

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Прегледа на единния пазар

(2007/С 93/06)

На 5 октомври 2006 г. заместник-председателят на Европейската комисия г-жа Margot Wallström се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане за изготвяне на становище относно: *Прегледа на единния пазар*

Бюрото на ЕИСК натовари с подготовката на работата на Комитета секцията „Единен пазар, производство и потребление“.

Предвид спешността на работата Европейският икономически и социален комитет реши, по време на своята 432-а пленарна сесия, проведена на 17 и 18 януари 2007 г. (заседание от 17 януари 2007 г.), да назначи г-н Cassidy за главен докладчик, и прие следното становище с 136 гласа „за“, 42 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“:

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК би желал следните мерки да станат част от приоритетите на Комисията относно Единния пазар.

1.1.1 За да се преодолеят оставащите пречки, завършването на Единния пазар изисква да се постигне баланс между набраната икономическа инерция, социалното измерение и устойчивото развитие. Единният пазар би могъл да бъде завършен, единствено ако всички граждани — работодатели, заети, потребители, и др. — възприