустимостта на хибридните инструменти е обект на различаващи се национални критерии. Ето защо конкурентните условия не са хармонизирани и дават възможност на транснационалните банки за „надзорен арбитраж“. Комисията се въздържа да даде точно определение на хибридните инструменти, тъй като счита, че поради иновациите има опасност то бързо да остарее или да се окаже непълно: вместо това тя предпочита да посочи основните принципи за тяхната допустимост.

3.1.2 По принцип допустимите инструменти като „първоначален собствен капитал“ (капитал от първи ред) са всички онези, които напълно покриват загубите; това определение обхваща хибридните инструменти, които, освен че отговарят на по-горе описаните условия, трябва да бъдат постоянно на разположение и да са от най-нисък разряд при ликвидация. Тези условия, вече установени от Г-10 през 1998 г., не бяха включени в общностното законодателство.

3.1.3 В допълнителни указания и условия се посочва, че хибридните инструменти следва да имат падеж с неопределен срок или първоначалният им матуритет да е над 30 години. Те покриват загубите при нормални условия и представляват кредит от най-нисък разряд при ликвидация; следователно те помагат на институциите да продължат нормално своята дейност без да пречат на рекапитализацията. ЕИСК заявява своето съгласие относно мерките, които Комисията възнамерява да приеме.

3.2 Предложението на Комисията предвижда също така редица **количествени лимити за хибридните инструменти**, които не трябва да се развиват прекалено много в ущърб на акционерния капитал или на собствения капитал при институции, които не са на акционерна основа. Надзорните органи могат да отменят тези лимити при извънредни ситуации.

3.2.1 Особени разпоредби се прилагат към банките, които не са на акционерна основа, като например кооперативните банки: удостоверенията за членство, определени като „най-нискоразредните инструменти“, са считани за конвертируеми хибридни инструменти, стига да са изцяло платени.

3.3 Нови мерки както от качествено, така и от количествено естество, предвидени за хибридните инструменти, могат да повлияят върху бъдещите стратегии на финансовата система; има опасност обаче някои радикални промени в краткосрочен план да нанесат вреда на пазарите. Комисията предлага в директивата да се предвиди **преходен период от 30 години**: срок, който ЕИСК счита за подходящ в сегашната ситуация и в обозримия краткосрочен и средносрочен план, но който може би е по-рискован в дългосрочен план. На практика обаче, като че ли други решения не съществуват.

4. Големите експозиции

4.1 Разпоредбите, приложими към големите експозиции, датират от 1992 г. и оттогава не са променяни. Скорошните събития показаха необходимостта от нови правила. В предложението на Комисията се вземат под внимание повече рисковете, присъщи на някои експозиции, и успоредно с това има стремеж към намаляване на разходите, свързани с извлеченията на данните, увеличаване на прозрачността и създаване на по-справедливи конкурентни условия.

4.2 Променя се понятието „**свързани клиенти**“. Досега акцентът се поставяше върху риска за едно предприятие да срещне трудности поради финансови проблеми на друго предприятие. Събитията показаха, че две или повече предприятия могат да бъдат изложени на риск поради проблемите на предприятието, от което са финансово зависими.

4.3 Също така бяха опростени и хармонизирани скъпите и сложните **задължения, свързани с отчетността**, източник на високи разходи и на трудности за сектора. Най-видимата промяна се отнася до **оповестяването на 20-те най-големи експозиции на консолидирана основа**, когато те се отчитат по вътрешнорейтинговия метод. Различните приложими лимити бяха заменени с единен лимит от 25 %.

4.4 Множеството **изключения** в сила, които често са трудно разбираеми, в голямата си част бяха премахнати; от тях остават онези, които изглежда не представляват висок риск. При все това списъкът остава доста дълъг, но по принцип изглежда отговаря на добре преценени критерии за предпазливост.

4.5 По същество ЕИСК е съгласен с предлаганите разпоредби. Комитетът обаче отправя **няколко бележки** относно някои важни аспекти:

4.5.1 Член 111, параграф 1, визиран в параграф 4.3 по-горе, предвижда единен лимит от 25 % и се прилага също така за междубанковите депозити. Смисълът на тази разпоредба е очевиден: станахме свидетели как банкови институции, някои от които дори сред най-стабилните, се сринаха без предизвестие.

Но правилата, въпреки че благоразумно винаги изхождат от предвиждане на най-лошия случай, не могат да обхванат и един „катастрофален сценарий“. При прилагането на прекалено нисък лимит на риск, какъвто изглежда е случаят при междубанковите депозити, се ограничават ликвидността във всеки един момент и по-специално при напрежение на пазара. Изглежда желателно тази разпоредба да бъде преразгледана, като се **предвиди по-висок лимит за краткосрочните междубанкови кредити**, още повече че таванът от 25 % би се прилагал без да се взема предвид техния падеж. Краткосрочните междубанкови кредити могат да бъдат фактор за регулиране на ликвидността на пазара, особено в настоящия период. Освен това, по принцип те носят по-малки рискове, отколкото други видове експозиции. Неотдавнашните събития, предизвикани от извънредна ситуация, не поставят под въпрос този принцип, но при извънредни ситуации се действа с извънредни мерки, а нормална ситуация би трябвало да се регулира с „нормални“ правила.

4.5.2 Член 113, буква г), параграф 4 дава възможност на държавите-членки да разрешат изключения от прилагането на член 111, параграф 1. ЕИСК, който винаги се е придържал към едни и същи принципи в подобни случаи, заявява, че е **решително против всяка мярка, която може да накърни равните конкурентни условия**. Свободата, а не задължението да се действа или не, е пречка за хармонизацията. ЕИСК, както и всеки друг, знае, че предоставянето на свободи вместо налагането на задължения е необходим прагматизъм при наличието на разминаващи се мнения. Впрочем Комитетът счита, че разпоредбите във всяка директива би трябвало ясно да бъдат представяни под формата на задължения или забрани, като след това се даде възможност на парламентарния дебат и на Съвета да ги превърнат в опция. Дебатите биха позволили на социалните партньори, в името на прозрачността, да се запознаят с причините да подкрепят дадена мярка или да ѝ се противопоставят.

4.5.3 Споменатото по-горе изключение би могло да се прилага към **експозициите на една компания по отношение на предприятието майка** или други предприятия от групата, при условие (член 80, параграф 7, буква г), че контрагентите са установени в една и съща държава-членка. Това ограничение нанася вреда на **мултинационалните групи** без да повишава сигурността на пазарите. **Вътрешногруповите експозиции** с централизирано управление, взети от компании, подложени на единен консолидиран надзор, би трябвало да бъдат **включени в изключенията**. Това решение обаче е в противоречие с националните закони за ликвидацията и фалита, които забраняват трансфер на ресурси от една компания в друга в случай на критични ситуации или на „предварителна несъстоятелност“. Освен това с директивата се цели оценка на **общия риск за групата**, като не се вземат под внимание мерките, предвидени за справяне с евентуални кризисни ситуации.

4.5.4 Разумно решение би било да се освободят експозициите към предприятието майка или към други предприятия от групата, установени в други държави-членки, посредством разрешение за всеки отделен случай, тоест **когато солидността на групата като цяло не буди безпокойство в краткосрочен план**. Разрешението би могло да бъде отменено с незабавен ефект, когато, по мнение на надзорните органи, предприятието или групата показват признаци на трудности.

4.6 Особено внимание заслужават **„експозициите, произтичащи от неизползвани кредитни инструменти, които са класифицирани като нискорискови задбалансови позиции“** (член 113). Общият размер на лимитите за **разходи на кредитните карти** е висок, особено за някои видове институции. В периодите на ограничения на кредитирането, неизползваният марж може бързо да се намали. ЕИСК счита, че **потенциалната експозиция**, свързана с неизползвания кредит по картите, би трябвало да бъде обект на внимателна и предпазлива оценка.

5. Секюритизацията

5.1 Новият член 122а изисква от емитентите, посредниците и управителите да поемат задължение към инвестиращата кредитна институция, която не е участвала в сключването на първоначалното споразумение, въз основа на което са издадени облигациите, да поддържат значителен икономически интерес на стойност не по-малка от 5 %.

5.2 Тази разпоредба очевидно е продиктувана от натрупания негативен опит в Америка с обезпечените дългови облигации (CDO) и от тази гледна точка изглежда оправдана. Необходимо е обаче да се отбележи, че този случай преди всичко е породен не толкова от неплатежоспособността на емитентите, а по-скоро от лошото качество на ипотечните кредити, върху които се основават CDO (случай, който американските власти определиха като резултат от немарливо отдаване на ипотеки и лошо законодателство). Става въпрос за изолиран случай, но – както стана ясно – с глобален мащаб. Случаят с CDO обаче не може да бъде обобщаващ за цялата или почти цялата техника на секюритизацията, която е инструмент, допринасящ за ликвидността на пазара.

5.2.1 Въвеждането на кредитния риск при секюритизацията ограничава оперативната дейност на кредитните институции. ЕИСК призовава обхватът на тази разпоредба да бъде претеглен внимателно.

6. Механизмите за надзор

6.1 Кризата, която засегна световните финансови пазари, показва необходимостта да бъдат преразгледани структурите и методите за надзор, като бъдат променени така, че да могат да предотвратяват системните кризи и да реагират при извънредни ситуации.

6.2 Правилата относно **обмена на информация и сътрудничеството** бяха преразгледани: с член 42 а) се въвежда понятието **„клонове, съществени от гледна точка на системните рискове“**, като в особени случаи се признава **върховенството на интересите на приемащата държава над принципа на държавата на учредяване**. ЕИСК изразява пълното си съгласие с този подход от основно значение.

6.3 По същество новите правила предвиждат властите на приемащата държава да могат да **поискат** от властите на държавата на учредяване или при необходимост от консолидиращия надзорен орган, клонът на тяхна територия да бъде считан за „съществен“, ако има пазарен дял над 2 % или пък има значително присъствие на националния пазар. В искането трябва да се съдържа нещо като **„оценка на въздействието“**, като се предвиди възможно прекъсване или спиране на операциите в системите за плащане, клиринг и сетълмент, както и оценка на последиците от подобни мерки върху националния пазар.

6.4 Процедурата по определянето на един клон за „съществен“ предполага техническо време с определена продължителност. Затова изглежда целесъобразно да се създадат **правила, приложими при възникване на спешна кризисна ситуация** (член 130), за да се даде възможност за приемане на приоритетни мерки. Новосъздадените Колегии от надзорни органи (член 131а – вж. параграф 6.5) и вече съществуващият Комитет на европейските банкови надзорници би трябвало да позволят прилагането на опростени процедури, придружени с необходимите гаранции.

6.5 Създаването на **Колегиумите от надзорни органи** (член 131а) от консолидиращия надзорен орган - колегии, в които участват органите на заинтересованите държави-членки - е особено полезно. Основната им функция е да гарантират постоянен и ефикасен контрол на транснационалните групи (и, да се надяваме, приемане на бързи мерки при спешни кризисни ситуации) чрез обмен на информация и съвместно определяне на подходящите методи за надзор. ЕИСК приветства това решение и всички предложени правила за контрол, които са в съответствие с по-рано обявените програми за по-голяма ефективност, както и с желанията на Форума за финансовите услуги (*Financial Services Forum*).

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно трансграничните плащания в рамките на Общността“

COM(2008) 640 окончателен – 2008/0194 (COD)

(2009/C 228/11)

На 30 октомври 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно трансграничните плащания в рамките на Общността“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2009 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 178 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Закljučения и препоръки

1.1 Комитетът одобрява основните идеи на предложението на Комисията, която на първо място възнамерява да разшири гамата от операциите, включени в регламента относно системите за трансгранични плащания, като включи в нея преките дебити. По принцип тази инициатива е в съответствие с политиката на Комисията, която възнамерява да направи така, че трансграничните плащания в еврозоната да се считат и да бъдат обработвани като национални плащания.

1.2 Повод за размисъл възниква от факта, че обработката на трансграничните преки дебити е свързано с по-високи разходи, отколкото обработването на аналогичните операции на национално равнище. Затова ЕИСК призовава Комисията да гарантира повече прозрачност и да съобщи подробностите, методологията и източниците на проучвания, въз основа на които се стига до различни заключения. Балансираното вземане на решения зависи от познаването на фактите.

1.3 При всички случаи следва да се припомни, че при положение, че регламентът би трябвало да влезе в сила на 1 ноември 2009 г., както се предлага, сроковете са твърде кратки, за да могат да бъдат преразгледани икономическите планове, което обаче не би било възможно при липсата на правна сигурност относно „Многостранните такси за обмен“.

1.4 Предложението съдържа още две препоръки към държавите-членки: първата е да се създаде отговорен орган за системите за плащания там, където няма такъв, а втората е да се изградят подходящи структури за разглеждане на възраженията. ЕИСК смята, че в повечето страни тези структури съществуват вече от доста време, но там, където това не е така, призовава да се вземат предпазни мерки срещу зараждането на нови структури, които ги дублират или които припокриват изцяло или частично функциите на вече съществуващите структури.

1.5 Друг призив към държавите-членки се отнася до въвеждането на „ефективни, пропорционални и възпиращи санкции“ срещу този, който не спазва или нарушава разпоредбите на

регламента. ЕИСК е съгласен, но отбелязва, че оповестяването на сравнителната оценка на предприетите мерки в различните страни ще очертае значението, което всяка държава-членка придава на регламента.

1.6 Регламентът се отнася единствено до страните, които участват в паричния съюз. Останалите извън еврозоната имат възможността да разширят приложното му поле и за собствените валути. Фактът, че нито една държава не се е възползвала от тази възможност, би трябвало да ни накара да се замислим за заинтересоваността на различните страни от ползата от подобни инициативи.

2. Въведение

2.1 Регламент (ЕО) №2560/2001 относно трансграничните плащания в Общността е в сила от 31 декември 2001 г. Той предвижда, че разходите за една трансгранична платежна операция трябва да бъдат, във всяка държава-членка, равни на разходите за аналогична вътрешна транзакция. Регламентът се прилага за кредитните преводи, за електронните плащания, за плащания с карта от всякакъв вид и за теглението на пари от банкомат. Предложението на Комисията разширява приложното поле на регламента от 1 ноември 2009 г. и за преките дебити, подобрява системата за уреждане на възражения и въвежда опростяване в системите за статистически отчети.

2.2 Целта на Комисията е да подобри функционирането на единния пазар на разплащателните системи в евро, в който вътрешните и международните транзакции да са обект на едни и същи правила, с икономии и предимства както за потребителите, така и за икономиката като цяло. Уреждането на спорове заслужава особено внимание, с цел да се разгледат въпросите, повдигнати от сдруженията на потребителите, а статистическите отчети водят до значителни административни тежести и разходи за кредитните институции.

2.3 ЕИСК изказва своето одобрение за инициативата на Комисията и е съгласен с основните насоки. Той отправя няколко бележки и предложения с намерението да предостави полезен принос в протичащите дискусии.

3. Общи бележки

3.1 Вследствие на оказания от Комисията натиск през годините, банковият сектор създаде платежна структура с общностно измерение (ЕЗПЕ), която вече функционира задоволително както в техническо-организационен аспект, така и от гледна точка на изравняване на международните тарифи с националните. Комисията твърди, че настоящият регламент „може да бъде считан за първа стъпка в разгръщането на ЕЗПЕ“.

3.2 Не може да не сме удовлетворени от постигнатото. Остават обаче някои основни съмнения относно **съответствията с общите принципи на единния пазар**. На първо място ЕЗПЗ има за цел да решава проблема с **плащанията в евро**. Страните, които не са в еврозоната, не извличат полза от нея, освен в случаите, когато извършват плащания в единната валута. След разширяването може да се каже, че понастоящем ЕЗПЗ покрива **по-голямата част от движението** на капитали вътре в Общността: единен пазар на няколко скорости.

3.3 На второ място хармонизирането на националните и международните условия **е в сила единствено във вътрешността на всяка отделна страна**; разликите между страните се запазват и в отделни случаи те са значителни; а разликите между всички страни от еврозоната и тези извън нея са още по-значителни. Действащият регламент предвижда, че ЕЗПЗ може да бъде възприета факултативно и от страни извън еврозоната: клауза, от която засега не са се възползвали много страни. Цялостният резултат е, че **все още сме далече от постигането на разумна конвергенция между цените във вътрешността на ЕС**.

3.4 Когато се говори за конвергенция на цените, това не означава, че може да се стигне до тяхното уеднаквяване. Все пак стъпка напред по отношение на прозрачността и в отговор на очакванията на потребителите би могла да бъде направена, при условие че във всяка държава се предприеме внимателен **сравнителен анализ на разходите**: съществуват огромни разлики в разходите за инфраструктури, в данъчните и социалните тежести, в организационните разходи и в относителното отношение между национални и международни обеми. Един подобен анализ би могъл да предостави и полезни показатели за целесъобразността на решението в регламента да се включат всички транснационални инструменти за електронно плащане.

4. Специфични наблюдения

4.1 Член 1, параграф 3 изключва прилагането на регламента за плащанията, извършени от доставчиците на платежни услуги за тяхна собствена сметка. В това изключение би трябвало да се включат и услуги, предоставяни за сметка **на други доставчици на платежни услуги**. Комисията уверява, че разпоредбите трябва да бъдат разбирани в този смисъл. В такъв случай, като предлага да се даде по-ясна формулировка, ЕИСК коментира, че всъщност би било противоречие, ако свободата на предоставяне на услуги директно между професионалисти не се отнася и до други, които използват професионални посредници.

4.2 Член 2, параграф 1 уточнява, че регламентът се отнася **изключително за плащания по електронен път**: следователно изключват се средствата за плащане на хартиен носител като чекове и мениителници. ЕИСК не може да не се съгласи, но изтъква, че разликите между комисионните, начислявани в различните страни по отношение на разплащателните средства – които вече се премахват – са твърде големи, за да могат да бъдат оправдани единствено от гледна точка на разходите. Възможно е в някои страни високите комисионни да се използват не само за покриване на разходите, но и като **средство за разубеждаване** на клиентите да плащат все още, в електронната ера, с разплащателни средства на хартиен носител: мярка, която ЕИСК одобрява.

4.2.1 Освен това в член 2 в специален параграф би трябвало да се уточнява понятието „платежна операция, извършена по електронен път“, предоставено в параграф 1. С оглед на разходите за комбинирания подход и в съответствие с установената практика новият параграф би трябвало изрично да установи, че **електронните плащания не трябва да включват операции на хартиен носител**.

4.3 Член 1, параграф 2 въвежда нов аспект: в прилагането на регламента за трансгранични плащания на стойност до 50 000 евро се включват **всички инструменти за електронни плащания, включително преките дебити**. Относно последния тип инструменти ЕИСК би искал да изрази някои резерви.

4.3.1 Системата ЕЗПЕ за преки дебити се различава от отделните национални системи и тя е по-сложна и по-развита. При уеднаквяването на цената на международен пряк дебит с националната цена съществува риск за съществено нарушаване на принципа, според който един продукт или една услуга не могат да се продават на цена, по-ниска от разходите. Освен това системата на преките дебити, използвана от предприятията, но не и от отделните потребители, често се предлага от кредитните институти на клиентите им преференциално с цел промоция: условията за националните сделки се изчисляват така, че да покрият разходите с минимални маржове, но не би трябвало да се прилага и при по-скъпите международни транзакции. ЕИСК предлага **преките дебити да бъдат временно изключени от регламента, с условието да бъдат включени**, при положение че независим експерт потвърди, че не съществува опасност за нарушаване на цените и на конкуренцията.

4.3.2 Във всеки случай, в съответствие с основния принцип на прозрачност, Комисията би трябвало да направи проучването публично достояние, особено що се отнася до националните и международните разходи, като посочи ясно от какви източници и с каква методология е събрана и изготвена информацията. При отсъствието на такива сведения заемаването на каквато и да е позиция рискува да бъде разглеждано като предубедено и небалансирано действие.

4.3.3 В допълнение ЕИСК привлича вниманието върху факта, че новият регламент би трябвало да влезе в сила на 1 ноември 2009 г. – срок, който вероятно е твърде кратък за изготвяне на икономически планове в средносрочен и дългосрочен план. От основно значение за изготвянето на такива планове е правната сигурност относно „Многостранныте такси за обмен“ (Multilateral Interchange Fee).

4.4 Член 3 потвърждава принципа, установен от действащия регламент: разходите за тези **трансгранични плащания трябва да се изравнят с комисионните, които всеки доставчик начислява** за националните плащания от същия вид. Установената през 2001 г. норма изглежда се съблюдава задоволително, но проучване в тази област би могло да потвърди **значителните разлики, които съществуват в редица страни между разходите за преводи в евро и преводи в други валути**: дискриминация в ущърб на гражданите извън еврозоната.

4.5 В член 5 се представя важно нововъведение: премахването от 1 януари 2010 г. на **задълженията за отчитане за операции** на стойност до 50 000 EUR и цялостното му премахване от 1 януари 2012 г. Това задължение, с което се цели събиране на необходимите данни за отчетност на баланса на плащанията, водеше до усложнения и разходи. Държавите-членки ще могат да събират данните чрез други системи. ЕИСК напълно одобрява тази разпоредба.

4.6 Член 6 предвижда държавите-членки да посочват органите, натоварени с обезпечаването на съответствие с разпоредбите на настоящия регламент. Това вече съществуващо задължение изглежда се прилага нормално. От по-голямо значение е разпоредбата в член 7, която предвижда задължението за държавите-членки да създадат **процедури за разглеждане на възражения** и органи за извънсъдебно разрешаване на спорове, като съответно се предоставя информация на обществеността. Тези функции могат да се поемат от нови органи, създадени за целта, или от други вече съществуващи. ЕИСК е съгласен, но това би трябвало да се ограничи до

страни, в които все още не съществуват структури, и предупреждава за опасността от създаване на нови структури със задачи, които съвпадат със задачите на вече съществуващите структури. Във всички случаи отбелязва, че се прави малко за функционирането на тези органи, а преди всичко за броя, естеството и изхода на разглежданите случаи. Липсата на пълна и прозрачна информация пречи на извършването на **сериозна оценка на естеството и реалните измерения на неизпълнението**.

4.7 Член 10 предвижда държавите-членки да установят санкции, които са **„ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект“** по отношение на този, който не изпълнява установените от регламента задължения, като съобщават на Комисията за възприетите мерки. И в този случай, както и в предходния параграф, заинтересованите страни би трябвало да получават **подходяща информация**, поне за да **оценят значението, което всяка държава-членка отдава на спазването на регламента**.

4.8 В член 11 **възможността за прилагане на регламента по отношение на собствената валута** се разширява и за държавите-членки извън еврозоната. Това ще сложи край на неудобствата и на дискриминацията, която ЕИСК изтъква в параграф 4.6. Въпреки това, в настоящия момент изглежда реакцията на различни държави-членки към това предложение е по-скоро умерена, дори така да се каже отсъства. ЕИСК избягва да коментира този аспект, но приканва Комисията да обмисли сериозно предполагаемата популярност на определени решения.

4.9 Регламентът би трябвало да влезе в сила на 1 ноември 2009 г. Комисията би трябвало да представи доклад за функционирането на IBAN (международен номер на банковата сметка) и BIC (банков идентификационен код) до 31 декември 2012 г. и доклад за прилагането на регламента до 31 декември 2015 г. ЕИСК няма какво да отбележи в това отношение, освен да повтори исканията от параграфи 4.6 и 4.7 относно по-всеобхватно информизиране на заинтересованите страни.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно участието на Общността в Европейска научноизследователска и развойна програма по метрология, предприета от няколко държави-членки“

COM(2008) 814 окончателен - 2008/0230 (COD)

(2009/C 228/12)

На 21 януари 2009 г., в съответствие с член 169 и член 172, параграф 2 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно участието на Общността в Европейска научноизследователска и развойна програма по метрология, предприета от няколко държави-членки“

На 13 януари 2009 г., Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 452-та си пленарна сесия, проведена на 25 март 2009 г., Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н PEZZINI за главен докладчик и прие настоящото становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) смята, че целите на предложението са от основно значение и насърчава Комисията да продължи да работи за създаването на обща метрична система, която да излиза извън рамките на научноизследователската дейност и националните постижения, за да получи общоприета европейска добавена стойност.

1.2 Крайната цел, според ЕИСК, е да се достигне на световно равнище, до единна позиция, в която гласът на ЕС да не играе второстепенна роля, а да популяризира стандарти за материали, продукти и процеси, създадени в Европа и отговарящи на индустриалните и търговските интереси на ЕС.

1.3 По мнение на Комитета, в глобализиран икономически и социален контекст, една високо развита европейска метрологична структура може да се отрази единствено положително на икономиката на ЕС.

1.4 ЕИСК смята, че общностите на европейските научни изследователи трябва да участва във все по-голяма степен в процесите на изготвяне на модерни системи, позволяващи метрологията да се прилага към новите предели на физиката, химията, биологията, дисциплините, свързани с околната среда и екологичния отпечатък, нанотехнологиите, храненето, хигиената и безопасността на работното място.

1.5 Според Комитета, за да се постигнат желаните резултати и тези, които биха могли да се желаят, изглежда необходимо при развитието на научните изследвания в областта на европейската метрология решително да се търси по-голяма интеграция на промишлеността, търговията и публичния сектор, посочвайки новите стандарти в международен план.

1.6 Според ЕИСК от особена важност е научните изследвания в метрологията да не изглеждат като един отделен и автореференциален свят.

1.7 Регламентирането и стандартизацията се изразяват посредством измерими системи, основаващи се на приета на международно равнище приложна метрология. По тази причина ЕИСК препоръчва при изготвянето на новите схеми, още от самото начало освен органите по акредитация, да се привлекат за участие европейските органи по стандартизация (Европейският комитет по стандартизация (CEN), Европейският комитет по стандартизация в електротехниката (CENELEC), Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI)) и националните органи.

1.8 ЕИСК смята, че трябва да се положат всички възможни усилия, за да се постигне тясна интеграция в европейските научни изследвания в областта на метрологията между:

— научноизследователската дейност;

— индустрията;

— университетите, научните институти и институтите за висше образование;

— резултатите от технологичните платформи;

— организираното гражданско общество.

защото само по този начин, изключвайки всякаква форма на изолация, ще бъде възможно, според Комитета, да се постигнат резултати на европейско равнище, които да са приемливи на международно равнище.

1.9 Комитетът признава ползата от предложенията на Комисията, насочени към оказване на подкрепа на инициативата ЕНПМ ⁽¹⁾ (Европейска научноизследователска програма по метрология) чрез форми, които предполагат все по-подчертан общностен характер по отношение на:

- съвместно планиране и приемане на общностните правила за участие, определени в РП7;
- равнище на предвидените ресурси, надвишаващо това за чисто национални действия.

1.10 Комитетът смята, че системата на управление би трябвало да се определи по-добре. Очевидно е, че една несигурна система на управление може да повлияе на развитието на научните изследвания и очакваните резултати.

1.11 Във връзка с това, ЕИСК потвърждава необходимостта субектите, които са пряко заинтересовани от резултатите от метрологичните изследвания, да участват както в определянето на приоритетите, така и в изготвянето и оценката на обяви за търгове - които да се публикуват в Информационната служба на Общността за изследвания и развитие (CORDIS) и в Официален вестник (ОВ) - за предложения, които да включват участието на предприятия, университети и изследователски центрове и центрове за обучение в мониторинга и контрола на финансираните програми и проекти.

1.12 Според ЕИСК би било целесъобразно Съветът за научни изследвания на ЕНПМ да има възможност да контролира, посредством запължаващи мнения, адресирани към Комитета на ЕНПМ, типологията на изследванията, които да се финансират, годишната работна програма и избора на група от независими оценители на предложенията, а също така и наблюдател от Комисията да проследява групата за оценка, както това се прави при РП7.

1.13 Според ЕИСК в предложенията за подготовка на Осмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности за периода 2014-2020 г. би било подходящо да се предвиди създаването на постоянна програма на Общността, координирана и управлявана от Комисията, която да се основава на непрекъснат процес на участие на заинтересованите страни и да се отчитат най-вече изискванията на промишлената сфера, университетите, научноизследователската дейност, стандартизацията, както и международните аспекти на метрологичните изследвания, най-вече в отношенията с международни органи като ISO, OCCE и други референтни органи като IUPAC ⁽²⁾.

2. Въведение

2.1 Нарастващата глобализация на промишленото производство, услугите и търговията налага да се сведат до минимум

техническите препятствия, които могат да възникнат пред обмена. В основата на този процес стои обща надеждна метрична система.

2.2 Нарастващ набор от разпоредби, особено в области като:

- безопасността;
- етикетирането на храните;
- системите на здравеопазване;
- околната среда;
- биотехнологиите;
- нанотехнологиите и авангардните материали;
- енергията;
- транспорта и телекомуникациите и системите за безопасност;

изискват проследяемост и сравнимост, които да бъдат признати на международно равнище.

2.3 Метрологичните изследвания в голяма степен се определят като обществено благо и са една от основните помощни дейности на регламентирането и стандартизацията.

2.3.1 Европейските инфраструктури за измервания са поддържани от европейски организации като Европейската организация за акредитация (EA), Европейския комитет по стандартизация (CEN), Европейската мрежа по метрология EUROMET ⁽³⁾, днес включена в EURAMET, и от Института за референтни материали и измервания (IRMM) в Geel, както и от Съвместния изследователски център на Общността, в сътрудничество с Международното бюро за мерки и теглилки (BIPM).

2.4 Според BIPM „развитието на интердисциплинарни области, като нанотехнологията, авангардните материали и свойства на материалите, скоро ще се нуждае от определено количество стандарти, за новите референтни мерки, в областта на физиката и химията“ ⁽⁴⁾.

2.5 Устойчивите конкурентоспособност и иновации в Европа изискват, във всички сектори, наличието на точни мерки и изпитания, с проследяеми резултати, за да може да се изготвят дългосрочни стандарти за референтните мерки, както те са дефинирани в Международната метрична система SI.

⁽¹⁾ Вж. член 169 от Договора.

⁽²⁾ International Union of Pure and Applied Physics (Международен съюз за фундаментална и приложна физика).

⁽³⁾ Съставена от 32 национални института по метрология, от Института за референтни материали и измервания (IRMM) в Geel и от Съвместния изследователски център на ЕС.

⁽⁴⁾ Доклад от 2007 г. на BIPM „Évolution des besoins dans le domaine de la métrologie pour le commerce, l'industrie et la société et le rôle du BIPM“ („Развитие на потребностите в областта на метрологията за търговията, промишлеността и обществото и ролята на BIPM“), Париж, 2008 г.

2.6 Европейските изследвания в областта на метрологията се извършват в рамките на националните програми за метрологични изследвания и проектите в областта на Координационните схеми ERA-NET, съдържащи се в Шестата рамкова програма и на ERA-NET-Plus от Седмата рамкова програма (РП 7). В рамковите програми бяха разработени проектите IMERA (Прилагане на метрологията в Европейското научноизследователско пространство ⁽¹⁾); IMERAPLUS ⁽²⁾, който представлява първата фаза на ЕНПМ; дейностите на Съвместния изследователски център на Общността (СИЦ) ⁽³⁾; и настоящото предложение, „в променлив състав“, за ЕНПМ.

2.7 В САЩ за данъчната година 2009 е отпусната сумата от 634 милиона USD като федерална субсидия за изследователските програми на Националния институт по стандартизация и технология (NIST).

2.8 В този контекст Комитетът смята за важно да се увеличат средствата, които се предоставят за европейските изследвания в областта на метрологията, обединявайки изследователския капацитет на държавите-членки и на Съвместния изследователски център, за да се активира значителна критична маса на международно равнище, избягвайки дублиране и разхищение на средства и да се постигнат резултати, които значително надхвърлят резултатите, които могат да бъдат постигнати с координацията на ERA-NET-Plus в РП7 за 2007- 2013 г.

2.9 Комитетът поддържа мнението, че предвид значението на изследванията в областта на метрологията в близко бъдеще, както показват различни проучвания ⁽⁴⁾, ще бъде целесъобразно тези изследвания да се включат в тематичните приоритети на бъдещата РП за периода 2014-2020 г., като им се даде статут и структура на постоянни изследвания на Общността и се гарантира координирана и непрекъсната интеграция на националните усилия.

3. Предложение за програма въз основа на член 169

3.1 С предложението, основаващо се на член 169, се цели създаването на Европейска научноизследователска програма по метрология (ЕНПМ), в която да участват в партньорство 22 национални програми, с цел да се подобри ефикасността и ефективността на обществените научни изследвания в областта на метрологията.

3.2 Сред посочените цели е тази, чрез по-добра координация на националните програми, да се допринесе за създаването на

Европейско изследователско пространство, за да се посрещнат успешно някои общи европейски предизвикателства, премахвайки пречките пред националните програми.

3.3 Според Комисията целта на ЕНПМ е да включи националните програми на двадесет и две държави, обединявайки ги в една обща програма, за да:

— се подкрепят, по-специално, целите на европейските системи за измервания;

— се ускори развитието, утвърждаването и използването на нови техники за измервания;

— се подкрепи създаването и прилагането на директиви и регламенти.

3.4 Предложеният модел на управление се основава на придобития опит с първата инициатива съгласно член 169 от Договора, осъществена по време на Шестата рамкова програма, а именно инициативата EDCTP ⁽⁵⁾.

3.5 За инициативата ЕНПМ са предвидени 400 милиона евро, 200 милиона от които са принос на страните участнички за периода 2009-2016 г. и останалите 200 милиона е предвидено да се предоставят от Общността.

3.6 Координацията на инициативата е възложена на Европейската асоциация на националните институти по метрология (EURAMET), създадена през 2007 г. въз основа на германското законодателство. Тя е призната за асоциация с обществено-полезно значение със секретариат в Braunschweig, Долна Саксония, която действа като регионална европейска организация по метрология и Изпълнителна агенция на ЕНПМ.

4. Забележки на Комитета

4.1 Комитетът одобрява основните цели на предложението, подкрепя съдържащите се в него методи и потвърждава, че е важно целите да се конкретизират:

— във високо развита метрологична структура;

— в общи, конкурентоспособни и отворени изследователски проекти;

⁽¹⁾ В проекта IMERA участват 20 партньори от 14 страни в допълнение към проекта IRMM на СИЦ на Общността.

⁽²⁾ В проекта IMERAplus участват 45 партньори от 20 страни извън ЕО.

⁽³⁾ Такава е дейността в областта на метрологията на СИЦ: „Подкрепата на конкурентоспособността, прозрачността на вътрешния пазар и обмена ще се осъществят посредством създаването и разпространението на признати на международно равнище референции и популяризирането на обща европейска метрична система“.

⁽⁴⁾ Вж. „Instrumentation and metrology in nanotechnology“ („Инструменти и метрология в нанотехнологията“), Национален съвет на САЩ за наука и технология, 2006 г., и доклад на BIPM от 2007 г.

⁽⁵⁾ Програма за клинични изпитвания между европейските и развиващите се страни (*European-Developing Countries Clinical Trials Program*).

- в увеличаване на участието на изследователската общност посредством развитието на уменията;
- в действително международно сътрудничество, което да придаде стойност на европейската система;
- в изразяване с един глас на световната сцена;
- преди всичко в по-голямо участие на индустрията (сдружения на предприемачите и работниците), търговията и публичния сектор в развитието на европейските изследвания по метрология.

4.2 Според ЕИСК от основно значение е сферата на метрологията да не изглежда като един отделен свят, а да е в състояние да привлече потребителите, в тясно сътрудничество с органите по стандартизация и акредитация, за участие в определянето на приоритетите на програмата, в системата за оценка и избор на проектите, в предложенията и мониторинга на резултатите от проектите. ЕИСК се обявява против всяка форма на изолация.

4.2.1 Според ЕИСК правилата за участие в ЕНПМ, в частност, трябва във всяко отношение да спазват изцяло Регламент (ЕО) № 1906/2006, установяващ правилата за участието в Седмата рамкова програма и финансовия регламент за прилагането ѝ.

4.2.2 Правилата за участие в ЕНПМ трябва да предоставят последователна и прозрачна рамка, за гарантирането на възможно най-ефикасното приложение, при отчитането на необходимостта от подпомагане, посредством опростени процедури, на достъпа на всички участници. Подобни правила трябва да улеснят използването на интелектуалната собственост, създадена от всеки участник, като в същото време защитават законните интереси на другите участници и на Общността.

4.2.3 ЕИСК подчертава, че въвеждането на интегрирана европейска научноизследователска програма по метрология, под формата на съвместна програма с участието на националните органи, би довело до незадоволителни резултати, ако липсва тясна интеграция между сферата на метрологичните изследвания, промишлеността, университетите и органите по стандартизация и акредитация, както и структуриран диалог с европейските технологични платформи ⁽¹⁾ и организираното гражданско общество.

⁽¹⁾ Вж. например „microarrays“ (микроареали) или „advanced mass spectrometry“ (напреднала масова спектрометрия).

4.3 ЕИСК привлича вниманието върху факта, че член 169 от Договора за ЕС предоставя възможността Общността да участва в изследователски програми, осъществявани съвместно от няколко държави-членки, при условие че целите са добре дефинирани и от значение за Общността и за Рамковата програма, че притежават значителна европейска добавена стойност и критична маса, и че съвместната програма за дейност и структурата за управление и прилагане са ясно определени.

4.4 Според ЕИСК би трябвало целите да са по-добре определени, не само по отношение на подкрепата за националните системи за измервания, на укрепване на мрежите на националните институти и на определените институти и на интеграцията на текущите национални дейности.

4.5 ЕИСК е на мнение, че липсват ясни показатели за приоритетите на действие и за очакваните резултати, които напълно да оправдаят:

- европейската добавена стойност на предложението;
- ясното и изчерпателното представяне на съвместната програма за включените дейности;
- структурата за управление.

4.6 ЕИСК изразява същото мнение и относно определеното за стипендии за върхови постижения, предназначени за изследователите или за организациите, за Националните институти по метрология или определените институти.

4.7 Що се отнася до предложената система за управление, същата би трябвало да бъде по-добре дефинирана. Комитетът отбелязва не само че освен EUROMET и други сдружения, като EURACHEM ⁽²⁾, работят на европейско равнище, но подчертава и факта, че докато EUROMET е посочена като специфична изпълнителна структура от ЕНПМ, голяма част от самата програма би трябвало да бъде управлявана от National Physical Laboratory („Национална лаборатория по физика“), следователно ръководителят ще бъде британец, „като временно разрешение“.

⁽²⁾ EURACHEM е мрежа от европейски организации, имащи за цел създаването на система за международна проследяемост на измерванията в химията и популяризирането на добрите практики. Европейската EURACHEM наброява 35 държави-членки.

4.8 Накрая, ЕИСК отбелязва с безпокойство, че нито в предложението законодателен акт, нито в приложенията се предвижда действителното участие на субектите, пряко заинтересовани от резултатите от метрологичните изследвания: индустрията в нейната цялост, търговията, органите по стандартизация и акредитация, публичния сектор.

4.9 В заключение ЕИСК смята, че е за предпочитане, в духа на IMERAPLUS, пилотната дейност на европейските изследвания в областта на метрологията да бъде с ограничена продължителност до 2013 г., и да се обмисли, в предложенията за Осма рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности за периода 2014-2020 г., които са в процес на изготвяне, същинска общностна постоянна програма с по-ясни и утвърдени механизми, която да се управлява от Комисията за всички държави-членки и асоциирани страни, с помощта на комитет за управление и консултативен комитет. Тази програма следва да дава възможност за широк процес на консултация, ориентиране и мониторинг от страна на заинтересованите страни, главно с оглед на изискванията на индустрията.

5. Специфични бележки

5.1 Комитетът признава ползата от предложенията на Комисията в подкрепа на инициативата за създаване на ЕНПМ⁽¹⁾ във форми, които предвиждат подчертан общостен характер на съвместното планиране, на предвижданото предоставяне на ресурсите, в съответствие с „взаимното обучение“ и с правилата за участие на предприятия, университети и научноизследователски центрове, както и на оценката на предложенията, в които трябва да участва наблюдател от Комисията, както това е в РП7.

5.2 Ето защо, по отношение на предложеното управление за ЕНПМ, ЕИСК подчертава, че:

а) комитетът на ЕНПМ, съставен единствено от представители на националните институти по метрология и в сътрудничество с IRMM⁽²⁾, само като наблюдател, може да отговори за изпълнението на програмата и в частност за:

— решения за развитие и актуализиране на ЕНПМ;

— създаване и закриване на комитети, необходими за подпрограмите;

— подготовка и определяне на условията за изпълнение на ЕНПМ, в това число критериите за подбор на оценителите;

— приемане на състава на групата на оценителите;

— решения относно финансирането на научноизследователски програми и проекти, съобразно с условията за финансиране, доколкото в това отношение EUROMET е оправомощен от страна на Европейската комисия;

— приемане на дела от бюджета за ЕНПМ за следващата финансова година;

— подготовка и обявяване на поканите за заявяване на интерес и за предложенията относно ЕНПМ;

— мониторинг с оглед адекватно и изрядно счетоводство относно изпълнението на задачите на секретариата на ЕНПМ;

— наблюдаване и контрол на напредъка на финансираните програми и проекти и на решенията относно коригиращите мерки⁽³⁾.

б) Съветът за научни изследвания на ЕНПМ, съставен от 16 членове, от които:

— един представител на ВРМ;

— един представител на Европейската комисия;

— един представител на Европейския съвет за научни изследвания;

— един представител на Европейския парламент;

— един представител на EUROLAB;

— един представител на Европейските органи по стандартизация;

— един представител на Европейската организация за сътрудничество в областта на законовата метрология WELMEC⁽⁴⁾;

— девет представители на индустрията, научните изследвания и академичните среди.

⁽¹⁾ Член 169 от Договора.

⁽²⁾ Институт за референтни материали и измервания - Съвместен изследователски център - Европейска комисия.

⁽³⁾ Вж. EURAMET E.V. Byelaws 11.1.2007 г., член 14, параграф 5.

⁽⁴⁾ WELMEC: Western European Legal Metrology Cooperation (Западноевропейско правно сътрудничество в областта на метрологията).

е чисто консултативен орган по отношение на стратегическите аспекти на ЕНПМ и на процеса на вземане на решения относно целевите програми ⁽¹⁾.

5.3 В тази връзка ЕИСК подчертава необходимостта от включване на Съвета за научни изследвания на ЕНПМ със задължаващо мнение, с цел да си сътрудничи с комитета на ЕНПМ, без да е в позиция на подчиненост, по-специално по отношение

на: развитие и актуализиране на ЕНПМ, комитетите по подпрограмите, подбора и състава на групата на оценителите, решенията за финансиране на изследователски програми и проекти, подготовката и обявяването на покани за заявяване на интерес и за предложенията, които се публикуват в CORDIS и ОВ на ЕС, мониторинга и контрола на напредъка на финансираните програми и проекти.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ EURAMET E.V. Byelaws 11.1.2007 г., Правила и процедури, част В, параграф III.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета от [...] г. за създаване на програма на Общността за подкрепа на специфични дейности в областта на финансовите услуги, финансовото отчитане и одита“

COM(2009) 14 окончателен – 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

На 3 февруари 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета от [...] г. за създаване на програма на Общността за подкрепа на специфични дейности в областта на финансовите услуги, финансовото отчитане и одита“

На 24 февруари 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 452-ата си пленарна сесия на 24 и 25 март 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н BURANI за главен докладчик и прие настоящото становище с 95 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и заключения

1.1 Протичащата финансова криза налага преразглеждане на целия набор от стандарти, регулиращи финансовата дейност; в областта на **надзора**, докладът на група, ръководена от г-н Jacques de Larosière, дава набор от препоръки, които в същото време представляват внимателен анализ на слабостите, присъщи на нормите и поведението от миналото.

1.2 Разглежданото предложение на Комисията е в съзвучие с препоръките и в известен смисъл ги изпреварва: насочват се общностни средства за **субсидиране** на трите структури, оставащи технически и правни инструменти на надзорните органи: Европейската консултативна група за финансова отчетност (ЕКГФО), Фондацията на Комитета по международни счетоводни стандарти (ФКМСС) и Надзорния съвет за отчитане и отразяване на обществен интерес (НСПИ). Тези субсидии имат за цел да гарантират независимостта на тези органи от външни влияния. ЕИСК изразява съгласието си, но насочва вниманието върху факта, че трите органа са били създадени от професионалисти и за професионалисти, и не губят своя частен характер, дори и когато стандартите им се включат в общностното или международното законодателство. **Разделянето на обществен интерес от дейността, извършвана в полза на професионалистите**, се превръща в трудна задача.

1.3 Предвидени са и **финансови средства за специфични дейности, извършвани от комитетите за надзор** (органи за консултации и подкрепа, създадени от Комисията и съставени от представители на надзорните органи на държавите-членки). Специфичните дейности се изразяват в обучение на персонала на самите органи и в управление на проекти за информационни технологии. ЕИСК изразява недоумението си по този въпрос: при положение, че бенефициерите на обучението и проектите са държавите-членки, **не е ясно защо трябва да се използват средства на Общността**.

2. Въведение

2.1 Финансовата криза, през която преминава светът, причини и продължава да причинява бедствия, чийто обхват все още не е напълно оценен, но който със сигурност е изключително широк. Наред с тежките последици в икономически и социален план, тя оказа само един положителен ефект: наложи се **сериозно да се преразгледат принципите**, върху които досега се основаваше финансовият сектор, както и **увереността**, която притъпи усета за риска, присъщ на всички финансови дейности.

2.2 Такова преразглеждане предполага всички засегнати от кризата да извършат искрена самокритика на поведението, оценките и действията си: лицата от финансовата сфера, законодателите, контролните органи, агенциите за кредитен рейтинг, икономистите, всички носят част от отговорността. От друга страна, никой не пое индивидуална и пълна отговорност: настоящите събития и споменът от миналите действия показват, че **кризата е плод на редица взаимосвързани причини и последици**.

2.3 Между многобройните причини за кризата особено изпъква **липсата на надзор**: правилата изглеждаха добре определени, но се оказаха неподходящи за справяне с вече добре известните събития и още по-малко за тяхното предвиждане; а в някои случаи дори ги причиниха. Разглеждането на този въпрос и препоръките за наваксване на тези пропуски са обект на **доклада на групата на г-н de Larosière**. В духа на препоръките и изпреварвайки ги с похвална своевременност, Комисията представи предложение, което има за цел създаването на програма на Общността за **подкрепа на дейностите за предоставяне на инструменти, които позволяват да се подобри ефикасността на надзора върху финансовите дейности**.

2.4 Програмата предвижда **субсидии за три правни структури**, които предоставят технически и правни инструменти на надзорните органи, работещи съответно в областта на **надзора на: пазарите на ценни книжа, банковата дейност и застрахователното и професионално пенсионно осигуряване**. Трите правни структури са: в областта на **финансовото отчитане** - Европейската консултативна група за финансова отчетност (ЕКГФО) и Фондацията на Комитета по международни счетоводни стандарти (ФКМСС); в **областта на одита** - Надзорният съвет за отчитане и отразяване на обществения интерес (НСПИ).

2.5 Предвиждат се и **финансови средства за специфични дейности на комитетите на надзорните органи**. Тези комитети са създадени от Комисията, независими консултативни органи, които не са юридически лица, притежават компетенции в трите гореспоменати области и са съставени от националните надзорни органи. Тези органи са място за дебати, размисъл и консултации с Комисията и „допринасят за последователното и своевременното прилагане на общностното законодателство в държавите-членки“. Трите комитета не са юридически лица; за да могат да сключват договори с трети лица, беше необходимо да се създаде за всеки от тях **структура за подкрепа**, която да е юридическо лице, във всяка страна, в която е седалището на комитетите: в Обединеното кралство - за Комитета на европейските банкови надзорници (CEBS), във Франция - за Европейския комитет на регулаторите на ценни книжа (CESR), в Германия - за Комитета на европейските органи за застрахователен надзор и надзор на схемите за професионални пенсии (CEIOPS).

3. Бележки и коментари

3.1 Комитетът одобрява инициативата на Комисията, с която се цели предоставянето на все по-усъвършенствани инструменти за надзор на финансовия сектор, в духа на препоръките на групата, ръководена от г-н de Larosière; освен това, Комитетът отбелязва, че не съществува никакво нововъведение, нито по отношение на задачата и функциите на трите правни структури, за които са предназначени субсидиите, нито по отношение на комитетите, на които се предоставят финансови средства. Следователно, финансовият принос служи за подобряване на настоящото положение: свидетелство, че структурите сами по себе си вдъхват доверие, но така също и че необходимостта от подобряване и усъвършенстване на тяхната дейност е осезателна.

3.2 Двата органа, действащи в областта на **финансовото отчитане**, ФКМСС и ЕКГФО, са източник на висококачествени международни принципи в областта на счетоводството, частично транспонирани в общностното законодателство. Според Комисията те гарантират „на инвеститори, кредитори и други заинтересовани лица достъп до навременна, надеждна и релевантна информация за финансовото състояние на дружествата“. Тези твърдения бяха опровергнати от фактите: преди започването на каквато и да било реформа е необходимо отговорните лица да отговорят на **въпроса дали провалът е бил обусловен от**

пропуски в счетоводните принципи или от тяхното неправилно прилагане.

3.2.1 Комисията ясно подчертава, че в най-деликатния сектор, в който се проявиха най-големите пропуски, а именно секторът на **пазара на ценни книжа**, където се прилагат стандартите на ФКМСС и ЕКГФО, независимостта от „неправомерно влияние от страна на заинтересовани страни“ и от „недиверсифицирано, доброволно финансиране от заинтересованите страни“ е от ключова важност и е едно от основанията за субсидиите. В миналото този въпрос беше повдигнат от Съвета по икономически и финансови въпроси и от Европейския парламент, но днес възниква друг въпрос: тъй като тези институции се нуждаят от средства за изпълнение на деликатните си функции, **дали една „субсидия“ е достатъчна, за да се гарантира тяхната независимост?** ЕИСК смята, че този въпрос заслужава да се обмисли по-задълбочено.

3.3 Същото важи и за сферата на **одита**, във връзка със субсидията, отпусната на НСПИ, надзорния орган за процеса на приемане на МСО (международните стандарти за одит), и за други дейности от обществен интерес, провеждани от МФС (Международната федерация на счетоводителите). Възможното включване на принципите на МСО в правото на Общността (директива 2006/43/ЕО) оправдава интереса за **неутралност на стандартите** и присъствието на Комисията, с двама членове от десет, в ръководните органи на НСПИ.

3.4 В заключение на темата за „субсидиите“, ЕИСК споделя мнението на Комисията относно необходимостта на различните органи, отговорни за международните стандарти, да се предоставят достатъчно средства, за да се гарантира функционирането и независимостта им. Този аспект се споменава многократно, понякога недвусмислено, понякога не толкова, което е ясен знак за съществуването на проблем в същината: тези органи са били създадени от професионалисти с цел да предоставят норми и стандарти, предназначени за самите професионалисти; **частният им характер** не се променя, дори и когато нормите и стандартите им се включат в публичното законодателство. В такъв случай разделянето, в рамките на самия орган, на **обществения интерес от дейността, извършвана в полза на професионалистите**, се превръща в трудна задача, тъй като същите законно осъществяват контрола над тази дейност.

3.5 Финансовите средства за **комитетите за надзор** са предназначени по-специално за дейности по **обучение на персонала** на националните органи и за **управление на проекти за информационни технологии**. Както вече беше споменато, тези комитети са независими консултативни органи, създадени от Комисията и съставени от националните органи. Обучението на персонала (препоръка 19 от доклада на групата на г-н de Larosière) и управлението на проекти със сигурност представляват важна задача, която, освен това, е напълно в полза на държавите-членки: **ЕИСК не вижда защо тези дейности да не се финансират от самите държави-членки, вместо със средства на Общността.**

3.6 В заключение на предложението си, Комисията смята, че трябва да включи критерий за гъвкавост при определянето на адресатите на субсидиите: след по-задълбочено обсъждане на начините за справяне с кризата би могло да се окаже, че е необходимо да се създадат нови органи или да се предоставят нови задачи на вече съществуващите, както може да се наложи и към вече определените бенефициери да се прибавят нови. ЕИСК не възразява, но привлича вниманието към необходимостта **да се избегне ненужното увеличаване на броя на включените в програмата органи**: по-добре е да се разширят, доколкото е възможно, функциите на съществуващите органи.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2002/15/ЕО за организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт“

COM(2008) 650 окончателен — 2008/0195 (COD)

(2009/С 228/14)

На 6 ноември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 71 и член 137, параграф 2 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2002/15/ЕО за организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт“

На 2 декември 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложния характер на дейността, Европейският икономически и социален комитет определи г-н MORDANT за главен докладчик на 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009), и прие настоящото становище с 93 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК счита, че предложението на Комисията е трудно приложимо и че ще доведе до огромни допълнителни разходи и повишаване на административното бреме. Освен това, то не отговаря на една от основните цели на директива 2002/15/ЕО, с която се определят минимални изисквания по отношение на организацията на работното време, за да се подобри защитата на здравето и безопасността на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт, както и да се подобри пътната безопасност и да се сближат условията на конкуренция. Всъщност, транспортен работник не може да работи повече от 48 часа (средно) на седмица, в съответствие с разпоредбите на Регламент 561/2006 относно времето за управление на превозното средство и периодите на почивка, докато самостоятелно зает водач ще може да работи по 86 часа на седмица, в съответствие с разпоредбите на същия Регламент 561/2006 относно времето за управление на превозното средство и периодите на почивка.

1.2 Автомобилният транспорт в Европа през следващите 20 години се очаква да нарасне с около 50 %, независимо от ръста на другите видове транспорт (железопътен или воден). Според ЕИСК, определящият фактор за постигане на целите на директивата не е статутът на водача, а условията, в които той ще изпълнява транспортната дейност.

1.3 В настоящото становище ЕИСК заявява още веднъж общите насоки на заключенията на становището на ЕИСК относно „Автомобилен транспорт – работно време на самостоятелно заетите водачи“⁽¹⁾.

За сведение в посоченото становище Комитетът подчертава:

— необходимостта от включване на всички самостоятелно заети водачи в приложното поле на Директива 2002/15/ЕО така, както е предвидено в член 2 от нея (считано от 23 март 2009 г.) с цел насърчаване на пътната безопасност, насърчаване на лоялната конкуренция и подобряване на условията на труд на транспортните работници и самостоятелно заетите

водачи, по-специално на тяхното физическо и психическо здраве;

— значението на правилното транспониране на директивата от държавите-членки – и по-специално на определението за самостоятелно зает водач – както и на споделената отговорност на различните участници в транспортната верига, както е в регламента относно продължителността на времето за управление на превозното средство и времето за почивка.

1.4 ЕИСК счита, че целите на директивата могат да бъдат постигнати единствено при ясно прилагане в сектора на автомобилния транспорт на минимални социални стандарти за социална защита на всички лица, извършващи транспортни дейности, независимо от техния статут.

1.5 Комитетът счита, че включването на самостоятелно заетите водачи в приложното поле на директивата следва да се направи при максимално опростяване на техните административни задачи. Едно определение на работното време на самостоятелно заетите водачи предполага, че общите административни дейности не се включват към работното време.

1.6 Включването на самостоятелно заетите лица изисква приемането на редица мерки с цел да се следи прилагането и спазването на Директива 2002/15.

2. **Въведение**

2.1 Директива 2002/15/ЕО на Парламента и на Съвета от 11 март 2002 г. влезе в сила на 23 март 2005 г. Тя се отнася до организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт. Новите общи правила, определени в нея, осигуряват минимални стандарти за социална защита за тези работници. Тези минимални стандарти се считат за важен напредък, от една страна, за подобряване на защитата на здравето и сигурността на работниците, извършващи транспортни дейности, а от друга – за повишаване на пътната безопасност и гарантиране на лоялна конкуренция.

⁽¹⁾ ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 49-51.

2.2 Тази директива, която има за цел да защити транспортните работници от отрицателните въздействия на прекалено дългото работно време, недостатъчното време за почивка или неудобния ритъм на работа, представлява специален раздел на общата директива относно организацията на работното време (Директива 2003/88/ЕО). Тя допълва Регламент (ЕО) 561/2006 от 15 март 2006 г., с който се определят общи правила за продължителността на времето за управление на превозното средство и времето за почивка на водачите.

2.3 В момента на приемане на директивата, след помирителната процедура, Европейският парламент и Съветът решиха, че тя ще се прилага по принцип за самостоятелно заетите водачи от 23 март 2009 г., а Комисията се приканва да представи доклад до Европейския парламент и до Съвета две години преди тази дата, както и че Комисията следва да направи законодателно предложение въз основа на доклада, в което да се определят редът и условията, за да бъдат включени или да бъдат изключени самостоятелно заетите водачи от приложното поле на директивата.

3. Предложение на Комисията

3.1 Комисията предлага изменение на Директива 2002/15/ЕО, така че самостоятелно заетите водачи да бъдат изключени от приложното ѝ поле и да бъде изяснено приложното поле на директивата, което включва всички транспортни работници, включително „фалшивите“ самостоятелно заети водачи, т.е. тези водачи, които официално са самостоятелно заети, но всъщност не са свободни да организират своите трудови дейности.

3.2 Комисията се опитва да определи какво е „фалшиво“ самостоятелно заето лице: „транспортен работник“ включва също всяко лице, което не е обвързано с работодател чрез трудов договор или чрез какъвто и да е друг вид трудов иерархична зависимост, но:

- а) което няма свободата да организира съответните трудови дейности;
- б) чийто доход не зависи пряко от печалбата;
- в) което няма свободата да поддържа, самостоятелно или в сътрудничество с други самостоятелно заети водачи, търговски отношения с няколко клиента.“

3.3 Комисията предлага да се добави условие за всички трудови дейности, извършвани нощно време. Всъщност съгласно Директива 2002/15 всяка трудова дейност, извършвана нощно време, се счита за нощен труд. В своето предложение за изменение Комисията предлага в определението за нощен труд да се въведат поне 2 часа труд, полаган нощно време.

3.4 Предложението за изменение включва и един нов член, свързан с контрол и наблюдение с цел гарантиране на правилното и последователното прилагане на правилата, съдържащи се в Директива 2002/15, като се уточнява, че националните органи, отговорни за прилагането на директивата, разполагат с нужния брой квалифицирани инспектори и приемат необходимите мерки.

3.5 С оглед осигуряване на ефективно, ефикасно и еднакво прилагане на директивата в цялата Общност, Комисията

подпомага диалога между държавите-членки с оглед на постигането на следните цели:

- а) засилване на административното сътрудничество между техните компетентни органи;
- б) насърчаване на общ подход;
- в) улесняване на диалога между транспортния сектор и органите, наблюдаващи спазването на разпоредбите.

4. Общи бележки

4.1 По повод установените в оценката на въздействието проблеми, Комисията посочва, че „безпокойствата за пътната безопасност във връзка с умората на водачите се ограничават чрез строгото съблюдаване на правилата за времето за управление на превозното средство и за периодите на почивка, които се прилагат за всички водачи, независимо от статута на тяхната заетост“. Следователно директивата за организацията на работното време не внася значителна добавена стойност за пътната безопасност. В заключение, в документа за оценка на въздействието Комисията отдава предпочитание на варианта, при който се изключват самостоятелно заетите водачи, а се включват „фалшивите“ самостоятелно заети водачи, като същевременно се гарантира по-ефективен контрол. Това би довело до намаляване нарушаването на конкуренцията и би дало възможност за по-добра социална защита на работниците и сродните им групи.

4.2 Редица социални партньори смятат, че изключването на самостоятелно заетите водачи от приложното поле на директивата е довело до нарушаване на конкуренцията в сектора на автомобилния транспорт и това съвсем наскоро накара Комитета да отправи следното искане в становището си относно средносрочния преглед на Бялата книга за транспорта (TEN 257, докладчик: г-н Barbadillo Lopez) ⁽¹⁾:

„Що се отнася до социалните норми за автомобилен транспорт, трябва да се запази равнопоставеността в отношенията между работниците, били те наетни или самонаети, причина, поради която Директива 2002/15/ЕО от 11 март 2002 г., отнасяща се до разпределението на работното време на лицата, осъществяващи транспортни дейности и по-конкретно за автомобилния транспорт, трябва да се приложи директно за самонаетите работници, без да се чака предвиденият преходен период, тъй като поставените с тази директива цели са да се осигури безопасността на пътищата, да се избегне нарушаването на условията на свободна конкуренция и да се наложат по-добри условия на труд.“ (параграф 4.3.1.2)

4.3 Като се има предвид очакваното петдесетпроцентно нарастване на движението по пътищата в Европа през следващите 20 години, независимо от развитието на другите видове транспорт (железопътен и воден), условията за физическото и умственото здраве на водачите на превозни средства от 3,5 до 60 тона, за пътна безопасност и лоялна конкуренция могат да бъдат постигнати, само ако бъдат ясно определени минимални социални стандарти, които да се прилагат без разграничения спрямо всички работници, извършващи транспортни дейности, независимо от техния статут. ЕИСК счита, че определящият фактор не трябва да бъде техният статут, а фактът, че извършват транспортни дейности.

⁽¹⁾ ОВ C 161 от 13.7.2007 г., стр. 89.

4.4 В своето становище TEN/326 „Автомобилен транспорт – работно време на самостоятелно заетите водачи“, ЕИСК изрази сериозни съмнения по отношение на заключенията от резултатите от проучването и анализа на въздействието, свързани с пътната безопасност, условията на конкуренция и социалните аспекти.

ЕИСК също така подчерта, че „твърде продължителното работно време е фактор, който допринася значително за умората и следователно за заспиването зад волана“.

Накрая, в своето становище ЕИСК посочи, че „Лоялна конкуренция е налице, когато цените, заплащани на подизпълнителите от големите предприятия, организиращи всички аспекти, свързани с дистрибуцията и превоза на товари, отчитат прилагането на социалното законодателство, което има отношение към този сектор както спрямо транспортните работници, така и спрямо самостоятелно заетите лица“.

4.5 Не е вярно твърдението в доклада за оценката на въздействието, че Директивата за организацията на работното време не създава значителна добавена стойност за пътната безопасност. В действителност, транспортен работник не може да работи повече от 48 часа (средно), в съответствие с разпоредбите на Регламент 561/2006 относно времето за управление на превозното средство и периодите на почивка, докато самостоятелно зает водач ще може да работи по 86 часа на седмица, в съответствие

с разпоредбите на Регламент 561/2006 относно времето за управление на превозното средство и периодите на почивка.

4.6 В предложението на Комисията, когато водачът бъде признат за „фалшив“ самостоятелно зает водач, той трябва задължително да спазва директивата за работното време. Но предложението на Комисията не отговаря на нито един от следните въпроси: Ако водачът стане транспортен работник, той трябва да има трудов договор. Кой е работодателят, който трябва да го наеме? Ако водачът е собственик на своето превозно средство, какво трябва да направи? Ако е инвестирал средства в инфраструктура или друго оборудване, кой ще отговаря за последствията? Освен това, какво трябва да направят страните, които вече са включили самостоятелно заетите водачи?

4.7 Комитетът счита, че съществува опасност това предложение да породя не само огромни допълнителни разходи, но и повишаване на административното бреме.

4.8 Според ЕИСК, обаче, включването на самостоятелно заетите лица в приложното поле на Директива 2002/15/ЕО предполага правилно транспониране на горепосочената директива и по-специално на определението за „самостоятелно зает водач“. Директивата би следвало да предвижда, че общите административни дейности не се смятат към работното време на самостоятелно заетите лица.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно етикетирането на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри“

COM(2008) 779 окончателен — 2008/0221 (COD)

(2009/C 228/15)

На 17 декември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно етикетирането на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри“

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2009 г. (докладчик: г-н RANOCCHIARI).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява съгласие с избора на Европейската комисия, която, след като предложи регламент относно общата безопасност на превозните средства, който е в процес на приемане, вече предвижда създаването на система за сертифициране на стойностите, които ще бъдат определени в този регламент, по отношение на три съществени параметъра на гумите, а именно: разхода на гориво, безопасността и шума.

1.2 Освен това, ЕИСК оценява и факта, че със сертифицирането се цели на потребителя пряко да се предоставят инструменти за информация, които да го ориентират по-добре при покупката на гуми за смяна, произведени след приемането на настоящото предложение – гуми, продажбата на които съставлява 78 % от продажбите на европейския пазар.

1.3 Що се отнася обаче до заводските гуми, тоест тези, които са монтирани от производителите на моторни превозни средства, ЕИСК намира инициативата за безполезна, тъй като действащото законодателство вече задължава производителите да предоставят въпросните данни при получаването на типово одобрение на моторното превозно средство и след това като част от рекламните документи с технически характер и упътванията за използване на МПС.

1.4 Относно носителя на информацията за потребителите, предложен от Комисията, а именно самозалепящ се етикет, който се поставя върху гумата, ЕИСК препоръчва да се предвиди и алтернатива за нерядко срещаните случаи, в които етикетът се губи или уврежда.

1.5 Накрая, ЕИСК изразява желание, по подобие на разпоредбите относно общата безопасност на МПС, и в този случай да

се избере законодателната форма на регламента, а не на директивата, като се гарантират еднакви за всички държави-членки срокове и методи на контрол.

2. Въведение

2.1 В плана за действие за енергийната ефективност се предлага, както е известно, до 2020 г. да се реализира икономия в размер на 20 % чрез серия от мерки, които, намалявайки енергийната интензивност, допринасят за намаляването на потреблението, а оттам и на замърсяването на околната среда.

2.2 При тези условия, особено и постоянно внимание се отделя на системата на автомобилния транспорт, който е причина за над 20 % от емисиите на CO₂.

2.3 Освен многобройните мерки относно МПС, които вече се прилагат или са в процес на приемане, европейският законодател пожела да регламентира и показателите на гумите, които като единствен елемент за връзка между МПС и пътя трябва да допринасят преди всичко за безопасността на шофьорите, но също и за намаляването на потреблението на гориво.

2.4 За тази цел, с предложението на Европейската комисия за регламент относно общата безопасност на превозните средства, което понастоящем се обсъжда в Европейския парламент⁽¹⁾, се цели, наред с останалото, да се определят нови, по-строги параметри за типово одобрение на гумите както по отношение на потреблението на гориво, така и на безопасността, и на шума.

⁽¹⁾ COM(2008) 316 окончателен, по който ЕИСК вече изрази своето становище на пленарната сесия на 14 януари 2009 г. (вж. становище CESE 37/2009).

2.5 Във връзка с икономията на енергия следва да се припомни, че гумите могат да определят до 20 % от разхода на гориво за превозното средство поради съпротивлението при търкаляне (СТ), т.е. загубата на енергия в резултат на съпротивлението при движение, което от своя страна се дължи на нагряването и деформацията на колелата при търкаляне. Следва да добави също, че СТ, както и шумът от гумите се влияят в значителна степен от състоянието на пътната настилка, което в някои случаи може да обезсмисли технологичните подобрения на гумите.

3. Предложението на Европейската комисия

3.1 С разглежданото предложение за директива се цели да се осигури на потребителите стандартизирана информация най-вече относно потреблението на гориво, произтичащо от различното съпротивление при търкаляне, а също така и от различното сцепление с влажна повърхност, и от шума при търкаляне - три от параметрите, които са предмет на цитираното по-горе предложение за регламент COM(2008) 316 окончателен.

3.2 Комисията възнамерява да даде възможност на потребителите не само да познават бъдещите минимални изисквания относно СТ, но най-вече да избират гуми с още по-малко СТ, като по този начин намаляват потреблението. На практика при леките автомобили разликата в потреблението на гориво при използване на комплекти гуми с различно СТ може да достигне 10 % благодарение на новите технологии.

3.3 Гореизложеното е особено важно за пазара на резервни части, който представлява 78 % от целия пазар. Автомобилните производители предоставят при покупката съответната информация за гумите, поставени на новите автомобили (22 % от пазара), и включват тази информация в упътванията за използване на МПС. На пазара на резервни части обаче потребителите не разполагат с информацията, необходима за съпоставяне на разликата в цените на гумите с тяхното въздействие върху горивната ефективност.

3.4 Освен това, тъй като показателите на гумите са свързани помежду си и същевременно си противоречат (СТ по отношение на сцеплението с влажна повърхност, а сцеплението с влажна повърхност - с шума при търкаляне), информацията може да насочи към най-добрия възможен компромис между трите основни параметъра, като даде възможност на потребителя да направи информиран избор.

3.5 Следователно в предложението на Комисията е предвиден „самозалепващ се етикет, указващ потреблението на енергия“, който да се поставя върху гумите и да съдържа информация за СТ и сцеплението с влажна повърхност по скала от А до G, аналогична на тази, която се използва за етикетите на домашните електроуреди, като към това се добавят сведения за шума в децибели.

3.6 Предложението възлага на държавите-членки отговорността за контрола върху разпоредбите относно етикетите и определянето на санкции в случай на нарушение на законодателството.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията, насочена, от една страна, към гарантирането на по-устойчив модел на потребление и, от друга, към по-добро информирание на потребителите, така че те да са в състояние да направят по-съзнателен избор при покупка на гуми за смяна, по отношение не само на разхода, но и на други параметри, като сцепление на гумите с влажна повърхност и шум. Така потребителят ще е в състояние да прецени дали по-високата цена на дадена гума се компенсира от предимствата, предоставени от по-добри показатели. Един по-добре информиран потребител ще допринесе за повишаването на конкуренцията между производителите, принудени да усъвършенстват своите продукти.

4.2 В действителност първоначално Европейската комисия предложи информацията да включва само данни за горивната ефективност, а другите два параметъра бяха добавени вследствие на резултатите от общественото допитване по този въпрос. Въпреки че одобрява окончателния избор, ЕИСК изразява опасение, че той ще затрудни управлението на данните и свързания с това контрол.

4.3 ЕИСК обаче изразява известни резерви относно средството, чрез което се препоръчва да се информират гражданите за въпросните данни. Предвиждайки единствено полагането на самозалепващ се етикет, в действителност се рискува да не се постигне очакваният резултат.

4.3.1 Обикновено купувачът не вижда гумите за смяна преди те да бъдат взети от склада на пункта за продажба и да бъдат монтирани на автомобила. Освен това може да се случи така, че в същия склад или пункт за продажба, етикетът да се отлепи и загуби или пък да бъде залепен по погрешка на друга гума. Още по-вероятно е етикетите да се изгубят по време на транспорта или складирането, като това се отнася особено за гумите със силиконово покритие, което прави залепването по-трудно. Опитът на производителите, които вече поставят етикети на гумите, показва, че значителна част от тях се губят или повреждат сериозно по време на транспортирането и пренасянето на гумите, които, да не забравяме, не са опаковани поотделно по очевидни причини, свързани с цената ⁽¹⁾.

4.3.2 Според ЕИСК, по тази причина е необходимо да се предвиди и алтернативен вариант, в случай че самозалепващият се етикет липсва. В такъв случай би трябвало на продавача да бъде разрешено заедно с фактурата да издаде етикет/документ, в който да са отбелязани точно данните, предвидени за самозалепващия се етикет - данни, които той е получил от производителя.

⁽¹⁾ По данни на европейското сдружение на производителите в този сектор ETRMA (European Tyre and Rubber Manufacturer Association - Сдружение на европейските производители на гуми и гумени изделия), между 10 % и 15 % от етикетите се губят при транспорта и пренасянето на гумите.

4.4 Що се отнася до гумите, монтирани на новите превозни средства, полагането на етикет изглежда ненужен разход. Съществуващото законодателство вече определя начина, по който след типовото одобрение производителите на автомобили трябва да информират купувача за разхода на гориво и за емисиите на CO₂. Подобна е ситуацията по отношение на сцеплението с влажна повърхност и шума, които също са регламентирани в рамките на типовото одобрение на превозните средства, както признава самата Комисия в доклада, придружаващ предложението.

Освен това, в интерес на самите производители е винаги да използват гуми от „последно технологично поколение“, с цел да намалят емисиите на CO₂ от предвидените 130 г/км на 120 г/км, което може да се постигне с технологии, различни от тези, свързани с двигателя, включително такива по отношение на гумите.

4.4.1 В този случай би могло да се поиска от търговците, които често са и продавачи на гуми, да предоставят на клиента допълнителен документ, съдържащ изискванията от закона параметри, на които отговарят гумите на продаваното превозно средство, като при възможност да предложат и алтернативен избор. Инициатива от този род би била също така в подкрепа на кампаниите за обществена осведоменост по този въпрос, които държавите-членки ще трябва да проведат.

4.5 ЕИСК е запознат с искането на производителите от този сектор ⁽¹⁾ настоящото предложение за директива да се промени в предложението за регламент. Изтъкнатите доводи изглеждат основателни, тъй като регламентът би гарантирал еднакви за всички държави-членки срокове за прилагане и стандарти за контрол, както това вече е предвидено в споменатия регламент относно общата безопасност на моторните превозни средства, от който произтича настоящото предложение.

4.5.1 ЕИСК изразява желание по време на обсъжданията между Комисията, Парламента и Съвета да се постигне съгласие по този въпрос, както вече се е случвало при обсъждането на други деликатни теми като безопасност и околна среда.

4.5.2 В действителност, ЕИСК смята за особено важно държавите-членки да разполагат със сигурни и еднакви правила за строг контрол на това дали гумите отговарят на изискваните показатели - контрол, който е особено важен на пазар със значително присъствие на продукти с произход извън ЕС.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК оценява факта, че Комисията изключи от предложението законодателен акт регенерираните гуми и гумите с професионална употреба за превозни средства с висока проходимост, които самият ЕИСК в споменатото становище относно общата безопасност на МПС предложи да бъдат изключени от новия законодателен акт, при положение, естествено, че се спазват предвидените изисквания за сигурност.

5.2 Накрая, в духа на становището си относно общата безопасност на МПС, ЕИСК препоръчва:

- а) за гумите, произведени преди датата на влизане в сила на законодателния акт, същият да не се прилага. Дистрибуторската верига на сектора разполага непрекъснато със средно 80 милиона гуми на европейския пазар. Полагането на самозалепящи се етикети върху вече включените в дистрибуторската верига гуми на практика би било невъзможно;
- б) промишлеността се нуждае от най-малко 18 месеца, за да приложи мерките, които ще бъдат приети.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ ETRMA: European Tyre and Rubber Manufacturer Association (Сдружение на европейските производители на гуми и гумени изделия).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията:
„Втори стратегически енергиен преглед – план за действие на ЕС за енергийна сигурност и
солидарност“**

COM (2008) 781 окончателен

(2009/C 228/16)

На 13 ноември 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията: „Втори стратегически енергиен преглед – план за действие на ЕС за енергийна сигурност и солидарност““

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2009 г. (докладчик: г-жа SIRKEINEN).

На 452-та си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 130 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията, по-специално поставянето на така необходимото ударение върху сигурността на енергийните доставки и заключава, че:

- по време на неотдавнашната газова криза ясно пролича необходимостта от общ подход на държавите-членки по въпросите на енергийната политика, както на вътрешния пазар, така и във външните отношения;
- фактът, че третият пакет от мерки в областта на енергийния пазар още не е одобрен, е в противоречие с трите цели на енергийната политика, а именно сигурност на доставките, конкурентоспособност и устойчивост;
- предизвикателствата, свързани с нефта и транспорта, все още не получават дължимото внимание от страна на Комисията;
- Комисията е пропуснала да разгледа социалните аспекти на енергийната политика в този контекст;
- в съобщението липсва съзнанието за неотложност;
- съобщението относно „Преодоляване на препятствията за използване на възобновяеми енергийни източници в ЕС“, което разглежда възобновяемите енергийни източници като част от цялата енергийна система, е от неотложна необходимост;

— намерението на Комисията да представи политическа програма за 2030 г. и визия за 2050 г. е важно, тъй като големите технологични и системни промени отнемат време, и

— бележките на ЕИСК са взети под внимание в актуализираната версия на Примерната ядрена програма.

1.2 ЕИСК препоръчва:

- всички инструменти на ЕС, които могат да намалят рисковете за сигурността на доставките, следва да бъдат приложени ефективно и неотложно;
- след решенията относно неотдавнашните законодателни предложения следва да се наблегне върху прилагането им, като се избягват нови законодателни предложения с оглед законодателната рамка да остане възможно най-стабилна и предвидима;
- най-важният приоритет от петте точки на плана за действие следва да бъде енергоспестяването, чийто основен инструмент е енергийната ефективност, тъй като в него се съдържа голям потенциал за разходоефективни действия;
- Комисията следва да набележи приоритети измежду големия брой намерения за действие;
- особено неотложно би трябвало да се разгледат проблемите на изолираните енергийни пазари и да се завършат трансевропейските енергийни мрежи;

- в допълнение към инвестициите в инфраструктура, огромните нужди от инвестиции в производството на електроенергия и фундаментални изследвания до 2050 г. заслужават повече внимание;
- що се отнася до външните отношения, необходимо е ЕС да разработи отговорен и устойчив подход към въпросите на енергетиката в глобален мащаб, успоредно с политики за енергийната сигурност на самия ЕС;
- за увеличаване на енергоспестяването са необходими редица мерки, но следва да се избягва свръхрегулация на равнище ЕС;
- ЕС следва да стане водещ в разработването на технологии за енергийна ефективност;
- Комисията разглежда приложимостта на въвеждането при възможност на индивидуални цели за различните сфери на енергопотребление като ефективна мярка за увеличаване на енергийната ефективност, по-специално на услуги и продукти с измерение на вътрешния пазар;
- решенията относно бъдещето на атомната енергия следва да бъдат взети неотложно, с оглед на големите нужди от инвестиции в производството на електроенергия, и
- визията за 2050 г. трябва да включва глобалното положение, което формира рамковите условия за амбициите на ЕС.

2. Въведение

2.1 Целите на енергийната политика на ЕС са устойчивост, конкурентоспособност и сигурност на доставките. В последно време сигурността на доставките не бе в центъра на вниманието, което се оказа злополучно с оглед на последиците от спора относно трансфера на газ между Украйна и Русия, както и с оглед на сериозния икономически спад и изключително нестабилните цени на енергията. Зависимостта от външни доставки на енергия не е проблем сам по себе си, но рискът от проблеми с доставките се увеличава с оглед на нарастващата зависимост от доставчици, които не играят по приетите в Европа правила, както и с оглед на все така растящото търсене на газ.

2.2 Основните законодателни предложения от страна на ЕС през последните две години са третият пакет за пазара на газ и електроенергия и пакетът от мерки в областта на енергетиката и климата. Споразумение относно втория пакет бе постигнато в рамките на рекордно кратко първо четене през декември 2008 г., като много от ключовите подробности бяха оставени за

процедурата на комитология. След почти две години все още няма конкретно решение във връзка с пакета относно пазара, което е в очевидно противоречие с необходимостта от добре работещ вътрешен пазар, с цел да се изпълнят и трите цели на енергийната политика.

2.3 Различните цели на енергийната политика са взаимозависими и политиките, чрез които те могат да бъдат осъществени, до голяма степен са взаимнообвързани - но не във всяко отношение. Целта за сигурност на доставките трябва да бъде поставена на първо място. Хората и предприятията трябва при всички обстоятелства да могат да разчитат на сигурни енергийни доставки, като се имат предвид сериозните последици от прекъсването на енергоснабдяването или енергийната бедност.

3. Съдържание на документа на Комисията

3.1 Вторият стратегически енергиен преглед бе публикуван от Комисията през ноември 2008 г. Комисията предложи „План за действие за енергийна сигурност и солидарност“ от пет точки, насочени към:

- инфраструктурните нужди и разнообразяването на енергийните доставки;
- външните отношения в областта на енергетиката;
- запасите от нефт и природен газ и механизмите за реагиране при криза;
- енергийната ефективност;
- най-доброто оползотворяване на местните енергийни ресурси на ЕС.

3.2 Актуализацията на Примерната ядрена програма от 2007 г. е включена във Втория стратегически енергиен преглед. Тя е съсредоточена върху сигурността на доставките, необходимостта от инвестиции и условията за тяхното осъществяване.

3.3 Наред с Втория стратегически енергиен преглед, Комисията представи:

- пакет от мерки за енергийната ефективност от 2008 г.;
- предложение за преработка на Директивата за запасите от нефт и нефтопродукти; както и

- преразгледано предложение за директива, установяваща нормативна рамка на Общността за ядрена безопасност.

3.4 Във Втория стратегически енергиен преглед Комисията заявява намерението си да предложи:

- усъвършенстване на Директивата за сигурността на доставките на природен газ през 2010 г;
- мерки с оглед насърчаване на екологосъобразното разработване на собствените ресурси от изкопаеми горива на ЕС;
- Съобщение, озаглавено „Преодоляване на препятствията за използване на възобновяеми енергийни източници в ЕС“; както и
- инициатива за финансиране на устойчива енергетика, под формата на съвместен проект на Комисията и на Европейската инвестиционна банка.

3.5 И накрая, през 2010 г. Комисията ще предложи да бъде обновена Енергийната политика за Европа, с оглед да бъде очертана политическа програма за 2030 г. и визия, както и нов план за действие за 2050 г.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията, по-специално поставянето на така необходимото ударение върху сигурността на енергийните доставки и усилията ѝ да приложи цялостен подход към предизвикателствата, пред които е изправена понастоящем енергийната политика. ЕС разполага с инструменти, които могат да намалят рисковете за сигурността на доставките. Те бяха определени от Комисията и сега следва да бъдат приложени ефективно.

4.2 Въпреки това действията на равнище ЕС в областта на сигурността на доставките не бива да водят до нови законодателни предложения. След приемането на текущите пакети акцентът следва да бъде поставен върху изпълнението. Законовата рамка трябва да бъде стабилна, ако искаме тя да остане колкото се може по-предвидима с оглед на необходимите действия.

4.3 Отново ясно проличава необходимостта от общ подход на държавите-членки по въпросите на енергийната политика. Призивът да се „говори с един глас“ бе нееднократно отправян,

включително и от ЕИСК. Но докато някои държави-членки (най-вече големите) се грижат предимно за собствения си интерес, европейската енергийна политика ще остане по-слаба, по-уязвима и по-неефективна, отколкото предполага нейният потенциал.

4.4 ЕИСК изразява съгласие с петте точки на плана за действие, но би поставил на първо място енергийната ефективност или по-скоро енергоспестяването, тъй като целта следва да бъде намаляване на потреблението на енергия, чийто основен инструмент е подобрената енергийна ефективност. Дори и най-добрите резултати в тази област не могат да отменят необходимостта от неотложни действия в останалите области. Но в сферата на подобряването на енергийната ефективност има голям потенциал за ефективни от гледна точка на разходите действия, които следва да бъдат пълноценно използвани, за да се избегнат други, по-скъпо струващи мерки. Най-важният пример е големият потенциал за енергийна ефективност на сградите.

4.5 ЕИСК смята, че Комисията е трябвало да отдели повече внимание на проблемите, свързани с нефта и транспорта. Потреблението на нефт представлява 36 % от енергопотреблението на ЕС – преди всичко в транспорта – и с нарастването на автомобилния транспорт нарастват и емисиите на CO₂. Освен това се очаква цените на нефта да останат много нестабилни, като тенденцията е насочена към значителното им покачване. През януари ЕИСК представи становище „Да посрещнем предизвикателствата, свързани с нефта“ по искане на Европейския парламент ⁽¹⁾.

4.6 В документа на Комисията са пропуснати социалните аспекти на енергийната политика, които обхващат както загубата на работни места, създаването на нови в рамките на една „по-екологична“ икономика, образованието и обучението, така и енергийната бедност. Комитетът отбелязва, че енергията не бива да бъде разглеждана в същата светлина като останалите стоки и че енергоразпределението, представляващо услуга от общ интерес, трябва да отговаря на принципите за универсален достъп и достъпни цени.

4.7 Според ЕИСК Комисията като че ли не си дава сметка за неотложността на действията в тази област, която се налага от миналите и сегашни проблеми, свързани със сигурността на доставките. В Съобщението се изброяват многобройни (повече от 45) намерения за действия – предимно съобщения – от страна на Комисията. Необходимо е сред тях да се набележат приоритети, за да не се изгуби набраната инерция.

⁽¹⁾ Вж: Становище CESE 46/2009 от 14.1.2009 г. относно „Да посрещнем предизвикателствата, свързани с нефта“, докладчик: г-н Osborn.

4.8 ЕИСК приветства също така намерението да бъдат представени политическа програма за 2030 г. и визия за 2050 г., съответно придружена от нов план за действие. Комитетът вече спомена подобна визия в становището си относно оптималния енергиен микс през 2006 г.⁽¹⁾ Големите технологични промени изискват време, както и действителните промени в енергийните системи, поради дългосрочността на инфраструктурните инвестиции. Следователно от първостепенно значение е да се очертае визия за бъдещето, за да се надхвърли сегашният ограничен потенциал от мерки за приспособяване на технологиите и инфраструктурата.

5. Специфични забележки

5.1 *Насърчаване на основните инфраструктури, необходими, за да се отговори на енергийните потребности на ЕС*

5.1.1 ЕИСК подкрепя активността на Комисията в тази област, по-специално поради опасения, свързани с продължаващата зависимост от външни източници на енергия. ЕИСК желае да направи следните бележки:

5.1.2 И шестте приоритета на Комисията изглеждат особено значими, но могат да бъдат ефективно приложени единствено чрез определяне на главните сред тях. Оттогава до края на януари 2009 г. Комисията представи конкретни проекти в рамките на тези приоритети, за да получи финансиране като част от плана за възстановяване на ЕС. Трудно е да се изкаже мнение по тези приоритетни проекти, при отсъствието на прозрачност на информацията за тях и за повечето други възможни проекти, включително информацията относно планираното финансиране от частни и публични източници.

5.1.3 Може само да се съжاليا, че положението на изолираните енергийни пазари на държавите от Балтийския регион не е било предмет на обсъждане преди. Сега това трябва да се извърши неотложно. Същевременно, проекти за свързване на енергийните системи с континентална Европа следва да задоволят енергийните потребности на малките изолирани държави-членки.

5.1.4 По отношение на газовите коридори, в неотдашното си становище относно външното измерение на енергийната политика ЕИСК заяви, че за нуждите на преноса на газ в бъдеще изглежда са необходими няколко проекта. В политически план проектите не бива да бъдат разглеждани като конкуриращи се варианти. Сега е важно спешно да се гарантират сигурни доставки на газ, а това изисква общи действия от страна на държавите-членки и на Комисията.

5.1.5 Идеята за блоков механизъм за покупка изисква допълнително пояснение. Възниква и въпросът защо това се предлага единствено за района на Каспийско море.

5.1.6 Предизвикателствата, свързани със сигурността на доставките, няма да бъдат преодоляни единствено чрез инфраструктура за пренос на енергия. Замяната на електроцентрали изисква инвестиции на стойност почти 1 000 млрд. евро. Този въпрос частично се разглежда от Комисията в раздела за местните енергийни ресурси, но трябва да му се обърне внимание и в контекста на необходимостта от инвестиции и финансиране.

5.1.7 Основен въпрос, когато става дума за инвестиции, е ролята на отделните участници – ЕС, неговите финансови институции, държавите-членки и дружествата. Дружествата инвестират, когато са налице подходящите условия. Те са в най-добра позиция да оценяват пазара, макар и да понесат рискове в резултат на евентуални грешки, в условията на един нестабилен енергиен пазар. Общественият сектор и политиките могат да действат за създаването на подходящите рамкови условия и да предложат стимули и политическа подкрепа в рамките на определени ограничения. Следователно ЕИСК категорично подкрепя намерението на Комисията да си сътрудничи по-тясно и ефективно с частния сектор и финансовите институции.

5.2 *По-голямо значение на енергията в международните отношения на ЕС*

5.2.1 През януари 2009 г. ЕИСК представи становището си относно външното измерение на енергийната политика. Направените в това становище бележки, заключения и препоръки продължават да са валидни и в синхрон с предложенията на Комисията в това съобщение. Комитетът отдава по-голямо значение на следните два въпроса: необходимостта да се накарат страните доставчици да прилагат същите условия на енергийния пазар като ЕС, като например достъп до инфраструктурата, защита на инвестициите и др.; и най-вече държавите-членки, когато участват в преговори по търговски споразумения, да поставят рамкови условия, по които е постигнато общо съгласие, като предпоставка за своята подкрепа.

5.2.2 ЕИСК представи също така подход към външните отношения в областта на енергетиката, който се опира на два стълба. Единият е сигурността на енергийните доставки за Европа, а другият – отговорен и устойчив глобален подход към въпросите на енергетиката. Аспектите на отговорността на Европа в глобален мащаб се споменават само накратко от Комисията. Въпросът за отговорността изисква сериозно внимание и няма да може да бъде сведен единствено до лидерската позиция на ЕС на международните преговори за изменението на климата.

⁽¹⁾ Вж: Становище CESE относно енергийния микс, докладчик : г-жа Sirkeinen, ОВ C 318 of 23.12.2006 г., стр. 185.

5.3 *Подобрени механизми по отношение на запасите от нефт и природен газ и реагиране при криза*

5.3.1 ЕИСК се присъединява към настоящата позиция на Комисията по въпроса за сигурността на газовите доставки. Решението на въпроса, свързан с необходимостта от неотложни мерки, може и трябва да бъде намерено с други средства – а не със скъпоструващи задължителни запаси от природен газ. Алтернативните мерки включват разнообразяване на източниците и на каналите за доставки, използване на втечен природен газ, сътрудничество със съседните страни, договори с клауза за прекъсване и замяна на горива.

5.4 *Нов тласък за енергийната ефективност*

5.4.1 ЕИСК е излязъл с няколко становища относно енергийната ефективност, включително с подробно разглеждане на практическите мерки. Комитетът изразява одобрение за подхода на Комисията, но желае да отбележи следното:

5.4.2 Изборът на мерки за по-ефективно използване и производство на енергия е огромен, на практика неограничен. Комисията представи серия законови мерки, като например за сградния фонд, енергийните етикети, екопроектирането и др. Изглежда се подготвят и други такива. В този процес ЕИСК предлага Комисията да следи внимателно да не се стигне до свръхрегулация, а потенциалът за иновации да може да бъде използван по възможно най-добрия начин. Политическите мерки като регулация, публична подкрепа и др., са необходими, за да се увеличи енергоспестяването, но те следва да бъдат внимателно подбрани, за да бъдат възможно най-икономически изгодни и да водят в най-малка степен до нарушения на пазара във всяка от целевите области. Мерките на ЕС следва да се отнасят единствено до продукти и услуги от вътрешния пазар. ЕИСК би желал акцентът да се поставя повече върху възможностите за доброволни инициативи, за собствено и съвместно регулиране, включително стандартизация.

5.4.3 Европа е начело на усилията за енергийна ефективност, но трябва да оглави и усилията за енергийно ефективни технологии. Възможността за извличане на полза от спечеления аванс трябва да бъде използвана пълноценно. Мерките за подкрепа в този случай включват финансиране на научноизследователската и развойна дейност, подкрепа за иновациите и финансирането на рискове, подходяща стандартизация, отваряне на пазарите в европейски и глобален мащаб, ефективно международно споразумение за климата и международно сътрудничество в областта на енергийната ефективност.

5.4.4 Въпреки че ЕИСК категорично подкрепя постигането на 20 % по-голяма енергийна ефективност, Комитетът има резерви относно превръщането на тази цел в обвързваща за всички. Енергийната ефективност е елемент на всички области на човешката и стопанската дейност и мерките за увеличаването ѝ са почти неограничени. Как би могло да се създаде схема за справедливо разпределение на усилията в този случай? Вместо това Комитетът предлага на Комисията да разгледа доколко е приложимо въвеждането по възможност на индивидуални цели за различните области на енергопотребление, като ефективна мярка за

засилване на енергийната ефективност, по-специално за услуги и продукти с измерение на вътрешния пазар.

5.5 *Подобряване на използването на местните енергийни запаси на ЕС*

5.5.1 ЕИСК изразява най-общо съгласие с посланието на Комисията относно използването на собствените енергийни ресурси на ЕС. Важно е да има реалистична визия за развитието на търсенето на енергия, както и за възможностите, ограниченията и условията за развитие и използване на различни източници на енергия.

5.5.2 ЕИСК специално приветства намерението на Комисията да излезе със Съобщение относно „Преодоляване на препятствията за използване на възобновяеми енергийни източници в ЕС“ и я призовава да действа неотложно по този въпрос. Важният въпрос за нарастващото използване на източници на възобновяема енергия, които в бъдеще ще бъдат най-важните и най-екологичните местни източници на енергия, трябваше да бъде разгледан и включен в цялостната енергийна система още на един по-ранен етап. Важни въпроси в тази област са, както споменава Комисията, въпросът за ограниченията на електропреносната мрежа, но също и този за резервите от енергия. Анализът следва да прецени също така дали евентуалните резерви от енергия биха могли при определени обстоятелства да неутрализират ползата от възобновяемите енергийни източници по отношение на емисиите или сигурността на доставките. Други проблеми са свързани с планирането и получаването на разрешително.

5.5.3 Комитетът подкрепя също така предложението да се обмисли въвеждането на задължителни норми по отношение на емисиите на CO₂ за електроцентралите само след като бъдат оценени резултатите от демонстрационни проекти в промишлен мащаб за улавянето и съхранението на въглеродния двуокис.

5.5.4 Що се отнася до атомната енергия, ЕИСК отдавна вече е заявил позицията си, че за да се изпълнят целите на енергийната политика, следва да са налични всички варианти за производство на електроенергия. Във връзка с необходимостта от широкомащабни инвестиции в производството на електроенергия в близко бъдеще, решенията относно бъдещата необходимост от атомна енергия трябва да бъдат взети спешно от онези държави-членки, които избраха - или ще изберат - този път. Съгласно прогнозата на Комисията, мощностите за производство на атомна енергия в ЕС ще намалеят с една четвърт до 2020 г. и ако не бъдат заменени от нови такива, част от тях ще бъдат заменени от електроцентрали на въглища и газ, което ще увеличи проблемите с емисиите и сигурността на доставките. Безопасността на ядрените съоръжения изисква постоянно внимание, както и участие на публичните власти; трябва да бъдат взети решения по управлението на ядрените отпадъци. ЕИСК излиза с отделно становище относно преразглежданото предложение за директива, установяваща нормативна рамка на Общността за ядрена безопасност.

5.5.5 ЕИСК приветства намерението на Комисията да представи документи относно необходимостта от енергийни производствени мощности, независимо дали става дума за петролни рафинерии или за мощности за производство на електроенергия. Не бива обаче да се забравя, че ЕС не може да взема решения за инвестиции в енергийни производствени мощности, нито дори да отправя препоръки, както и не може да носи отговорност за възможни рискове. Събирането и анализирането на съответната информация, включително моделиране, може да бъде много полезно, също така е препоръчително и сътрудничество с Международната агенция по енергетика.

5.6 Към визия за 2050 г.

5.6.1 ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да предложи нова енергийна политика за Европа, с оглед да бъде очертана политическа програма за 2030 г. и визия за 2050 г. Комитетът се изказва също така в полза на широкото обсъждане на възможните дългосрочни цели.

5.6.2 Освен това ЕИСК разглежда – на предварителен етап – като основни предизвикателства в дългосрочен план областите, представени от Комисията – декарбонизацията на електропроизводството, зависимостта на транспорта, сградите и електрическата мрежа от използването на нефтопродукти, и изграждането на високоефективна енергийна система с ниска въглеродна интензивност за целия свят. За посрещането на тези предизвикателства би трябвало да се вземат предвид всички технологични възможности, включително свързаните с ядрен синтез и водород.

5.6.3 Глобалната ситуация и развитие следва бъдат включени във визията, тъй като формират рамковите условия за собствените амбиции на ЕС. Бързо нарастващото търсене на енергия в развиващите се страни, изменящият се климат, международно съгласуваните (да се надяваме) действия по смекчаване и приспособяване, наличността на минерални горива и др. оказват влияние върху нашето положение и избора ни по много начини. Актуален пример е пренасочването на загрижеността по отношение на нефта – вчерашният шок от рекордно високите цени бързо беше изместен от опасения поради недостатъчното производство в резултат от ниските цени.

5.7 Актуализация на Примерната ядрена програма

5.7.1 ЕИСК със задоволство отбелязва, че представените от него бележки в Становището относно проекта за примерна ядрена програма от 2007 г.⁽¹⁾, както и в проучвателното становище относно бъдещите инвестиции в ядрената промишленост⁽²⁾ бяха до голяма степен взети предвид от Комисията. Изходен пункт в този случай е важната роля на ЕС за по-нататъшно разработване на най-усъвършенствана рамка за развитие на ядрената енергетика в съответствие с най-високите стандарти на безопасност, сигурност и неразпространение на ядрени технологии. Въпросите за управлението на радиоактивните отпадъци, осигуряването на дългосрочно финансиране за извеждане от експлоатация, терористичната заплаха и необходимостта от хармонизиране на схемите за отговорност се разглеждат в синхрон с възгледите на ЕИСК. Комитетът подчертава, че всички разходи, възникнали във връзка с това, следва да се заплащат от операторите на ядрените съоръжения.

5.7.2 ЕИСК още веднъж потвърждава важната роля на ядрената енергетика в бъдещия енергиен микс в Европа, с цел смекчаване на последиците от изменението на климата и гарантиране на доставките на електроенергия. Комитетът също така изразява съгласие с необходимостта – и предложенията – да се вземат предвид опасенията на обществеността. ЕИСК подкрепя препоръките относно общите норми за безопасност на реакторите и предложението нови да се изграждат единствено при съответствие с нивата на безопасност и сигурност за трето поколение. Някои мерки за улесняване на финансирането на ново строителство са оправдани, по-специално при сегашното икономическо положение, но държавните субсидии или средствата на ЕС не бива да бъдат използвани за тази цел. Макар и няколко държави-членки да показаха ясно, че са отворени към изграждането на нови атомни електроцентрали, то строежът, финансирането на дейността, експлоатацията им и управлението на отпадъците ще бъде задача на частни предприемачи. Държавата определя единствено рамката. Следва да бъдат предоставени открито и последователно подробни сведения относно проектираните ядрени съоръжения, включително за разходите, като това трябва да стане възможно най-рано, с оглед на възможността за обсъждане и участие от страна на обществеността.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Вж: Становище CESE относно *Примерната ядрена програма*, докладчик : г-жа Sirkeinen, ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 51.

⁽²⁾ Вж: становище CESE 1912/2008 от 4.12.2008 г. относно „Бъдещи инвестиции в ядрената промишленост и тяхната роля в енергийната политика на ЕС“, докладчик: г-н Iozia

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно посочването на консумацията на енергия и други ресурси от продукти, свързани с енергопотреблението, на етикети и в стандартна информация за продуктите (преработена версия)“

COM(2008) 778 окончателен/2 – 2008/0222(COD)

(2009/С 228/17)

На 30 януари 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно посочването на консумацията на енергия и други ресурси от продукти, свързани с енергопотреблението, на етикети и в стандартна информация за продуктите (преработена версия)“

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос прие своето становище на 12 март 2009 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 180 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Комитетът приветства инициативата на Комисията за актуализиране на Директива 92/75/ЕИО относно задължителното енергийно етикетироване на домакинските уреди, която вече е добре известна не само на милиони потребители, но и на индустрията и дистрибуторската мрежа.

1.2 Според Комитета схемата даде възможност:

— на производителите да позиционират по-добре своите продукти на пазара в категории с по-високо качество и по-голяма ефективност;

— на потребителите да правят информиран избор, да променят собствените си навици и да създават конкуренция между производителите;

— на обществото да подобрява околната среда и да се стреми към устойчиво използване на ресурсите, като се осигурява надзорът на вътрешния пазар.

1.3 Комитетът счита, че е важно да се подчертаят основните фактори за изграждането на успешна политика:

— прости, ясни и разбираеми критерии;

— точна, подходяща и съпоставима информация за конкретната консумация на енергия;

— ефикасни анализи на разходите и ползите, подкрепени от всички заинтересовани страни;

— доказани научни резултати;

— свеждане до минимум на бюрократичните и административни тежести и на оперативните разходи;

— съвместимост и съгласуваност между задължителните разпоредби и доброволните инструменти;

— динамични и гъвкави схеми, които дават възможност за иновации и технологичен прогрес;

— прости послания, които лесно се разбират от всички;

— насърчаване на устойчивостта на световния пазар, без да се създават подмолни пречки пред международната търговия.

1.4 Комитетът счита, че една инициатива за преразглеждане на схемата за етикетироване трябва да запази елементите, на които се дължи нейният успех - простотата, прозрачността, надеждността и сравнимостта, да гарантира нейното актуализиране посредством гъвкави и динамични механизми за класификация на характеристиките на продуктите и да предостави на потребителите възможност за разумен избор на по-ефективни и дълготрайни продукти в съответствие с точни стандарти.

1.5 Комитетът съветва преди разширяването на обхвата на Директивата за нови групи „продукти, свързани с енергопотреблението“ да се извърши оценка на въздействието и анализ на разходите и ползите за всеки сектор, който да бъде ясен, прозрачен, подкрепен от всички заинтересовани страни и основан на научни факти.

1.6 Освен това Комитетът смята за целесъобразно да се запази ефективността на Директива 92/75/ЕИО ⁽¹⁾, като се подобрят и усъвършенстват динамичните механизми за прекласификация ⁽²⁾.

1.7 Комитетът приветства включването на други енергоемки продукти в схемата за енергиен етикет (*Energy Label*), тъй като посланието е ясно и прозрачно, може лесно да бъде съпоставено на пазара и да се превърне в инструмент за успешен маркетинг.

1.8 ЕИСК счита, че за други стоки и услуги, които не са енергоемки, но са свързани с енергопотреблението, други информационни и екологични инструменти могат да се окажат подходящи.

1.9 Комитетът счита, че следва да се избягва всякакво припокриване на разпоредби, които често пъти са сродни и/или си противоречат, което води до увеличаване на разходите и бюрократията, и е на мнение, че следва да се поддържа интегриран секторен подход, в който да се съчетават трите стълба на устойчивостта.

1.10 Комитетът споделя мнението относно важността да се гарантира възможност за предоставяне на стимули, без да се нарушават общностните правила за държавните помощи.

1.11 По отношение на предложените разпоредби в областта на обществените поръчки, Комитетът препоръчва предпазливост при въвеждането на задължителни мерки, като счита за важно да се осигури гъвкавост в дейността на държавите-членки и подходящ баланс, включващ доброволни дейности в рамките на екологичните обществени поръчки (*Green Public Procurement*).

2. Въведение

2.1 Директива 92/75/ЕИО на Съвета от 22 септември 1992 г. относно посочване в етикети на консумацията на енергия и други ресурси от домакински уреди е рамкова директива, с която се цели пазарът на домакинските електроуреди да бъде ориентиран към по-ефективни в енергийно отношение продукти посредством предоставянето на полезна и сравнима информация на потребителите и пазара.

2.2 Основните преимущества на енергийния етикет (ENERGY-LABEL) са:

- неговият задължителен характер;
- фактът, че се поставя на видимо място;
- простотата на посланието;
- възможността за незабавно сравнение между продукти от един и същ клас.

⁽¹⁾ Предмет на настоящото преразглеждане.

⁽²⁾ Вж. „План за действие за енергийна ефективност“ COM(2006) 545 окончателен.

2.3 Според Комитета, въпреки че схемата обхваща само определени сектори и е предмет на детайлни секторни анализи и проучвания, тя даде възможност:

- на производителите да позиционират по-добре своите продукти на пазара в категории, определени въз основа на качеството и ефективността, като получават възвръщаемост на инвестициите, направени с цел въвеждане на по-добри и по-иновативни домакински уреди;

- на потребителите да правят информиран избор и да променят собствените си потребителски навици;

- на обществото да подобрява околната среда, да се стреми към устойчиво използване на ресурсите и да намалява тяхното потребление.

2.4 Комитетът счита за важно да се подчертае, че настоящата директива относно енергийното етикетирание представлява един от най-успешните инструменти на Общността, тъй като се основава на:

- прости, ясни и разбираеми критерии;

- точна, подходяща и съпоставима информация за конкретната консумация на енергия;

- ефикасни анализи на разходите и ползите, подкрепени от всички заинтересовани страни;

- доказани научни резултати;

- свеждане до минимум на бюрократичните и административни тежести и на оперативните разходи; съвместимост, съгласуваност и избягване на припокриване със сродните разпоредби на Общността и доброволни инструменти;

- динамични стандарти, гъвкавост и възможност за иновации и технологичен прогрес;

- прости послания, които лесно се възприемат и разбират от всички участници, по-специално от потребителите;

- разпространение на принципите на устойчивостта на световния пазар.

2.5 Разглежданите сектори, които оказват съществено въздействие върху околната среда, са: хладилниците, замразителите и комбинациите от двете; пералните, сушилните и комбинациите от двете; миялните машини; готварските печки; водните нагреватели и бойлерите; осветителните уреди и климатизаторите. За тези сектори се предвижда осъвременяване на енергийните етикети през 2009 и 2010 г.

2.6 Предварителните проучвания на Комисията относно енергоемките продукти показаха, че над 80 % от тяхното въздействие върху околната среда се дължи на използването им.

2.7 Разширяването на приложното поле на Директива 92/75/ЕИО, така че да обхване други домакински уреди и всички „продукти, свързани с енергопотреблението“, с изключение на транспорта, който вече е предмет на отделно регламентиране, представлява значителна промяна, която изисква големи усилия. Аналогични усилия се полагат и при преразглеждането на Директива 2005/32/ЕО относно екодизайна.

2.8 Стремежът да се осъществи икономия на енергия по отношение на „всяка стока, която при употреба оказва влияние върху консумацията на енергия и която се предлага на пазара и/или се пуска в експлоатация в Общността, включително части, които са предназначени за вграждане в свързаните с енергопотреблението продукти“, означава да не се включват само продуктите, които пряко консумират енергия, а и тези, които при употреба оказват пряко или непряко въздействие върху енергопотреблението, като например вратите и прозорците, строителните материали и покритията.

2.9 Включването на тези нови продукти и сектори в приложното поле на една изменена директива би могло да доведе до промяна на параметрите, които следва да се отчитат при „енергийното“ етикетироване, както и на самия етикет, като към него се добавят различни параметри според сектора и продукта.

2.10 Преработването на Директивата относно енергийното етикетироване е сред приоритетите, обявени в плана за действие за енергийна ефективност ⁽¹⁾ и в плана за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика ⁽²⁾, който беше предмет на отделно становище на Комитета ⁽³⁾. В тази рамка влизат не само енергийното етикетироване, но и екомаркировката, маркировката „Energy star“, техническите характеристики на екодизайна, стандартите за енергийна ефективност на сградите, стандартът за високи постижения EMAS и други сведения, свързани с околната среда, като екологичните декларации за продукти (ЕДП), както и множество етикети, които са характерни за отделните сектори, по-специално за хранителния сектор ⁽⁴⁾.

2.11 По аналогичен начин ЕИСК препоръчва „да се насърчава развитието на екологичните обществени поръчки (*Green public*

procurement - GPP), като се определят техническите характеристики на екологичните продукти“ и се започне от тези с най-благоприятно въздействие върху околната среда. Комитетът предложи:

- в спецификациите да се включат разходите за продукта или услугата по време на целия жизнен цикъл;
- да се изгради специална база данни, която да бъде достъпна онлайн;
- да се осъвременят директивите на ЕО относно обществените поръчки чрез включване на позовавания на общи стандарти;
- по-широко използване на сертифицирането EMAS;
- екоетикети;
- екодизайн ⁽⁵⁾.

3. Основно съдържание на предложението на Комисията

3.1 С предложението се цели разширяване на обхвата на действащото общностно законодателство ⁽⁶⁾, който понастоящем е ограничен до домакинските уреди, като в него се включи етикетироването на всички свързани с енергопотреблението продукти, включително от сектора на продуктите за битова употреба и от търговския и промишления сектор, както и на някои продукти като прозорците, които не консумират енергия, но имат голям потенциал за икономия на енергия, когато са в употреба или са монтирани.

3.2 Общата цел на предложението е гарантиране на свободното движение на продукти и подобряване на показателите им за енергийна ефективност.

3.3 Предложението за рамкова директива относно енергийното етикетироване е резултат от преработването на Директива 92/75/ЕИО и включва също разпоредби относно обществените поръчки и мерките за стимулиране, които Комисията счита за основен елемент на една интегрирана и устойчива екологична продуктова политика, която благоприятства и стимулира търсенето на по-добри продукти и помага на потребителите да направят своя избор.

⁽¹⁾ COM(2006) 545 окончателен.

⁽²⁾ COM(2008) 397 окончателен.

⁽³⁾ Становище CESE 337/2009 от 25.2.2009 относно „Устойчиво потребление и производство“, докладчик: ESPUNY MOYANO.

⁽⁴⁾ Вж. изследването на National Consumer Council (UK, 2003 г.) „Green Choice: What Choice?“ („Екологичният избор: какъв избор?“), което показва, че потребителите могат да бъдат объркани от настоящата система за информация относно околната среда.

⁽⁵⁾ Вж. становище CESE относно „Екологични методи на производство“, докладчик: г-жа DARMANIN, ОВ С 224 от 30.8.2008 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ Директива 92/75/ЕИО на Съвета от 22 септември 1992 г. относно посочване на консумацията на енергия и други ресурси от домакински уреди в етикети и стандартна информация, свързана с продуктите. ОВ L 297 от 13.10.1992 г., стр. 16.

3.4 Комисията счита, че предложението за тази рамкова директива представлява допълнение към други инструменти на Общността, които са в сила, като Директивата относно екодизайна ⁽¹⁾, Регламента за програмата „Energy star“ ⁽²⁾ и Регламента относно екомаркировката ⁽³⁾.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът приветства инициативата на Комисията за актуализиране на Директива 92/75/ЕИО относно задължителното енергийно етикетироване на домакинските уреди, която вече е добре известна не само на милиони потребители, но и на индустрията и дистрибуторската мрежа.

4.2 Комитетът счита, че една инициатива, свързана със схемата за етикетироване, трябва да запази основните елементи, на които се дължи успехът на тази схема, а именно простотата, прозрачността, надеждността и сравнимостта, но същевременно трябва да осигури нейното актуализиране посредством гъвкави и динамични механизми, които с течение на времето извършват прекласификация на продуктите, за да бъдат предоставени гаранции на индустрията, че в тези продукти са отчетени постиженията на научно-техническия напредък, и да се осигури на потребителите възможност да избират по-ефективни и трайни продукти от гледна точка на енергопотреблението и характеристиките въз основа на все по-точни стандарти.

4.3 Комитетът би препоръчал преди включването на нови групи „продукти, свързани с енергопотреблението“ в обхвата на директивата, да се извърши оценка на въздействието и анализ на разходите и ползите за всеки сектор, който да бъде ясен, прозрачен, подкрепен от всички заинтересовани страни и основан на научни факти.

4.4 Може би било целесъобразно да се избягва припокриването на често пъти сродни регламенти, което води до увеличаване на разходите и бюрокрацията, и да се поддържа напълно „интегриран секторен подход: този подход трябва да включва трите стълба на устойчивостта. Екологичните изисквания следва да се отчитат още на етапа на проектиране с оглед на целия жизнен цикъл, а в областта на качеството, иновациите и удовлетворението на потребителите следва да се поставят все по-високи цели.“ ⁽⁴⁾

4.5 Комитетът счита, че подобни размисли относно разходите и ползите и относно оценките на въздействието трябва да се придружават от анализ на капацитета на европейската икономика и предприятията за поемане на допълнителни разходи, без да е необходимо намаляване на производството, извършване на съкращения или изнасяне на производството

извън Европа. Комитетът многократно е подчертавал необходимостта от осигуряване на пълна секторна устойчивост на индустриалните промени.

4.6 Освен това Комитетът подчертава необходимостта от яснота и прозрачност по отношение на характера на *енергийното етикетироване*:

— става въпрос за етикет, на който по ясен и прост начин се посочва енергопотреблението на използваните продукти в съответствие с недвусмислени параметри, които гарантират възможността за пълно сравнение на данните и динамична прекласификация. Такъв трябва да бъде актуализираният *енергиен етикет* (подлежащи на преразглеждане стандарти/ използване на отворена скала при етикетироването + извеждане от експлоатация на продуктите с по-лоши характеристики);

— става въпрос за етикет, който наред с информацията за енергопотреблението съдържа и оценка на равнището на енергийната ефективност, потреблението на вода, шума, съобразяването със законодателството. Поради това при избора между различни етикетирани продукти е трудно да се направи обективно сравнение и се затруднява процеса на прекласификация. Би било по-добре този етикет да се включи в етикет за екодизайн на продуктите в рамките на преразглеждането на Директива 2005/32/ЕО;

— или следва да бъде приета ad hoc секторна директива, подобно на публикуваното от Комисията предложение за директива относно етикетироването на гуми по отношение на горивната ефективност ⁽⁵⁾.

4.7 Комитетът счита, че би било по-целесъобразно да се запази ефективността на Директива 92/75/ЕИО, като се подобрят и усъвършенстват динамичните механизми за прекласификация, включително с помощта на по-точни стандарти за тестване, и същевременно се запазят основните ѝ елементи.

4.8 Комитетът приветства включването на други енергоемки продукти в схемата за енергиен етикет (*Energy Label*), в който посланието е ясно и прозрачно, може лесно да бъде съпоставено на пазара и да се превърне в инструмент за успешен маркетинг. За други стоки и услуги, които не са енергоемки, но са свързани с енергопотреблението, изглеждат подходящи други инструменти за информиране като доброволните схеми, които вече се прилагат на общностно равнище за някои стоки.

4.9 Комитетът вече изрази подкрепата си във връзка с разпоредбите относно предоставянето на стимули, без да се нарушава режимът на държавните помощи ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Директива 2005/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6.7.2005 г. за създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към енергоемките продукти и за изменение на Директива 92/42/ЕИО на Съвета и Директиви 96/57/ЕО и 2000/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета. ОВ L 191 от 22.7.2005 г., стр. 29

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 106/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. относно програма на Общността за етикетироване за енергийна ефективност на енергийната ефективност на офис оборудване (преработен вариант) ОВ L 39 от 13.2.2008 г., стр. 1.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1980/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юли 2000 г. относно ревизирана схема на Общността за присъждане на знака за екомаркировка. ОВ L 237 от 21.9.2000 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ Вж. параграф 1.3 на становище CESE относно „Екологични методи на производство“, докладчик: DARMANIN, ОВ C 224 от 30.8.2008 г., стр. 1.

⁽⁵⁾ Вж. COM(2008) 779 окончателен и становище CESE 620/2009 от 25.3.2009 относно „Етикетироването на гуми по отношение на горивната ефективност“, докладчик: RANOCCHIARI.

⁽⁶⁾ Вж. становище CESE 337/2009 относно „Устойчивото потребление и производство“, докладчик: ESPUNY MOYANO – параграф 3.5: „ЕИСК приветства предложението на Комисията ...“.

4.10 По отношение на предложените разпоредби в областта на обществените поръчки, Комитетът счита, че предложените задължителни правила трябва да бъдат оценени по-внимателно, за да се избегнат твърде високите разходи по прилагането.

4.10.1 Комитетът счита, че в тази област е целесъобразно да се гарантира на държавите-членки подходящо пространство за маневриране посредством въвеждането на ориентировъчни стандарти за характеристиките на продуктите, а така също и да се осигури подходящ баланс между доброволни мерки – в съответствие с препоръките за екологичните обществени поръчки (*Green Public Procurement*) – и задължителни правила, като се използват по най-добър начин предоставените от Директива 2004/18/ЕО възможности за включване на екологични спецификации в обществените поръчки.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище а Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (ЕО) № .../2008 на Европейския парламент и на Съвета от [...] година за изменение на Регламент (ЕО) № 1692/2006 за въвеждане на втората програма „Марко Поло“ за предоставяне на финансова помощ от Общността за подобряване на екологичните постижения в системата на товарния транспорт („Марко Поло II“)“

COM(2008) 847 окончателен – 2008/0239 (COD)

(2009/С 228/18)

На 12 февруари 2009 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 71, параграф 1 и член 80, параграф 2 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент (ЕО) № .../2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1692/2006 на Европейския парламент и на Съвета за въвеждане на втората програма „Марко Поло“ за предоставяне на финансова помощ от Общността за подобряване на екологичните постижения в системата на товарния транспорт („Марко Поло II“)“

На 13 януари 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата му.

Предвид неотложното естество на работата, на 452-ата -ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н LIOLIOS за главен докладчик и прие настоящото становище с 97 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Комитетът изразява подкрепата си за политиката на Комисията, насочена към прехвърляне на прогнозираното и неизбежно увеличение на шосейния превоз на товари към други видове транспорт, като същевременно отбелязва липсата на амбициозни планове или недостига на налични ресурси в тази област.

1.2. Комитетът заявява съгласието си с предложените мерки за изменение на регламента, а именно:

1.2.1 възлагане на управлението на програмата на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (ИАКИ);

1.2.2 намаляване и опростяване на изискванията, на които трябва да отговарят проектите;

1.2.3 удвояване на максималното ниво на финансиране от 1 на 2 евро за всеки 500 тон/километри избегнати или прехвърлени към друг вид транспорт, различен от шосейния;

1.2.4 въвеждане на особено нисък праг за проекти, свързани с вътрешноводния транспорт;

1.2.5 предоставяне на възможност отделни предприятия да кандидатстват за финансова помощ;

1.2.6 премахване на специалния праг от 10 % за проекти, свързани с избягване на трафика;

1.2.7 включване на транспортния елемент в изчислението на прехвърлянето на товари към друг вид транспорт;

1.2.8 опростяване на условията за финансиране на помощна инфраструктура.

1.3 Комитетът е на мнение, че програмата „Марко Поло“ не постига изцяло първоначално възложените ѝ цели, тъй като не работи на пълен режим. По-специално той отбелязва, че съществува опасност бюджетът, отпуснат на програмата, в размер на 60 милиона евро, да се окаже недостатъчен за прехвърлянето на 25 милиарда тон/километри. Предвид високия размер (9,15 евро) на реализираните по този начин икономии от външни разходи, Комитетът смята, че е целесъобразно да се отдели повече внимание за намиране на необходимите ресурси за прехвърляне към други видове транспорт на възможно повече тон/километри и постигане на определените в началото нива на успеваемост. При всяко положение ползите от социална гледна точка в цялостен план многократно надхвърлят размера на пряката субсидия, отпускана на предприятията. Както е отбелязано в становищата му 842/2002 и 247/2005, Комитетът смята, че по време на програмата Комисията ще трябва да предложи преразглеждане на бюджета към увеличаване, за да бъдат отделени допълнителни финансови средства, които ще са необходими, ако съответните планове за действие, които бъдат предложени, са по-многобройни от очакваното.

1.4 Комитетът с изненада установява, че въпреки че в оценката на въздействието се предлага и упоменава, в новият регламент не се предвижда подкрепа и поемане на разходите на малките предприятия за подаване на предложения. Комитетът изразява разочарованието си от това, че препоръката не е била приета и същевременно предлага мярката да обхване и малките предприятия, защото смята, че тези съображения са валидни и в техния случай, тъй като изготвянето на такива проекти и за тях е свързано със значителни разходи.

1.5 Комитетът със задоволство установява, че Комисията е склонна да съкрати времето, необходимо за одобряване и финансиране на дадено предложение. ЕИСК счита, че в условията на бързо променяща се бизнес среда, когато реакцията към развитието на пазара е от решаващо значение, следва да се следи най-вече за намаляване на времето, необходимо за оценка, одобрение и подкрепа на всяка дейност, предприемайки инициативи като например предварителна оценка на предложенията или частично стандартизиране на процеса на оценяване.

1.6 Комитетът е на мнение, че географското разпределение на предложенията, които са били внесени и финансирани, не е оптимално и не служи на целите на ЕС, нито допринася за насърчаване на интермодалния транспорт по начин, който поддържа баланс между държавите-членки. Комитетът предлага също така да се възприеме по-широк подход, който да отчита проблемите на южните държави и на районите край Средиземно море. От друга страна, той счита, че следва да се отчетат характерните слабости на някои държави, като липсата на развита железопътна мрежа, силно отсечени брегове или островен характер, така че предприятията, които са се установили там, да имат възможност да подават предложения.

1.7 Като заявява отново предишната си позиция, Комитетът вярва, че е целесъобразно да се проведе проучване относно стратегиите за „нулева наличност“ и „оборотна наличност“, за да се анализира дали насърчават или не устойчивите транспортни средства. Практиката на „нулева наличност“ увеличава доставката на товари по шосе с всички произтичащи от това последици по отношение на потреблението на енергия и защитата на околната среда. Във връзка с това е целесъобразно да се проучи цялата верига на доставки.

1.8 Според ЕИСК е важно да се извлече полза от знанията, натрупани от предприятията за шосеен превоз, като последните бъдат привлечени да участват активно в съответните програми, предназначени за прехвърляне на товари от шосеен превоз към други видове транспорт. За тази цел се предлага те да бъдат постоянно информирани и да им бъде оказвана помощ за промяна на моделите, които са приели и използват в производствените си процеси.

1.9 Комитетът счита, че при положение че не са изразходвани всички налични ресурси, Комисията следва да предвиди увеличаване на тавана на финансиране, което ще доведе до нарастване, съответно на 50 % и 75 %, на настоящите проценти, а именно 35 % за дейностите по прехвърляне на товари, вътрешноводния транспорт, катализационния ефект, морските магистрали и избягването на трафика и 50 % за обмяна на опит. Такова увеличаване на тавана е необходимо за малките предприятия, които, в сравнение с големите фирми, имат по-големи постоянни разходи спрямо променливите им разходи. В случая по-конкретно с дейностите с катализационен ефект се предлага увеличение от 2 на 3 евро на помощта за тон/километър, тъй като се отнася за новаторски решения, които ще имат положително въздействие за пренасочване на товарите от шосейния транспорт към други видове транспорт и ще повлияят на общественото мнение.

1.10 Комитетът препоръчва на Комисията да състави за ползвателите няколко „европейски наръчници“, които, на всеки от езиците на Общността, да изброяват всички интермодални терминали на ЕС, като подробно описват характеристиките им, но също така да предприеме всякакви необходими действия за популяризиране както на механизма на финансиране, така и на резултатите от изпълнените проекти и предимствата от тях за ползвателите, които се намират по средата или в края на веригата. От друга страна, Комитетът защитава идеята, че Комисията следва да изработи специални планове за насърчаване на програмата и повишаване на нейната популярност. Във връзка с това Комитетът предлага на Комисията да организират съвместно конференции, дни на популяризиране и разяснителни кампании.

1.11 Комитетът препоръчва да се проучи дали е възможно сред проектите, които могат да кандидатстват по програмата „Марко Поло“, да се включат инициативи за транспорт на течности посредством тръбопроводи или доставката на газ към терминалите за пренатоварване или за комбиниран транспорт.

1.12 Комитетът подчертава, че следва да се анализира по-обстойно настоящото състояние на морския транспорт (вътрешни водни пътища и басейни), предвид това че прилагането на интермодални системи там се смята за трудно, поради раздробяването на пазара. Доказателство за това положение е слабият интерес към дейностите, свързани с морските магистрали, само 9 % от предложенията за 2007 г. и 4 % през 2008 г., още повече че за 2008 г. са одобрени много малко, дори никакви предложения.

1.13 Комитетът продължава да смята, че определеният срок от 36 месеца е прекалено кратък за дейностите, свързани с прехвърляне на товари към други видове транспорт, и предлага минималният срок да бъде увеличен на 48 месеца.

1.14 Комитетът счита, че следва да се проучи възможността да бъдат подкрепени проекти с национален обхват, чиято цел е да направят интермодалността по-достъпна и да подобрят прехвърлянето на товари от шосейния превоз към други мрежи. Според него могат да се предприемат действия на местно равнище, които да се отнасят за една единствена държава-членка, но резултатите от които ще са от полза за всички ползватели на видовете транспорт, които се осъществяват през тази държава.

1.15 Комитетът отново изразява одобрението си за разширяването на приложното поле на програмата към трети държави, независимо дали са или не са кандидатки за присъединяване към ЕС и отбелязва, че разходите, свързани с дейности, реализирани на тяхна територия, могат да се покриват само при положение че имат незабавна и съществена полза за конкретна държава-членка.

1.16 Комитетът смята, че възможно най-бързо следва да се публикува равностойка на успешно осъществените проекти и на ресурсите, които реално са спестени благодарение на тях. Подобна инициатива ще позволи да се направи оценка на програмата и да се разпространят резултатите, до които е довела досега.

1.17 Комитетът припомня, че според него Комисията трябва да прикани държавите-членки да предприемат действия за документиране на съществуващите изоставени или слабо използвани мрежи, които биха могли да бъдат рехабилитирани, за да послужат за превоза на товари, като това искане да се отнася по-специално за железопътната мрежа, но и за морските, и речните пътища. По този начин и доколкото е възможно могат да се изработят маршрути, които спрямо шосейния превоз, ще са по-кратки и по-съвместими с устойчивото развитие.

2. Общи бележки

2.1 Припопняне на заключенията на ЕИСК относно програмите „Марко Поло I“ и „Марко Поло II“.

2.1.1 В своите становища 842/2002 от 17 и 18 юли 2002 г. и 247/2005 от 9 март 2005 г. относно предложенията за регламент „Марко Поло I“ и „Марко Поло II“ Комитетът посочи слабите места на програмата и преценявайки, че не би било възможно да се осъществи прехвърлянето към други видове транспорт, което Комисията си е поставила като цел, предложи системата да бъде допълнена с конкретни мерки. Двете становища включваха по-специално следните предложения:

2.1.1.1 финансиране с публични средства на инфраструктурите за прехвърляне на товари (например терминалите и техните подстъпи);

2.1.1.2 възлагане на ръководен комитет да осъществява постоянен контрол над предприетите действия, за да може при средносрочния преглед на програмата „Марко Поло“ да бъдат направени необходимите изменения;

2.1.1.3 разрешаване на финансирането на проекти, които включват дейности, съсредоточени върху територията на една единствена държава-членка, при положение че въздействието от тях е от полза за всички ползватели на транзитно преминаващи международни превози;

2.1.1.4 възможност в проектите, които отговарят на изискванията по програма „Марко Поло“, да се отчитат дейностите, включващи допълнително въздушния транспорт и транспорт посредством тръбопроводи, ако са свързани с други видове транспорт;

2.1.1.5 намаляване на минималните изисквания за участие за всяка дейност;

2.1.1.6 удължаване на максималния срок за осъществяване на проектите за прехвърляне на товари;

2.1.1.7 изготвяне на „Европейски наръчник“ на всички мулти-модални платформи на ЕС с техните характеристики, предназначен за всички ползватели;

2.1.1.8 създаване на специална категория, за която минималният праг бъде свален на 500 000 евро, тъй като речният транспорт не може да се сравнява с морския транспорт, за който необходимите инвестиции са пропорционални на размера на корабите.

2.1.2 Комитетът също така беше заявил желанието си да участва заедно с Комисията в обсъждане относно постепенното изоставяне на практиката на „нулева наличност“ и заместването ѝ с тази на „оборотна наличност“, когато доставките не са от изключителна спешност.

2.2 Доклад за оценка

Комитетът приветства оценката, която Комисията е възложила на външен експерт⁽¹⁾ и желае да отбележи няколко пункта, които не са разгледани подробно:

— постоянно намалява броят на подадените предложения от 92 през 2003 г. на 63 през 2004 г., 62 през 2005 г. и 48 през 2006 г., а броят на одобрените и финансирани предложения остава почти константен, между 12 и 15,

— интересно е да се отбележи, че първоначално очакваното прехвърляне на товари от финансираните проекти в крайна сметка възлиза на 75 %, като при железопътните обекти резултатът е 99 %, а при тези, свързани с вътрешните водни пътища, успеваемостта достига едва 45 % от първоначалната цел,

— изпълнението на 64 % от целите на програма „Марко Поло I“ по отношение на прехвърлени товари от шосейния транспорт към други видове транспорт представлява едва 5,8 % от общия товар, превозен по този начин на равнище международни шосейни превози в Европейския съюз, или казано най-общо - промяната е относително скромна,

— смята се, че процедурата по оценка на предложенията на всички етапи, включително подписването на договора, е сложна, липсва прозрачност и изисква много време, по-специално в периода между започването на преговорите и момента на подписването на договора. Следва да се отбележи, че голям брой участници считат, че критериите за избор на проекти са ясни и прозрачни, което не важи за процедурата, с която се определя присъдената оценка на базата на тези параметри и крайното предложение относно избраните обекти,

— изискваните минимални прагове са особено високи за малките и средните предприятия и не насърчават лансирането на нови видове интермодален транспорт; тази ситуация е благоприятна по-скоро за малък брой обекти на големи предприятия отколкото за голям брой обекти на малки и средни предприятия, ето защо подход, който е насочен към последните, би могъл да допринесе за борбата срещу задръстванията по пътищата на местно и регионално равнище,

— предвид това, че по поканата в сектора на морските магистрали не са подадени предложения за проекти, се припомня, че за обектите от този вид са предвидени последващи действия и се насърчава участието в изпълнението им,

— предлага се да се придаде повече значение на приноса за намаляване на задръстванията по пътищата.

⁽¹⁾ Оценка на програмата Марко Поло (2003-2006 г.), Ecorys (само на английски):
http://ec.europa.eu/transport/evaluations/annual_en.htm.

3. Бележки

Комитетът изразява съжаление, че Комисията не е взела под внимание по-голямата част от предложенията, формулирани в двете му становища по темата, които биха допринесли за увеличаване на ефикасността на програмата, както е видно от външната оценка, но приветства факта, че, макар и със закъснение, направените от него предложения са срещнали подкрепа. По-специално приема позициите, изложени по-долу.

3.1 От 1 март 2008 г. управлението на програмата, подобно на други общностни програми, е възложено на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (ИАКИ). Комитетът приветства тази мярка, която, обаче, трябва да се придружава от други действия и инициативи, насочени към намаляване на бюрократичната тежест и привличане на други евентуални кандидати за тези помощи.

3.2 Съгласно процедурата, предвидена в Приложение I, точка 2, буква г) от Регламент 1692/2006, Комисията ще удвои максималното ниво на финансиране от 1 на 2 евро за всеки 500 тон/километри избегнати или прехвърлени към друг вид транспорт, различен от шосейния. Комитетът счита, че удвояването на това финансиране е необходимо, ако е налице желание за по-нататъшно развитие на програмата „Марко Поло“, при положение че ползата от намаляването на външните разходи и социалните и екологичните последици от трафика компенсират многократно размера на тези финансираня.

3.3 Предоставяне на възможност отделни предприятия да кандидатстват за финансова помощ. Позволявайки на дадено предприятие да представи самостоятелен проект, ще се изяснят и опростят условията за приемливост на получателите на финансова помощ. Комитетът отбелязва съгласието си с тази инициатива и повтаря, че би следвало да се предвиди възможността да се вземат под внимание проекти,

които се отнасят само за една държава, при положение че една такава схема допринася за намаляване на шосейния превоз.

3.4 Въвеждане на особено нисък праг за проекти, свързани с вътрешноводния транспорт. Специален нисък праг ще бъде въведен за проекти, които имат за цел да прехвърлят товар от шосеен към вътрешноводен транспорт, а именно:

Вид на проекта	Настоящи прагове		Предлагани прагове
Вътрешноводен транспорт	—	—	17 милиона тон/километри

Комитетът установява със задоволство, че неговите предложения относно намаляването на допустимия праг, по-специално по отношение на вътрешноводния транспорт, в крайна сметка бяха приети и счита, че тази промяна ще допринесе за привличането на по-голям брой проекти.

3.5 Възстановяване на разходите на микропредприятията, свързани с изготвянето на предложението. За да се насърчи подаването на заявления от микропредприятия, които са характерни за секторите на шосейния и вътрешноводния транспорт, ще бъде осигурено възстановяване във фиксиран размер на разходите по изготвянето на предложенията. Комитетът с изненада установява, че макар и в анализа на въздействието да се предлага и споменава, в новия регламент не се предвижда предоставянето на подкрепа на малките предприятия за подаване на предложения.

3.6 Намаляване и опростяване на изискванията за получаване на финансова помощ за проекти. Опростяването и намаляването на някои изисквания ще привлече нови по-малки проекти и ще спомогне за постигането на целите на програмата. Тези дейности ще се ръководят по следната таблица:

Вид на проекта	Настоящи прагове		Предлагани прагове
Модален трансфер	250 милиона тон/километри	500 000 евро	80 милиона тон/километри
Вътрешноводен транспорт	—	—	17 милиона тон/километри
Катализационен ефект	—	2 милиона евро	30 милиона тон/километри
Обмяна на опит	—	250 000 евро	250 000 евро
Морски магистрали	1,25 милиарда тон/километри	2,5 милиона евро	250 милиона тон/километри
Избягване на трафик	500 милиона тон/километри	1 милион евро;	80 милиона тон/километри

Предлагайки тази мярка, Комитетът следователно приема намаляването на изискванията за получаване на финансова помощ за проекти, както и за приемането на тон/километър като основа за сравняване на различните предложения.

3.7 Премахване на специалния праг от 10 % за проекти, свързани с избягване на трафика. Комитетът отбелязва съгласието си с премахването на упоменатия по-горе праг и счита, че в резултат на тази мярка ще се увеличат предложенията в тази област.

3.8 Включване на транспортния елемент в изчислението на прехвърлянето на товари. Според Комитета отчитането на изминатото разстояние от превозното средство е полезно предложение. При все това би било целесъобразно да се проучат възможностите как да се даде предимство на проекти, при

които се използва в по-голяма степен интермодалният транспорт, като експедирането на непридружавани товари с ро-ро фериботи.

3.9 Удължаване на срока на проекта със 6 месеца в надлежно мотивирани от получателя на помощ случаи. Комитетът е съгласен с това предложение, тъй като подобна мярка може да даде увереност на получателите на помощ, че загубите, които са претърпели в началната фаза, ще бъдат компенсирани от помощта на Общността.

3.10 Опростяване на условията за финансиране на помощна инфраструктура. Комитетът отбелязва съгласието си с премахването на минималните изисквания за осъществяване на проекти за помощна инфраструктура и смята, че това с това опростяване се отстраняват ограниченията, които бяха наложени ненужно и неоправдано.

3.11 Опростяване на административните процедури на програмата. Комитетът може само да приветства всякакви действия, насочени към усъвършенстване на процедурите и съкращаване на сроковете, необходими за изпълнението на административните формалности за всяка отпусната помощ, още повече че натрупаният до момента опит в тази област е отрицателен. За да може да изрази по-категорично мнение по този въпрос, Комитетът се нуждае от обратна информация за опита на участниците в тези инициативи.

3.12 В член 5, параграф 2 се заличава второто изречение („Условията за финансиране за помощни инфраструктури по смисъла на член 2, буква з) са посочени в приложение II.“). Комитетът се присъединява към това предложение и счита, че споменатата практика е създавала трудности по отношение на успешното реализиране на предложенията, по-специално в случаите, когато са визирали използването на морските магистрали.

3.13 Отменя се изискването общата финансова помощ, която се отпуска за помощните инфраструктури под формата на държавна помощ и помощ от страна на Общността, да не надхвърля 50 % от допустимите разходи за финансиране. Комитетът е на мнение, че предложеното действие е разумно и смята, че правителствата на държавите-членки ще участват по-активно в съответните проекти.

3.14 Член 14, параграф 2 се заменя със следния текст: До 30 юни 2011 г. Комисията следва да представи на Европейския парламент, на Съвета, на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите доклад за оценката на резултатите, постигнати от програмата „Марко Поло“ за периода 2003-2009 г. Комитетът изразява резерви по отношение на предложението по-горе график, защото смята, че при положение че въпросният доклад няма да бъде използван за определяне на коригиращите мерки, би било по-целесъобразно да се отпусне повече време, за да може предложеният регламент да бъде подложен на по-цялостна оценка.

Брюксел 24 март 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за сътрудничество със специалисти от трети държави в областта на аудиовизуалните медии MEDIA Mundus“

COM(2008) 892 окончателен – 2008/0258 (COD)

(2009/C 228/19)

На 2 февруари 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 150, параграф 4 и член 157, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за сътрудничество със специалисти от трети държави в областта на аудиовизуалните медии MEDIA Mundus“

На 24 февруари 2009 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 452-рата си пленарна сесия на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н HERNÁNDEZ BATALLER за главен докладчик и прие настоящото становище със 79 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК подкрепя предложението за решение и споделя необходимостта от разпространение на ценностите и принципите на демократичното общество и на правовата държава, тъй като Европейският съюз се основава на принципите на свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и на основните свободи.

1.2 ЕИСК смята, че е подходящо и целесъобразно Комисията да може, в рамките на изпълнението на програмата, да определи основните насоки за прилагане и критериите за подбор, когато става въпрос за елементи, които не изменят основни елементи на предложението за решение, доколкото това се вписва в рамките на Решение 1999/468/ЕО.

1.3 ЕИСК подкрепя общите цели на програмата (конкурентоспособност на европейската аудиовизуална индустрия, възможности за потребителски избор и културно многообразие), но счита, че би трябвало да се обяснят по-подробно специфичните цели на програмата, които са твърде общи, като се наблегне на презграничния и транснационалния аспект.

1.3.1 Специално внимание следва да се обърне на внедряването на новите технологии в производството, разпространението и търговското предлагане на аудиовизуални творби в различни цифрови приложения и обмена на аудиовизуални произведения (включително нови платформи като видео при поискване и IP телевизия).

1.4 Предвидената финансова рамка от 15 милиона евро е крайно недостатъчна с оглед на амбициозните цели, залегнали в програмата. Ето защо би следвало сумата да бъде значително увеличена, за да се подкрепи по-ефикасно европейският аудиовизуален сектор, без това да засегне стриктното прилагане на бюджетната дисциплина и принципите на добро финансово управление.

1.5 Комисията трябва, в сътрудничество с държавите-членки, да следи за изпълнението на програмата, за последователността и допълняемостта с други общностни политики, програми и дейности.

2. Контекст

2.1 На 9 януари 2009 г. Комисията представи предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за сътрудничество със специалисти от трети държави в областта на аудиовизуалните медии MEDIA Mundus.

2.2 В предложението се разглежда основната роля на европейския аудиовизуален сектор за осъществяването на целите на Лисабонската програма и на инициативата i2010 в рамките на същата програма. Споменава се също така Конвенцията на ЮНЕСКО за защита и насърчаване на разнообразието на културните изкази, ратифицирана от Европейската общност и от 13 държави-членки на 18 декември 2006 г. Следва да се отбележи, че в аудиовизуалната промишленост работят поне 5,8 милиона души, което е 3,1 % от общото население на ЕС-25.

2.3 В своя документ Комисията отчита структурните слабости, които забавят разпространението на европейските аудиовизуални произведения на пазарите на трети държави, въпреки положените усилия за насърчаване на тази индустрия (технологично развитие, поява на нови участници и платформи, насърчаване на производството на съдържание).

2.4 Целта на програмата MEDIA Mundus е да допълни дейностите, провеждани в рамките на други инициативи, насочени в по-голяма степен към сътрудничество в рамките на самия ЕС (Media 2007, Euromed Audiovisual II, Програма ЕС-АКТБ), и ограниченията на съществуващите международни фондове за кинематография.

3. Предложение за решение

3.1 Предложението за решение за създаване на програма за сътрудничество със специалисти от трети държави в областта на аудиовизуалните медии MEDIA Mundus съдържа следните основни характеристики:

3.1.1 Това е програма за финансиране на проекти за международно сътрудничество с трети държави за периода от 1 януари 2011 г. до 31 декември 2013 г. За изпълнението на програмата през този период е предвиден бюджет в размер на 15 000 000 евро.

3.1.2 Основните цели на програмата са насърчаване на създаването на мрежи на международно равнище с цел да се засили ролята на Европа в промишлен, културен и политически план в аудиовизуалната област, като се подобрят конкурентоспособността, разпространението и предлагането на аудиовизуални произведения.

3.1.3 Всеки проект трябва да обединява поне трима партньори и да се координира от европейски специалист, който да отговаря за внасянето на предложението, за управлението на проекта и за финансовата администрация и изпълнение.

3.1.4 В програмата се подчертава значението на продължаващото образование и на квалификацията на специалистите от ЕС и от другите участващи държави, като специално внимание се отделя на въпросите, свързани с производството, дистрибуцията, предлагането, разпространението, търговията и съхраняването на аудиовизуални произведения, както и на правната рамка и на финансовите системи.

3.1.5 Също така се предвижда организиране на събития и инициативи за насърчаване на аудиовизуалната грамотност на публиката и по-конкретно на младежката публика, като ударението се поставя по-специално върху нарастване на

търсенето на културно многообразие при аудиовизуалното съдържание от страна на публиката.

3.1.6 Един от най-важните аспекти на програмата от гледна точка на разпространението на произведенията е насърчаването както на програмата и представянето на европейски аудиовизуални произведения в трети държави, така и на произведения от тези държави в държавите-членки. Това включва споразумения с мрежи от киносалони, които разполагат със зали в ЕС, както и в трети държави, които да бъдат насърчавани да подобрят условията на програмиране и използване по отношение на брой на прожекциите, но също така и продължителност и показване.

3.1.7 Също така се предвижда да бъдат подкрепени излъчващи оператори и техни сдружения (или платформи за видео при поискване) и притежатели на права, за да се създадат каталози за произведенията с цел разпространение чрез платформи за видео при поискване.

3.1.8 Програмата включва подпомагане на дейностите по дублиране и субтитриране при предлагането и разпространението на аудиовизуални произведения от европейски и трети държави по всички възможни канали, в полза на продуцентите, разпространителите и излъчващите оператори.

3.2 При всички положения финансирането по програмата не може да превишава 50 % от окончателните разходи по финансиранения проект, освен в изрично предвидени случаи, когато може да достигне 80 %.

3.2.1 Съфинансирането може да бъде осъществено изцяло или отчасти в натура, при условие че стойността на този принос не надвишава реално направените и надлежно доказаните със счетоводни документи разходи, включително оборудването, предоставено на програмата за обучение и промоция.

3.2.2 Комисията трябва да представи на Европейския парламент, на Съвета, на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите съобщение относно продължаването на програмата най-късно до 30 юни 2012 г. и доклад за оценка ex-post най-късно до 31 декември 2015 г.

3.2.3 В решението се споменават изрично различните хоризонтални политики на Европейската общност, за чието укрепване ще допринесе програмата MEDIA Mundus:

— дискусиата и информираността за Европейския съюз като зона на мир, благоденствие и сигурност;

-
- налагане на фундаменталния принцип на свобода на изразяване;
 - укрепване на базираната на знанието европейска икономика и засилване на конкурентоспособността на ЕС в световен мащаб;
 - насочване на вниманието към важността на културното многообразие и на съжителството на културите в света;
 - подпомагане на борбата срещу всички форми на дискриминация, основани на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация.

Брюксел 25 март 2009 година.

Председател на
Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1927/2006 за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията

COM(2008) 867 окончателен - 2008/0267 (COD)

(2009/C 228/20)

На 20 януари 2009 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 159, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1927/2006 за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията“

На 13 януари 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на Консултативната комисия по индустриални промени да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 452-та си пленарна сесия на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март) Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS и прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя предложението на Европейската комисия да се разшири временно приложното поле на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, за да се помогне на работниците, съкратени в резултат на настоящата световна икономическа криза.

1.2 Неотложно е Европейският парламент, Съветът и Комисията да ускорят преговорите, за да се приеме новият регламент колкото се може по-скоро, до края на мандата на този парламент.

1.3 ЕИСК предлага да се извърши оценка на ЕФПГ дванадесет месеца след публикуването на регламента в Официален вестник, с цел да се анализират процедурите, управлението на фонда и да се прецени икономическото положение и състоянието на пазарите на труда. ЕИСК ще съдейства на Европейската комисия при изготвянето на оценката.

1.4 Комитетът смята, че определеният бюджетен резерв от 500 милиона евро е недостатъчен и предлага фондът да разполага с 1 милиард евро, сума, която би трябвало да може да се увеличава през следващите години, в зависимост от развитието на икономическата криза.

1.5 Понастоящем са необходими седем месеца от внасянето на молбите до извършване на плащанията от страна на Комисията. Тъй като това е твърде дълъг срок за оказване на помощ на съкратените работници, Комитетът предлага ЕФПГ да разполага със собствени начални бюджетни средства.

1.6 Комитетът подкрепя намаляването до 500 на броя на съкращенията, определени като праг за намеса на фонда; възможността за усвояване на финансовата помощ в продължение на 24 месеца; и възможността финансовото участие на ЕС да достига до 75 %.

1.7 ЕИСК предлага да се определи по-активна роля на социалните партньори през всички етапи на обработката на молбите за финансиране от ЕФПГ, както на равнище предприятия, така и на регионално, национално и общностно равнище.

2. Контекст

2.1 През март 2006 г. Комисията представи предложение за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията⁽¹⁾, с цел да се предоставят еднократни специфични помощи, насочени към реинтеграцията на пазара на труда на работници в региони или сектори, засегнати от тежки икономически сътресения вследствие на изнасяне на производството в трети страни, значително нарастване на вноса или поетапно намаляване на квотата на ЕС в даден сектор. Комисията изготви предложение за регламент и Съветът поиска от ЕИСК да изготви становище.

2.2 На 13 декември 2006 г. ЕИСК прие становище CCMI/036⁽²⁾ (докладчик: г-н VAN IERSEL; съдокладчик: г-н GIBELLIERI), в което приветства предложението на Комисията и изрази съгласие с целите на ЕФПГ. Комитетът отправи също редица бележки и предложения с оглед ефикасното действие на регламента относно фонда⁽³⁾.

2.3 Регламент ЕО № 1927/2006⁽⁴⁾ за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията е в сила от 1 януари 2007 г. до 2013 г. Общият размер на отпусканите от фонда помощи може да достига до 500 милиона евро годишно, той допълва структурните фондове и по-конкретно Европейския социален фонд. За управлението на ЕФПГ отговаря ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ на Европейската комисия.

⁽¹⁾ COM(2006) 91 окончателен - 2006/0033 (COD).

⁽²⁾ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 38-41.

⁽³⁾ Европейският парламент прие резолюция на 13 декември 2006 г. (I PE A6-0385/2006). ОВ L 406 от 30.12.2006, стр. 1; коригендум ОВ L 048 от 22.02.2008, стр. 082. Комитетът на регионите също бе консултиран (становище CDR 137/2006 fin, докладчик: г-жа Oldfather) ОВ С 51 от 06.03.2007 г.

⁽⁴⁾ ОВ L 406, 30.12.2006, стр. 1. коригендум на този регламент в ОВ L 48 от 22.2.2008 г., стр. 82 и за текста на английски език ОВ L 202 от 31.7.2008 г., стр. 74.

2.4 Молбите се подават от държавите-членки, а не от засегнатите предприятия или работници.

2.5 През юли 2008 г. Комисията изготви съобщение⁽¹⁾ за оценка на ЕФПГ през първите месеци от функционирането му⁽²⁾ и анализира перспективите и предложенията за изменения в бъдеще.

2.6 Комисията направи положителна оценка, въпреки че усвояването е по-малко от предвиденото и съобщи, че ще опрости процедурите, ще насърчи обмена на добри практики и ще направи по-добра реклама на фонда. Освен това тя пое ангажмента да представи някои предложения за изменение на регламента преди публикуването на следващия годишен доклад, който трябва да бъде изготвен в средата на 2009 г.

2.7 От друга страна, в резултат на световната финансова и икономическа криза биват съкращавани голям брой работници и много предприятия прекратяват дейността си временно или окончателно.

2.8 В Европейския план за икономическо възстановяване⁽³⁾ Европейската комисия обяви намерението си да превърне ЕФПГ в по-ефикасен инструмент за ранна намеса, като част от отговора на Европа на кризата. За целта трябва да се измени регламента, за да може фондът да се намесва по-бързо в някои сектори, по-специално да съфинансира обучението и настаняването на работа на работници, съкратени в резултат на икономическата криза.

3. Предложение за изменение на регламента за ЕФПГ

3.1 Целта на разглежданото предложение е Европейският фонд за приспособяване към глобализацията да реагира по-ефикасно в подкрепа на работниците, съкратени в резултат на глобализацията, да се разшири временно неговото приложно поле, като се включат съкращенията вследствие на световната финансова и икономическа криза и функционирането на фонда да съответства в по-голяма степен на неговата цел – солидарността. За да се постигнат тези цели, трябва да се изменят някои разпоредби от Регламент (ЕО) № 1927/2006 за създаването на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията.

3.2 Преди да изготви предложението, Комисията се консултира с държавите-членки и социалните партньори и организира конференция в Брюксел на 4 септември 2008 г.

3.3 Изменението на регламента трябва да гарантира, че ЕФПГ ще постигне целта солидарност с работниците, съкратени в резултат на големите промени, свързани с глобализацията и да включи временна разпоредба за предоставяне на подкрепа на работниците, съкратени в резултат на световната финансова и икономическа криза.

3.4 Освен това Европейската комисия предлага различни изменения на регламента с цел постигане на по-голяма гъвкавост и опростяване на процедурите и изискванията за подаване на молби, както и разширяване на обхвата на ЕФПГ.

4. Общи бележки

4.1 През последните месеци хиляди европейски работници остават без работа в резултат на световната икономическа и финансова криза. ЕИСК смята, че успоредно с икономическите и парични политики, които се приемат в рамките на Европейския план за икономическо възстановяване⁽⁴⁾, Европейският съюз трябва да насърчи и специфични политики в помощ на съкратените работници.

4.2 В този момент на криза и несигурност Европейският съюз трябва да изпрати ясно послание на европейските граждани, че е готов да помогне на съкратените работници.

4.3 По тази причина Комитетът подкрепя предложението на Европейската комисия да бъде временно разширено приложното поле на ЕФПГ, за да се помогне на работниците, съкратени в резултат на международната икономическа криза.

4.4 Максималният бюджетен резерв за ЕФПГ, предвиден в член 28 от Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията възлиза на 500 милиона евро годишно.

4.5 ЕИСК смята, че при създалите се обстоятелства този резерв може да се окаже недостатъчен за постигане на целите, затова предлага да се увеличи временно бюджетният резерв, докато кризата продължава със същата сила и се съкращават работници. Комитетът предлага на фонда да се отпуснат 1 милиард евро за 2009 г. и да се предвиди увеличение за 2010 г., ако молбите за помощ се увеличат.

4.6 Понастоящем са необходими седем месеца от внасянето на молбите до извършване на плащанията от страна на Комисията. Комитетът счита, че това е твърде дълъг срок за оказване на помощ на съкратените работници и затова предлага ЕФПГ да разполага със собствени начални бюджетни средства.

4.7 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да се намали от 1 000 на 500 броят на съкратените работници, необходим за подаване на молба за намеса на ЕФПГ, тъй като тази цифра отговаря в по-голяма степен на размера на европейските предприятия.

4.8 Предвид последиците от глобализацията, Комитетът изразява съгласие с Комисията⁽⁵⁾, че трябва да се отчитат не само съкращенията по причина на структурните промени в световната търговия, но също и друг вид структурни промени, свързани с технологиите, продуктите, промените в организацията на производството и достъпа до суровини, както и тяхната цена.

⁽¹⁾ COM(2008) 421 окончателен.

⁽²⁾ През 2007 г. бяха получени десет молби, а през 2008 г. – само пет.

⁽³⁾ COM(2008) 800 от 26.11.2008 г.

⁽⁴⁾ COM(2008) 800.

⁽⁵⁾ Солидарност и промяна: фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) през 2007 г. – преразглеждане и перспективи COM(2008) 421 окончателен.

4.9 Тъй като първоначално предвиденият от регламента срок от дванадесет месеца често не е достатъчен съкратените работници да си намерят работа, Комитетът подкрепя предложението на Комисията срокът за усвояване на средствата, отпускани от фонда, да се удължи до 24 месеца.

4.10 Комитетът подкрепя предложението на Комисията да се увеличи интервенционният процент от 50 на 75 %, тъй като при настоящите кризисни обстоятелства ЕС трябва да укрепи солидарността със съкратените работници и с държавите-членки.

4.11 ЕИСК е съгласен за целите на изчисляването на броя на съкращенията, съкращението да се брои от момента на индивидуалното предизвестие на съкратения работник за прекратяване на трудовия договор от страна на работодателя, или от момента на *de facto* прекратяване на договора преди неговото изтичане.

4.12 ЕИСК тълкува член 2 с разбирането, че той включва също и съкращенията на работници в което и да е предприятие или регион в ЕС в резултат на делегализиране в други региони в ЕС, защото ако всички региони на ЕС сформират единния вътрешен пазар, то натискът на глобализацията принуждава предприятията, за да са конкурентоспособни на световно равнище, да преместват производствата в региони с по-ниски производствени разходи, било то във или извън ЕС.

4.13 В предишно свое становище⁽¹⁾ ЕИСК вече предложи социалните партньори на различни равнища (предприятие или регион) да участват по подходящ начин в процедурите. Член 5 от регламента гласи, че в молбата държавите-членки посочват процедурите за консултация със социалните партньори. Комитетът счита, че участието на социалните партньори в процедурите на равнище предприятие, регион или на национално равнище трябва да бъде задължително условие за одобряване на молбата.

4.14 Комитетът препоръчва Европейската комисия да има позначима роля в оказването на административна и техническа помощ на държавите-членки, за да им се помогне при изготвянето на молбите и по този начин да се подобри тяхната съгласуваност в европейски мащаб. Той препоръчва също Комисията да има проактивна роля по отношение на държавите-членки и социалните партньори.

4.15 ЕФПГ трябва да допълва структурните фондове, особено ЕСФ, затова трябва да се избягва припокриването. Комитетът счита, че регионалните власти, социалните партньори и организациите на гражданското общество могат да спомогнат за правилното използване на фондовете посредством процедурите за участие в ЕСФ.

4.16 ЕИСК предлага да се извърши оценка на ЕФПГ дванадесет месеца след публикуването на регламента в Официален вестник, с цел да се анализират процедурите на регламента, управлението на фонда и да се прецени икономическото положение и състоянието на пазарите на труда. Оценката би трябвало да се отнася до следните въпроси:

4.16.1 Ако икономическата криза и загубата на работни места продължават, би трябвало да се продължи периодът на приложение на ЕФПГ и след 2011 г.

4.16.2 В зависимост от броя на внесените молби и от развитието на кризата трябва да се обмисли възможността за допълнително увеличаване на бюжетния резерв над 1 милиард евро.

4.16.3 Трябва да се прецени дали да се намали броят от 500 съкратени работници, необходим за подаване на молба за помощ от ЕФПГ, като се вземат предвид проблемите на по-малките предприятия в някои сектори и в някои региони.

4.16.4 Аналогично, след анализ на обработените документи, следва да се преразгледа интервенционният процент до 75 %, предвиден в изменението на регламента, както и срокът за интервенция от 24 месеца.

5. Специфични бележки относно членовете на регламента

5.1 Член 1, параграф 1. Предвид последиците от глобализацията, Комитетът предлага да се отчитат и съкращенията, които не са непосредствено следствие от структурните промени в моделите на търговия, а и от друг вид структурни промени, свързани с технологиите, продуктите, организацията на производството и достъпа до суровини (вж. параграфи 4.7 и 4.11).

5.2 Член 2 – критерии за намеса. ЕИСК е съгласен да се намали на 500 броят на съкратените работници, необходим за подаване на молба за намеса на ЕФПГ, но счита, че при следващата оценка трябва да се обмисли възможността за допълнително намаляване на този брой от 500 съкратени работници, в зависимост от сектора и засегнатия регион (вж. параграф 4.6).

5.3 Член 2 – изчисляване на броя на съкращенията. Комитетът подкрепя предложението на Комисията (вж. параграф 4.10).

5.4 Член 5, параграф 2, буква а). Комитетът подкрепя изменението, предложено от Комисията и предлага да се добави предложението, направено за член 1, параграф 1. Освен това предлага да се измени буква е) по следния начин: „Участието на социалните партньори е жизнено необходимо за ефикасното използване на фонда, по тази причина молбите трябва да включват процедурите за консултация и участие на социалните партньори.“ (вж. параграф 4.12).

5.5 Член 8. Комитетът изразява съгласие с измененията, предложени в параграфи 1, 2 и 3, но предлага да се добави нов параграф 4: „Техническата помощ на Комисията трябва да бъде от проактивно естество, включвайки държавите-членки, европейските и националните социални партньори в използването, проследяването и оценката на ЕФПГ“ (вж. 4.13).

5.6 Член 10, параграф 1. Комитетът е съгласен финансовото участие на ЕФПГ да може да достига до 75 % от очакваните разходи (вж. параграф 4.9).

⁽¹⁾ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 38-41.

5.7 Член 13, параграф 2. Комитетът е съгласен финансовото участие да се използва за период от 24 месеца (вж. параграф 4.8).

5.8 Член 17. Комитетът предлага да се измени параграф а), както следва: „Комисията, в сътрудничество с държавите-членки и социалните партньори, ще извърши междинна оценка на ефикасността и функционирането на фонда дванадесет месеца

след публикуването на настоящия регламент в Официален вестник“ (вж. параграф 4.14).

5.9 Член 20. Комитетът предлага да се измени предложението на Комисията, както следва (създава се нов параграф 2): „Въз основа на оценката, предвидена в член 17 и по предложение на Комисията, Европейският парламент и Съветът могат да преразгледат настоящия регламент, включително срока за временната дерогация, предвидена в член 1, параграф 1а“.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО“

COM(2008) 636 окончателен – 2008/0192 (COD)

(2009/С 228/21)

На 24 ноември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 март 2009 г. (докладчик: г-жа SHARMA).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 101 гласа „за“, 29 гласа „против“ и 26 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1 Общи препоръки

1.1.1 Комисията следва да бъде похвалена за всеки опит за установяване на по-голяма равнопоставеност на жените, както на пазара на труда, така и при създаването на възможности за жените, които желаят да бъдат служители, самостоятелно заети лица или предприемачи. От гледна точка на гражданското общество обаче, заглавието на настоящата преработена версия на директивата⁽¹⁾ е подвеждащо, тъй като в него не се обсъжда равнопоставеността между мъжете и жените по отношение на самостоятелната заетост, а ударението се поставя по-специално върху социално-осигурителните обезщетения при майчинство за самостоятелно заети жени, плащането на социални осигуровки на помагачите съпрузи и отпуска за полагане на грижи. Равнопоставеността трябва да се разглежда в рамките на цялостен подход, отчитащ нейното отражение върху други области, като например социалните права, равните възможности, правата на децата и на семействата.

1.1.2 Комисията следва да направи преглед на всяка от трите обособени области, разгледани в тази директива като отделни случаи, за да гарантира, че те са взети предвид в достатъчна степен в контекста на равнопоставеността. Въпреки че Комитетът разбира, че ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ е натоварена със задачата да се занимава с въпросите на социалната защита, Комитетът би желал да подчертае, че статутът на самостоятелно заетите лица не следва да бъде обсъждан в същия контекст като статута на служителите.

1.1.3 За да може действително да се намери решение на въпроса за правата, всяка предложена мярка или инструмент

следва да бъдат практични и приложими. Предложените изменения на директивата несъмнено допринасят за подобряване на равнището на общностното право на ситуацията на жените, които имат едно дете и работят като самостоятелно заети или помагат в работата на съпрузите си, и следователно ще имат благоприятен ефект за техните деца. ЕИСК смята, че преработването на директивата е необходимо.

1.1.4 По-доброто прилагане на сегашното законодателство в областите, свързани с равнопоставеността между половете, би било по-продуктивно за премахване на неравнопоставеността, ако се прилага в по-голям брой случаи. Ето защо Комисията следва да установи какви са причините за неефективното му прилагане.

1.1.5 В опита си да увеличи броя на предприемачите, и по-специално на жените-предприемачи, ЕС трябва да вземе предвид ценностите, важни за онези, които желаят да започнат дейност като самостоятелно заети лица. Това, заедно с цялостната културна промяна в посока на насърчаване на дух на предприемачество в Европа, би определило в кои области дирекциите на Комисията следва да концентрират своите усилия.

1.1.6 Всяко увеличение на вноските за социално осигуряване или на административното бреме, не само за държавата, но и за предприятията, следва да се преценява внимателно.

1.1.7 Трябва да се зададе въпросът за произтичащите от преразглеждането на настоящата директива разходи за Европа. Оценката на въздействието, представена от Комисията, ясно показва, че ползата за държавите-членки е минимална.

⁽¹⁾ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО, COM(2008) 636 окончателен - 2008/0192 (COD).

1.2 Препоръки относно самостоятелно заетите лица и предприемачите

1.2.1 Поради своето естество, самостоятелната заетост притежава много уникални черти и не е възможно самостоятелно заетите лица да бъдат разглеждани по същия начин като служителите, нито пък „самостоятелно заети лица“ да се счита за общ термин за предприемачите.

1.2.2 Комитетът разбира, че е трудно да си представим как би могло да се осъществи осигуряването на отпуск по майчинство за самостоятелно заети жени. Работата и отговорностите, свързани със самостоятелната заетост означават, че не е възможно да се вземе дълъг отпуск без сериозно планиране, финансова сигурност или подходящ персонал, който да управлява дейността. Всяко подобно отсъствие би могло да доведе до прекратяване на договори или загуба на клиенти, ако то не се управлява правилно, особено в случаи, където става дума за много малки предприятия.

1.2.3 Във всички предлагани мерки трябва да се отчита времето, необходимо за гарантиране на нормалното протичане на бременността, физическото възстановяване на майката след раждането, времето, необходимо за сближаване на майката и детето, както и благосъстоянието на детето.

1.2.4 За съжаление, Комисията не предлага никакви решения на която и да е от по-горните дилеми, като оставя правото на преценка на всяка отделна държава-членка. Повечето самостоятелно заети жени ще трябва да обучат някой друг, за да ги замества, да затворят предприятието или да продължат да работят по време на целия период на майчинство, каквото е положението при всички самостоятелно заети жени съгласно сегашното законодателство.

1.3 Препоръки относно помагащите съпрузи

1.3.1 Като цяло в директивата не се разглеждат липсата на признаване на „помагащите съпрузи“, качествените и количествените аспекти на техния принос към стопанската дейност или политическите мерки за подкрепа на тези жени. В директивата не се предлагат мерки, които биха подобрили социалното или финансово положение или социалната защита на помагащите съпрузи.

1.3.2 Необходимо е да се зачитат правомощията на държавите-членки в тази област и те да бъдат оставени да разработят начини за включване на такива „работници“ в съществуващите системи на заетост и социално осигуряване, и чрез тях - в схеми за социална защита. Най-добрият начин, по който ЕС

може да допринесе за напредъка в тази област, е да подкрепи обмена на информация и добри практики в рамките на открития метод на координация (ОМК) ⁽¹⁾.

1.3.3 Комисията следва да извърши проучвания относно причините за неучастието на помагащите съпрузи в официалната икономика или в доброволните схеми за социална защита, както и относно трудностите в случаите, когато помагащите съпрузи са се разделили, но остават партньори в бизнеса.

2. Контекст

2.1 Жените играят активна роля в обществото в социално и икономическо отношение – често без да получат признание, да бъдат възнаградени за това или без правен статут. ЕС трябва да постави ударението именно върху реализиране на Лисабонската стратегия и един от посочените за това начини е чрез увеличаване на участието на жените на пазара на труда и на броя на предприемачите, по-специално на жените-предприемачи.

2.2 Новата директива, за която се предлага да замени Директива 86/613/ЕИО, цели да отстрани пропуските в областта на самостоятелната заетост и подкрепата за помагащите съпрузи в рамките на семейните предприятия чрез:

- подобряване на защитата в случай на майчинство чрез предлагане на отпуск по майчинство за самостоятелно заети жени;
- предоставяне на отпуск за полагане на грижи за членове на семейството;
- признаване на приноса на помагащите съпрузи чрез предоставяне на социална защита, равна на тази на самостоятелно заетите им партньори;
- предоставяне на правомощия в тази област на органите по въпросите на равнопоставеността.

3. Общи бележки

3.1 Комисията следва да бъде похвалена за опитите си да създаде по-голяма равнопоставеност за жените, както на пазара на труда, така и при създаването на възможности за онези от тях, които желаят да бъдат служители, самостоятелно заети лица или предприемачи. Въпреки това, в случаите, в които се въвеждат промени, следва да се вземе предвид измерването на въздействието върху всички заинтересовани страни, от финансова гледна точка и по отношение на време и ресурси.

⁽¹⁾ Белгия, Люксембург и Франция имат добри модели за интеграция на помагащите съпрузи.

3.2 За да може действително да се намери решение на въпроса за правата, предложените мерки трябва да бъдат ясни, практични и приложими. За съжаление, настоящата директива изглежда не предлага значителни приложими или практически ползи, за да се намери решение за съществуващата неравнопоставеност. Освен това, предложението е объркващо, тъй като в него в рамките на един и същи документ, наред с трите отделни теми за обсъждане, се разглеждат и органите по въпросите на равнопоставеността.

3.3 В Европа съществува правна рамка, която забранява дискриминацията въз основа на пола чрез редица законодателни мерки. Въпреки това, всички европейски статистически данни показват, че жените продължават да бъдат по-ниско платени от мъжете и са в по-малка степен представени в политически план, на пазара на труда, на ниво ръководни постове и в качеството си на предприемачи. Във всички тези области е необходимо по-добро прилагане на сегашното законодателство и Комисията следва най-напред да направи преглед на неприлагането на сегашната рамка в областта на равнопоставеността.

3.4 В опита си да увеличи броя на предприемачите, и по-специално на жените-предприемачи, ЕС трябва да вземе предвид ценностите, които са важни за онези, които желаят да започнат дейност като самостоятелно заети лица⁽¹⁾. Предлагането на отпуск по майчинство може да няма отражение върху броя на жените, които обмислят да станат предприемачи. Собствените данни на Комисията показват намаляване на броя на новосъздадените предприятия, създадени както от мъже, така и от жени, и това се дължи на негативното отношение към самостоятелната заетост в Европа. Необходима е промяна в културата, за да настъпят значителни промени. Така например, новият „Small Business Act“ за Европа⁽²⁾ би могъл да предложи по-сериозни мерки за оказване на подкрепа за жените-предприемачи.

3.5 Социалната защита е част от правомощията на държавите-членки. Понастоящем тази нова директива не се подкрепя от всички държави-членки и съществува опасност да стане неефективна на европейско равнище и да се окаже

безсмислено упражнение. За да бъде действително ефективна, предложената директива се нуждае от значително подобрене чрез въвеждане на минимални стандарти за защита, и чрез прилагане във всички държави-членки. Като цяло, предложените мерки на Комисията са нормативни, като не отчитат разнообразието на схемите за социална защита на държавите-членки, както и принципите на по-доброто регулиране.

3.6 По принцип, малките предприятия и самостоятелно заетите лица, по-специално в областта на секторите на земеделието, занаятите и МСП, обикновено разполагат с ограничени финансови средства и всяко допълнително бреме може да се възприеме негативно, макар и социалната защита да може да осигури предпазна мрежа за потенциалните майки и помагачите съпрузи. Всяко увеличение на вноските за социално осигуряване или на административното бреме, не само за държавата, но и за предприятията, следва да се преценява внимателно.

3.7 Целта на новата директива е чрез предложените промени да разгледа въпросите, свързани с равнопоставеността; в нея обаче почти не се разглеждат отпускът за отглеждане на дете или отпускът по бащинство на самостоятелно заетите мъже.

3.8 В съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето⁽³⁾, Комисията следва да проведе паралелна процедура, в рамките на която се разглежда въздействието на предложените мерки върху децата. Децата трябва да бъдат хранени адекватно и да се гарантира тяхното лично благосъстояние.

4. Специфични бележки

4.1 Комисията направи цялостна оценка на въздействието на тази директива, като се консултира с голям брой заинтересовани страни. След преглед на оценката на въздействието, ЕИСК счита, че има твърде много въпроси, на които не е даден отговор, особено относно реалната ефективност, яснотата и прилагането на предложената преработена версия.

4.2 Самостоятелната заетост може да се раздели на няколко категории: предприемачи, собственици на предприятия, лица на свободна практика, надомни работници и „фиктивно самостоятелно заети“, които в качеството си на самостоятелно заети работят като подизпълнители за първоначалните си работодатели. Въпреки това, важно е изборът на вида защита при майчинство да се остави на самостоятелно заетите лица и на помагачите съпрузи, понеже по този начин се защита изборът на самостоятелност и независимост, които по дефиниция характеризират статута на самостоятелно заетите лица. Създаването

⁽¹⁾ Вж. например становищата на ЕИСК относно образованието в областта на предприемачеството, например:

- Становище на ЕИСК относно „Пригодност за заетост и предприемачество - ролята на гражданското общество и регионалните и местни органи от гледна точка на пола“, докладчик: г-н Pariza Castaños (ОВ С 256, 27.10.2007 г.);
- Становище на ЕИСК относно „Предприемаческият дух и Лисабонската програма“, докладчик: г-жа Shagma, съдокладчик: г-н Olsson (ОВ С 44, 15.1.2008 г.);
- Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на предприемаческият дух у жените в Евро-средиземноморския регион“, докладчик: г-жа Attard (ОВ С 256, 27.10.2007 г.);
- Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на предприемаческите нагласи чрез образование и обучение“, докладчик: г-жа Jerneck (ОВ С 309, 16.12.2006 г.).

⁽²⁾ „Мисли първо за малките!“ - „Small Business Act“ за Европа, COM(2008) 394 окончателен (25.6.2008 г.).

⁽³⁾ Конвенция на ООН за правата на детето, приета с Резолюция на общото събрание 44/25 от 20 ноември 1989 г. и влязла в сила на 2 септември 1990 г., в съответствие с член 49, вж: <http://www.ohchr.org/english/law/crc.htm>.

на задължение за самостоятелно заетите жени да вземат отпуска за по-дълъг период от време няма да е съвместимо с доброто функциониране на техния бизнес и много често ще застрашава жизнеспособността на тяхното предприятие. Ето защо в сегашната директива следва да се избягва всякакво пряко споменаване на директивата относно отпуска по майчинство 92/85/ЕО. Следователно би било неправилно да се направи опит да се хармонизира системата за отпуск по майчинство за самостоятелно заети лица и помагашите съпрузи с тази за служителите.

4.3 Нужна е яснота за това по какъв начин държавите-членки ще уреждат отпуска по майчинство, описан в член 7, параграф 1, за лицата, които не са заети. Тези работници сами организират своята работа и могат изберат кога да вземат отпуск. Те не се нуждаят от право да „вземат отпуск“.

4.4 Освен това държавите-членки следва не само да обмислят изплащане на обезщетения, но и предлагане на помощ под формата на временно заместване. За самостоятелно заетите жени и помагашите съпрузи схемите за подкрепа чрез заместване са толкова важни, колкото и финансовите обезщетения. В директивата следва да се избягва определянето на приоритет за която и да е от тези форми на подпомагане. Заедно с това, следва да се определи нивото на достатъчното обезщетение на национално равнище, като се отчита обективната разлика между самостоятелно заетите лица и помагашите съпрузи.

4.5 Трябва да се обмислят последиците от член 7, параграф 4 в случая на помагашите съпрузи, който предвижда конкретна помощ за намиране на заместник по време на отпуската по майчинство. Не съществува подобно задължение по отношение на служители на пълно работно време в предприятие и осигуряването му за помагашите съпрузи би било сложно в административно отношение и би представлявало скъпоструващо бреме най-вече за малките предприятия, а също и за властите.

4.6 Нужна е яснота по отношение на член 7, параграф 2 за безусловното осигуряване на адекватно обезщетение за майчинство, за разлика от член 6, в който на помагашите съпрузи се отпускат социални помощи „при същите условия като самостоятелно заетите лица“ и от член 11, параграф 4 от Директивата относно бременните работнички, която позволява на държавите-членки да поставят някои условия за правото на обезщетения при майчинство.

4.7 Работното време на самостоятелно заетите като цяло обикновено надхвърля това на лицата със статут на служители, като към проблемите на самостоятелно заетите жени се добавят и тези, свързани с грижите за децата. В това отношение Комисията също не отправя препоръки относно възможностите

за грижи за децата или за отговорностите на самостоятелно заетите за полагане на грижи. Всички държави-членки следва да подобрят достъпните висококачествени детски грижи, за да допринесат за подобряване на мерките за съчетаване на професионалния и личния живот за самостоятелно заетите и помагашите съпрузи по същия начин, по който това се прави за работниците.

4.8 Цялостната цел на директивата е да подобри равнопоставеността на половете за самостоятелно заетите лица и помагашите съпрузи. Освен това, Комисията се надява, че тази директива ще увеличи броя на самостоятелно заетите жени, ще предостави на помагашите съпрузи признат статут, ще увеличи броя на социално осигурените помагашки съпрузи и ще предостави на самостоятелно заетите лица и помагашите съпрузи ефективни средства за правна защита. Въпреки това,

— равнопоставеността на половете понастоящем се регулира от правната рамка на ЕС в областта на равнопоставеността;

— малко вероятно е броят на самостоятелно заетите жени да нарасне в резултат на второстепенни мерки в областта на социалната защита, тъй като в почти всички държави-членки те вече имат възможност да плащат доброволни вноски за целта;

— помагашите съпрузи не биха получили правен статут или ефективни средства за правна защита, въпреки плащането на доброволни вноски за социално осигуряване.

4.9 Осемнадесет от 27-те държави-членки вече предлагат на помагашите съпрузи и самостоятелно заетите лица възможност да плащат доброволни вноски, за да получават обезщетения при майчинство. Обхватът на тази мярка трябва да бъде разширен, за да обхване всички държави-членки, като се гарантира, че е възможно да се предостави достъп до социална сигурност, ако една жена желае да участва в схемата. Неприемливо е държава-членка да дискриминира което и да е лице, заплащащо вноски, за да получи защита в рамките на държавния режим на социално осигуряване, независимо дали е служител или самостоятелно заето лице или нито едното, нито другото, както е сегашният признат статут на помагашите съпрузи.

4.10 Член 6 би довел до създаването на изцяло нова категория социално осигуряване (нито служител, нито самостоятелно заето лице, нито доброволно осигуряващо се лице). Комитетът обаче счита, че не съществува основание за създаване на изцяло нова категория социално осигуряване или схеми за осигуряване при майчинство.

4.11 Помагашите съпрузи са част от „невидимата“ икономика, която дава своя принос за Европа и продължава да бъде скрита. Необходимо е да се проведе дискусия относно техния правен статут – в качеството им на самостоятелно заети лица или на служители. В сегашната директива, която не е преразглеждана от 1986 г. насам, се изисква „държавите-членки следва да проучат при какви условия може да се насърчава признаването на труда на съпрузите, цитирани в член 2, буква б) и, в резултат на това проучване, да обмислят и всички подходящи инициативи за насърчаване на това признаване“. Само няколко страни⁽¹⁾ са предприели действия във връзка с това задължение поради неясния правен статут и поради това тази директива не следва да бъде преработвана до установяването на статут, по който е постигнато съгласие. Щом бъде установен правният статут, е необходимо да се създаде механизъм за разпространение на информация, за да бъдат информирани помагашите съпрузи за техните права.

4.12 Комитетът разбира, че правната база се поставя под съмнение от няколко държави-членки – по-специално по отношение на обхвата на член 141 от Договора за ЕО и доколко той сам по себе си е достатъчен, особено във връзка с член 6 от директивата. Комитетът призовава Комисията да разгледа внимателно становището на правните служби на Съвета преди прилагането на предложената директива.

4.13 В случай, че това не бъде направено, без съмнение ще се стигне до изводи, подобни на онзи през 1994 г., когато Комисията прие доклад⁽²⁾ относно прилагането на Директива 86/613/ЕИО, в който заключи, че „От чисто юридическа гледна точка изглежда, че Директива 86/613/ЕИО е приложена в държавите-членки. Въпреки това практическият резултат не е напълно задоволителен, ако бъде измерен спрямо основната цел на директивата, която беше общо подобрене на статута на помагашите съпрузи“. В доклада също се подчертава и липсата на цялостна политика относно ситуацията на помагашите съпрузи и се посочва, че „с оглед на признаването на работата, извършвана от съпруга (...), единственият начин, по който е вероятно да се постигне тази цел, е на самите съпрузи да бъдат предоставени социалноосигурителни права“.

4.14 В член 2 на преработената версия се регрупират всички определения на термините, използвани в директивата. Определенията за „самостоятелно заети лица“ и „помагаша съпрузи“ са взети от член 2 на Директива 86/613/ЕИО. Определението на „помагаша съпрузи“ е изменено: добавени са думите „помагаша“ и „или партньорите, съжителстващи на семейни начала“. Целта на изменението е да обхване всички лица, признати за „партньори, съжителстващи на семейни начала“ от националното законодателство и редовно участващи в дейността на семейните предприятия, независимо от семейното им положение. За да бъде избегнато двусмислието, „партньор“ е заменено със „съдружник“⁽³⁾. Ако обаче помагашите съпрузи продължат да нямат собствен правен статут, участието им в предприятието би могло да се оспори в съда и те да не бъдат защитени в случай на смърт, раздяла или съдебен спор.

4.15 Отпускът за полагане на грижи за членове на семейството се споменава в преработената версия на директивата без връзка с практическите мерки за прилагането му. Това е неприемливо в една Европа със застаряващо население. Трябва да се вземат мерки, за да могат мъжете и жените да полагат грижи за възрастните си роднини, както и за зависимите от тях деца; това е от особено важно за семействата с деца с увреждания.

4.16 Комисията трябва да преразгледа дебата извън контекста на преработената версия на директивата поради все по-големия приоритет на въпроса за демографското развитие на Европа. Броят на работните дни, които ще бъдат загубени за икономиката поради отсъствието както на служители, така и на самостоятелно заети лица, може само да се увеличава при следващите поколения, ако не бъде проведен сериозен дебат относно грижите за възрастните и за децата.

4.17 По време на консултациите в Комитета с гражданското общество бе изтъкнато понятието „фиктивна самостоятелна заетост“. С оглед на все по-голямата загриженост по този въпрос, е необходимо по-задълбочено му разглеждане от страна на съответните органи на ЕС. Комитетът изразява своята готовност да подкрепи Комисията в работата ѝ в тази област.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ По-специално Белгия, Люксембург и Франция.

⁽²⁾ Доклад на Комисията относно прилагането на Директива на Съвета от 11 декември 1986 г. относно прилагането на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, включително и в селското стопанство, и относно защитата на самостоятелно заети жени по време на бременност и майчинство – COM(94) 163 (Част II: Заключение, т. 1 и т. 4.).

⁽³⁾ COM(2008) 636 окончателен, Обяснителен меморандум, т. 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, подкрепени от повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени в хода на обсъжданията (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 1.1.2

Се изменя, както следва:

„Комисията следва да направи преглед на всяка от трите обособени области, разгледани в тази директива като отделни случаи, за да гарантира, че те са взети предвид в достатъчна степен в контекста на равнопоставеността. Въпреки че Комитетът разбира, че ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ е натоварена със задачата да се занимава с въпросите на социалната защита, Комитетът би желал да подчертае, че статутът на самостоятелно заетите лица не следва да бъде обсъждан в същия контекст като статута на служителите. В предложението на Комисията е отчестена и тази разлика, тъй като самостоятелно заетите жени имат право на отпуск по майчинство със същата продължителност както в директивата относно отпуска по майчинство 92/85/ЕО само по тяхна молба, и поради това не е налице принципна забрана за упражняване на професията и/и посочената по-горе професионална група трябва и/а избор между запестяване или обезщетение.“

Резултат от гласуването:

„За“: 72 „Против“: 73 „Въздържал се“: 8

В параграф 4.11

Се заличава текст, както следва:

~~„Помогащите съпрузи са част от „невидимата“ икономика, която дава своя принос за Европа и продължава да бъде скрита. Необходимо е да се проведе дискусия относно техния правен статут - в качеството им на самостоятелно заети лица или на служители. В сегашната директива, която не е преразглеждана от 1986 г. насам, се изисква „държавите-членки следва да проучат при какви условия може да се насърчава признаването на труда на съпрузите, цитирани в член 2, буква б) и, в резултат на това проучване, да обмислят и всички подходящи инициативи за насърчване на това признаване“. Само няколко страни са предприели действия във връзка с това задължение поради неясния правен статут ⁽¹⁾ и поради това тази директива не следва да бъде преработвана до установяването на статут, по който е постигнато съгласие. Щом бъде установен правният статут, е необходимо да се създаде механизъм за разпространение на информация, за да бъдат информирани помогащите съпрузи за техните права.“~~

Резултат от гласуването:

„За“: 68 „Против“: 73 „Въздържал се“: 11

⁽¹⁾ По-специално Белгия, Люксембург и Франция.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за препоръка на Съвета относно безопасността на пациентите, включително превенцията и контрола на инфекциите, свързани със здравни грижи“

COM(2008) 837 окончателен/2 — 2009/0003 (CNS)

(2009/C 228/22)

На 21 януари 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за препоръка на Съвета относно безопасността на пациентите, включително превенцията и контрола на инфекциите, свързани със здравни грижи“

На 24 февруари 2009 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 452 -ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Lucien BOUIS за докладчик и прие настоящото становище със 135 гласа „за“, без гласове „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Бележки и препоръки

1.1 Счита се, че в държавите-членки на Европейския съюз между 8 % и 12 % от приетите за лечение пациенти стават жертва на нежелани събития в процеса на получаване на здравни грижи ⁽¹⁾ и биват засегнати от заболяване, от което не са страдали при приемането им в здравното заведение.

1.2 Въпреки че съществуват малко на брой проучвания, изглежда че свързаните със здравните грижи инфекции увеличават три пъти риска от смъртен изход, ако се сравни смъртността при пациентите, които са получили подобна инфекция и тази при пациентите със същата патология, които не са били засегнати от подобна инфекция.

1.3 Инфекциите, свързани със здравни грижи, водят до значителни допълнителни разходи, които се дължат най-вече на удължаването на болничния престой, лечението на инфекцията, лабораторните изследвания, наблюдението и контрола на инфекцията, поемането на разходите, свързани с усложненията, и обезщетенията, изплащани на семейството в случай на смъртен изход.

1.4 Намаляването на инфекциите, свързани със здравни грижи, с 10 % би довело до 5 пъти по-големи икономии в сравнение с разходите за превенция от страна на здравните заведения ⁽²⁾.

1.5 Следователно предложението за препоръка относно безопасността на пациентите, включително превенцията на инфекциите, свързани със здравни грижи, и борбата срещу тях, се вписват в подход, който съчетава действия в етичен, социален и икономически план. Поради важното си значение, борбата с инфекциите, свързани със здравни грижи, се нуждае от предложение за директива.

⁽¹⁾ Технически доклад „Подобряване на безопасността на пациентите в ЕС“, изготвен за Европейската комисия, публикуван през 2008 г. от RAND Corporation.

⁽²⁾ Доклад относно „Политиката за борба срещу нозокомиалните инфекции“ на Парламентарната служба за оценка на здравните политики, 2006 г.

1.6 ЕИСК приветства това предложение, което е в унисон с член 152, който гласи, че действията на Общността, които допълват националните политики, са насочени към подобряване на здравеопазването и предотвратяване на заболяванията.

1.7 ЕИСК отбелязва ползата от предложените действия за подкрепа и отправя известен брой бележки и предложения с цел уточняване и подсилване на някои аспекти, свързани с безопасността на пациентите посредством превенцията на инфекциите, свързани със здравни грижи, и борбата срещу тях.

1.8 По-конкретно ЕИСК смята за необходимо да се развие анализът на условията, при които възникват инфекциите, свързани със здравни грижи, и нежеланите събития. В тази перспектива той смята за желателно, с оглед на евентуален съдебен спор, да бъде изяснен статутът на събираните данни, за да се спазват правата на пациентите, като същевременно се насърчават практиките за оценка от специалисти и структурите, занимаващи се с управление на рисковете.

1.9 ЕИСК изтъква по-специално необходимостта от създаване и разширяване на обхвата на националните политики и програми, нуждата от информиране на гражданите и пациентите, координирането на системите за сигнализиране и обучение на служителите на равнище държави-членки и на ниво здравни заведения.

1.10 Отбелязвайки, че развитието на инфекциите, свързани със здравни грижи, засяга както хоспитализираните, така и приеманите за амбулаторно лечение пациенти, ЕИСК отправя искане във всички видове здравни структури да се подхожда с една и съща степен на внимание към грижите и борбата срещу нежеланите събития.

2. Кратко изложение на препоръката на Комисията

2.1 Контекст на предложението

2.1.1 Член 152 гласи, че действията на Общността, които допълват националните политики, са насочени към подобряване на здравеопазването, предотвратяване на заболяванията и болестите при хората, както и премахване на източниците на опасност за човешкото здраве.

2.1.2 Счита се, че в държавите-членки на Европейския съюз около 10 % от пациентите стават жертва на нежелани събития в процеса на получаване на здравни грижи ⁽³⁾.

2.1.3 Държавите-членки на ЕС не са постигнали едно и също равнище на изготвяне и прилагане на ефикасни глобални стратегии по отношение на безопасността на пациентите.

2.2 Подходът на препоръката

2.2.1 Държавите-членки следва да създадат широкообхватни системи за сигнализиране, които да позволяват да се извличат поуки от слабостите и да се определят мащаба и причините за нежеланите събития с цел разработване на ефикасни решения и начини за намеса.

2.2.2 На равнище Общност следва да се събират съпоставими агрегирани данни и добрите практики да се разпространяват сред държавите-членки.

2.2.3 Целесъобразно е превенцията на инфекциите, свързани със здравни грижи, и борбата срещу тях да се превърнат в дългосрочен приоритет на здравните заведения. Трябва да си сътрудничат всички равнища и всички нива на йерархия.

2.2.4 Пациентите следва да бъдат информирани и оправомощавани посредством участието им в процеса, насочен към гарантирането на тяхната безопасност.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК припомня, че инфекциите, свързани със здравни грижи, са инфекции получени в заведение за здравни грижи, от които пациентът не е страдал в момента на приемането му в заведението и че те могат да бъдат свързани с грижите или да се появят по време на хоспитализацията независимо от всякакво медицинско действие.

3.1.1 ЕИСК подчертава, че за гарантирането на високи хигиенни стандарти за лекуващия персонал следва да бъдат създадени подходящи предпоставки. Това се отнася най-вече за условията на труд на персонала - времето, с което той разполага за пациентите, необходимата допълнителна квалификация и задоволството от условията на труд. Поради това призоваваме органите, които отговорят за системата на здравеопазването, да предоставят финансовите и организационни ресурси, необходими за постигането на тази цел.

3.2 ЕИСК отбелязва, че начините на предаване могат да бъдат както от ендемичен, така и от екзогенен произход, като инфекция, предадена от един болен на друг посредством мантипулации, извършвани от лекуващия персонал, и работните инструменти, използвани от медицинския или парамедицинския персонал, но инфекцията може да бъде свързана също и със заразяване на околната среда (вода, въздух, материали или оборудване, храна и др.).

3.2.1 Независимо от начина на предаване, появата на инфекция се благоприятства от състоянието на пациента и е свързана по-специално с:

— неговата възраст и патология;

— някои видове лечение (в частност прекомерна употреба на антибиотици);

— някои действия, необходими за лечението.

3.3 Като се има предвид, че напредъкът в областта на медицината позволява да бъдат поемани за лечение все по-уязвими пациенти, което означава кумулиране на многобройни рискови фактори, качеството на грижите, но също и свързаната с всички действия безопасност, както и средата на приемната структура, трябва да бъдат предмет на стриктно организирани, установени и контролирани практики, засилено внимание и информационни и обучителни дейности.

3.4 Намаляването на свързаните със здравни грижи инфекции, които могат да бъдат избягвани, като например нозокомиалните инфекции, е основен аспект на безопасността на пациентите; тъй като хоспитализацията носи и други рискове като падания, вторични ефекти на лекарствените средства и др., превенцията на инфекциите трябва да се впише в по-общ подход, който да включва всички нежелани събития.

3.5 Именно в този смисъл ЕИСК приветства предложения от Европейската комисия проект за препоръка.

4. Специфични бележки

4.1 Основни въпроси, свързани с безопасността на пациентите

4.1.1 ЕИСК държи да подчертае специално необходимостта във всяка държава-членка да бъде създаден комитет за борба с инфекциите, свързани със здравни грижи, на който да бъде възложено, в сътрудничество с оперативните екипи по хигиена, изготвянето на национална стратегическа програма, която да може да бъде прилагана съответно на регионално ниво и на равнище здравно заведение. Подобни програми трябва да бъдат подлагани на редовна оценка.

4.1.2 ЕИСК смята, че укрепването на структурите за борба срещу инфекциите, свързани със здравни грижи, и насърчаването на здравните заведения да възприемат политика на превенция и овладяване на инфекциите е неотложна задача. Със същото внимание трябва да се подходи и към амбулаторните грижи.

4.1.3 ЕИСК изразява задоволство от изразеното желание за привличане на организации на пациентите и техни представители за участие в изготвянето на политиките и програмите за безопасност на пациентите на всички равнища, което налага ефективна прозрачност на наблюдението на място и свързаното с него разпространяване и популяризиране на информацията.

4.1.4 ЕИСК смята, че трябва да се определи правният статут на количествените и качествените данни, събрани във връзка с инфекциите, свързани със здравни грижи, и други нежелани събития, като се има предвид че някои от тях са достъпни за съдебните власти в случай на съдебен спор; става въпрос да се намери баланс между зачитането на правата на пациентите и насърчаването на задълбочен анализ на нежеланите събития от специалистите и структурите за управление на рисковете.

⁽³⁾ Вж. Бележка 1.

4.1.5 Тъй като смята, че оценката следва да се извършва в обстановка на доверие, ЕИСК държи да подчертае, че всяка система за сигнализиране трябва да се различава от дисциплинарни механизми и процедури, които се прилагат спрямо служителите от медицинския, парамедицинския, административния или обслужващия персонал.

4.1.6 С цел правилно предаване на информацията относно риска и равнищата на безопасност на пациентите ЕИСК смята за целесъобразно разработването на информационни брошури, които да се връчват на пациентите при приемането им и да наблягат върху препоръките за добри хигиенни практики и вземаните мерки.

4.1.7 Тъй като според него в основата на всяка стратегия за превенция е насърчаването на образованието и обучението на служителите, свързани с безопасността на пациентите, ЕИСК счита, че обучението на служителите, работещи в областта на хигиената, ще бъде подсилено от по-добро определяне на учебното съдържание на програмите за обучение на лекари, медицински сестри и болничен персонал.

4.1.8 ЕИСК държи да изтъкне необходимостта специалистите да приемат забележките, отправяни от пациентите и/или техните близки във връзка с проявяваните от тях слабости по отношение на хигиената. Осъзнаването и информирането на пациентите по отношение на правилата за болнична хигиена трябва да бъдат съпътствани от също такова осъзнаване и от страна на специалистите, що се отнася до изслушването и взимането предвид на забележките и желанията на пациентите и техните близки.

4.2 *Превенция на инфекциите, свързани със здравните грижи, и борба срещу тях*

4.2.1 За ЕИСК спирането на инфекциите, свързани със здравни грижи, означава също и задължително:

— наблюдение на средата от специалист биохигиенист за третирането на въздуха, контрола на водата, дезинфекцията на материалите и микробиологичното качество на повърхностите;

— строго спазване на протоколите по отношение на хигиената на ръцете на лекуващия персонал, пациентите и техните близки;

— наблюдение на хранителния сектор посредством микробиологичен контрол за проверка на съответствието на първичните хранителни продукти и готовите продукти, студените и топлите връзки, веригите за третиране на стоките и на отпадъците и хигиенните практики на кухненския и обслужващия персонал;

— бдителност по отношение на чистотата на болничните помещения – стаи, операционни и амбулаторни и, при необходимост, редовна смяна на почистващите продукти;

— особено внимание по отношение на контрола на топлата и студена вода за общо ползване и на третираната за медицински нужди вода.

4.2.2 ЕИСК изразява съжаление, че в препоръката на Комисията не се набляга достатъчно на задължението за анализ на нежеланите събития. Редовното прилагане на някои методи, като например извършването на прегледи за определяне на процента морбидност/смъртност, могат да доведат до подобряване на безопасността на грижите.

4.2.3 ЕИСК смята обменът на информация, получена от наблюденията и добрите практики, прилагани в рамките на координация с Европейската комисия и държавите-членки, за подходяща мярка, позволяваща класифициране, кодифициране и дори стандартизиране на някои практики, а оттам и установяването на референтни документи, които могат да бъдат от голяма полза при рехабилитацията на здравни заведения или строителството на нови такива.

4.2.4 ЕИСК отбелязва стремежа на Европейската комисия да насърчи създаването, в рамките на една година, на междуотраслов механизъм в тази област и ще следи с внимание неговото реализиране.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка — ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“

COM(2008) 238 окончателен — SEC(2008) 553

(2009/С 228/23)

На 7 май 2008 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка — ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 март 2009 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 79 гласа „за“, 1 глас „против“ и 17 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и заключения

1.1 С настоящия документ ЕИСК предлага някои коментари на съобщението на Комисията, в което са изложени успехите на Икономическия и паричен съюз (ИПС), десет години след създаването му, и изтъква предизвикателствата, които ни очакват за в бъдеще. Съобщението е изготвено преди сериозността на настоящата криза да се прояви напълно, Комитетът избягва, доколкото е възможно, да изразява мнение по настоящите събития, за да не коментира теми, чужди на текста на Комисията. Те ще бъдат обект на други становища.

1.2 Първоначалните очаквания не се оправдаха напълно: наложи се оптимизмът, с който се характеризираше фазата на лансиране на ИПС, да стане по-умерен поради една икономическа конюнктура с неблагоприятни тенденции: обективни условия, които в голямата си част не зависят от единната валута. Общественото мнение, което не винаги беше добре информирано и отчасти беше повлияно от продължаващото недоверие по отношение на Европейския съюз, прехвърли върху еврото отговорността за рецесионните явления, които на практика не са свързани с валутата.

1.3 Несъмнен успех за паричния съюз беше задържането на очакванията за инфлация в дългосрочен план на равнище, близко до определението за стабилност на цените; освен това, общото понижение на лихвените проценти допринесе за икономическия растеж. Интеграцията на финансовите пазари впоследствие допринесе икономическата криза, която се зароди в драгата, да бъде внесена в Еуропа.

1.4 Независимо от факта, че еврото е втората международна валута в света, Еврогрупата и ЕЦБ нямат институционално представителство в международните финансови и икономически организации: причините за това са различни, но са свързани с участието в тези организации на държави-членки от и извън еврозоната. Теоретически би могло да се постигне по-добро икономическо управление, ако тези две институции бъдат представени в международните инстанции.

1.5 Във вътрешен план бъдещите предизвикателства се състоят главно в това, което не беше напълно завършено през последните десет години: разликите между страните от ИПС по отношение на инфлацията и разходите за труд, както и все още частичната интеграция на пазара на стоки и услуги. Първата цел би трябвало да стане част от редица национални програми, които, спазвайки правилата на Пакта за стабилност и растеж, да са насочени към постигането на конвергенция, съгласувана между правителствата и социалните партньори. Втората цел би трябвало да бъде обект на проучване, определящо „физиологичния“ праг на интеграцията, отвъд който самата интеграция става невъзможна или прекалено трудна.

1.6 В международен план ИПС е изправен пред политически, както и свързани с конкурентоспособността предизвикателства, на които трябва да отговори с програми на вътрешната бюджетна политика и по-добра интеграция на структурните реформи, с укрепване на международната роля на еврото, и накрая, с ефикасно икономическо управление. По отношение на последното, трябва да се обърне внимание на публичните разходи, на конкурентоспособността и на социалните системи, три области, в които е трудно да се извършват еднакви действия поради различието на ситуациите в държавите-членки.

1.7 По отношение на финансовото управление, ЕИСК би искал да бъдат преразгледани изцяло политиките, които досега са определяли поведението на пазарите: финансовата криза, причинена от рисковите ипотечни кредити, която от своя страна е повлияна от икономическата криза, води началото си от пускането на пазара на продукти, които са нездравни по своето естество. Това се случи поради зле разбраната пазарна икономика, чието изоставяне не е желателно, но която със сигурност се нуждае от правила, които да я управляват.

2. Въведение

2.1 През май 2008 г. Комисията публикува съобщение, в което направи преглед на първото десетилетие от дейността на Икономическия и паричен съюз (ИПС), като представи главните насоки на политическа програма за второто десетилетие⁽¹⁾. Документът е публикуван във втората книжка на „European Economy“⁽²⁾, придружен от аналитично проучване (над 300 страници) на разглежданите теми. ЕИСК е сред адресатите на съобщението и благодари на Комисията, че му предоставя възможност да изрази своята позиция. Комитетът се надява, че неговите коментари ще бъдат приети такива, каквито са в действителност, а именно като опит за конструктивен принос към текущите обсъждания.

2.2 Аналитичното проучване представлява ценна помощ за разбирането на описаните в съобщението явления и предоставя ключа за тълкуването на декларациите на Комисията; от друга страна, става дума за документ с иконометричен и финансов анализ, предназначен за ограничен кръг от специалисти. ЕИСК се запозна с него и го споменава във връзка с някои въпроси, които е необходимо да бъдат разгледани задълбочено.

2.3 При представянето на своите бележки относно някои елементи от съобщението ЕИСК следва реда, по който те се разглеждат от Комисията, с надеждата, че неговите коментари могат да се окажат полезни и ще бъдат разглеждани като положителен принос на социалните партньори, които Комитетът представлява.

3. Съобщението: историческа стъпка

3.1 В началото на документа се заявява, че с ИПС „бе изпратен **много мощен политически сигнал** на европейските граждани и на останалия свят, че Европа е в състояние да взема мащабни дългосрочни решения...“ и че „десет години след началото на неговото съществуване еврото е **ярък успех**“. Тези твърдения изглеждат **неуместни от гледна точка на съобщението**: задоволството може да е убедително като заключение от предоставяне на доказателства, но е непродуктивно, ако се разглежда като предварителен постулат. По същество ЕИСК е съгласен със съдържанието на твърденията, но би предпочел те да фигурират по-скоро като заключително съображение, отколкото като въведение.

⁽¹⁾ COM(2008) 238 окончателен.

⁽²⁾ European Economy 2/2008, „ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“, Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“.

3.2 Комисията смекчава тона, като отбелязва, че с еврото „**някои от първоначалните очаквания досега не бяха достигнати**“ и като причини за това отбелязва незадоволителния растеж на производителността, глобализацията и недостига на природни ресурси, изменението на климата и застаряването на населението, като всички тези проблеми „ще увеличат допълнително натиска върху капацитета на икономиките ни за растеж“. На пръв поглед тези твърдения като че ли установяват — въпреки че несъмнено не това е намерението на Комисията — връзка между глобалното социално-икономическо развитие и незадоволените от еврото очаквания.

3.2.1 По-нататък (на стр.7) Комисията изразява съжаление от факта, че „**еврото често се използва като изкупителна жертва** (от страна на гражданите) при лоши икономически резултати, които всъщност се дължат на неподходящи икономически политики на национално ниво“, като по този начин установява правилно разграничение между икономическото развитие и промените, свързани с еврото. Би било по-полезно за каузата на еврото, ако Комисията обясни, че единната валута страда — както в различна степен това става с повечето от другите валути — от конюнктурата в **световен мащаб, която дава отражение върху паричните политики**.

3.2.2 Паричните политики, и по-специално политиката на ИПС, не могат сами да разрешат проблемите на **глобализираните и интегрирани пазари**, в които, чрез ефекта на доминото, трудностите на единия се предават на другите в реално време. Прекалено дълго пазарите извън Европейския съюз оперираха, като се ръководеха от прекалено разтегливо либерално разбиране за пазарната икономика както в икономическата, така и във финансовата област. Един свободен пазар има нужда от **правила**, които установяват граници, които не бива да се прекрочват, и ефективен **контрол**, осигуряващ спазването им: Европа до голяма степен спазваше тези две условия, но за съжаление същото не може да се каже за другите участници.

4. Главните успехи през първите десет години

4.1 Комисията с право подчертава, че паричната политика „**стабилизира очакванията за дългосрочната инфлация** до нива, близки до определението на ЕЦБ за ценова стабилност“. Тя признава, че инфлацията се повиши през последните години „основно вследствие на растящите цени на петрола и суровините“, но предвижда „завръщане към ниската инфлация... след като този външен натиск се преодолее“, това, което се случи в последно време. Що се отнася до **лихвените проценти**, затягането на **кредитните условия за домакинствата и предприятията** може да бъде приписано на сътресенията на финансовите пазари, но и в този случай се очаква „завръщане... към по-нормални кредитни условия, дори и ако тенденцията за покачване на цените на петрола и суровините продължи“.

4.1.1 Голяма част от наблюдателите предвиждат дълготрайна криза и се въздържат от прогнози относно сроковете за възстановяване на икономиките, по-специално на западните страни; нестабилността на световната геополитическа сцена за съжаление свежда иконометричните прогнози до чисто конфронтиране на възгледи. ЕИСК иска да привлече по-специално вниманието върху един конкретен аспект на съобщението. Комисията изразява съжаление, че инфлацията утежнява кредитните условия за домакинствата и предприятията, **но не споменава факта, че домакинствата са не само ползватели на кредити, но и спестители**, чиито инвестиции допринасят за икономическия растеж и в крайна сметка за изплащането на публичния дълг и за финансирането на предприятията.

4.1.2 Лихвените проценти по спестовни сметки, независимо дали става дума за банкови спестявания или за спестявания под формата на инвестиции в недвижими имоти, **се повишиха в по-малка степен, отколкото нивото на инфлация**: след като се приспадат данъчните удръжки, те се изразяват в силно **намаляване на покупателната способност на капиталовите приходи** едновременно със загубата на стойност на инвестирания капитал. Значителните загуби, които бяха регистрирани на борсите обаче насърчиха домакинствата да потърсят по-сигурни **инвестиции** в традиционните спестовни влогове, независимо от ниската доходност и ерозирането на капитала.

4.2 ЕИСК подкрепя Комисията, когато тя подчертава предимствата, които еврото донесе: Пактът за стабилност и растеж, реформиран през 2005 г., накара държавите-членки да възприемат фискални политики в съответствие с целта за макроикономическа стабилност на ИПС, благоприятствайки интеграцията на икономиката и на пазарите и действайки като „катализатор за интеграцията на финансовите пазари“. Тази интеграция, която „подобри устойчивостта на еврозоната при неблагоприятни развития във външната среда“, все пак заслужава внимание.

4.2.1 Вярно е, че ИПС даде възможност да се изгради силен интегриран финансов пазар, без съмнение способен в по-голяма степен да устои на неблагоприятни развития във външната среда, отколкото повечето от отделните национални пазари, но трябва да се отчете фактът, че вътрешната интеграция на ИПС също така допринася за тясна **взаимовръзка със световните пазари**. Комисията отбелязва, че „еврозоната изглежда защитена от най-лошото при настоящите глобални финансови сътресения“: тези сътресения обаче, особено свързаните с ипотечната криза, бяха внесени от външните пазари и предизвикани от ситуации, с които ИПС не беше свързан.

4.2.2 Предвид тези съображения възниква въпросът, който Комисията поставя по-нататък в своето съобщение: **външното влияние на Еврогрупата не само върху икономическото управление, но и върху институциите, които регулират финансовите пазари**. Ипотечната криза беше предизвикана от

неподходящи кредитни техники и от спорни системи на секюритизация, отчасти чужди на европейската практика: ето защо изглежда основателен въпросът дали щетите не можеха да бъдат избегнати или смекчени чрез **институционално присъствие на Еврогрупата (и на ЕЦБ) в световните икономически и финансови организации**.

4.2.3 Това убеждение се засилва от публичните мерки за подкрепа и от фалитите на големи американски финансови групи с европейски филиали, които създават деликатни проблеми по отношение на конкуренцията и контрола. Впрочем ЕИСК не е единственият, който твърди това: самата Комисия изразява съжаление за липсата на „силен глас в международните форуми“, но не казва нищо и не прави никакъв коментар относно това какво е направил, или малкото, което е направил Съветът, за да даде **на Европа, конкретно, този „силен глас“**.

4.3 Що се отнася до „значителните ползи“, които ИПС донесе на „своите държави-членки, които са в процес на догонване“, тук не е мястото да обсъждаме този въпрос: Комисията разгледа тази тема в предишно свое съобщение⁽¹⁾, което беше коментирано от ЕИСК в едно от неговите становища⁽²⁾.

4.4 Еврото „**се наложи като втората международна валута в света**“ и представлява една четвърт от световните резерви; банковите кредити, отпускани от банките от еврозоната в полза на външни бенефициенти, представляват 36 % от всички кредити, срещу 45 % в щатски долари. Не е достатъчно обаче да се радваме на тези успехи: влиянието на еврото, което според всички прогнози ще се увеличава, трябва да се изрази в **конкретни резултати и ползи**, на първо място по отношение на **цената на петрола**. Зависимостта по отношение на този енергиен източник е една от пречките, които тегнат върху икономиката на страните от еврозоната, като за някои от тях — в значителна степен. Колебанията на цените се дължат не само на монополните политики на страните производителки: те зависят също така от спекулациите и от колебанията в курса на долара, който стана ненадеждна валута от гледна точка на стабилността. Би било добре да се започне да се размишлява върху стратегия, целяща **котировките на петрола да се определят в евро**, поне що се отнася до транзакциите с държавите от ИПС: трябва да се признае все пак, че тази мярка няма да бъде лишена от недостатъци и би трябвало да бъде предпазливо преценена. Във всички случаи шансовете за успех няма да зависят само от позицията на еврото, но и от **влиянието на Европа** като цяло при воденето на **преговори**.

⁽¹⁾ Вж. Съобщение на Комисията, „Икономиката на ЕС: преглед 2006 г. — Засилване на еврозоната: основните приоритети на политиката“ COM(2006) 714 окончателен.

⁽²⁾ Вж. Становище на ЕИСК относно „Икономиката на ЕС: преглед 2006 г. — Засилване на еврозоната: основните приоритети на политиката“ ОВ С 10 от 15.1.2008 г., стр. 88.

4.5 След това Комисията се спира върху **икономическото управление**, което днес е възможно благодарение на дейността на Еврогрупата, чиято ефективност нарасна поради това, че може да разчита на **постоянно председателство**. Вътрешното управление на валутата обаче не е достатъчно за гарантиране на стабилността и престижа на еврото: гореизложените съображения показват необходимостта от „външно управление“, което може да стане възможно (вж. по-горе параграфи 4.2.2 и 4.4), само ако **Еврогрупата и ЕЦБ имат институционална роля в международните организации**, по-специално в Международния валутен фонд. Не може повече да се допуска органите, представляващи глобално единната валута, да са лишени от правото на глас.

5. Оставащите предизвикателства пред ИПС

5.1 Икономиката в зоната на ИПС е във фаза на рецесия, подобно на американската икономика и икономиката на други европейски страни извън зоната: тази ситуация характеризира целия западен свят и би било погрешно тя да се приписва на пряко или непряко влияние на еврото. Един по-задълбочен анализ все пак показва, че **„между държавите съществуват значителни и продължаващи различия по отношение на инфлацията и разходите за единица труд“**. За да обясни това явление, Комисията споменава причини, които вече са добре известни: липсата на реакция при определяне на цените и заплатите, недостатъчните структурни реформи, слабата интеграция на пазарите и недостатъчно развитото трансгранично предоставяне на услуги.

5.1.1 ЕИСК счита, че перспективите за намеса във всяка от споменатите области до голяма степен зависят от държавите-членки и от техните социални партньори. В същото време Комитетът отправя покана към Комисията да започне проучване, за да се изследва **до каква степен ще бъде възможно в бъдеще да се осъществи интеграция на пазарите на стоки и услуги**, както в еврозоната, така и в цялата Общност. Независимо от твърденията по принцип, съществува **физиологичен праг за интеграцията**, който никога не може да бъде преодолян: въпреки необходимата дейност по хармонизиране и премахване на бариерите от конкурентно и законодателно естество, в действителност в социалната, данъчната, езиковата сфера и на пазара на труда винаги ще съществуват неизбежни различия.

5.1.2 Споменатото по-горе проучване би трябвало да има за цел да насочи работата на Комисията и на държавите-членки към определяне на политика, която почива на **постоянна оценка на предимствата/недостатъците на хармонизирането**: изграждането на вътрешния пазар и конкурентоспособността не могат да бъдат единствените цели. Необходимо е да се отчитат отраженията в социалната сфера и в икономиката на отделните държави и в техните способности за приспособяване.

5.2 Освен инфлацията, другите фактори, допринасящи за слабия икономически растеж, **се влияят само непряко от паричната политика** и следователно са извън правото за намеса на Еврогрупата. Следователно според ЕИСК би било несправедливо на еврото да се приписва отговорността за **една обща икономическа ситуация в страните във и извън еврозоната**: въпреки в нито една от страните извън еврозоната общественото мнение не е приписвало на националната валута вината, която голяма част от общественото мнение от еврозоната отдава на единната валута.

5.3 В като цяло положителния и оптимистичен тон на едно изречение на Комисията⁽¹⁾ се долавя известна загриженост: „отвъд достигането на първоначалните очаквания обаче, задачите във връзка с политиките на ИПС през следващото десетилетие ще бъдат маркирани от възникването на **нови глобални предизвикателства, които ще задълбочат очертаните по-горе слабости на ИПС**“. Изглежда, че вместо за „слабости на ИПС“, би трябвало да се говори по-скоро за свързани с конкуренцията предизвикателства за страните от еврозоната: замяна на секторите в упадък, изследвания, иновации, човешки ресурси, към които се добавят увеличаването на цените на хранителните продукти, на енергията и на някои суровини на фона на изменението на климата, застаряването на населението и имиграцията. Следователно проблемът е преди всичко от икономическо и социално естество.

5.3.1 Всички тези аспекти, ако използваме израза на Комисията, са **„предизвикателства по отношение на политиките, които са особено ясно изразени за еврозоната“**. Въпреки че одобрява анализа на Комисията, ЕИСК счита, че може да интерпретира това твърдение, в смисъл че гореспоменатите проблеми наистина влияят върху политиките на ИПС, но трябва да бъдат решавани по-скоро на равнище Общност, отколкото на равнище Еврогрупа. С други думи, политиките, които следва да се разработят, трябва да имат „европейски“ характер, докато задачата на Еврогрупата трябва да се свежда до преки (и координирани) действия, свързани единствено с паричните въпроси по отношение на еврото.

6. Дневен ред за политиките през второто десетилетие

6.1 В документа на Комисията се представя този дневен ред, като се твърди, че „опитът от първото десетилетие на ИПС, макар и като цяло много успешен, разкрива редица недостатъци, които трябва да се преодолеят“. Ще бъде необходимо не само да се гарантира **засдзяването на макроикономическата стабилност**, но и „да се повиши потенциалният растеж“ и да се увеличи благосъстоянието на гражданите, да се защитят интересите на еврозоната в глобалната икономика и да се осигури „плавно приспособяване“ при приемането на нови държави-членки в ИПС.

⁽¹⁾ COM(2008) 238 окончателен: „ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“, глава „Увеличаване на оставащите предизвикателства пред ИПС поради новите глобални тенденции“, в края на параграф 5.

6.2 За да бъдат постигнати тези цели, Комисията предлага дневен ред, състоящ се от **три стълба**:

- дневен ред за **политиките във вътрешен план**: в това число повишена координация и надзор на фискалните политики и по-добро интегриране на структурните реформи в координацията на цялостната политика в рамките на ИПС;
- дневен ред за **политиките във външен план**: засилване на ролята на еврозоната в глобалното икономическо управление;
- **икономическо управление**, необходимо условие за прилагането на гореспоменатите два дневни реда.

6.3 В областта на **политиките във вътрешен план** не са посочени наистина нови принципи, но са потвърдени заявяваните на няколко пъти в миналото критерии за добро управление, като например устойчивостта на публичните финанси и тяхното подобрене чрез рационално използване на разходите и на данъчните системи, като бъдат насочвани към по-благоприятни за растежа и конкурентоспособността дейности. Освен тези аспекти се споменава нуждата „**да се разшири надзорът, за да се коригират макроикономическите дисбаланси**“, като нарастването на дефицитите на текущите операции и различията в равнищата на инфлация. Комисията подчертава, че интеграцията, по-специално в сектора на финансовите пазари, допринесе за стабилността на ИПС, но в същото време, ако тя не е съпроводена от подходящи политики, може да предизвика засилване на различията между участващите държави.

6.3.1 ЕИСК може само да одобри този анализ, но привлича вниманието върху възможността да се направи предпазлива оценка на ситуацията или, с други думи, върху необходимостта да се отчете трудността да се съчетае утвърждаването на принципите с възможността за прилагането им на практика.

6.3.2 **Публичните разходи** са един от ключовите елементи: Комисията препоръчва да се предвидят „добре обмислени правила за разходите, които следва да позволят на автоматичните фискални стабилизатори да действат в рамките на ограниченията на ПСР, като в същото време адаптират състава на публичните разходи към структурните и цикличните нужди на икономиката.“ Тук става дума за една трудно приложима на практика препоръка в периоди на сътресения, чиято продължителност засега е непредвидима. **Инфлационният натиск** се отрази сериозно върху разпределението на доходите, върху заплатите и инвестициите и в крайна сметка върху **конкурентоспособността и социалните системи**, но изключително неравномерно в различните държави на ИПС. В действителност структурата на първичния дефицит варира в различните страни, търговският баланс все повече се влияе от по-ниските или по-високи цени на енергията и в пенсионните системи има значителни структурни различия, които е трудно да бъдат кори-

гирани в нормални периоди и още повече в периоди на аномалии.

6.3.3 Предвид реалността, желаната **конвергенция** би трябвало да бъде разглеждана като **средносрочна и дългосрочна цел**; ЕИСК признава очевидната нужда с помощта на съществуващите инструменти „**да се разшири надзорът, за да се коригират макроикономическите дисбаланси**“, но изразява резерви срещу изкушението да се поддадем на лесен оптимизъм по отношение на тяхната ефективност в краткосрочен план.

6.3.4 Що се отнася до **държавите, кандидатстващи за присъединяване към еврозоната**, Комисията възнамерява да упражнява по-широк надзор по отношение на тяхното икономическо развитие, по-специално за държавите, участващи в рамката на валутно-курсовия механизъм II (ВКМ II); и в този случай не става дума за нововъведение, а просто за подобряване на ефективността на съществуващите механизми. Трябва да е ясно следното: шом една държава е изпълнила необходимите за присъединяване към ИПС критерии, присъединяването вече не е опция: то е предвидено в договора за присъединяване. Освен това, настоящата криза би могла да забави за известно време постигането на параметрите; с оглед на приоритетната цел да се даде на Европа единна валута, би могла да се препоръча определена гъвкавост в оценката на параметрите или тяхното актуализиране.

6.3.5 Що се отнася до **интеграцията на продуктовите пазари, на пазарите на услугите и на труда**, Комисията подчертава, че в отделните държави продължават да съществуват регулаторни пречки и различна степен на напредък. Тези аспекти впрочем не са присъщи на ИПС и следователно трябва да бъдат разглеждани в по-широкия контекст на Съюза като цяло. Както вече беше отбелязано в параграф 5.1.1, съществуват физиологични прагове на интеграцията, както и **други, които са функция на икономическите или социалните характеристики** на различните държави: тези прагове трябва да бъдат разглеждани поотделно и, ако е необходимо, да бъдат спазвани.

6.3.6 Що се отнася до **финансовите пазари**, Комисията твърди, че „еврозоната може да извлече сравнително големи ползи от насърчаването на финансовата интеграция в ЕС“ и че „се изискват допълнителни усилия за повишаване на ефективността и ликвидността на финансовите пазари в еврозоната“. ЕИСК отбелязва, че политиката на ЕЦБ в тази област е безупречна и дава всички основания за надежда, че тя може да устои — както го е правила досега — дори на извънредно големи кризи. Разпространението на американската криза можеше да има много по-тежки последици, ако не беше ограничено от една **политика, проповядваща защитата на солидността и ликвидността на пазарите** по отношение на структури за контрол, които изглежда не са предвидили, и още по-малко предотвратили, краха на някои големи институти. Засега ЕИСК се въздържа да изкаже мнение, в очакване на повече информация, каквато пазарът и общественото мнение имат право да изискват.

6.3.6.1 В тази връзка ЕИСК отбелязва по отношение на казаното в предходния параграф, че американската криза е в резултат на един пазар с недостатъчно правила и контрол. Това доведе до парадоксалния ефект **икономиката, която е олицетворение на либерализма, да прибегне до помощта на публичните власти**, за да се справи с кризата, апелирайки за държавни помощи и масивно инжектиране на ликвидни средства. В този случай става дума за загуби за икономиката, за държавния бюджет и за гражданите на САЩ, но най-вече за загуба на доверието в системата.

6.4 В областта на **външната политика Комисията** обявява дневен ред, в рамките на който еврозоната би трябвало **да засили своята роля на международната сцена**, като изгради стратегия, „съизмерима с международния статут на нейната валута“. Освен това Комисията повтаря желанието си, вече изразявано в миналото по много поводи, еврозоната **„да говори с един глас“** във всички международни финансови институции. ЕИСК потвърждава още веднъж пълната си подкрепа за този дневен ред: липсата на контролни органи по отношение на еврото в световните финансови институции е **неприемлива аномалия** в оперативен, но най-вече в политически план.

6.4.1 Комисията припомня съпротивата на „други държави“, които разглеждат ЕС и еврозоната като свръхпредставявани в международните организации (по отношение както на места, така и на право на глас). Наличната оскъдна и пестеливо представяна информация създава впечатлението, че тази съпротива действително съществува и че натискът в полза на по-голямо представителство от страна на държавите-членки на ЕС, независимо дали членуват или не в ИПС, не е нито убедителен, нито координиран. **Еврогрупата би трябвало да говори твърдо и с един глас най-вече в Съвета.**

6.4.2 ЕИСК счита, че за да се намали съпротивата на държавите извън ЕС, членуващите в ИПС държави биха могли да направят **жест с голямо символично значение, не като се откажат** от свое представителство, а **от индивидуалното си право на глас**: логически погледнато, предвид това, че еврото като валута се управлява само от една власт, **правото на глас би трябвало да се предостави единствено на нея**. Социалните партньори имат право да бъдат информирани и по този въпрос. Разбира се, съпротивата се дължи на деликатни политически проблеми, но мълчанието и липсата на прозрачност не благоприятстват приемането на Европа и още по-малко приемането на еврото.

6.5 Документът на Комисията завършва с може би най-богатата по отношение на съдържание и последствия глава, а именно тази, която е посветена на **управлението на ИПС**. В нея става въпрос за силно участие „на всички държави-членки на ЕС в Съвета ЕКОФИН“ в областта на икономическата политика, за „по-подчертаното интегриране по въпроси, свързани с ИПС“ и „по-взаимообвързан подход“ в областта на компетентност на Съвета ЕКОФИН: макроикономическа политика, финансови пазари и данъчно облагане.

6.5.1 Този подход не се нуждае от никакъв коментар, а от одобрение. ЕИСК отбелязва обаче, че в решенията си Съветът ЕКОФИН много рядко се позовава на ИПС, като пряко или непряко заинтересована от тези решения страна. Икономическата политика и паричната политика са взаимосвързани: в ЕС еврото не е единствената, но е най-важната валута, не само защото представлява голяма група от държави, но и поради перспективите за присъединяване на други държави-членки.

6.5.2 Ролята на Комисията в управлението на ИПС е решаваща не само като подкрепа за доброто му функциониране, но и поради нейните функции в бюджетния и макроикономическия надзор. Комисията възнамерява да засили и да направи по-ефикасна неговата дейност и ще положи усилия той да играе по-активна роля в международните форуми. Тези функции ще се разгърнат и ще станат по-ефективни с **новия Договор**, който дава възможност на Комисията за **„приемане на мерки“** по отношение на държавите, членуващи в ИПС в сферата на бюджетната дисциплина, и за насочване на икономическата политика и ѝ възлага контролни и надзорни функции. Освен това, в член 121 новият Договор постановява, че Комисията може да отправя **„предупреждения“** на държавите-членки, които се отклоняват от определените общи насоки.

6.5.3 ЕИСК приветства ангажимента на Комисията и се надява, че с новия Договор тя ще може с максимална ефективност и с присъщия си авторитет да упражнява своите както традиционни, така и нови функции. Комитетът обаче се надява най-вече, че всички икономически и финансови власти ще извлекат поуки от американската ипотечна криза и ще решат да пристъпят към **задълбочено преразглеждане на политиките, които досега направляваха поведението на финансовите пазари.**

6.5.4 Събитията в Америка доведоха до **системна криза** от световен мащаб; досега Европа беше сериозно засегната от нея и не могат да бъдат изключени нови сътресения. За да бъде проучена тази криза, би било много полезно макроикономическият подход да бъде съпроводен от **исторически анализ от гледна точка на макроикономиката**: чрез подобен двоен подход би било възможно да бъдат открити дълбоките отдавна назряващи причини за това явление.

6.5.5 От край време в САЩ **отпускането на ипотечен кредит се извършва в размер до 100 %** от стойността на недвижимото имущество, стойност, която нараства чувствително със свързаните разходи. В Европа напротив, допреди няколко десетилетия повечето от държавите се придържаха към критериите, продиктувани от предпазливостта, а в някои случаи и от банковите правила: **горната граница на отпускания кредит беше 70-80 %**. Причината за това беше очевидна: възможното спадане на цените на недвижимите имоти щеше да доведе до намаляване на стойността на гаранциите.

6.5.6 Под натиска на либерализирането на пазарите и особено на конкуренцията, свързана с тяхната интеграция, „правилото за 70 %“ беше изоставено и в Европа, въпреки без сериозни неудобства досега. Вярно е обаче, че **„правилото за 100 %“ е недопустимо от гледна точка на предпазливостта и на пазарната етика**. Системата за „лесен кредит“ стимулира всеки да придобие недвижим имот. Ако в последствие възникне криза, „уязвимите“ длъжници прекратяват плащанията и се получава **всеобщо свръхзадлъжняване**. От своя страна, кредиторът става собственик на ипотекирано имущество, чиято стойност много често не покрива заплатената сума и затова той решава да продава. Пускането на пазара на въпросното имущество обаче утежнява още повече тенденцията за понижаване на пазара.

6.5.7 **Взаимодействието между икономическата криза и кризата на пазара на недвижими имоти е** очевидно: когато обаче техниката на секюритизация на „пакетите“ и на ипотеките стане обща практика, **тя заразява целия финансов пазар и предизвиква всеобща криза** с безпрецедентен мащаб. И съществува основателен страх, че нещата няма да спрат дотук: високото равнище на задлъжняване на домакинствата, свързано с потребителския кредит и с кредитните карти, всява страх от

спукването на друг „балон“, последиците от което са непредвидими.

6.5.8 В Европа политическите и финансовите власти направиха всичко по силите си, за да се избегнат по-тежки бедствия, като пристъпиха към **инжекции на ликвидни средства** и към **придобиване на финансови институции**: става дума за кризисна ситуация, която предполага **държавни помощи**, и следователно противоречи на доктрината на либерализма, основаваща се на липсата да правила и редки проверки.

6.5.9 Днес е неотложно не само да се справим с настоящата ситуация, но и **да разгледаме далечните корени на кризата**: необходими са точни правила за отпускането на ипотечни кредити и за кредитните карти, по-ефикасни системи за контрол, които да се прилагат и към целия разнообразен и непрозрачен „небанков“ сектор, преразглеждане на допускането до пазара на недвижими имоти на определено количество недостатъчно прозрачни продукти, относно естеството и надеждността на които дори експертите не могат да се произнесат. Не става дума да се изостави пазарната икономика, а по-скоро да се използва случаят, да ѝ бъдат осигурени правила.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет: Зелена книга за териториално сближаване: Да превърнем териториалното многообразие в предимство“

COM(2008) 616 окончателен

(2009/С 228/24)

На 6 октомври 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет: Зелена книга за териториално сближаване: Да превърнем териториалното многообразие в предимство“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 март 2009 г. (докладчик: г-н OLSSON).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25.3.2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 88 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Контекст

1.1 Още при създаването му, на Европейския съюз беше възложена задачата да гарантира хармоничното развитие на икономиките чрез намаляване на различията, съществуващи между различните региони ⁽¹⁾.

1.2 Тази задача, която беше останала в сянка през първите десетилетия от съществуването на европейския проект, придоби голямо значение с реформата от 1988 г., започната от Жак Делор след приемането на Единния европейски акт, с който специално беше създадена политиката за икономическо и социално сближаване.

1.3 Договорът от Амстердам, подписан през 1997 г., свързва социалното и териториално сближаване с услугите от общ икономически интерес в изразяването на европейските ценности ⁽²⁾.

1.3.1 В Договора от Амстердам се уточнява, че „Общността цели да намали различията между равнищата на развитие на различните региони и изоставането на регионите или островите в най-неблагоприятно положение, в това число и селските райони“.

1.4 Ако процедурата по ратифициране на Договора от Лисабон приключи, на Европейския съюз ще бъде възложена нова цел: насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване ⁽³⁾.

1.5 Специално внимание ще бъде отделено на „селските райони, на районите, в които протича индустриален преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони“ ⁽⁴⁾.

1.6 През май 2007 г. на неформалната среща на министрите, отговарящи за градското развитие и териториалното сближаване, беше приета Териториалната програма. В този документ 27-те държави-членки се ангажират да си сътрудничат заедно с Комисията и другите европейски институции „за насърчаване на полицентричното териториално развитие на ЕС и подобро използване на наличните в регионите ресурси“ ⁽⁵⁾. Те изготвят и своя работна програма за периода до 2011 г.

2. Общи бележки

2.1 На 6 октомври 2008 г. Комисията публикува „Зелена книга за териториално сближаване: Да превърнем териториалното многообразие в предимство“ ⁽⁶⁾. В началото на този кратък документ тя представя икономическото и социалното сближаване от териториална гледна точка; след това определя предимствата и предизвикателствата на европейското териториално многообразие във връзка с три основни политически отговора – концентрация, свързване и сътрудничество, към които се прибавят специфични географски характеристики, като например планинският характер на регионите, островното положение и слабата населеност. Комисията препоръчва оптималният подход за постигане на целта за териториално сближаване да съчетава подобряването на координацията на секторните политики с разширяването на партньорството между отделните равнища.

2.1.1 Консултацията завършва със списък от 15 въпроса, групирани в 6 теми. ЕИСК ще следва реда на поставените въпроси, като все пак отбелязва, че всеки въпрос е предшестван от изречение, което понякога заслужава да бъде обсъдено.

2.1.2 Зелената книга дава възможност на ЕИСК да внесе яснота по своите разсъждения относно териториалното сближаване, като се базира на специфичната роля, която му е възложена от договорите, както и на състава и експертността на своите членове.

⁽¹⁾ Преамбул на Римския договор.

⁽²⁾ Бъдещ член 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽³⁾ Бъдещ член 3.3 от Договора за Европейския съюз.

⁽⁴⁾ Бъдещ член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽⁵⁾ Към по-конкурентоспособна и устойчива Европа с различни региони, Териториална програма на Европейския съюз, Неформална среща на министрите, отговарящи за градското развитие и териториалното сближаване, Лайпциг, 25 май 2007 г.

⁽⁶⁾ COM(2008) 616 окончателен.

2.1.3 Ето защо, за да обогати дебата, ЕИСК ще се постарее по-скоро да го допълни, отколкото да подкрепи разсъжденията, представени от другите институции на Общността.

2.1.4 Трябва да се отбележи, че териториалното измерение на действията на Общността и на секторните политики и териториалният подход на политиката на икономическо и социално сближаване бяха разгледани в няколко становища на ЕИСК, което е неопценим източник на вдъхновение.

2.1.5 Според ЕИСК териториалното сближаване трябва да бъде обща цел, за която допринасят всички географски равнища, при зачитане на принципа на субсидиарност, но която може да бъде ефективно постигната, само ако всички равнища поемат отговорността си по съгласуван и допълващ се начин.

2.2 ЕИСК следва да играе съществена роля за благоприятстване на по-голямото сближаване и участие на организираното гражданско общество в европейския проект и в настоящия случай, за да улесни прилагането на политиките и действията, които насърчават териториалното сближаване. Комитетът подчертава, че **демократията на участието**, призната като компонент на демократичните принципи за функциониране на Съюза (¹), е неотменимо условие за осъществяването ѝ.

2.2.1 В действителност тенденцията към увеличаване на икономическите и социалните различия, които често се проявяват с натрупване върху някои територии, е рисков политически фактор, който не бива да се пренебрегва. Това увеличаване може да засили недоверието на гражданите към техните управляващи по принцип и в частност към европейския проект.

2.2.2 И обратно, териториалното сближаване може да даде възможност **социалният капитал да бъде запазен или развит**. В действителност богатството на отношенията между членовете на една група или общност на местно равнище, което е залог за динамизъм и иновации в социален, икономически, политически и културен план, до голяма степен зависи от хармоничните условия за живот и от възможностите за обмен с другите територии.

2.3 ЕИСК особено настоява за подход, тясно свързан с гражданите, с техните нужди и очаквания. Условията за живот на хората, по-специално **хората в най-неблагоприятно положение**, трябва да са в центъра на вниманието и да са основна цел на териториалното сближаване. Социалният прогрес, в съчетание с икономическото развитие, е основата за намаляването на съществуващите различия, както между гражданите, така и между териториите.

2.4 ЕИСК смята, че **човекът и гражданството** трябва да бъдат в центъра на политиките и действията на Общността, ЕИСК настоява за прилагането на Хартата на основните права като абсолютно необходим инструмент на териториалното сближаване.

2.4.1 ЕИСК счита, че териториалното сближаване трябва да се опира на **нов договор с гражданите и организираното**

гражданско общество, даващ възможност за взаимодействие между процедурите за участие отдолу нагоре, включвайки също така гражданския диалог и инициативите на Европейския съюз.

2.4.2 В резултат на това препоръчва при разработването на секторните политики да се прилага принципът „Мисли първо за малките“, така че да бъдат отчетени потребностите на гражданите и социално-икономическите участници на най-малкото териториално равнище.

2.5 ЕИСК е инициатор на европейски социален модел, основан върху **общите европейски ценности и цели**, които включват икономическо развитие и социален прогрес. Социалната и икономическата политика са взаимозависими; те взаимно се укрепват и най-често се проявяват конкретно на дадена територия.

2.5.1 ЕИСК припомня, че понятието „териториално сближаване“ е вписано в Договора за Европейския съюз вече повече от десет години, заедно с услугите от общ икономически интерес. Ето защо той приканва Комисията да направи възможно най-скоро **правна, юриспруденциална и икономическа равносметка** за прилагането на този член от влизането в сила на договора от Амстердам.

2.5.2 ЕИСК обръща внимание върху факта, че понятието „територия“ е не само географско; то съдържа и измерение на идентичността. Ето защо териториалното сближаване е свързано с чувството за принадлежност, като включва всички компоненти на личния и колективния живот.

2.5.3 Според някои, територията поражда положително чувство и е източник на гордост, когато става дума за дадено село, град или регион с героично минало или със забележително природно богатство, или пък е известна със своята културна или икономическа динамика. Според други, напротив, тя поражда негативно чувство, свързано с натрупването на недостатъци, с дадено място на икономическо неблагополучие, на лишения и социално насилие, когато става дума например за градски квартали в неблагоприятно положение.

2.5.4 Следователно действието в полза на териториалното сближаване трябва да бъде едновременно **многоизмерно и многопосочно**; с него понякога се цели улесняване и подкрепяне на положителните аспекти, а понякога - коригиране и предотвратяване на отрицателните.

2.6 ЕИСК счита, че трябва да се даде конкретна форма на целта за териториално сближаване и тя да се направи **практически приложима**, като се определи ясно една **пътна карта**. В действителност в миналото техниката на „пътната карта“ винаги се е оказвала изключително ефикасна, например цел 92 за единния пазар, етапите на Икономическия и паричен съюз или преговорите за присъединяване с държавите от Централна и Източна Европа. Ето защо по отношение на консултативната Комитетът препоръчва да бъде направен график, както и предложения, свързани с инструментите и методите на действие.

(¹) Бъдещ член 11 от Договора за Европейския съюз.

2.6.1 По този въпрос ЕИСК държи да припомни, че настоящият европейски бюджет не позволява да се гарантира правилно икономическото, социалното и териториалното сближаване в Европа ⁽¹⁾. От друга страна, изразява съжаление, че прекалено често утежненият и усложнен характер на процедурите затруднява достъпа до финансиране на крайните потребители – граждани и предприятия.

2.6.2 ЕИСК приема положително Зелената книга като още една стъпка по пътя към европейската интеграция и приветства започването на такъв дебат. Комитетът признава, че има опасност тази нова цел да създаде материални пречки и да предизвика политически резерви. ЕИСК обаче изразява съжаление, че този документ дава твърде малко информация относно вече съществуващите действия за координация и сътрудничество и че не отива достатъчно далеч в предлагането за насоки за действие.

3. Отговор на въпросите

3.1 Кое е най-доброто определение за териториалното сближаване?

3.1.1 ЕИСК изразява съжаление, че в Зелената книга Комисията не е представила вече направените по този въпрос разсъждения, докато в своите доклади за сближаването тя е предложила определения.

3.1.2 Комитетът споделя направения от Комисията анализ в третия ѝ доклад за сближаването, а именно „По отношение на политиката целта е достигане на по-балансирано развитие чрез намаляване на съществуващите различия, преодоляване на териториалните неравновесия и съгласуване едновременно на секторните политики, които имат териториално въздействие и на регионалната политика. Важно е също така да се подобри интеграцията и да се насърчава сътрудничеството между регионите“ и „независимо от срещаните трудности, ключовото условие за териториалното сближаване е равен достъп до базовите съоръжения, до услугите от първа необходимост и до знанието – за всеки човек, където и да живее той.“

3.1.3 Опирайки се на предходните си становища, ЕИСК счита също така, че териториалното сближаване трябва да даде възможност да се възприеме глобална визия за европейската територия ⁽²⁾. Комитетът счита, че балансираното и устойчивото развитие на териториите на ЕС ⁽³⁾ трябва да служи за подобряване на конкурентоспособността, икономическото и социалното сближаване и икономическата ефективност на основата на знанието ⁽⁴⁾ заедно с целите за солидарност и социална справедливост ⁽⁵⁾.

3.1.4 ЕИСК счита, че териториалното сближаване ще бъде възприето от гражданите само когато то придобие конкретно

значение за тях и когато те участват в определението и прилагането му. В заключение ЕИСК дава приоритет на определение на териториалното сближаване, в което се изтъкват „ползите“ от гледна точка на гражданите и на социално-икономическите участници по места: **териториалното сближаване трябва да гарантира равни възможности и справедливи условия за живот за всички европейци навсякъде.**

3.2 Какви нови елементи може да внесе териториалното сближаване в сегашната практика на Европейския съюз в областта на икономическото и социалното сближаване?

3.2.1 ЕИСК счита, че териториалното сближаване изтъква необходимостта икономическото и социалното сближаване да бъде гарантирано в синергия. В настоящия контекст, характерен с редуване на кризи – финансова, икономическа, продоволствена, жилищна, климатична и т.н. – то предупреждава да не се допуска моделът за развитие, който използвахме през последните 50 години.

3.2.2 ЕИСК е на мнение, че **трите измерения – социално, икономическо и териториално – трябва да бъдат насърчавани едновременно**, като се стимулира въвеждането на устойчив модел за развитие.

3.2.3 Комитетът припомня, че в Третия доклад за сближаването Комисията очерта три аспекта за една политика на териториално сближаване, в която никой от тях няма предимство пред другите два: първият е коригиращ и цели „намаляването на съществуващите различия“, вторият е превантивен с „подобряване на съгласуваността на секторните политики, които имат териториално въздействие“ и третият е насърчаващ със „засилване на териториалната интеграция чрез насърчаване на сътрудничеството“.

3.2.4 Според ЕИСК това триединство е разумно, но все пак държи да подчертае, че териториалното сближаване в никакъв случай не може да се сведе до добавянето на един раздел към сегашната политика на икономическо и социално сближаване. В действителност всички политики трябва да бъдат включени в рамките на една териториална стратегия, която следва да бъде определена на европейско, национално, регионално и дори на местно равнище ⁽⁶⁾.

3.2.5 Що се отнася до структурните политики на Съюза (така, както са определени в Зелената книга), Комитетът подкрепя една по-добра интеграция между фондовете, като се стигне далеч отвъд необходимата координация.

3.3 Мащаб и обхват на териториалното действие

3.3.1 ЕИСК изразява учудване, че Комисията представя управлението на няколко равнища само като евентуалност или възможност, докато той счита, че то е необходимост, доказала своята ефективност и постепенно превърнала се в принцип на управление в Европейския съюз.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“, ОВ С 120 от 16.5.2008, стр. 73, параграф 2.1

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Териториалната програма“, ОВ С 168 от 20.7.2007 г., стр. 16.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Втори съгласен на ОСП: перспективите за адаптиране на политиката за развитие – Последиците от Конференцията от Залцбург“, ОВ С 302 от 7.12.2004 г., стр. 53, параграф 2.4.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Индустриални промени и икономическото, социално и териториално сближаване“, ОВ С 302 от 7.12.2004 г., стр. 41, параграф 1.3.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Схема за развитие на общностното пространство (СРОП)“, ОВ С 407 от 28.12.1998 г., параграф 2.5.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК „Териториалната програма“, ОВ С 168 от 20.7.2007, стр. 16.

3.3.2 Комитетът подкрепя предложението за интегриран подход, но счита – както е посочено по-горе – че този подход трябва да се изразява в конкретни мерки, като например интеграцията на фондовете, свързани със структурните политики на Съюза. Изразявайки съжаление, ЕИСК подчертава, че сегашната практика отстъпва много в сравнение с предходните периоди за планиране. Утежняването на счетоводните, финансовите и одитните правила доведе до увеличаване на административните проверки, които са източник на по-сложни процедури за крайните бенефициери.

3.4 *Може ли Европейският съюз да благоприятства териториалното сближаване? По какъв начин той може да допринесе за това, като същевременно спазва принципа на субсидиарност?*

3.4.1 Според ЕИСК крайъгълният камък на едно ефективно осъществяване на териториалното сближаване е преди всичко в определянето на подходящи системи за управление, за да може след това да се премине към интегрирано управление на сложни ситуации, които да отчитат съвкупността от следните елементи:

— различните териториални равнища, засегнати от действията и вземането на решения;

— различните центрове за вземане на решения, които имат собствени специфични особености и приоритетни цели.

3.4.2 Един подход отдолу нагоре, който се основава на ангажирани граждани, благоприятства интеграцията на общностните и националните политики именно защото организираното гражданско общество нормално би трябвало да има цялостен подход към политиките и действията, за разлика от властите, отговарящи за секторните политики на национално и европейско равнище. Този подход е в пълно съответствие със субсидиарността във всичките ѝ форми.

3.4.3 ЕИСК потвърждава отново своето искане за точен график, представящ подробно целите и действията в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план⁽¹⁾ и включващ вече започнатите или планираните срокове и действия от страна на институциите и заинтересованите страни, по-специално на европейско и национално равнище.

3.5 *В каква степен териториалният мащаб на политическата намеса трябва да бъде адаптиран към естеството на разглежданите проблеми?*

3.5.1 Според ЕИСК едно от най-конкретните и най-приоритетни проявления на териториалното сближаване е **гаранцията за достъп до УОИИ и до СУОИ**⁽²⁾ на всички европейски граждани, независимо къде живеят или работят. По-конкретно става дума за една област, която изисква съгласуване на политиките и ефективно управление на няколко

равнища. Сегашната ситуация далеч не е задоволителна, особено за най-уязвимите територии и за техните обитатели или икономически и социални участници.

3.5.2 ЕИСК потвърждава искането си да бъдат определени на равнище Общност „общи стандарти за всички услуги от общ интерес (икономически и неикономически), включително и за социалните услуги от общ интерес, които да бъдат определени в приета по процедурата за съвместно взимане на решения рамкова директива, като по този начин се създаде общностна рамка, отразяваща специфичните им характеристики“⁽³⁾.

3.6 *Регионите с особени географски характеристики трябва ли да са обект на специфични мерки? Ако да, то какви?*

3.6.1 С цел установяване на „истинска равнопоставеност между териториите“ ЕИСК препоръчва приемането на конкретна политика за регионите с трайно неблагоприятни условия, включително най-отдалечените региони, базирана на принципите за трайност (мерки, предвидими в дългосрочна перспектива), „позитивна дискриминация“ (по отношение на бюджетните ресурси и някои правни дерогации от общите принципи) и пропорционалност (обхватът на мярката и нейното въздействие трябва да бъдат съобразени с конкретния случай), за да се отчита многообразието на ситуациите⁽⁴⁾.

3.6.2 В тези региони, които изискват допълнителни усилия по отношение на планиране на развитието и подготовката на финансови проекти, ролята на ЕС не трябва да се изразява в заместване на местните и регионалните власти и социално-икономическите партньори, а в енергично насърчаване към съгласуване и сътрудничество.

3.7 *По-добро сътрудничество*

3.7.1 ЕИСК счита, че сътрудничеството е една от основите на европейския социален модел и е необходим инструмент за интеграция.

3.7.2 Комитетът счита, че териториалното сътрудничество среща пречки поради колебанието на публичните власти на различни равнища да сътрудничат и да споделят своите умения. ЕС следва да насърчава култура на сътрудничество в регионите, като улеснява и опростява използването на съществуващите инструменти като партньорството.

3.7.3 ЕИСК признава приноса на първите две части от целта за териториално, трансгранично и транснационално сътрудничество. Комитетът подчертава обаче важността на междурегионалното сътрудничество – забравено в Зелената книга от Европейската комисия, което само по себе си е важен инструмент за обмен на опит и на добри практики между несъседни, споделящи едни и същи цели територии.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно тематична стратегия за градско развитие“ ОВ С 318 от 23.12.2006, стр. 86, параграф 2.3.7.

⁽²⁾ Съответно услуги от общ икономически интерес и социални услуги от общ интерес.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“, ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 73, параграф 3.4.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК „Как да се гарантира по-голяма интеграция на регионите с трайно неблагоприятни природни и структурни условия“, ОВ С 221 от 8.9.2005 г., стр. 141.

3.8 *Каква роля може да играе Комисията, за да благоприятства и подкрепя териториалното сътрудничество?*

3.8.1 ЕИСК счита, че териториалното сближаване трябва да бъде възможност за участниците и хората, принадлежащи към териториите в най-неблагоприятно положение, да провеждат своя собствена стратегия за развитие, а не само да се поставят в положение на зависимост и очакване по отношение на евентуално финансово компенсиране. За да бъдат насърчавани да изтъкват своите предимства и да изграждат свои проекти, те трябва да имат достъп до специфичните мрежи за иновации и за обмен на добри практики, заедно с други, дошли от други територии участници, които споделят същите географски, климатични или демографски предизвикателства.

3.8.2 Ето защо ЕИСК призовава Комисията да наблегне в по-голяма степен върху териториалната, социалната и политическата иновация в програмата за междурегионално сътрудничество INTERREG IV C, да засили сътрудничеството в насока 4 на FEADER, посветена на Програмата LEADER и да въведе някои изменения с цел улесняване на използването на наличните суми.

3.9 *Необходими ли са нови форми на териториално сътрудничество?*

3.9.1 ЕИСК подкрепя въвеждането (отново) на инициативни програми на равнище на Общността след междинното преразглеждане на структурните политики. Премахването на URBAN, EQUAL, Interprise и други такива програми, които са доказали ефикасността си, беше загуба за тематичното териториално сътрудничество, както и за социалната иновация, доколкото тази роля не беше включена в основната дейност на фондовете, нито другаде.

3.9.2 ЕИСК подчертава, че за някои региони, които имат специфично географско положение, поради близостта им с други големи региони на света, като най-отдалечените региони в Карибско море или в Индийския океан и регионите от източната граница на Съюза, обичайните форми на териториално сътрудничество следва да бъдат пригодени.

3.10 *Необходимо ли е създаването на нови законодателни инструменти и средства за управление за улесняване на сътрудничеството и във външните гранични региони?*

3.10.1 ЕИСК категорично подкрепя създаването на Европейски групи за териториално сътрудничество (ЕГТС). Той призовава да бъдат адаптирани националните правни рамки, за да се даде възможност за използването им в целия ЕС. Тъй като тяхното въвеждане едва започва, ЕИСК счита, че е твърде рано да се прави равностметка за това и да се предвидят други нови инструменти. Тези действия биха могли да бъдат включени в предложения по-горе пътен лист.

3.11 *По-добра координация*

3.11.1 ЕИСК счита, че подобряването на териториалното сближаване минава през **стратегически** подход за развитие

на териториите чрез по-голяма съгласуваност на действията, тъй като нито една политика не може сама да премахне всички териториални различия, предизвикани от секторните политики, както и свободното движение на тенденциите на сегашния модел за развитие.

3.12 *По какъв начин може да бъде подобрена координацията между териториалните и секторните политики?*

3.12.1 ЕИСК подчертава, че всички европейски политики трябва да насърчават целта на социалното сближаване, както и по-балансираното икономическо развитие в териториите ⁽¹⁾.

3.12.2 Териториалното сближаване изисква осъществяването на предварителни арбитражи, засягащи всички секторни политики и управлението на няколко равнища на управление, от местно до равнище ЕС.

3.13 *При изготвянето на кои секторни политики би било полезно да се обърне по-голямо внимание на последиците върху териториите? Какви инструменти биха могли да бъдат изготвени в това отношение?*

3.13.1 По подобие на Европейският парламент, Комитетът счита, че е необходим интегриран подход на общностните политики, като се включи териториалното измерение особено в политиката по отношение на транспорта, околната среда, земеделието, конкуренцията и научните изследвания.

3.13.2 Поради голямото му значение за европейското територия, ЕИСК препоръчва дебатът относно бъдещето на общата селскостопанска политика, в неговото икономическо, социално, екологично и пейзажно измерение, да отчете целите на териториалното сближаване.

3.13.3 Законодателството, политиките и програмите на Европейския съюз би трябвало да бъдат анализирани от гледна точка на техните последици върху териториалното сближаване. Особено голяма е отговорността на Комисията за оценката на въздействието, която би трябвало да включва всички заинтересовани участници. Би трябвало да бъдат създадени качествени критерии за необходимия анализ и оценка ⁽²⁾.

3.14 *По какъв начин може да бъде засилена съгласуваността на териториалните политики?*

3.14.1 ЕИСК препоръчва засилване на това съгласуване и предлага на Съвета на министрите да прилагат отворения метод на координация ⁽³⁾ за териториалното сближаване заедно с точни насоки, последвани от стандартизация, партньорски проверки, обмен на добри практики и показатели, както и участието на всички заинтересовани страни. Комитетът препоръчва управлението на няколко равнища и междусекторната координация да бъдат признати сред основните насоки на този метод, когато той бъде приложен.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Териториалната програма“, ОВ С 168 от 20.7.2007, стр. 16, параграф 7.2.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК „За нова европейска програма за социално действие“, ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 99 (SOC/295).

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Териториалната програма“, ОВ С 168 от 20.7.2007, стр. 16.

3.14.2 Въвеждането на отворения метод на координация би могло също така да фигурира в предложения по-горе пътен лист.

3.15 Как може да се благоприятства допълняемостта на общностните и националните политики с цел подобряване на териториалното сближаване?

3.15.1 ЕИСК подчертава постигнатия от държавите-членки напредък по време на неформалните заседания на министрите, отговарящи за градското развитие и териториалното сближаване в Лайпциг, на Азорските острови и в Марсилия. Комитетът препоръчва да се започне доброволна координация на националните политики и интеграцията на секторните политики в съответствие с ангажиментите на „Териториалната програма“ и да се насърчават регионалните и местните общности да прилагат подобни практики на своето равнище. Той припомня, че при липсата на ясни правомощия, културното и природното наследство са основна цел за европейската територия, която изисква координиран подход.

3.16 Нови териториални партньорства

3.16.1 ЕИСК счита, че едно **по-широко участие на заинтересованите страни** – при изготвянето и прилагането на политиките – е необходимо условие за териториалното сближаване.

3.16.2 **Социалният диалог** трябва да бъде един от основните стълбове на териториалното управление. За да се активизира участието на социалните партньори, ЕИСК препоръчва Комисията да подчертае значението и да насърчава социалния диалог на териториално равнище.

3.16.3 ЕИСК приветства позицията на съответните министри, които в Първата програма за действие ⁽¹⁾ подчертаха своето „убеждение, че управлението на няколко равнища е основен инструмент за гарантиране на балансирано устройство на територията в ЕС“ и решиха „да заседават заедно с група, съставена от заинтересовани участници и от местните и регионални власти, за да обсъдят прилагането на приоритетите, представени в Териториалната програма“.

3.17 *Необходимо ли е за териториалното сближаване участието на нови действащи лица – например представители на социалната икономика, на местни заинтересовани страни, на сдружения в обществена полза или на НПО – в изготвянето на политиките?*

3.17.1 Териториалните пактове за развитие предлагат интересен подход, тъй като многообразието от ситуации и конкретни предизвикателства налага мобилизиране на инструменти и на различни умения, по-специално **всички заин-**

тересовани страни и на първо място социалните партньори, социалната икономика и НПО, работещи в социалната сфера, в областта на околната среда, местното развитие, равенството между мъжете и жените и обучението през целия живот.

3.17.2 С оглед на преструктуриранята, предизвикани от финансовата и икономическата криза, е още по-важно и дори спешно да бъдат въведени такива пактове в съответните територии.

3.17.3 ЕИСК подкрепя изразената от КР идея, че партньорствата между местните и регионалните власти, от една страна, и организациите от социалната икономика, от друга страна, могат да бъдат важен инструмент за ефективното социално-икономическо развитие на селата, градовете и регионите и други териториални равнища и за насърчаването на териториалното сближаване. Този подход на партньорство следва да се разшири и обхване всички нови заинтересовани участници от гражданското общество.

3.17.4 ЕИСК обръща внимание на важността на социалната икономика, в чиято сфера работят 10 % от европейските предприятия. Той подчертава ролята ѝ в сближаването и устойчивото развитие в смисъл, че тя определя заетостта върху територията, динамизира селските райони, създава социален капитал и участва в процеса на секторно и териториално преструктуриране ⁽²⁾.

3.18 *По какъв начин може да бъде постигнато желаното равнище на участие?*

3.18.1 ЕИСК счита, че добре структурираните консултации могат да доведат до плодотворни партньорства с неправителствени участници и социалните партньори във всички звена от веригата на териториалното сближаване (определяне, проследяване и оценка) ⁽³⁾.

3.18.2 Доброто управление на няколко равнища предполага и партньорства с организираното гражданско общество, представително на регионално и местно равнище. Чрез своята дейност тези организации биха могли да допринесат за разработването на модел за участие на гражданското общество в проектирането и прилагането на политиките, което засилва териториалното сближаване ⁽⁴⁾.

3.18.3 Следователно би било необходимо да се позволи на организираното гражданско общество, представително на регионално и местно равнище, да участва отговорно и прозрачно в определянето и прилагането на политиките и дейностите на териториалното сближаване ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Виж Доклад относно социалната икономика на Европейския парламент (докладчик: Patrizia Toia, 2008/2250 (INI) и „Социалната икономика в Европейския съюз“, публикуван от ЕИСК през 2007 г.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Партньорство за прилагането на структурните фондове“, ОВ С 10 от 14.1.2004 г., стр. 2; Становище относно „Управление и партньорство на национално и регионално равнище и основа за проекти в областта на регионалната политика“, ОВ С, параграф 1.9 и 1.10. (ЕО/228).

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Управление и партньорство на национално и регионално равнище и основа за проекти в областта на регионалната политика“, ОВ С ..., параграф 1.2. (ЕО/228).

⁽⁵⁾ Инициативата ТСО (териториална социална отговорност), създадено от REVES (Европейска мрежа на регионите и градовете на социалната икономика), е модел за активно участие.

⁽¹⁾ „Първа програма за действие за прилагане на Териториалната програма на Европейския съюз“, 23 ноември 2007 г.

3.19 *Подобряване на разбирането за териториалното сближаване*

3.19.1 ЕИСК подчертава, че, за да се подобри разбирането на гражданите за териториалното сближаване, е важно да се организира **постоянен** **дебат** на всички равнища, с цел да бъдат посрещнати бъдещите предизвикателства и стратегическият избор в териториалното сближаване. Целта на този дебат би трябвало да подпомогне създаването на нов консенсус относно териториалното сближаване, което се основава на общия ангажимент на всички заинтересовани страни, по-специално на организациите на гражданското общество.

3.20 *Какви количествени и качествени показатели трябва да бъдат въведени на равнище Съюз, за да се гарантира проследяването на характеристиките и тенденциите на териториалното сближаване?*

3.20.1 ЕИСК е на мнение, че е необходимо да бъдат създадени нови показатели за „благосъстояние“, които да не са вече стриктно свързани с БВП/БНП, а да позволяват да се покаже напредъкът по отношение на качеството на живот на съответното териториално равнище ⁽¹⁾.

3.20.2 Комитетът счита, че е неотложно да бъдат създадени нови критерии за оценка, за да се изготви нова харта за европейско сближаване с цел да се определи допустимостта на регионите на Общността при разпределянето на помощите, тъй като само критерият БВП/жител е източник на дискриминация, свързана с прилагането на структурните политики. Равнищата на квалификация на човешките ресурси, неравенството по отношение на доходите, инфраструктурните дефицити, включващи степента на достъп до услугите от общ интерес и обхвата на социалната защита, дистанцията по отношение на движещия център на европейската икономика с демографска структура и др. също са важни фактори, които трябва да бъдат взети под внимание ⁽²⁾. Евростат, ESPON и техните национални кореспонденти би трябвало да работят за утвърждаването на пълен и по-точен статистически инструментариум. Тези критерии за оценка и статистическият инструментариум ще послужат като основа за показателите в предложения по-горе отворен метод на координация.

3.20.3 Трябва също така да се вземат предвид методите и да се разпространяват добрите практики, създадени от самите региони ⁽³⁾.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК „За нова европейска програма за социално действие“, ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 99, параграф 7.11.1.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Въздействието и последиците от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93 от 27.4.2007 г., стр. 6, параграф 1.3.

⁽³⁾ Например инициативата за ТСО (териториална социална отговорност), създадена от REVES (Европейска мрежа на регионите и градовете на социалната икономика).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн“

COM(2008) 459 окончателен – 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

На 11 септември 2008 г. Европейският съвет реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 март 2009 г. (докладчик г-н CHREN).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 32 гласа „за“ и 2 гласа „против“.

1. Заключение

1.1 Докато първоначално главната цел на акцизите върху тютюна е чисто фискална, в днешно време тяхното предназначение се променя и те все повече се превръщат в инструмент на политиката, свързана с общественото здраве, както и на социалната политика. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя усилията на Европейската комисия да взема под внимание в политиката си в областта на акцизите и други, освен чисто фискалните въздействия от тютюневите изделия. Новият политически подход е насочен по-специално към постигането на целите на здравната политика, заложи в Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна, приета официално от Европейския съюз през 2005 г., като по този начин тези цели станаха задължителни при разработването на бъдещата ѝ политика.

1.2 От друга страна, трябва да се отбележи, че не следва да се забравят, нито отхвърлят други политически цели на прегледа на акцизите върху тютюна, включително основната от тях – правилното функциониране на вътрешния пазар, както е посочено в член 4 от директивата за акцизите върху тютюна. Ето защо ЕИСК смята, че най-трудната задача на политиците в тази област е да се намери оптималният баланс между интересите на различните икономически, социални и данъчни политики, както и политиката за сигурност. Следва да се вземат под внимание различните аспекти и различните ценности.

1.3 Похвално е предложението на Европейската комисия минималните ставки за фино нарязания тютюн постепенно да се приведат в съответствие със ставката за цигари и да се въведе по-точно определение за цигарите, пурите и тютюна за лула, за да се предотвратят злоупотребите с наименованието на тютюневото изделие, които целят прилагането на най-нисък акциз.

1.4 ЕИСК подкрепя подхода на Европейската комисия, който предоставя повече свобода на държавите-членки да приемат решения в съответствие с техните политически цели, като например по-широк обхват за специфичната част от данъчната

тежест върху цигарите или не толкова строги правила за определяне на минимален данъчен праг за цигарите.

1.5 ЕИСК препоръчва предложената минимална ставка на акциза от 90 евро да бъде намалена или четиригодишният период да бъде удължен до осем години (1 януари 2018 г.). Като се имат предвид различните традиции и социалните различия сред държавите-членки, следва да се отбележи, че в някои страни, особено в неотдавна присъединилите се към ЕС, увеличаването на минималната ставка на акциза от 64 евро на 90 евро за 1 000 къса може да има редица отрицателни последици. В някои от тези страни все още не е достигнато дори минималното равнище на акциза, както се изисква от действащите директиви. Минимална ставка на акциза в размер на 90 евро за всички цени на дребно представлява увеличение от 41 % за период от четири години и е най-малко с 300 % повече от очакваното увеличение на потребителските цени в ЕС. Има вероятност подобна радикална мярка да доведе до незначително намаляване на потреблението, намаляване на потенциалните приходи в бюджета, намаляване на покупателната способност на потребителите, засилване на контрабандата и незаконните дейности и увеличаване на инфлацията.

1.6 Следва да се отбележи, че няколко от предложените действия ще доведат до по-пълна хармонизация на данъчните ставки в Европейския съюз. Много е вероятно предложените действия да не могат да заличат разликите в абсолютно и относително изражение в данъчното облагане в държавите-членки.

1.7 Например, в исторически план причината за съществуването на пропорционалното изискване е хармонизирането на акциза в ЕС, но то не доведе до хармонизация в миналото, а може дори да доведе до обратни резултати. Предложеното увеличение на минималната данъчна тежест на акцизите от 57 % на 63 % би увеличило още повече различията между акцизите в абсолютно изражение и би могло да има сериозно инфлационно въздействие, както се посочва в Доклада на Комисията за оценка на въздействието. Предвид тези неясни последици от изискването за пропорционален минимум следва отново задълбочено да се анализира и преразгледа не само предложеното му увеличение, но и основанията за самото му съществуване.

1.8 Замяната на най-търсена ценова категория (НТЦК) със среднопретеглена цена като основа за изискването за пропорционален минимум едва ли би довела до по-голяма прозрачност на пазара, нито до по-добро прогнозиране на приходите за държавата или по-пълна хармонизация на пазара на цигари. Поради това възниква въпросът дали не би могло да се опрости още повече предложението на Комисията.

1.9 Все още остава открит въпросът за най-подходящия вид данък, налаган върху тютюневите изделия. Поставянето на ударение върху пропорционалната данъчна ставка може да има положително въздействие за премахване на пазара на черно, но този резултат зависи от множество фактори и поради това не е еднозначен. Отдаването на предпочитание на чисто специфична данъчна ставка може да допринесе за постигане на по-високи данъчни приходи и да доведе до по-висок минимален данъчен праг, с цел да се постигнат целите на здравната политика и сближаването на данъците на вътрешния пазар.

1.10 Изискването за задължителна минимална данъчна тежест на акцизите (съответно 38 % и 42 %) за всички видове фино нарязан тютюн вместо настоящия минимален данък, определен като процент от продажната цена на дребно или като фиксирана ставка на килограм, би довело до структура със задължителен пропорционален акциз и премахване на съществуващата свобода по отношение на структурата за фино нарязания тютюн и поради това не може да се препоръча.

1.11 Връзката между данъчната и здравната политика се обуславя до голяма степен от свързването на приходите от акцизите върху тютюна с дейности, насочени към премахване на отрицателните последици от потреблението на тютюн. Въпреки това, като се има предвид общият размер на средствата, отделяни за подобни дейности днес, съвсем ясно е, че по-голямата част от приходите от акцизи върху тютюна се изразходват за дейности и политики, която нямат връзка с целите на здравната политика. Поради това е очевидно, че данъчните цели остават приоритетни по отношение на акцизите върху тютюневите изделия.

2. Въведение

2.1 Съгласно директивите за акцизите върху тютюна от Европейската комисия се изисква на всеки четири години да извършва преглед на доброто функциониране на единния пазар, реалната стойност на ставките на акцизите и по-широките цели на Договора. Правилата на ЕС, отнасящи се до тютюна, трябва да гарантират доброто функциониране на вътрешния пазар, като в същото време са в съответствие с целта на ЕС за намаляване на потреблението на тютюн.

2.2 Настоящият преглед е четвъртият и отново предлага редица значителни изменения в съществуващото законодателство на Общността, за да се модернизират съществуващите правила и

да се гарантира равнопоставеност на операторите. Реформата включва няколко предложения:

2.3 Въпреки че акцизът е преди всичко инструмент за генериране на приходи на национално равнище, при изготвянето на политиките в тази област следва да се вземат под внимание по-широките цели на Договора⁽¹⁾. Освен това, в този преглед защитата на общественото здраве е изключително важен въпрос, като се има предвид, че на 30 юни 2005 г. Европейската общност стана страна по Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна и че няколко държави-членки изискват по-висока степен на защита на човешкото здраве и следователно по-висок европейски минимум за акцизите върху тютюна.

2.4 В предложението на Комисията се посочва определянето на парично минимално мито и установяването на данъчен „праг“ за всички цигари, продавани в Европейския съюз, което позволява да се вземат под внимание здравните съображения за всички категории цигари. Минималните изисквания се увеличават с цел да се намали потреблението на тютюн през следващите пет години, най-вече като не се допуска политиките за контрол на тютюна в държавите-членки да бъдат възпрепятствани от значително по-ниски равнища в други държави-членки. Освен това, с предложението на държавите-членки се предоставя по-голяма гъвкавост при прилагането на специфични мита и налагането на минимални акцизи върху цигарите за постигане на здравните цели. На последно място, минималните ставки и структурата за фино нарязания тютюн, предназначен за свиване на цигари, се привеждат в съответствие със ставката и структурата за цигарите, за да се спре заместването на цигарите с фино нарязания тютюн.

3. Обобщение на предложените действия на Комисията

3.1 Да се замени най-търсена ценова категория (НТЦК) със среднопретеглена цена като основа за изискването за пропорционален минимум. Комисията твърди, че най-търсената ценова категория, като основа за минимални ставки, не е в съответствие с целите на вътрешния пазар, тъй като тя води до самостоятелно отделяне на пазарите на тютюн на държавите-членки.

3.2 Да се увеличи минималният акциз върху цигарите в съответствие с хармонизирането на цените на вътрешния пазар и здравните съображения. Предлага се от 1 януари 2014 г. да се повиши минималният акциз от 64 евро на 90 евро за 1 000 къса, както и пропорционалният минимум от 57 % на 63 % от среднопретеглената цена. Въпреки това не е необходимо държавите-членки, които налагат акциз най-малко в размер на 122 евро за 1 000 къса въз основа на среднопретеглената продажна цена на дребно, да спазват изискването за 63 %. Освен това страните с преходни периоди за постигане на действащите минимални равнища на данъчно облагане на цигарите биха могли да приложат едногодишни или двугодишни преходни периоди с цел да достигнат и новите по-високи изисквания.

⁽¹⁾ Член 152 от Договора предвижда да се гарантира висока степен на защита на човешкото здраве при определянето и осъществяването на всички политики и дейности на Общността.

3.3 Да се прилага изискването за минимална ставка на акциза, определена в директивата на Европейския съюз не само за цигарите от НТЦК (както понастоящем се предвижда), но и за всички продавани в съответната страна цигари. Според Комисията това би довело и до установяването на „данъчен праг“ за продаваните в ЕС цигари, което би се отразило върху вътрешния пазар и здравните съображения за всички категории цигари.

3.4 Да се разреши на държавите-членки да разширят диапазона на дела на специфичния акциз от общата данъчна тежест от 5 %-55 % на 10 %-75 %, за да стане по-гъвкава структурата на акциза.

3.5 Да се приведат постепенно минималните ставки за фино нарязания тютюн, предназначен за свиване на цигари, в съответствие със ставките за цигарите. Избраното съотношение на данъчно облагане между фино нарязания тютюн и цигарите е 2/3. По този начин минималният акциз за фино нарязания тютюн следва да бъде 43 евро на килограм, а изискването за пропорционален минимум – 38 % от среднопретеглената цена. В резултат на прилагането на гореспоменатото съотношение към предложените увеличения на акциза от 1 януари 2014 г., акцизът върху фино нарязания тютюн ще се увеличи съответно на 60 евро и 42 %. С това предложение ще бъде премахнато съществуващото незадължително прилагане на пропорционално изискване или на минимален специфичен данък за фино нарязания тютюн, което ще доведе до структура със задължителен пропорционален акциз за този вид тютюнево изделие.

3.6 Да се коригират за инфлация минималните изисквания за пури, пурети и тютюн за пушене. Това е необходимо с цел да се вземе предвид инфлацията за периода от 2003 г. до 2007 г., която е 8 % според данните на Евростат за годишната норма на промяна на хармонизирания индекс на потребителските цени. Предлага се да се увеличи минималното изискване на 12 евро за пури и пурети и на 22 евро за друг тютюн за пушене.

3.7 Да се измени и въведе по-точно определение за цигарите, пурите и тютюна за лула, за да се предотвратят злоупотреби с наименованието на тютюневото изделие с цел прилагане на най-ниския акциз.

3.8 Според Комисията, от гледна точка на вътрешния пазар, както и от бюджетна и здравна гледна точка, специфичните и минималните мита имат очевидни предимства. Поради това Комисията предлага да бъде осигурена по-голяма гъвкавост за тези държави-членки, които разчитат в по-голяма степен на специфичните акцизи или на минималните мита.

3.9 Европейската комисия редовно разглежда структурата и ставките на акциза в държавите-членки и използва информацията за количествата и цените на тютюневите изделия,

пуснати за потребление. За да се гарантира ефективно събиране на тази информация от всички държави-членки, се предлагат нови правила по отношение на предоставянето на информация за данъчното облагане на тютюна, както и определението за необходимите статистически данни.

4. Различни подходи към данъчната ставка

4.1 От появяването на първата цигара на пазара преди повече от век и половина (през 1861 г.) в Лондон, тютюнът и тютюневите изделия са предмет на многобройни законодателни актове и облагане с данък. Въвеждането на акцизи е важен етап в тази област. Докато първоначално главната цел на акцизите върху тютюна е чисто фискална, в днешно време тяхната функция се променя и те все повече се превръщат в инструмент на общественото здраве и социалните политики.

4.2 Тази ситуация поражда множество въпроси от етичен, икономически и друг характер. Сред тях най-често поставяният въпрос се отнася до най-целесъобразните форми на данъчно облагане, по-специално в контекста на европейския единен пазар. Възниква въпросът за това как да се използват приходите от данъчното облагане на тютюна и дали целите на здравната и социалната политики могат да бъдат постигнати посредством данъчната политика.

4.3 Европа е изминала 30-годишен дълъг път, опитвайки се да хармонизира акцизите върху тютюна. Целта на този процес беше да се хармонизира структурата на данъчното облагане, а след това и данъчните ставки. ЕИСК категорично подкрепя хармонизацията в тази област и изразява съжаление от факта, че никога не е било постигнато истинско сближаване. Националните традиции и дългогодишните исторически различия в националните данъчни системи са основните причини за съществуващите разлики между определени държави-членки.

4.4 По отношение на тютюна и тютюневите изделия днес могат да се прилагат три вида структури на акциза – специфична, пропорционална и смесена. Понастоящем държавите-членки са задължени да прилагат смесената структура по отношение на цигарите и имат право да избират кой от тези три вида акциз върху тютюна да прилагат по отношение на другите тютюневи изделия.

4.4.1 Пропорционалната ставка се определя като процент от цената на дребно на определено тютюнево изделие. От фискални съображения, когато инфлацията е висока, пропорционалната данъчна ставка е най-ефективна за държавата, тъй като данъчните приходи автоматично нарастват при всяко увеличение на цената на тютюневото изделие. Пропорционалната данъчна ставка обаче може същевременно да обезсърчи производителите да подобряват качеството на продуктите, тъй като по-високите цени означават и по-високи данъчни задължения.

4.4.2. Специфичната данъчна ставка се определя като фиксирана сума на килограм или на бройка (за пури и пурети). Специфичната данъчна ставка е най-ефективното средство за намаляване потреблението на тютюневи изделия. Въпреки това тя има и недостатъци. Тютюнопроизводителите нямат влияние при определянето на акциза въз основа на специфичната ставка; качеството или цената на тютюневите изделия също нямат отражение върху данъчните приходи на държавата.

4.4.3. Смесената структура представлява комбинация от специфичната и пропорционалната ставки. Държавите-членки са длъжни да прилагат такава данъчна ставка за цигарите. Въпреки това може също да бъде определен и минимален акциз – тогава тежестта му нараства с увеличаването на дела на пропорционалната ставка в общата комбинирана данъчна ставка.

4.4.4. Освен с акциз, тютюневите изделия в ЕС се облагат и с данък върху добавената стойност. Съгласно законодателството основната данъчна ставка на ДДС трябва да се прилага за всички тютюневи изделия във всички държави-членки.

4.5 При вземането на решение, свързано със структурата на акциза върху тютюна, следва да се вземат предвид всички свързани с нея фактори. При избора на един или друг вид данъчно облагане, следва да се имат предвид последиците от гледна точка на потребителите, държавата и производителите. Не съществува една оптимална данъчна структура, приложима за всички случаи, тъй като оптималната комбинация между специфична и пропорционални ставки, зависи от политическите цели на всяка отделна държава или правителство.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (under-shifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimize evasion/avoidance and realize expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimizes the industry's ability to avoid taxes.
Domestic Producer: Profits and Marketshare	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Source: The World Bank, www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf

5. Различни подходи към данъчната основа на акциза

5.1 С цел да се хармонизират данъчните политики на държавите-членки на ЕС, т.нар. „най-търсена ценова категория“ (НТЦК) беше избрана за механизъм за изчисляване на изискването за минимален данък върху тютюневи изделия.

5.2 Въпреки това се оспорва ефективността на НТЦК като механизъм. Сред най-често посочваните причини за неприлагането на НТЦК са:

— няма съгласувани или хармонизирани правила за определяне на НТЦК, което води до големи различия между държавите-членки (вж. фигура 1 и таблица 1);

- в сравнение със ситуацията от преди 30 години, когато е въведена НТЦК, положението на пазара се е променило и многообразието на изделия значително се е увеличило;
- производителите с господстващо положение притежават власт да увеличават данъчната тежест на своите конкуренти, като променят цената на продуктите си с цел да променят НТЦК;
- цените на НТЦК може да се променят всяка година, което усложнява прогнозата на бъдещите приходи от акцизи и т.н.

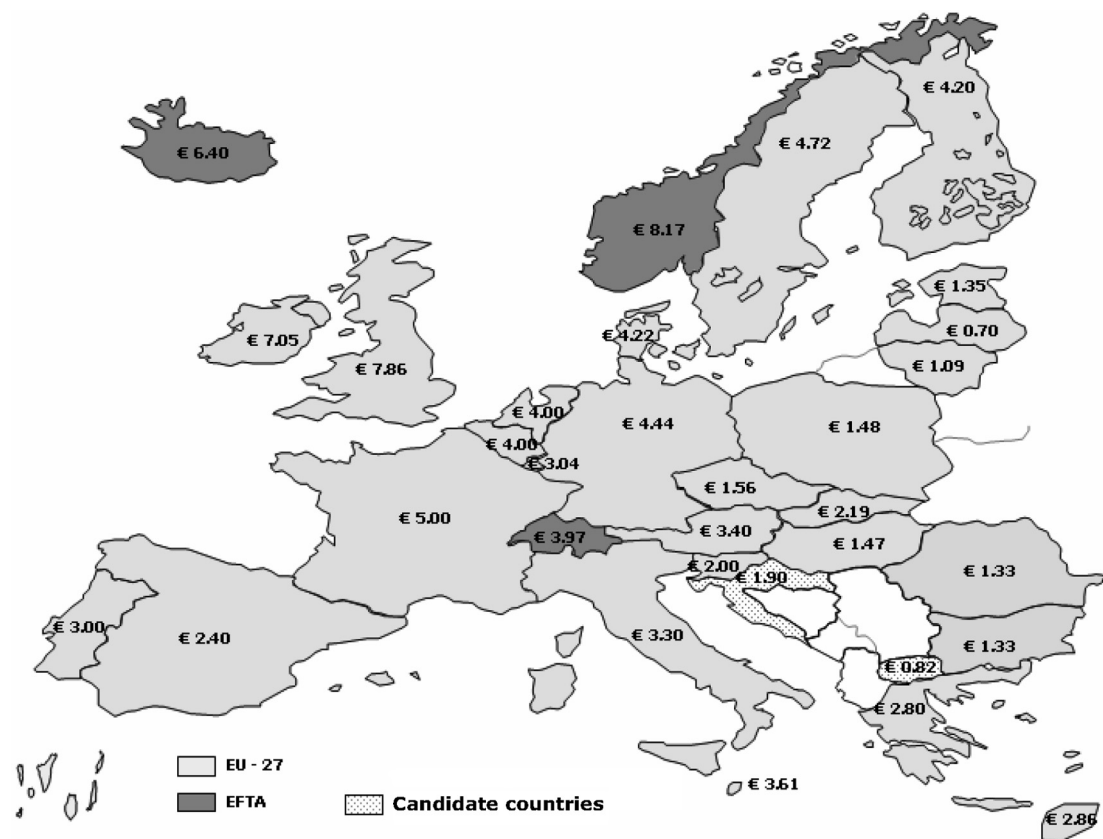
5.3 Предвид горепосочените причини Европейската комисия предлага да се замени НТЦК със среднопретеглена цена като база за изискването за пропорционален минимум. В резултат на тази промяна изискването за минимална ставка на акциза, определена в директивата на Европейския съюз, ще се прилага не само за цигарите от НТЦК (както понастоящем се предвижда), но и за всички продавани в съответната страна цигари. Среднопретеглената цена се изчислява, като се раздели производението на

броя и цената на продадените цигари на общия брой продадени цигари. По този начин размерът на акциза може да има двоен ефект. Ако относително скъпи цигари са по-търсени в дадена страна, тогава минималният акциз, изчислен посредством среднопретеглената цена като основа, ще бъде по-малък от акциза, изчислен посредством НТЦК. И обратното - ако относително по-евтини цигари са по-търсени, акцизът, изчислен на база среднопретеглена цена, ще бъде по-голям в сравнение с този, изчислен въз основа на НТЦК. Ако най-търсените цигари са в средния ценови диапазон, размерът на акциза ще бъде еднакъв, независимо от метода на изчисляване.

5.4 За данъчното планиране от страна на държавата както НТЦК, така и среднопретеглената цена са твърде сложни, тъй като те се променят всяка година и не е лесно да се предвидят. При отсъствието на ясна и единна методология за изчисляване на среднопретеглената цена, съществува опасност тя да се превърне в поредната сложна и непрозрачна мярка. Поради това възниква въпросът дали не е възможно да се опрости допълнително предложението на Комисията.

Picture 1

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu>- Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Възможно въздействие и политики, които следва да се вземат под внимание

6.1 Цели на здравната политика

6.1.1 След срещата на своите държави-членки през 2003 г., Световната здравна организация публикува Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ), в която се посочват възможните начини за намаляване на потреблението на тютюневи изделия. РККТ беше официално приета от ЕС на 30 юни 2005 г. и Европейската комисия я включи в действащото за всички държави-членки законодателство.

6.1.2 Стратегията на ЕС за борба с потреблението на тютюн е представена в документа на Комисията „Тютюн или здраве в Европейския съюз“. В този документ акцизът върху тютюна се разглежда като основно средство за борба с потреблението на тютюн. В документа ясно се посочва, че целите на здравната политика следва да имат предимство пред целите на данъчната политика по отношение на акциза върху тютюна. Сред другите мерки, които Комисията предлага, е да се изключи тютюнът от индекса на потребителските цени.

6.1.3 Европейската комисия предлага постепенно, но голямо увеличение на акцизните ставки върху тютюна, като поставя ударението върху хармонизирането на акцизите в държавите-членки. Предлага се рязко увеличаване на данъчното облагане за фино нарязания тютюн, тъй като тютюнът за „свиване на цигари“ понастоящем придобива значителен пазарен дял. Комисията подчертава, че държавите-членки следва да наблегнат на контрола върху контрабандата и други незаконни дейности, свързани с тютюневите изделия.

6.1.4 Разходите за производство на тютюн в ЕС се оценяват на около 100 милиарда евро. Съгласно статистическите данни около 650 000 граждани умират всяка година в Европа в

резултат на потребление на тютюн, а около 13 милиона страдат от хронични заболявания, свързани с тютюнопушене.

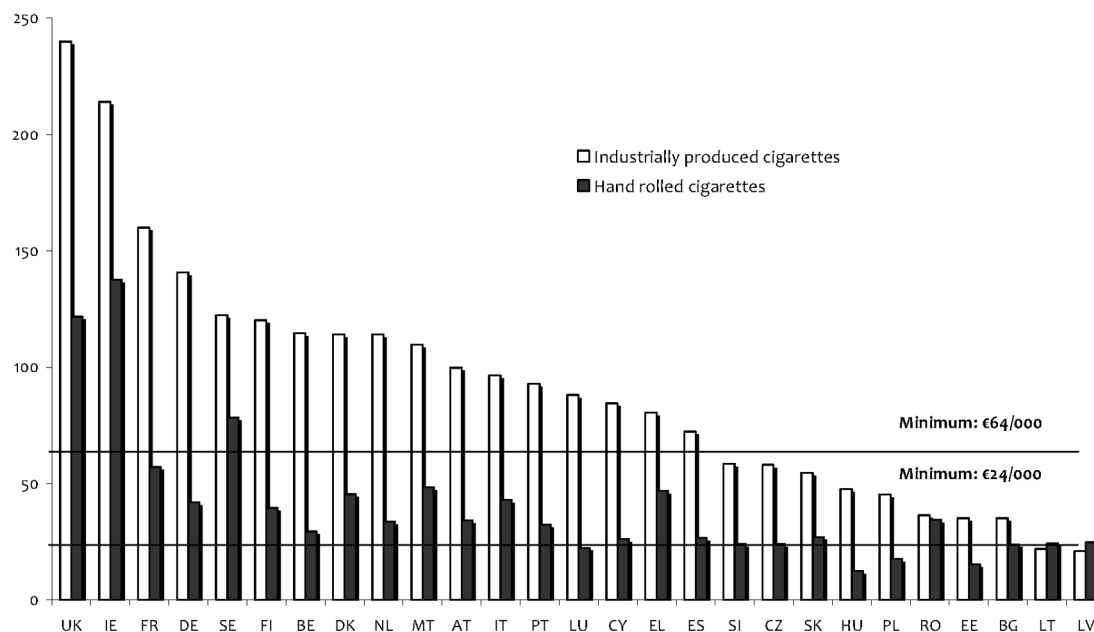
6.1.5 Във връзка с данъчното облагане на тютюна следва да се посочи и друг аспект – разликата в данъчното облагане на цигари и на тютюн за пушене, която определя до голяма степен поведението на потребителите. В проучванията на СЗО⁽¹⁾ по този въпрос се посочва, че докато тютюневите продукти не се облагат по един и същи начин, пушачите ще преминават от едно тютюнево изделие към друго. Поради това СЗО препоръчва да се облагат с еднакви данъчни ставки всички тютюневи изделия – цигари, тютюн, пури и други.

6.1.6 В допълнение към увеличаването на данъците някои страни въведоха и минимални цени за цигарите, тъй като единствено увеличаване на данъка не винаги води до желаното увеличение на цените с цел намаляване на потреблението на тютюн. Понастоящем четири страни (Италия, Ирландия, Австрия и Франция; освен това португалският закон предлага възможност за избор) са въвели такива ценови мерки, заради които Европейската комисия съди и четирите страни в Съда на Европейските общности, тъй като според нея подобни разпоредби нарушават свободата на ценообразуване, гарантирана от данъчните директиви и Договорите на ЕС. Друга обща практика на правителствата на държавите-членки на ЕС е стремежът да се регулира броят на цигарите в една кутия цигари. Към 1 май 2006 г. в 17 държави-членки на Европейския съюз съществуват законови разпоредби за минималния брой цигари в една кутия. В повечето от тези страни съответните законови разпоредби са приети през последните пет години. Поради тази причина се констатира, че държавите-членки допълват данъчната си рамка с мерки, свързани с цените и минималното количество цигари в кутия, като допълнително средство за постигане на правилния баланс между целите на данъчната и на здравната политики. Настоящият преглед позволява такива национални мерки вече да се регулират на равнище ЕС, така че да се придвижи напред хармонизацията в ЕС.

⁽¹⁾ Световна здравна организация, Насоки за контрол и мониторинг на тютюневата епидемия, 1998 г.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2 Цели на социалната политика

6.2.1 Съгласно оценките на Европейската комисия е необходимо данъкът върху цигарите да се увеличи с 25 %, за да намалее потреблението на цигари с 10 % в 22-те държави-членки предвид опита от предходни години. Въпреки това ефектът може да е различен поради различните равнища на данъчно облагане в държавите-членки; последиците в определени страни може да са различни, особено в новите държави-членки.

6.2.2 Увеличението на цената на цигарите поради по-висок акциз би намалило покупателната способност на потребителите. Този ефект би могъл да бъде по-силен в по-бедните страни, особено в някои от новите държави-членки. В сравнение с по-старите държави-членки на ЕС, жизненият стандарт в някои страни от Централна и Източна Европа е все още нисък и хората изразходват значителна част от дохода си за стоки от първа необходимост. Въпреки че цените на цигарите в тези страни са много по-ниски, отколкото в по-старите държави-членки на ЕС, когато се оценява покупателната способност, цигарите, както и други продукти, вече не са сред продуктите на достъпни цени. Нещо повече – в страните с по-нисък жизнен стандарт значителна част от дохода се изразходва за алкохол и

тютюневи изделия. Поради това по-високите цени биха имали по-силно въздействие върху потребителите в новите държави-членки на ЕС, отколкото върху потребителите в държавите-членки на ЕС с по-висок жизнен стандарт.

6.2.3 Търсенето на цигари е сравнително нееластично. Това означава, че увеличаване на цените на цигарите не води до голям спад в потреблението. Поради това, след увеличаване на цените на цигарите потребителите могат да реагират по два начина: някои могат да бъдат принудени да изразходват по-малко средства за други стоки, така че покупателната им способност ще намалее; други ще започнат да купуват цигари и тютюневи изделия на по-ниски цени (ситуация, наречена „преминаване към по-ниска категория“) или да купуват цигари от незаконни търговски канали.

6.2.4 Съгласно резултатите от медицинско проучване, въпреки че пушенето може по принцип да намалее в резултат на по-високите цени на цигарите, не може да изчезнат различията, свързани с пушенето като функция на дохода. На практика, в публикуваното в „American Journal of Public Health“ проучване се доказва, че разликите по отношение на пушенето сред групи с различен доход са се задълбочили с увеличаването на цената на кутия цигари, а делът на пушачите

⁽¹⁾ 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

с по-нисък доход се е увеличил. В проучването се стига до заключението, че увеличаването на цените на цигарите може да доведе до налагането на несъразмерен товар върху бедни пушачи ⁽¹⁾.

6.2.5 Предложеният минимален акциз в размер на 90 евро за всички цени на дребно представлява увеличение от 41 % за четиригодишен период и е най-малко с 300 % по-високо от очакваното увеличение на потребителските цени в ЕС. Подобно увеличаване на акциза може да предизвика нарастване на инфлацията. Рязкото увеличаване на акциза върху цигарите може да предизвика повишаване на цените и отгук – повишаване на индекса на потребителските цени. Изключването на цените на цигарите от хармонизирания индекс на потребителските цени (както се предлага в проучването „Тютюн или здраве в Европейския съюз“) би премахнало този ефект *de jure*, но би могло все пак да има социални последици *de facto*, тъй като това може да доведе до грешно изчисляване на инфлационния индекс, което може да има отрицателно въздействие върху индексиранията на заплатите.

6.3. Цели на фискалната политика

6.3.1 Като се имат предвид приходите от акциза върху тютюна и как се разходват тези приходи, става ясно, че на практика основната цел на акциза е да се набавят средства за общите разходи на националните правителства.

6.3.2 Връзката между данъчната и здравната политики се обуславя до голяма степен от свързването на приходите от акцизите върху тютюна с дейности, насочени към премахване на отрицателните последици от потреблението на тютюн. Въпреки това, като се има предвид общият размер на средствата, отделяни понастоящем за подобни дейности, съвсем ясно е, че по-голямата част от приходите от акцизи върху тютюна се изразходват за дейности и политики, които нямат връзка с целите на здравната политика.

6.3.3 Поради това е съвсем очевидно, че фискалните цели са все още основните цели на акцизите върху тютюневите изделия. Постигането на фискалните цели в този случай обаче се усложнява от наличието на обществено здравно осигуряване. Ако здравноосигурителните системи, и по-специално премията по здравните осигуровки отразяват рисковете, свързани с пушенето, пушачите ще бъдат принудени да заплащат разходите, свързани с техните навици. По този начин биха се постигнали в основни линии целите на стратегиите на международните организации и националните правителства, насочени срещу тютюна и пушенето.

6.3.4 При разглеждането на фискалните аспекти на данъчното облагане на тютюна следва да се отбележи, че увеличаването на

акциза би могло да доведе, но не непременно, до увеличаване на бюджетните приходи. Поради вероятното разрастване на контрабандата и незаконната търговия, а също и поради възможното увеличаване на търсенето на по-евтини цигари, е възможно вместо повишаване на бюджетните приходи, увеличаването на акциза да има обратен ефект. В резултат на повишаването на облагането с акциз, последвано от нарастване на незаконния пазар, намаляването на бюджетните приходи поради увеличаващия се незаконен пазар може да бъде на практика по-голямо от увеличението в резултат на по-високия акциз.

6.4 Цели на политиката на сигурност (незаконна търговия)

6.4.1 Органите по събиране на данъчните задължения винаги трябва да се справят с избягване плащането на данъци. С тютюневите изделия са свързани две основни дейности: фалшифицирането и контрабандата.

6.4.2 От гледна точка на икономиста, увеличаването на акциза стимулира разрастването на контрабандата на цигари и незаконния пазар. Контрабандата е икономическа дейност, за която важат законите на търсенето и предлагането. Увеличаването на акциза води до нарастване на ценовата разлика между законните и контрабандните цигари и в резултат на това се повишава търсенето на контрабандни цигари. В този случай цените на контрабандните цигари растат, което прави контрабандата още по-изгодна и води до увеличението ѝ. Това важи за незаконната търговия с цигари в рамките на ЕС, както и за контрабандата от други страни. По-специално в новите държави-членки цената и други фактори благоприятстват разрастването на контрабандата от страни извън общия пазар: цените в съседните страни на изток от ЕС относително падат, като новите държави-членки разполагат с малко ресурси за наблюдение на границите и понякога делът на сивата икономика е значителен. Например съгласно проучване на общественото мнение, извършено в Литва през 2008 г. ⁽²⁾, 38,9 % от анкетираните оправдават или са склонни да оправдават контрабандата. Освен това при разследването на условията за развитие на незаконен пазар е важно да се отчете делът на сивата икономика не само в ЕС, но и в потенциалните източници на контрабанда – съседните страни.

6.4.3 Посочената по-горе ситуация може да бъде представена със случая на Литва. В стремежа да хармонизира данъчната си система с тази на ЕС, в периода 2002-2004 г. Литва рязко повиши акциза върху тютюна (между 2001 г. и 2004 г. тежестта на акциза се увеличи със 121 %). Това доведе до голямо покачване на цените на цигарите. Увеличаването на акциза промени структурата на пазара на тютюн. Продажбите на законни цигари намаля, докато контрабандата и делът на незаконния пазар се увеличиха. Между 2001 и 2004 г. количеството на задържаните контрабандни стоки нарасна близо 13 пъти. През 2004 г. делът на законния и на незаконния пазар (като се броят продадените бройки) беше почти еднакъв.

⁽¹⁾ Franks et al.: „Цените на цигарите, пушенето и бедните хора: последици от актуалните тенденции“, публикувана в American Journal of Public Health, October 2007, Vol. 97, No. 10.

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656

6.4.4 При оценката на ефективността на акциза е изключително важно да се вземат под внимание промените в общото потребление на цигари (т.е. както законното, така и незаконното потребление). Международният опит показва, че агресивният данък и впоследствие увеличението на цените по-скоро водят до намаляване на законните продажби, отколкото до промяна в общото потребление, като това се дължи на разрастването на незаконния пазар. Това се случи и в Литва: когато акцизът беше увеличен през периода 2002-2004 г., брутното потребление намаля, но тази промяна не беше толкова значителна, колкото спадът в законните продажби на цигари.

6.4.5 През септември 2008 г. комисар Laszlo Kovacs призна в свое изказване пред Европейския парламент, че високата цена и разликите в данъчните ставки са всъщност една от основните причини за особено големите размери на контрабандата, по-специално на цигари, от някои съседни на Европейския съюз страни. Поради това би било неразумно да се приемат решения за повишаване на изискванията за минимален акциз, които биха задълбочили още повече този проблем.

6.5 Цели на вътрешния пазар (хармонизация)

6.5.1 Въпреки продължилата тридесет години хармонизация на акциза върху тютюна в Европейския съюз, все още остават големи различия в облагането с данък на тютюневите изделия в ЕС предвид данъчната структура и общата данъчна тежест.

6.5.2 Докато някои страни поставят здравната политика за свой главен приоритет, традициите и социалната ситуация все още са причина за дълбоки различия в общото данъчно облагане на тютюна. Приходите от акцизи в ЕС варират от 242 евро за 1 000 къса в Обединеното кралство до 19 евро за 1 000 къса в Латвия (данни към 1 януари 2007 г.). Всъщност това би могло да бъде основното обяснение на факта, че съгласно оценките обемът на незаконната търговия в рамките на ЕС (обем на цигарите) е двойно по-голям от този на контрабандата от трети страни.

6.5.3 Следва да се отбележи, че няколко от предложените действия ще доведат до по-пълна хармонизация на данъчните ставки в Европейския съюз. Като се имат предвид предложените действия, е много вероятно да не изчезнат абсолютните и относителните разлики в данъчното облагане между държавите-членки.

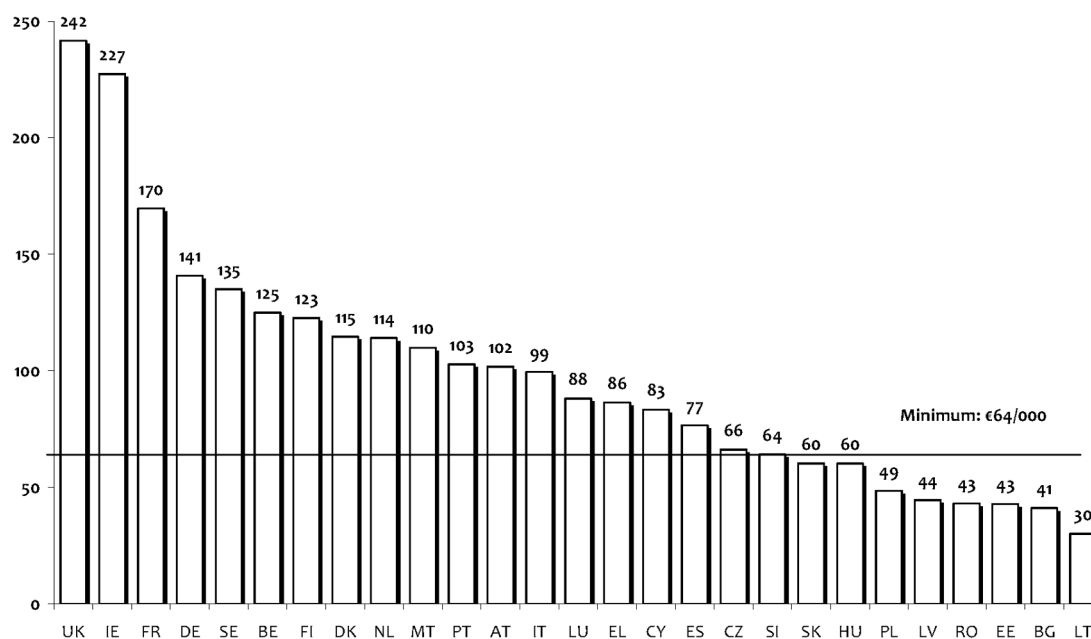
6.5.4 Например в исторически план причината за съществуването на пропорционалното изискване е хармонизирането на акциза в ЕС, но то не доведе до хармонизация в миналото, а може дори да доведе до обратни резултати. Например Словения и Италия имат сходна данъчна тежест на акциза върху НТЦК от около 58 %, но приходите от акцизи върху НТЦК за Италия са с 80 % по-високи, отколкото за Словения – 102,38 евро спрямо 57,6 евро за 1 000 къса. Предложеното увеличение на минималната данъчна тежест на акцизите от 57 % на 63 % би увеличило още повече различията между акцизите в абсолютно изражение и би могло да има сериозно инфлационно въздействие, както се изтъква в Доклада на Комисията за оценка на въздействието. Предвид тези спорни последици от изискването за пропорционален минимум следва отново задълбочено да се анализира и преразгледа не само предложеното му увеличение, но и основанията за самото му съществуване.

6.5.5 Предложеното увеличение на минималния акциз върху цигарите от 64 евро на 90 евро за 1 000 къса би довело до хармонизиране, само ако страните с по-висок данък не увеличат още повече данъците. От тази гледна точка може би било интересно да се разгледа въвеждането на максимално данъчно равнище в допълнение към съществуващия минимален данък.

6.5.6 Предвид факта, че няколко държави-членки до момента не са успели да коригират минималната ставка на 64 евро за 1 000 къса дори за НТЦК, предложеното увеличение с 90 евро следва да бъде преразгледано и по редица причини – или да бъде намалено, или да се предвиди по-дълъг период, за да се постигне предвиденото увеличение – до 1 януари 2018 г.

Chart 2:

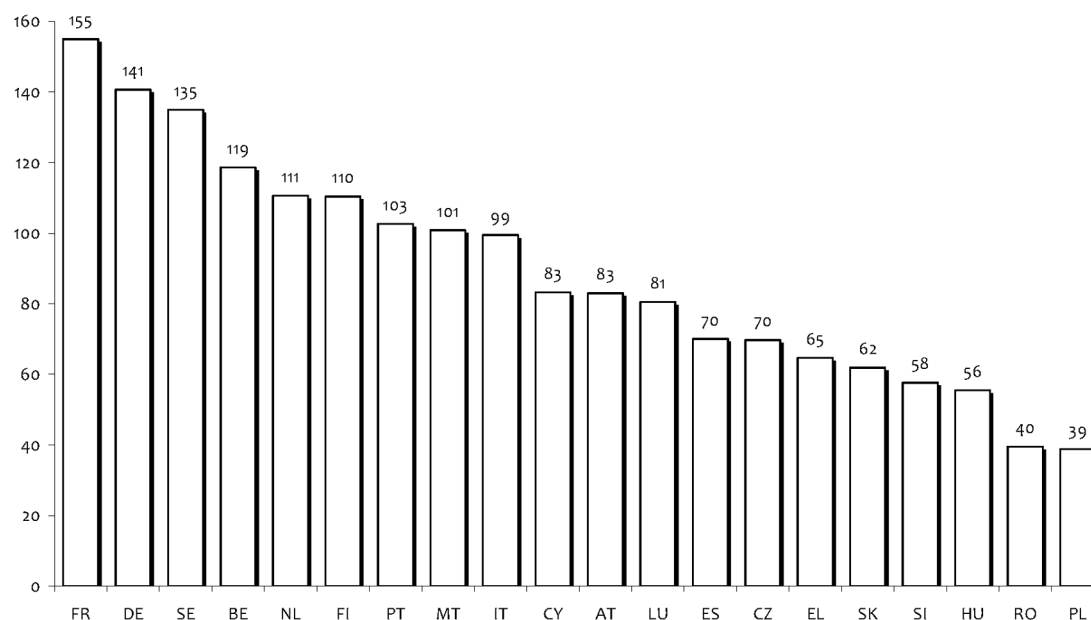
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

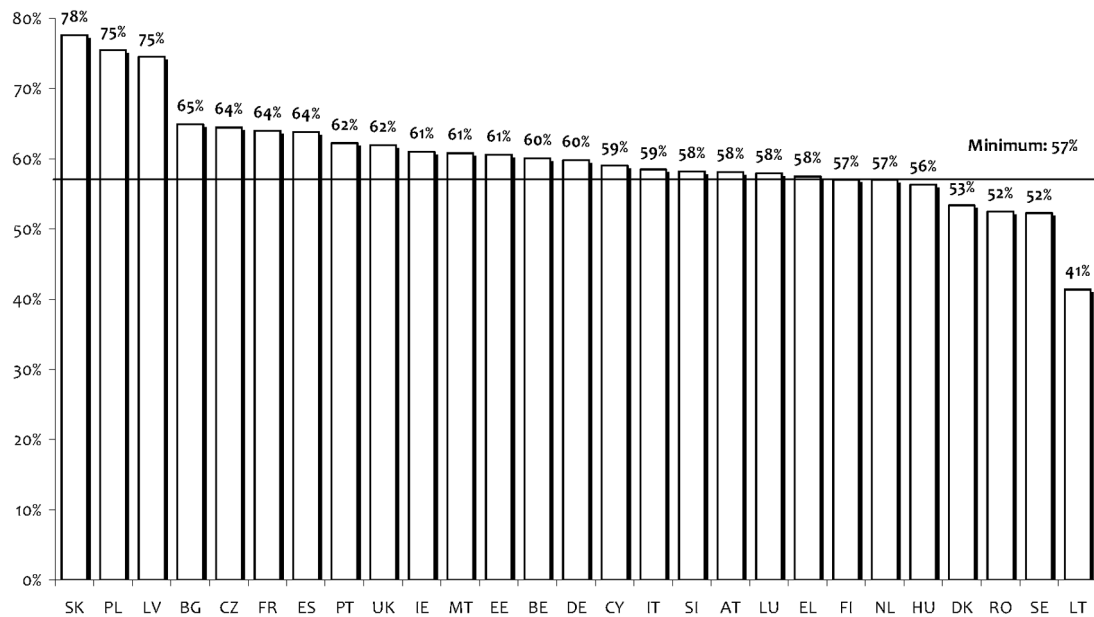
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

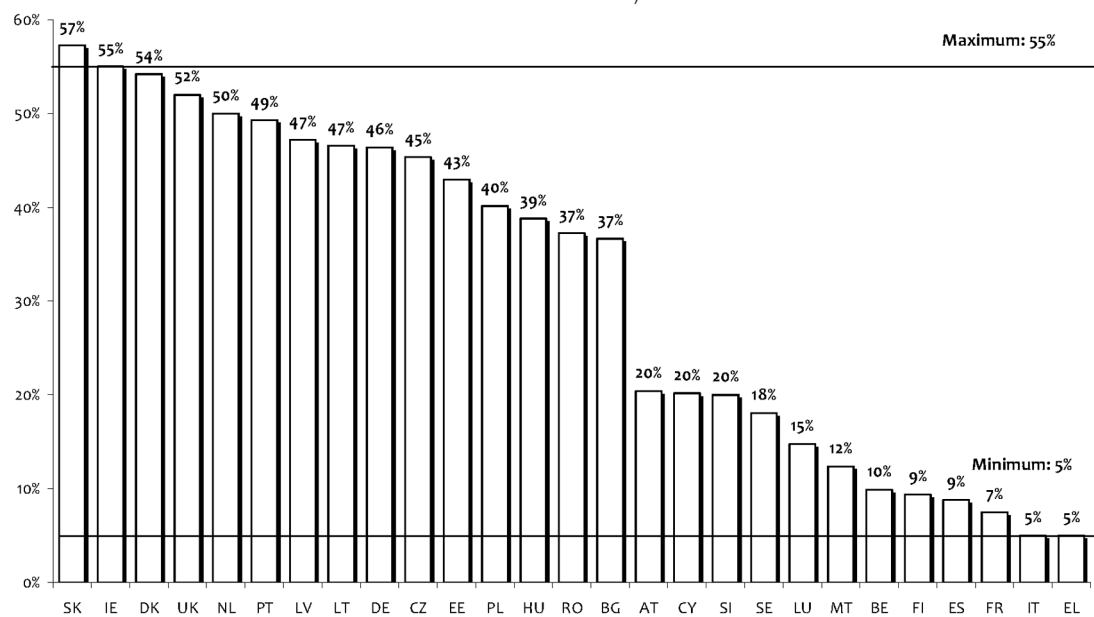
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г.“

COM(2008) 301 окончателен

(2009/С 228/26)

На 14 май 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007-2013 г.“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 март 2009 г. (докладчик: г-н CEDRONE).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 40 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 *Лисабонска стратегия:* Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) оценява положително връзката между структурните фондове и Лисабонската стратегия, включително и финансирането на някои предвидени от нея политики, но при условията, посочени в параграф 5.1.2. Необходимо е обаче да се избегне това Лисабонската стратегия да продължава да бъде лишена от самостоятелно финансиране.

1.2 *Срокове:* нужно е да се положат всички усилия, за да бъдат спазени сроковете за прилагане на програмите, като се избегнат дублирания и закъснения, които в крайна сметка пречат за постигане на определените цели. Освен това, трябва да се отчитат различните срокове, свързани с програмите на Общността.

1.3 *Срокове и инструменти:* необходимо е да се прецени възможността за уеднаквяване на сроковете, като същите се сведат до 10 години. В тази връзка ЕИСК припомня още веднъж, че с оглед съвместно и координирано използване на инструментите, които могат да бъдат прилагани на различни равнища от отделните оператори, би било необходимо по-добре да бъдат уточнени посочените трудности и пречки (правно основание, тематична специализация, географски зони, ред и условия за прилагане) и в частност дали проектите са от транснационално естество или не, дали са съгласувани сроковете за стартиране, прилагане и предоставяне на финансова помощ, както и дали има възможност за разделяне на един общ проект на подпроекти.

1.4 *Параметри:* освен БВП трябва да бъдат предвидени и други параметри, за да има на разположение по-обективна рамка за оценка на нуждите на всеки район (параграф 5.9).

1.5 *Интегриран подход:* ЕИСК счита, че е необходимо да се оценят финансовите перспективи на ЕС - с оглед увеличаване на фондовете - и да се обърне по-голямо внимание на съфинансирането от страна на държавите-членки, съвместно с финансирането на други европейски институции. Днес отделените суми изглеждат смешни в сравнение с тези, предназначени за спасяването на банките. ЕИСК счита, че е необходимо да се засили

интегрираният подход, който би трябвало да стане задължителен, и отново да се прилага стратегическият подход на политиката на сближаване.

1.6 *Координация:* ЕИСК препоръчва по-добра координация между стратегиите и програмите на политиката на сближаване и рамковите програми на Общността за научноизследователска и развойна дейност (Седма рамкова програма), за конкурентоспособност и иновации (ПКИ), както и засилване на техните механизми за транснационални и международни мрежи, за да се благоприятстват конкурентоспособността, иновациите и заетостта. От съществено значение е целите и процедурите на политиката на сближаване и тези на политиката за научни изследвания и иновации да бъдат непрекъснато съгласувани.

1.7 *Резултати:* ЕИСК счита, че трябва да се обърне по-голямо внимание не само на финансовия контрол, но и на качеството на постигнатите резултати, по-специално що се отнася до растежа и заетостта, произтичащи от прилагането на програмите от 2000-2006 г. насам.

1.8 *Оценка:* ЕИСК счита, че за да се подобри още повече ефективността и функционирането на политиката на сближаване е необходимо по-добре да се подбират мерките, с цел да се постигнат по-добри резултати по места в полза на развитието и да се засили процесът на мониторинг и оценяване, по-специално чрез създаване на независими и наднационални ad hoc комитети там, където все още не съществуват такива. Механизмите за контрол и оценка на различните фази, които характеризират политиката на сближаване, трябва да бъдат по-прозрачни и достъпни за заинтересованите икономически и социални страни.

1.9 *Прозрачност и комуникация:* ЕИСК счита, че въпросът за прозрачността на фондовете, на информацията, на участието в избора и на резултатите от страна на местното обществено мнение е от основно значение. Това е най-добрият начин за гарантиране на видимото присъствие и за приближаването на гражданите до ЕС. Прозрачността трябва да бъде приоритетна цел на ЕС и да се прилага във всички фази от политиката на сближаване.

1.10 *Съгласуваност*: от съществено значение е да се запази единна визия и връзка между различните фази, които характеризират фондовете: подготовка, прилагане, използване, надзор, мониторинг и оценка.

1.11 *Опростяване*: необходимо е сериозно да се разгледа възможността за опростяване на процедурите, които често са причина за закъснения или за неизпълнение на програмите, като вниманието се насочи към оценка на резултатите посредством ясни и ефективни системи и се прецени възможността за въвеждане на **санкции** за онези, които не спазват метода, съдържанието и сроковете, като се започне например с невъзстановяване на държавите-членки на неизползваните кредити, поради ограничения бюджет на Общността.

1.12 *Мултиплициращ ефект*: политиката на сближаване заедно с икономическата политика на ЕС и на държавите-членки не трябва да се свежда единствено до преразпределяне на ресурсите, а следва да бъде насочена към създаване на мултиплициращ ефект по места, да привлича други инвестиции, с цел да се благоприятства развитието, конкурентоспособността и заетостта, като се насърчават изследванията и иновациите и като главната цел бъде подобряването на т. нар. „обществени блага“ (водоснабдяване, управление на отпадъците, услуги за възрастните хора, образование, детски ясли и др.) като политики за високи постижения, за да станат съответните региони по-привлекателни.

1.13 Вследствие на международната финансова криза и на последиците от нея, в светлината на приетия от Европейския съвет от 11 и 12 декември 2008 г. план за противодействие на икономическата рецесия, в това число и предложенията за изменение на някои регламенти, свързани с фондовете на Общността, ЕИСК смята, че е дошъл моментът най-сетне да се пристъпи към задълбочено преразглеждане на механизмите, регулиращи използването на средствата, предназначени за политиката на сближаване, за да се приведат в по-голямо съответствие с растежа и възобновяването на европейската икономическа политика.

1.14 *Финансов инженеринг*: нужно е да се избягва разпръскването на субсидии. Би било необходимо да се направят дълбоки промени във *финансовия инженеринг* на фондовете, по-специално чрез гарантиране на възстановяването на кредитните линии най-вече за МСП⁽¹⁾ и местните органи, чрез избор на по-подходящи политики и с принос от страна на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и на ЕИБ.

1.15 *Клиентелизъм*: Комисията трябва да приеме инструменти за отстраняване на формите на клиентелизъм, които вредят на политиката на сближаване. Необходимо е по-специално да се премахнат или поне да се намалят различните форми на договори с подизпълнители, за да се избегнат разхишения или злоупотреби.

1.16 *Социална политика и политика на сближаване*: необходимо е, освен това, социалната политика да се постави отново в центъра на политиката на сближаване, като една от нейните основни цели. Това е още по-необходимо във фаза, когато икономическата и социална криза, последвала финансовата, води до сериозни последици за най-бедните слоеве от населението.

1.17 *Пазар на труда*: политиката на сближаване трябва да благоприятства по-голяма интеграция на европейския пазар на труда, особено на жените, в това число и чрез експериментиране на нови форми на трудови отношения, които улесняват растежа и заетостта.

1.18 *Добри практики*: Комисията трябва да улеснява разпространението на програми, които са постигнали най-добрите резултати в различните европейски региони. Би било полезно също така да се обърне внимание и на програми, които не са постигнали очакваните резултати, с цел те да не бъдат възпроизведени.

1.19 *Малки и средни предприятия*: като основни бенефициери, МСП, включително и тези от социалната икономика, трябва винаги да са в центъра на политиката на сближаване, с цел развитие и растеж на конкурентоспособността. МСП представляват всъщност ядрото на растежа и заетостта; ето защо, в настоящата фаза на рецесия е от основно значение да се улесни техният достъп до кредитиране.

1.20 *Партньорство*: Комисията трябва да обърне по-голямо внимание на въпроса за социалното партньорство. То не може да се свежда до формално тълкуване на член 11 от регламента, а трябва да възвърне същността на идеята за партньорство, която е в основата на европейската социална култура. Ето защо партньорството не трябва да бъде прилагано като компромис, като чиста формалност, а по-скоро да протича като истинско съгласуване относно процедурите, съдържанието, осъществяването и оценката на програмите, както и относно тяхната прозрачност.

1.21 *Политическа Европа*: освен вече направените, остава още една препоръка, но тя е най-важната: Комисията, държавите-членки, регионите и социалните партньори могат и трябва да направят още много за подобряване на политиката на сближаване; те полагат усилия в тази насока.

1.22 *ЕИСК* трябва да помогне на Европейския съюз да реши какво ще бъде неговото бъдеще, да определи правните и политическите инструменти, за да получи правомощия за вземане на решения относно някои политики, за да бъдат действията му по-ефекасни, като по този начин сложи край на илюзията, че може да остане недосегаем при всякакви обстоятелства, продължавайки да играе ролята на обикновен зрител.

2. Предложения

2.1 Да се създадат правила за подобряване на институционалното управление, като се изготвят процедури, които да улесняват въвеждането на ефикасни партньорства за съгласуване със социалните партньори и гражданското общество, и се определят критерии, приложими към процедурите за съгласуване, включително и въз основа на съществуващия опит, с цел да се провеждат разисквания и преговори по програмите, темите, процедурите и т.н.

2.2 Да се въведат нови, валидни за всички държави критерии за оценка в помощ на операторите от сектора, така че чрез специални комитети да се даде възможност за по-обективна оценка на резултатите и качеството на действията, като **ефективността** се превърне в инструмент за измерване на въздействието на политиката на сближаване.

⁽¹⁾ Вж. програмата JEREMIE на Комисията.

2.3 Да се насърчава общоевропейска обучителна програма за създаването на оператори на сближаването, които да са в състояние да прилагат същия метод във всички фази на операциите, предвидени за използване на фондовете. Освен това е необходимо механизмите за техническо подпомагане, като например JASPERS, да се направят достъпни за всички региони за сближаване и за всички заинтересовани субекти.

2.4 Да се опростят и облекчат процедурите на всички етапи, свързани с фондовете, както ЕИСК на няколко пъти, но почти винаги безрезултатно, призова за това.

2.5 Да се предвидят санкции, в случай на неизпълнение и/или на незадоволителни резултати, за да се избегнат пиленето, повтарянето на грешки и различните видове клиентелизъм.

2.6 Да се задейства предпазна клауза за по-бедните и по-малко структурирани региони, за да се използват по най-добър начин предназначенията за тях ресурси.

2.7 Да се насърчава едно по-включващо гражданство и по-силно икономическо и социално сближаване за всички, посредством политиката на сближаване със съдействието на националните политики.

2.8 ЕИСК призовава да се прави разграничение на институционалното партньорство между Европейската комисия, държавите-членки и регионите от това със социалните и граждански партньори. Последното трябва да бъде осъществявано активно на всички равнища: европейско, национално и регионално, с реално, а не формално участие на партньорите.

2.9 Да се състави комисия (работна група) от представители на различните институции на Общността (ЕК, ЕП, ЕИСК, КР), която да проучи и предложи радикално преразглеждане на механизмите, които регулират политиката на сближаване в настоящия момент.

3. Въведение

3.1 Принципът на социалното сближаване е един от стълбовете на политиките на ЕС (член 158 от Договора), който с Договора от Лисабон беше разширен и за териториалните политики. Той представлява своеобразен синтез между икономическо сближаване и социално сближаване, който представлява самата същност на основите на ЕС. Този принцип би трябвало да се прилага при всички случаи, навсякъде и във всички политики, но често се забравя. Сближаването и политическата солидарност би трябвало да характеризират всички действия на ЕС, но това често не е така, както показаха скорошните събития, свързани с финансовата криза.

3.2 Политиката на сближаване, така както се представя, все още изглежда като обикновена политика на преразпределяне, а не като добавена стойност към икономическата политика, към паричната политика и към единния пазар, с оглед да се намалят различията между регионите и държавите и да не се подхранва деструктивна конкуренция.

3.3 Границите на политиката на сближаване, които ясно се долавят при четене на съобщението, не се дължат единствено на ограничения бюджет, но и на липсата на интеграция между политиките на сближаване и другите икономически политики, които все още са в ръцете на държавите-членки и за които действията на ЕС по принцип не надхвърлят координиране между европейските и националните политики. В съобщението са отразени тези слабости, които за съжаление са присъщи на системата за вземане на решения и следователно на способността за действие на самата Европейска комисия.

3.4 Днес Комисията се задоволява да действа като „пазител“ на процедурните механизми и да ги кара да функционират, да представлява формалните аспекти (обикновено „съответствие“), а всъщност тя би трябвало да поеме по-настойчива и по-целенасочена ръководна роля за постигане на конкретни и ефективни резултати. Роля, с която да бъде в състояние отново да разясни смисъла на първоначалния дух на политиката на сближаване, а всъщност Комисията играеше ръководна роля с цел повишаване на професионализма на тези, които трябваше да използват фондовете.

3.5 В това отношение съобщението, заедно с Петия доклад за сближаването, е емблематично. Следователно ЕИСК трябва да положи усилия отново да предостави на сближаването стратегически подход, като направи конкретни препоръки и предложения, но най-важното е да се постарае те да бъдат приети.

3.6 В настоящото становище не бихме искали да обхванем всички аспекти на сближаването, както това вече беше правено много пъти в миналото. Ще се ограничим с няколко бележки по същество и с формулиране на някои практически предложения.

4. Съобщение на Комисията: резюме

4.1 След приключване на процеса на консултации и преговори на различни равнища относно периода на планиране 2007-2013 г., Комисията представи доклад, в който се подчертават постигнатите при преговорите „успехи“, без да се отправя никаква критика.

4.2 В доклада се изтъкват много формално количествените (инвестиции в размер на 347 милиарда) и „качествените“ аспекти на направения избор с „идеални“ схеми и диаграми. За да бъдат постигнати определените цели, политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. почива на следните четири насоки:

— политика на сближаване и Лисабонска програма;

— глобализация и структурни промени;

— демографски промени, пазар на труда, общества и икономики, благоприятстващи в по-голяма степен включването;

— устойчиво развитие, изменение на климата и енергия.

В доклада се разглежда и темата за *управлението* и протичането на преговорите (методът).

4.3 В него се споменават специфичните цели на програмите, цифровите данни, разпределението на фондовете ⁽¹⁾ и т. н. Накратко:

- даден е приоритет на научните изследвания и иновациите (86 милиарда), което се равнява на 25 % от отпуснатите ресурси;
- 15 милиарда за услуги и инфраструктура;
- 27 милиарда (8 %) в помощ на МСП;
- 26 милиарда за образование и обучение;
- политики за подкрепа на заетостта, по-специално на младите хора, жените, мигрантите и др.;
- помощ за хората, които живеят под прага на бедността и не успяват да се върнат на пазара на труда;
- 102 милиарда за околната среда и устойчивото развитие.

5. Бележки

5.1 Политиките

5.1.1 Първата част на съобщението се отнася до Лисабонската стратегия, разглеждана като централен елемент на политиката на сближаване. ЕИСК счита, че днес би било трудно да се намери национална или международна институция, която да не одобрява напълно една стратегия за икономическа политика, насочена към постигането на задоволително равнище на икономически растеж, заедно с високо равнище на заетост на работната сила. В този документ обаче не се разглежда въпросът как ще се гарантира прилагането на тази стратегия в една европейска реалност, включваща 27 държави, които значително се различават по отношение на наличието на икономически, финансови и социални ресурси, и най-вече по отношение на териториалното развитие, въпреки че това не беше предвидено.

5.1.2 За да бъде подкрепена, Лисабонската стратегия трябва непременно да се адаптира към различните местни реалности, служещи за отправна точка на политиката на сближаване и за всяка от тях следва да бъдат определени мерки на икономическата политика, които, на основата на наличните ресурси (човешки, инфраструктурни и др.) в региона, да могат да благоприятстват растежа на доходите и на заетостта. Това предполага не само съществуването на виждане за развитието на тези територии в краткосрочен и средносрочен план (за разнообразяване и конверсия на производството, за укрепване на местните институции, за откриване и обучение на необходимия за управлението и промяната човешки капитал, за привличане на нови инвестиции и др.), но също така и способността за използване на регулаторни и оперативни инструменти на икономическата политика, които са в състояние да окажат очакваното въздействие върху местните икономически системи.

⁽¹⁾ Вж. приложението.

5.1.3 Освен това, в съобщението се говори много общо за успехите, като само се изброяват предоставените от политиката на сближаване финансови ресурси на всеки от секторите на дейност (достъпност на европейския пазар, разходи за НИРД и иновации, предприемачество, пазар на труда, околна среда и др.). Би било подходящо да се спомене, въз основа на случилото се в миналото или през последните години в 12-те нови държави-членки, действителният капацитет за усвояване, показан от отделните територии, и въздействието на използването на ресурси на Общността върху главните макроикономически параметри (растеж на доходите и на инвестициите, повишаване на заетостта, намаляване на инфлацията).

5.1.3.1 Наличието на ресурси, предназначени за конкретна цел, е необходимо условие за гарантиране на промяната, но то не е достатъчно за гарантиране на осъществяването ѝ. Освен това, би било полезно да се посочат и негативните моменти, появили се в рамките на политиката на сближаване, като сложността на процедурите, които се прилагат при управлението на програмите на Общността, но също така да се спомене и влошаването на международната макроикономическа рамка, която несъмнено не спомогна за развитието на европейските региони в по-неблагоприятно положение.

5.1.4 От друга страна, един обикновен факт е достатъчен да смекчи патоса, предизвикан от успехите на политиката на сближаване. През последните години, въпреки значителните ресурси, инвестирани от структурните фондове през периода 2000-2006 г. (260 млрд. евро), темпът на развитие на европейските държави остана далеч по-нисък от този на главните държави конкуренти (Съединените щати, Канада и отчасти Япония), и това явление беше особено ясно изразено в регионите, които най-много се отклоняват от средното за Общността равнище. Първите две години от новия цикъл на планиране (2007-2013 г.), поради последвалото влошаване на икономическата и финансовата криза, потвърждават, че много регионални европейски икономики продължават да страдат от силно изоставане в растежа, дори от стагнация.

5.1.5 Въз основа на тези бележки ЕИСК счита, че политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. трябваше да предложи не само една-единствена стратегия, отнасяща се еднакво за всички държави-членки, съставена от три цели в общностното планиране (конвергенция, регионална конкурентоспособност и европейско териториално сътрудничество), а двойна стратегия, като първата е насочена главно към най-отдалечените от средното европейско равнище територии (а именно регионите на 12-те държави, които последни се присъединиха), а втората е по отношение на регионите, които, въпреки че също са далеч от средното равнище, през последните години отбелязаха значителен напредък по пътя към по-голяма конвергенция с най-силно развитите региони на ЕС.

5.1.5.1 Основанието за предлагане на диверсифицирана стратегия, в зависимост от условията за развитие в регионите на 27-те държави-членки, е съображението, че регионите, които са далеч под прага на 75 %, се нуждаят от много различен вид намеса и мерки, за разлика от онези, които са по-близо до средното общностно равнище; разглеждането на всички тях като региони, които попадат под обхвата на цел „Сближаване“, не улеснява разбирането на различната **интензивност, насоченост и гъвкавост**, които трябва да характеризират предлаганите политики за намеса.

5.1.5.2 Същото може да се каже за региони, които са заинтересовани от целта „конкурентоспособност“ и „териториално сътрудничество“. Един диференциран анализ по региони, въз основа на по-представителни показатели за развитие, отколкото онези, които се вземат под внимание от политиката на сближаване (както ЕИСК вече подчерта в становището си относно Четвъртия доклад за икономическото и социалното сближаване), би могъл да доведе до съществено преразглеждане на разпределението на ресурсите за всяка цел и следователно да даде различни характеристики на политиките за развитие, определени за всеки регион. Това съображение би трябвало да бъде обект на по-голямо внимание в предприятия от Комисията дебат относно приоритетите, организацията и управлението на политиката на сближаване.

5.1.6 За да се гарантира по-функционално и ефективно използване на ресурсите на Общността, би било полезно да се предвиди някаква форма на „заместващи и/или интеграционни мерки“ от страна на Комисията при пълно спазване на принципа на субсидиарност, в частност за регионите, които не са съумели да използват по най-добрия начин ресурсите, оставени на разположение от политиката на сближаване, или за онези, които все още се намират в преходен период.

5.1.6.1 В този случай става въпрос за рисковете, на които могат да бъдат изложени по-бедните и по-малко структурираните (институционално, политически, културно) региони при „управлението“ на общностните ресурси, свързани както с неефективно използване на ресурсите, така и с връщане на предоставените, но неизразходвани ресурси, с тежки икономически и социални щети за населението, заинтересовано от тези средства.

5.1.6.2 За регионите, намиращи се в такова положение, задействането с помощта на Комисията на „предпазна клауза“, за да се гарантира по-ефикасно управление на общностните ресурси в социален и икономически аспект, би било много по-полезно, отколкото да се рискува тези ресурси да бъдат разхитени поради лошо управление или просто да бъдат върнати.

5.1.7 Едно друго съображение се отнася до предвидените от ЕСФ инвестиции за подобряване на качеството и на предлагането на образование и обучение. ЕИСК е на мнение, че нарастването на компетенциите, по-силното интегриране на различните инструменти на Общността и увеличаването на участието на пазара на труда са необходими, за да се гарантира повишаването на конкурентоспособността и на производителността на икономическите и местните системи.

5.1.7.1 Постигнатите в тази област резултати бяха по-ниски от очакваното, както много пъти можеше да се прочете в документите на Общността. И в този сектор трябва отново да се помисли за програмите за обучение и повишаване на компетенциите, въведени в много европейски региони.

5.1.7.2 Предназначените за този сектор ресурси за новия програмен период са значителни и свързаните с неоптималното им използване рискове дават основание да се предвидят коригиращи мерки, с цел да се запази самостоятелността на местните администрации там, където професионализмът и административната организация са на достатъчно високо равнище.

Освен това е необходимо да се използват добре наличните ресурси, но също и да се представят алтернативни предложения (по-малко обучение на местно и повече на „централно“ равнище към общностни органи, да се създават по-добри и по-широки контакти с националните и чуждестранни академични институции, да бъдат осъществявани съвместни инициативи с квалифицирани партньори за разпространяването на „най-добрите“ практики и т. н.) там, където липсват базовите условия, необходими за гарантиране на ефикасно управление на обучителните програми.

5.2 Освен това, с програмата се цели промяна на насоката по отношение на определените в Договора първоначални принципи на сближаването, които представляват основни насоки и би трябвало да бъдат запазени. В резултат на действията на националните правителства ние присъстваме на подриване на легитимността на тези принципи, под претекст, че се преследва „новото“ и възможните „предизвикателства“.

5.3 При това положение има опасност сближаването да се превърне в източник за финансиране на други европейски програми или политики, които не разполагат със средства; да заприлича на меню, което се променя според вкуса и изискванията на момента. Така сближаването се превръща в политика за преразпределяне на фондовете, лишена от всякакъв стратегически подход.

5.4 Следователно отмина времето на концепцията за разпръскването на субсидиите, докато щеше да бъде и би било необходимо по-скоро да се внесат дълбоки промени във финансовото управление на фондовете, за да се улесни техният мултиплициращ ефект чрез избора на по-подходящи политики с помощта на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и на ЕИБ за гарантиране на кредитирането на предприятията.

5.5 Необходимо е за политиката на сближаване да се създадат условия тя да допринася за увеличаването на растежа и конкурентоспособността на съответните региони, като по този начин се инвестира в изследванията и иновациите, но на първо място се цели подобряване на т.нар. „обществени блага“ (водоснабдяване, управление на отпадъците, услуги за възрастните хора, обучение, детски ясли и т.н.) като политики за високи постижения, за да станат съответните региони по-привлекателни.

5.6 Изборът на национално и регионално равнище не може да бъде „спускан“ чрез механизмите „отгоре надолу“, без да се отчитат нуждите и реалностите по места, като често се прибегва до опростявания, с които има опасност да се навреди сериозно на много региони, увеличавайки разликата в развитието и пропилявайки финансовите усилия на Общността. Политиката на сближаване е характерна именно с това, че се адаптира към реалните нужди по места, без да се забравят новаторските дейности и координацията с останалите програми на Общността.

5.7 Комисията изигра важна роля в първоначалната фаза на политиката на сближаване. Тя помогна на държавите и регионите да подобрят своя подход и действия по отношение на избора и целите. Днес този подход изглежда преобърнат: формата преобладава над съдържанието с нестрезмерен разход на енергия и на средства за сметка на инвестициите.

5.8 ЕИСК счита, че контролът е важен, но не и когато е в ущърб на съдържанието; необходимо е да се прави разлика между нередности и измами (Сметната палата също трябва да прави тази разлика) и да не се допуска това да изглежда като единствената грижа на Комисията, на която, както и на другите институции, често се гледа като на следовател. Освен това, ЕС не може да използва двойни стандарти, в зависимост от политиката, с която се занимава.

5.9 БВП не може да бъде единственият критерий при определянето на това дали един регион изостава или не в развитието си; това важи още повече след разширяването на Изток. Би трябвало да се отчитат и други параметри, като например тенденцията към растеж, конкурентоспособността, равнището на заетост, състоянието на публичните услуги, на университетската и образователната система, процентът на застаряване, положението на младите хора и на жените, степента на активност и неактивност, общото положение на държавите-членки и др.

6. Методът: управление и партньорство

6.1 ЕИСК счита, че би било по-подходящо да се прави ясно разграничение между институционално партньорство или управление, което все още е слабо, и действителното водене на преговори със социалните партньори и с гражданското общество. Съобщението създава впечатление, че става дума за едно и също нещо.

6.2 Също толкова неясен е и въпросът за участието на партньорите, на заинтересованите от политиката на сближаване: като че ли „демократията“ на участието зависи от броя на организациите, присъстващи на заседанията, които често се свеждат до общо „заседателстване“. Накратко, актуалната процедура на управлението и на партньорството е съвсем недостатъчна. Тя трябва да бъде основно преразгледана. От съществено значение е изискването за участие в рамките на широко партньорство при изготвянето, изпълнението и оценката на програмите по структурните фондове да бъде ефективно прилагано по смисъла на член 11 от Регламент (ЕО) № 1083/2006. Поради това процедурата на управление и партньорство следва да бъде подложена на оценка; тази оценка би трябвало да бъде използвана като основа за преработка, с цел по-широко и реално включване на организираното гражданско общество.

6.3 Социално-икономическото партньорство е „ценност“, възможност и необходимост, а не компромис или услуга, направена на партньорите. Ако партньорството, както и воденето на преговори, се спазва и провежда активно на всички равнища в различните етапи на плановете, това почти винаги води до подобряване на избора, на програмите, проектите и резултатите. От друга страна, това допринася за по-добра информираност на гражданите и за по-голяма подкрепа за политиките на сближаване от страна на местните и регионалните общности.

6.4 За съжаление, извън формалните процедури това досега не е било така, с малки изключения, както може да се заключи от съобщението. Често е ставало дума само за изслушване, за информативни срещи, а не за истинско съгласуване с цел преговори; много пъти социалните и гражданските партньори

дори не са били включвани, защото е било предпочетено „препращане“ към националните практики, каквито често не съществуват или не се прилагат. Би могло да се прибегне например, както във Франция и Португалия, към включване на националните ИСС, за да се гарантира и засили процесът на преговори. Добри примери за участието на социалните партньори и на организации на гражданското общество има също и в други страни, например в Швеция.

6.5 Освен това е необходимо да се отбележат големите съществуващи или появили се различия между отделните държави, по-специално в държавите от последното разширяване, където синдикатите и ръководителите на предприятия на практика не бяха включени в този процес. ЕИСК счита, че механизъмът за водене на преговори трябва да се адаптира към различните национални реалности, да се направи по-гъвкав, при условие обаче, че е реален, конкретен и в него участват представителни организации. Следователно не може да се ограничим само с „диалог“, с обикновена консултация, въпреки че съществуват обективни трудности, или с така наречените партньорски „форуми“. ЕС „трябва“ да насърчава партньорството, да води действителни преговори със социалните и гражданските партньори на всички равнища, като се започне с европейското, поради добре известните причини.

6.6 Подготовката на оперативните планове можеше да предостави възможност за оценка на валидността на консултациите с партньорите, но точно тук бяха открити сериозни проблеми:

- липса на съгласуваност между съкратените периоди за консултации с партньорите и дългите срокове за прилагане на програмите;
- липса на проверки на процеса на консултации, без да се посочват причините за внесените промени;
- липса на официални споразумения за партньорство, по-специално на регионално равнище;
- инертна система за консултации (преговори?) и разпространено усещане, че изложените аргументи рядко са били вземани под внимание; недостатъчно включване в прилагането на програмите, по-специално на регионално равнище;
- необходимост от изграждане на капацитет и от подобряване на експертния опит на социалните партньори (в различни държави), сравним с този на институциите.

6.7 И в този случай отново възниква въпросът за участието в преговорите на представителни страни и субекти. ЕИСК счита, че трябва да се вземат под внимание социалните партньори (спружения на работодатели и синдикати) и гражданското общество, които трябва да бъдат включени в процеса, в зависимост от спецификата на техните интереси и от тяхната представителност, както се посочва в доклада на Европейския парламент. Напротив, държавите-членки трябва да бъдат задължени да провеждат коректно и действително партньорство между всички заинтересовани страни.

6.8 Освен това, партньорството трябва да бъде прилагано на различни равнища (европейско, национално и регионално), както и на хоризонтално и вертикално равнище и на всички етапи от плана (подготовка, осъществяване, проверка на програмите, проектите и резултатите). Възприетият за ЕСФ метод, със съответни приспособявания, би могъл да служи за пример както за регионалните политики, така и за другите фондове.

6.9 Комисията, както преди, трябва да насърчава провеждането на обучителна дейност, включително и такава, насочена към социалните партньори и заинтересованите НПО, за да бъде продуктивно тяхното участие, в частност в регионите и в новите държави-членки.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността“

COM(2009) 121 окончателен — 2009/0042 (COD)

(2009/C 228/27)

На 19 март 2009 г. Съветът реши, в съответствие с членове 156 и 175 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността“

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет реши с 140 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски план за икономическо възстановяване“ (допълнение към становище)

(2009/С 228/28)

На 15 януари 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, точка а) от Ред и условията за прилагане на Правилника за дейността си, да изготви допълнение към становището относно

„Европейски план за икономическо възстановяване“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 март 2009 г. (докладчик: г-н DELAPINA).

На 452-рата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г. (заседание от 24 март) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Резюме

1.1 На представителите на представителните сдружения на гражданското общество, и по-специално на социалните партньори, се пада основна роля при справянето с настоящата криза. Необходим е засилен социален диалог, от една страна за да се дефинира и прилага политика, която води възможно най-бързо до изход от кризата и, от друга, за да се смекчи във възможно най-голяма степен икономическото и социалното въздействие на кризата върху гражданите. Благодарение на европейския социален модел Европейският съюз разполага с по-добра основа за ограничаване на последиците от кризата отколкото други региони от света. Също и вътре в рамките на ЕС се вижда, че при това по-успешно действат страните с по-консенсусно ориентирани системи

1.2 Европейският икономически и социален комитет доказва по различни начини, че в сегашната финансова, икономическа и социална криза изпълнява институционалната си задача да подкрепя другите европейски институции. Така например на конференция, проведена на 22 и 23 януари 2009 г. Комитетът създаде институционалната рамка за диалог между различните действащи лица в кризата: банки, предприятия, профсъюзи, институции и други участници от гражданското общество. Бяха обсъдени инструменти за справяне с кризата от институционална, правна, политикоикономическа, социална и научна гледна точка.

1.3 Наред с това, на пленарната си сесия от 15 януари 2009 г. ЕИСК прие свое становище относно Европейския план за икономическо възстановяване⁽¹⁾. Основните позиции на това становище се съдържат в раздел 2, а цялостната му версия е дадена като приложение.

1.4 В него не бе възможно да се направи окончателна преценка, тъй като все още липсваше информация относно най-важния въпрос, а именно практическото прилагане в държавите-членки, които трябва да бъдат движещата сила в този процес. Въпросът за прилагането също все още се нуждае от внимателно разглеждане, както и въпросът за това, коя част от предложените в Европейския план за икономическо възстановяване мерки и финансови средства е нова и добавена, и съответно коя част е била вече предвидена или приета без подобен Европейския план.

1.5 Комитетът призовава всички заинтересовани страни, по-специално държавите-членки и Европейската комисия, без допълнително забавяне да започнат прилагането на плановете за съживяване на икономиката. Комисията се призовава също така: (а) бързо да предостави обобщение на състоянието на прилагането на националните плановете за икономическо възстановяване; (б) да посочи кои инструменти са на разположение, за да бъде ускорен напредъкът при тези мерки и (в) до каква степен функционира необходимата координация на националните политики или дали при тях са настъпили нежелателни развития.

1.6 Комитетът организира на 17 март 2009 г. конференция, на която с представителите на националните икономически и социални съвети, както и с европейските институции, социалните партньори и представителите на други представителни сдружения на гражданското общество бяха обсъдени пътищата за излизане от кризата. Състоя се обмен на опит относно прилагането на Европейския план за икономическо възстановяване на национално ниво, както и относно приноса, който гражданското общество може да даде за икономическото възстановяване.

1.7 Изготвянето на настоящото допълнение към становището относно Европейския план за икономическо възстановяване има за цел да задълбочи важни точки от предходното становище, да допълни или евентуално да актуализира някои аспекти, както и да набележи въпроси, които се обсъждат с националните икономически и социални съвети.

1.8 Дискусията ще бъде продължена в ЕИСК в течение на изготвянето на „Програма за Европа“, с цел на европейските институции да се предложи последователен и ефективен пакет от предложения.

2. Предходното становище на Комитета относно Европейския план за икономическо възстановяване накратко

2.1 Комитетът подкрепя напълно европейския план за икономическо възстановяване на Комисията и Съвета. Комитетът го счита за принципно правилен подход към икономическата политика, за да се реагира на предстоящите предизвикателства. В рамките на икономическата политика са необходими бързи, решителни, целенасочени и координирани действия, за да се стабилизира доверието на потребителите и инвеститорите и отново да се засили търсенето.

⁽¹⁾ Вж. становище на ЕИСК от 15.1.2009 г. относно „Европейски план за икономическо възстановяване“, докладчик: г-н DELAPINA - ECO/244 - CESE 50/2009.

2.2 *Комитетът подчертава като особено положителни следните аспекти:*

2.2.1 Изглежда, че в областта на икономическата политика са извлечени поуки. Докато при предишни икономически спадове тя бе предимно пасивна, сега в тази сфера се осъзнава необходимостта досегашната ориентация към предлагането да бъде допълнена с активна антициклична макроикономическа политика, за да се стимулира вътрешното търсене.

2.2.2 Комитетът счита за важно виждането, че трябва в пътна степен да се използва гъвкавостта на реформирания Пакт за стабилност и растеж. В извънредна ситуация като сегашната това означава да се толерира временно надвишаване на лимита от 3 % за бюджетния дефицит. Комитетът разглежда като важно и подчертаването на отговорността на паричната политика на ЕЦБ за развитието на реалната икономика, както и посочването на по-нататъшните възможности за намаляване на лихвите.

2.2.3 Комитетът приветства ангажирането с подхода на координация. При една международна криза са необходими международно координирани отговори. Освен това по този начин също така трябва да се предотвратят и проблемът с „гратисчиата“ и политиката „*beggar-thy-neighbour*“ („за сметка на другите“).

2.2.4 Трябва да се оценява положително и фактът, че при сегашните краткосрочни мерки за справяне с кризата, целите на Лисабонската стратегия играят значителна роля:

— В контекста на социалното сближаване трябва да се смекчи отражението на кризата върху хората. Пазарът на труда трябва да бъде подкрепен и по-специално да бъдат защитени по-добре най-слабите членове на обществото.

— Трябва да се засили конкурентоспособността на предприятията, за да може те чрез инвестиции, производство и износ да допринесат за икономическото възстановяване и да излязат по-силни от кризата. Публичните инвестиции в бъдещето в областта на иновациите, образованието и научните изследвания трябва също така да служат освен за засилване на търсенето също и за подобряване на инфраструктурата.

— МСП могат да бъдат значителна движеща сила за излизане от кризата. Ето защо са необходими подпомагащи мерки, за да може МСП отново да получат безпрепятствен достъп до финансови средства, както и да бъде засилена тяхната конкурентоспособност и иновативност.

— Заедно с това от значение се явява фактът, че публичните и частните мерки за насърчаване на икономиката подкрепят също и целите на ЕС по отношение на опазването на околната среда, спестяването на енергия и изменението на климата, като допринасят за прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии.

2.3 *Въпреки това, становището на Комитета съдържа и някои критични бележки:*

2.3.1 Обхватът на плана за икономическо възстановяване – 1,5 % от БВП за период от две години (т.е. годишно средно 0,75 % от БВП) – изглежда относително ограничен, особено в сравнение с пакети, които бяха приети в други региони по света. Заедно с това следва да се има предвид, че в него са включени доста по-малко „свежи пари“ от посочените 200 милиарда евро. При мерките на европейско и на национално равнище в много от случаите става дума единствено за изброяване и изтъкване на мерки, които са вече приети и без Европейския план за икономическо възстановяване.

2.3.2 При мерките за подобряване на структурата трябва да се внимава те да не противоречат на целта за съживяване на търсенето и заетостта. Те трябва да бъдат социално съвместими и да насърчават растежа и заетостта.

2.3.3 Успехът на широкия спектър мерки в държавите-членки ще може да бъде оценен едва тогава, когато стане ясно дали тези държави прилагат съответния най-подходящ за тях микс от мерки. Не на последно място и по психологически причини от особено значение е от страна на всички заинтересовани участници възможно по-бързо да последват конкретни действия, тъй като в противен случай съществува опасност от затвърждаване на песимистични очаквания.

2.3.4 След първите политически стъпки под формата на различни пакети от спасителни мерки за възстановяване на функционирането на финансовия сектор сега съществува необходимост от съгласувана в световен план реорганизация на финансовите пазари, насочена към изграждане на доверие. Тук трябва да се използва нарасналата чрез разширяването „критична маса“ на еврозоната, за да бъдат включени в по-голяма степен европейски перспективи, преимущества и опит. По този въпрос в Европейския план за икономическо възстановяване не се правят по-подробни предложения.

3. По-нататъшни общи бележки

3.1 Най-значителното пряко предизвикателство за икономическата политика е чрез ефективно стимулиране на предлагането бързо да бъде засилено отново доверието на потребителите и инвеститорите. Трябва да се създаде търсене, за да се съживи растежът, а безработицата да бъде задържана на ниски нива, така че да се предотврати спирала на спада като тази през 30-те години на миналия век. При това трябва да се избягват грешките от миналото, които допринесоха за сегашната криза.

3.2 Изглежда че политикоикономическият инструментариум на Европейския съюз и по-специално на паричния съюз е бил създаден за условия на спокойно икономическо развитие и за избягване на кризи. Този инструментариум обаче не е достатъчен при спасителни действия по време на вече настъпили кризи. Поради това се изисква нова насока на икономическата политика, поемане по нови пътища – т.е. управление на европейско равнище, което да предоставя възможност за адекватна реакция при кризи като настоящата.

3.3 Стана болезнено ясно, че пазарът не може да реши всички проблеми⁽¹⁾. Прекомерната вяра, че пазарният механизъм е панацея, краткосрочното мислене и планиране и надпреварата за все по-големи печалби трябва да се заменят с реалистична и не толкова ориентирана към идеологии политика.

3.4 Фактът, че пазарът във финансовия сектор се е провалил, не води до заключението, че той се е провалил изцяло, но показва необходимостта пазарните сринове да се предотвратяват или да се коригират посредством целенасочено законодателство и надзор. Ето защо новата политика трябва да бъде изградена на основата на пазарна икономика, която насърчава и възнаграждава собствената инициатива и поемането на рискове. „Всемогъщият“ пазар обаче трябва отново да бъде подчинено на строги правила, за да може да се осигури възможно най-гладкото му функциониране. Свободните пазари се нуждаят от „мантинели“, между които да се движат. Това е така дори само поради факта, че в реалните икономически условия липсват предпоставки за съвършени пазари. Към това в Европейския съюз се прибавя и обстоятелството, че европейският икономически и социален модел се основава на принципи, които правят необходими корекции на пазарните резултати. Част от този модел е и завръщането към насоката за по-дългосрочни цели и стойности.

3.5 Икономическата политика както на европейско, така и на равнище държави-членки, вече предприе, макар и късно, важни стъпки в правилната посока. Лихвените проценти бяха намалени, макар и да съществува възможност за по-голямо намаление. Намесата на държавата под формата на помощи, гаранции и гарантиране на рискове се признава отново като полезна и необходима. В специфични случаи не се изключва и одържавяване като крайна спасителна мярка. Чрез намаление на данъците и увеличение на публичните разходи публичните бюджети се използват за подкрепа на търсенето. По този начин макроикономическият микс от политики става по-балансиран.

3.6 Комитетът отново изразява съмнението си, че обхватът на Европейския план за икономическо възстановяване е твърде ограничен (вж. параграф 2.3.1.). Това е донякъде обяснимо поради факта, че в момента на приемането на този пакет официалните прогнози за растежа значително подценяваха дълбочината на кризата. Така например публикуваната на 3 ноември 2008 г. есенна прогноза на Комисията все още се очакваше растеж на икономиката на еврозоната от най-малко 0,1 % през 2009 г., докато междинната ѝ прогноза от 19 януари 2009 г. за -1,9 % вече беше с два процентни пункта под тази стойност. Актуалните прогнози от края на първото тримесечие посочват очаквано свиване на икономиката с около 4 %. Ето защо негативното отражение върху растежа и заетостта е значително по-тежко, отколкото се предполагаше доскоро. Очевидно е, наистина, че като начало прилагането на вече съгласуваните мерки трябва да стане възможно най-бързо. В последните седмици обаче икономическото положение и прогнозите се промениха толкова съществено, че от това произтича значително по-голяма нужда от контрамерки и то на различни равнища, както се посочва в раздел 4.

⁽¹⁾ Дори председателят на Управителния съвет на Deutsche Bank г-н Askermann междувременно заяви: „Не вярвам в способността на пазара да се излекува сам“ (www.faz.net – 17.3.2008 г.).

3.7 Мерките за съживяване на икономиката ще струват много пари. Повечето страни от ЕС ще надвишат лимита от 3 % за бюджетния дефицит. В рамките на нарасналата в резултат на реформата гъвкавост на Пакта за стабилност и растеж при сегашните извънредни обстоятелства това е полезно, необходимо и затова трябва да се толерира без налагане на санкции. Разбира се, за страните-кандидатки за присъединяване към еврозоната трябва да се прилага същата гъвкавост като за членовете на паричния съюз. Условието на Пакта не следва да представляват пречка, когато става дума за създаване на потенциал за бъдещ растеж чрез публични инвестиции в бъдещето в областта на научните изследвания, развитието и образованието. Този растеж е основата за това, след преодоляване на кризата, публичните финанси бързо да бъдат отново насочени към устойчив курс на развитие.

3.8 При това още сега трябва да се мисли как след края на кризата да се извърши успешно връщането към дългосрочен устойчив път на развитие. Във всеки случай са необходими надеждни стратегии на държавите-членки, за да се върнат към подобен път. Неотложността на тази задача е видна вече и сега от обезпокоителното увеличаване на спреда при държавните облигации от еврозоната, което води до заключението, че инвеститорите са все по-загрижени за платежоспособността на някои национални правителства. За стабилизиране на публичните финанси са необходими интелигентни решения, при които се избягват радикалните възстановителни мерки за сметка на работниците и най-слабите членове на обществото, както през 30-те години. По онова време комбинацията от дъмпинг на трудовете възнаграждения и социален дъмпинг, заедно с протекционистични мерки допринесе за катастрофата.

3.9 Откриването на нови източници на приходи за държавата е неотложно. Необходимо е укрепване на данъчната основа на държавите-членки, включително и чрез закриване на „данъчните оазиси“, прекратяване на надпреварата за намаляване на данъците, както и чрез мерки срещу неплащането на данъци и данъчните измами. Уместно е общо преосмисляне на цялостната данъчна система, като ще трябва да бъдат взети предвид въпросите, свързани със справедливостта при разпределението между различните видове доходи и имущество. В този контекст трябва по-специално да се изисква принос от възползвалите се в особена степен от грешките на финансовите пазари – грешки, които сега трябва да бъдат коригирани с публични средства за сметка на данъкоплатците.

3.10 Явно е, че фискалното стимулиране на икономиката в краткосрочен план не може да бъде неутрално по отношение на бюджета, а трябва да се финансира чрез задлъжняване, за да не противоречи на целта за съживяване на търсенето. Тук трябва да се отчитат различни положителни и отрицателни краткосрочни и дългосрочни последици от увеличените публични дефицити. Негативен ефект при засилено натоварване на капацитета може да бъде повишаването на капиталовите разходи на предприятията могат вследствие на „ефекта на изтласкването“. Тъй като имуществото е още по-силно концентрирано от доходите, едно увеличено финансиране чрез задлъжняване ще допринесе също за по-голямо неравенство в доходите.

3.11 От друга страна финансирането чрез задлъжняване не означава непременно пропорционално увеличаване на бюджетния дефицит. Стимулирането на икономическите дейности води също и до увеличаване на държавните приходи. Новото задлъжняване не трябва също да се разглежда едностранно като бреме за следващите поколения, които ще плащат лихвите за това. Следващите поколения ще се възползват от интелигентни инвестиции като например тези в областта на образованието и инфраструктурата, а освен това те са и наследници на сегашните държавни облигации. Също така трябва да се отчете, че до големи разходи ще се стигне и ако за противодействие на кризата се използват по-малко финансови средства, тъй като това ще доведе до допълнително намаляване на икономическите резултати и на работните места. В последния случай към паричните разходи биха се добавили и далеч по-високи социални разходи и човешки страдания поради безработицата, загубата на квалификация и увеличаване на социалното напрежение.

4. Допълнителни бележки относно „инструментариума“ за мерки на национално равнище

4.1 Като първа стъпка във финансовия сектор бяха приложени внушителни спасителни планове, но с различна степен на ефективност. Процесът на рекапитализация още не е завършен и доверието не е още възстановено, така че продължават да съществуват много сериозни ликвидни затруднения. Поради това са необходими по-нататъшни усилия, за да бъдат предприятията и домакинствата отново обезпечени с достатъчно средства за финансиране. Същевременно обаче подпомагането – не само на финансовите институти – с публични средства следва да бъде обвързано с редица критерии и условия, които да гарантират ползата за националната икономика и съответно корпоративно управление.

4.2 За тази цел е нужна бърза и ефективна помощ за най-силно засегнатите граждани, тоест за социално слабите, и за пазара на труда. Защото кризата на пазара на труда по правило засяга най-напред най-слабите звена, свързани с несигурни форми на заетост като например работа чрез агенции за временна заетост или работници на срочни трудови договори. След това постоянният персонал преминава – най-малкото временно – на съкратено работно време или бива съкратен, ако кризата продължи по-дълго. Поради това, а също и с оглед на очакваното демографско развитие, при едно интелигентно реструктуриране на икономиката работниците би трябвало да бъдат не съкращавани, а да останат в предприятието и да се повишава квалификацията им, за да може при подем на икономиката да са налице достатъчен брой обучени специалисти. Помощта за безработни би следвало да бъде обвързана с програми за преквалификация и за подобряване на равнището на професионалната квалификация. При това трябва да се има предвид, че официалните статистически данни за безработицата не отразяват пълния обхват на проблемите и степента на засегнатост. Защото по време на криза много хора отпадат от статистиката за безработните, например поради това, че нямат право на осигурителни плащания или пък защото са обезкуражени от липсата на възможности и спират да търсят работа. Най-вече интеграцията на младите хора в пазара на труда има висш приоритет по време на криза.

4.3 Мерките за подпомагане на корпоративния сектор трябва да бъдат насочени също към това, на сектора – и особено на МСП – отново да се гарантира безпрепятствено обезпечаване със

средства за финансиране, както и да се осигури гладкото функциониране на продуктовите пазари. Мерките в подкрепа на икономиката следва вече да се насочат така, че тя да излезе укрепнала от кризата. Трябва да има стремеж към извличането на „двоен дивидент“, като чрез интелигентни и подобряващи структурата инвестиции не само се оживява икономиката в краткосрочен план, но същевременно в духа на Лисабонската стратегия се повишават конкурентоспособността и бъдещият потенциал за растеж. Това изисква инвестиции в иновация и модернизация на инфраструктурата (например трансевропейски енергийни мрежи и широколентова инфраструктура), както и в научни изследвания и образование. Конкурентоспособността и иновационната сила на МСП трябва да бъдат засилени чрез мерки за подпомагане, например при данъчното облагане или чрез поемането на държавни гаранции, за да се използва техният потенциал за подкрепа на икономическото възстановяване.

4.4 В допълнение, ЕИСК обръща внимание, че освен стимулиране на търсенето редица други мерки също могат да допринесат за укрепване на доверието на икономическите участници. За съживяване на стопанската дейност могат да послужат и опростяването на законодателството, ускоряването на процедурите и намаляването на административната тежест

4.5 Тъй като „икономическо възстановяване“ не означава, че след кризата всичко ще е съвсем същото както преди, е необходимо да се акцентира върху проекти, пестящи енергия и щадящи околната среда, за да се ускори преходът към „зелена“ икономика с ниски нива на въглеродни емисии.

4.6 Мерките за подобряване на структурата трябва да бъдат социално поносими, както и да стимулират растежа и заетостта, за да не противодействат на усилията за насърчаване на търсенето и за смекчаване на социалните несгоди. Особено значение се пада на политиката по отношение на заплатите, която трябва да съответства на двойната роля на трудовете възнаграждения в икономиката. Докато от гледна точка на микроикономиката заплатите представляват фактор, който влияе върху разходите на предприятията, а оттам и върху ценовата конкурентоспособност, в макроикономическо отношение те са съществен определящ фактор за вътрешното търсене. Тъй като предприятията ще инвестират и създават работни места само тогава, когато са налице съответни очаквания за търсенето, от гледна точка на икономиката като цяло ориентирането в средносрочен план на ръста на заплатите по ръста на производителността в съответната национална икономика гарантира равновесието между достатъчното нарастване на търсенето и запазването на ценовата конкурентоспособност. Затова социалните партньори трябва да се стараят да избягват задържане на ръста на заплатите в духа на политика от типа „*beggar-thy-neighbour*“ („за сметка на другите“).

4.7 Въздействието на отделните бюджетни мерки върху растежа зависи също и от мултипликатора, в който се включват склонността към потребление и делът на вноса. Следователно при цялостно намаляване на данъците има опасност това да повиши равнището на спестяванията поради несигурност. По-силно въздействие по отношение на търсенето се получава, когато мерките са насочени към групите с по-ниски доходи поради тяхната по-висока склонност към потребление. В този случай обаче извън обхвата остават хората с най-ниски доходи,

тъй като те не плащат данъци. Затова за тази група следва да бъдат намерени специфични решения. Същевременно ограничаването във времето на определени намаления на данъците би могло да насърчи склонността към покупки. Относително голям ефект може да се очаква също и от целенасоченото пряко предоставяне на парични средства, каквото е например предложеното от Комисията временно увеличаване на обезщетението за безработица. Освен това въздействието върху търсенето може да се увеличи и чрез целево обвързване на социалните плащания като например чекове за образование или идеята за чекове, свързани с опазването на климата. Последните биха могли да се използват за купуване на стоки с ниско потребление на енергия, слънчеви инсталации или на абонаментни карти за обществен транспорт.

4.8 При предоставянето на средства от различни фондове (структурните фондове и кохезионния фонд, от фонда за селскостопанско развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията) освен ефикасното им приложение се изискват също гъвкавост и прагматичен подход, за да се ускори действието на тези средства.

5. Засилване на европейското измерение

5.1 Настоящата криза оказва върху отделните държави-членки различно въздействие поради различните им икономически структури. От различната степен, в която са засегнати различните страни произтича необходимостта да се изготвят различни национални пакети от мерки. Поради това съществува опасност от нарастващо неравенство в Европа и в еврозоната. Така националните политики опират до границите на своите възможности. Нужни са следователно европейска политика и по-добра икономическа координация и управление на европейско равнище, което също така следва да разполага със съответни инструменти за ефективното прилагане на своята политика.

5.2 Спешно необходимото прилагане на пакетите от мерки се нуждае от координация, хармонизация и съгласуване, тъй като без единен подход има опасност отделни страни да предприемат в полза на местни предприятия мерки, които нарушават устоите на равнопоставеността и водят към надпревара в субсидирането. В данъчната област също е необходима хармонизация, която да надхвърля мерките за оживяване на икономиката и да се отнася за цялата данъчна система. Също така и опитите за повишаване на конкурентоспособността на дадена страна чрез мерки, свързани с разходите, крият опасност от протекционистки тенденции, ако страната се опита да избегне рецесията с помощта на външното търсене. Това е валидно както вътре в самите държави-членки на ЕС, така и между големите световни икономически блокове (както застрашително показва слоганът „buy american“ /„купувайте американското“/, прогласен в рамките на плана за икономическо възстановяване на САЩ).

5.3 Във връзка с това ЕИСК призовава Комисията бързо да предостави обзор на прилагането на националните планове за икономическо възстановяване и да съобщи какви инструменти са на разположение за ускоряване на напредъка на тези мерки. Това е необходимо, за да може да се прецени количеството на действително приложените мерки, за да могат страните да се учат едни от други и за да се добие цялостна представа дали не се стига до нежелателно развитие. Такова нежелателно развитие в посока към протекционизъм биха представлявали

например нарушенията на конкуренцията, дъмпингът (включително и в данъчната област), гратисчиството и – извън еврозоната – обезценяването на валутите. Комитетът призовава Съвета и Комисията категорично да не допускат и съответно да оттеглят мерки, водещи до политика от типа „beggar-thy-neighbour“ („за сметка на другите“).

5.4 Засилването на европейското измерение означава също така да се работи по все повече съвместни европейски проекти, например в областта на инфраструктурата за доставка на енергия. По-голямата гъвкавост между бюджетните линии на ЕС би могла да допринесе за частичното финансиране на такива проекти с неизразходвани бюджетни средства. Във връзка с това би следвало да се проучи и идеята за европейски облигации от европейски държавен инвестиционен фонд.

5.5 ЕС би следвало солидарно да подпомогне също така и страните извън еврозоната, които имат затруднения с платежния си баланс (напр. Унгария и Латвия), както и застарели банки и финансови институции в страни извън еврозоната, при което трябва да се има предвид особеното положение на тези страни в процес на догонване.

6. Към реформа на финансовите пазари

6.1 Както и при други теми от глобално значение, ЕС трябва да бъде единен и решителен и да говори с един глас особено що се отнася до ре-регулирането на международната финансова архитектура. В полза на всички участници и като принос за стабилността въобще Европа следва да постави жалони и да придаде европейски отпечатък на новия ред. Необходима е също така промяна на парадигмите, достигаща до дългосрочна ориентация и до устойчивост и подкрепена със съответни структури за насърчване и бонусни системи. Една уредена по нов начин световна финансова система следва да дава възможност за разработването на солидни финансови иновации, които не са в конкуренция с инвестициите в реалната икономика, а подкрепят последната.

6.2 Новата система следва да се определя от принципи като прозрачност, ограничаване на поемането на риск, реалистично отразяване на риска в балансите, както и включване на хедж фондовете и на инвестиционните фондове с частен капитал в обхвата на регулацията. Една нова регулация следва да допринася и за предотвратяването на проциклични последици и на прекомерен ефект на лоста. Предложенията за реформи не трябва да бъдат кърпеж от несвързани помежду си отделни парчета, а следва да представляват всеобхватен, единен пакет от мерки, покриващ всички значими области. Не бива да се стига до състезание по (де-)регулиране между държавите или между икономическите блокове. За тази цел са необходими поне координирано трансгранично наблюдение и контрол, както и независими европейски рейтингови агенции.

6.3 Особено внимание следва да се посвети отново и на финансирането на пенсионните системи⁽¹⁾. Защото обстоятелството, че през последните години – вследствие на вярата в непогрешимостта на пазарите – това финансиране се извършваше във все по-голяма степен чрез капиталовите пазари, противно на първоначалните обещания – се оказва свързано със сериозни финансови загуби за голяма част от днешните и бъдещите пенсионери.

⁽¹⁾ Във връзка с това следва да се посочи становището относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно започване и извършване на застрахователна и презастрахователна дейност „ПЛАТЕЖОСПОСОБНОСТ II“ (ОВ С 224, 3.8.2008 г., стр. 11).

7. За ролята на организираното гражданско общество

7.1 Бремето на кризата ще бъде прехвърлено основно върху плещите на гражданите. Затова икономическите и социалните участници трябва в особено висока степен да бъдат включени в разработването на бъдещата политика. Европейският икономически и социален комитет показва по различни начини, че в сегашната финансова, икономическа и социална криза изпълнява институционалната си задача за подкрепа на другите европейски институции. Така например на конференция, проведена през януари 2009 г., Комитетът създаде институционалната рамка за диалог между различните действащи лица в кризата: банки, предприятия, профсъюзи, институции и други участници от гражданското общество.

7.2 Работниците и предприятията имат ключова роля при преодоляването на кризата, която не е предизвикана от тях и отговорността за която не е тяхна. Необходим е засилен социален диалог, от една страна, за да се дефинира и прилага политика, която води възможно най-бързо до изход от кризата и, от друга, за да се смекчи във възможно най-голяма степен икономическото и социалното въздействие на кризата върху гражданите.

7.3 В държавите-членки би следвало съвместно със социалните партньори да се разработят подходящи мерки, за да се избегне твърде слаб ръст на заплатите, който не би помогнал в достатъчна степен за търсенето и за растежа. Засилването на макроикономическия диалог също способства за по-добрата координация, когато се удаде развитието на заплатите да се съгласува по-тясно с макроикономическата политика.

7.4 Не трябва във времена на криза да се засилват несправедливостите и неравнопоставеността. Също и с оглед на изборите за Европейски парламент на гражданите и особено на по-слабите членове на обществото трябва под формата на „нов социален курс“ ясно да се покаже, че политиката няма да ги остави на произвола на съдбата. Правни и финансови мерки трябва да попречат кризата да се превърне и в криза на европейския социален модел.

7.5 Социалният диалог е от основно значение за преодоляване на икономическите и социалните последици от кризата⁽¹⁾. Историята учи, че икономическите кризи могат или да направят социалния диалог по-интензивен, или да го препятстват. По-интензивен социален диалог се получава тогава, когато се осъзнае необходимостта от по-тясно сътрудничество. В действителност обаче да се правят компромиси е по-лесно,

когато икономиката е в растеж, докато по време на криза може да се стигне до некооперативно и групово-егоистично поведение. Последното би направило пътя за излизане от настоящата криза значително по-белезен, отколкото той бездруго ще бъде.

7.6 При стимулирането на търсенето целта е допълнителните средства да се използват толкова интелигентно, че след преодоляването на кризата конкурентоспособността на икономиката да е нараснала. Аналогично на това преодоляването на кризата трябва да се използва за укрепване на структурите на социалния диалог на всички равнища. Най-новият съвместен доклад на европейските социални партньори относно предизвикателствата на пазара на труда предлага добра основа за проучване на възможностите, които произтичат от концепциите за гъвкава сигурност. В рамките на вътрешната гъвкава сигурност вместо структурни реформи, насочени към либерализиране на защитата на труда и към удължаване на работното време, би следвало да се разработят мерки за насърчаване на трайни работни места. Тези мерки трябва да дадат възможност по време на рецесията работниците да останат в предприятието на намалено работно време, а през освободеното по този начин време да се повишава квалификацията им, за да може при следващия подем на икономиката отново да е налице достатъчна и добре обучена работна сила. Най-новата концепция по този въпрос, която беше разработена в Нидерландия, може да се разглежда като най-добра практика в това отношение. Необходимо е да се увеличи сигурността дори и за най-гъвкавите работници и служители, за да им се запази възможността да останат на пазара на труда и да повишават квалификацията си.

7.7 Социалната икономика, истинско проявление на гражданското общество, организирано чрез различните му обществени и организационни модели, се характеризира с това, че предлага иновационни решения на обществените потребности, като съчетава рентабилност и солидарност, създава качествени работни места, укрепва социалното и териториалното сближаване, обединява производство и устойчиво развитие и накрая, насърчава активното гражданство и корпоративната социална отговорност. Всички тези съставни елементи, които днес са от съществено значение за преодоляване на настоящата криза на системата, означават, от една страна, че е необходимо на действащите лица на социалната икономика да бъде предоставена важна роля в управлението на кризата, а от друга страна задължават Комисията да включи реален стимул за този социален модел на гражданско предприемачество в своите политики и програми⁽²⁾.

Брюксел, 24 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Централната роля на социалните партньори се изтъква и в доклада относно индустриалните отношения в Европа, публикуван от Европейската комисия през февруари 2009 г.

⁽²⁾ По този въпрос вж. също становище на ЕИСК 50/2009, прието на 15 януари 2009 г., още непубликувано в ОВ.

2009/C 228/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно етикетирането на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри“	81
2009/C 228/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията: „Втори стратегически енергиен преглед – план за действие на ЕС за енергийна сигурност и солидарност“	84
2009/C 228/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно посочването на консумацията на енергия и други ресурси от продукти, свързани с енергопотреблението, на етикети и в стандартна информация за продуктите (преработена версия)“	90
2009/C 228/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (ЕО) № .../2008 на Европейския парламент и на Съвета от [...] година за изменение на Регламент (ЕО) № 1692/2006 за въвеждане на втората програма „Марко Поло“ за предоставяне на финансова помощ от Общността за подобряване на екологичните постижения в системата на товарния транспорт („Марко Поло II“)“	95
2009/C 228/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за сътрудничество със специалисти от трети държави в областта на аудиовизуалните медии MEDIA Mundus“	100
2009/C 228/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1927/2006 за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	103
2009/C 228/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО“	107
2009/C 228/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за препоръка на Съвета относно безопасността на пациентите, включително превенцията и контрола на инфекциите, свързани със здравни грижи“	113
2009/C 228/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка — ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“	116
2009/C 228/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет: Зелена книга за териториално сближаване: Да превърнем териториалното многообразие в предимство“	123
2009/C 228/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн“	130

2009/С 228/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г.“ 141
2009/С 228/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността“ 148
2009/С 228/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски план за икономическо възстановяване“ (допълнение към становище) 149

ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2009 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L+C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 000 EUR за годишен абонамент (*)
Официален вестник на ЕС, серии L+C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	100 EUR за месечен абонамент (*)
Официален вестник на ЕС, серии L+C, на хартиен носител + годишно сборно издание на CD-ROM	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	700 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	70 EUR за месечен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	400 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	40 EUR за месечен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L+C, месечно издание на CD-ROM (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	500 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), CD-ROM, две издания на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	360 EUR за годишен абонамент (= 30 EUR за месечен абонамент)
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език (езици) в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

(*) Цена на отделен брой: до 32 страници: 6 EUR
от 33 до 64 страници: 12 EUR
над 64 страници: цена, фиксирана според случая

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в един общ многоезиков CD-ROM.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Продажби и абонаменти

Платените издания на Службата за публикации могат да бъдат закупени от всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготвителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG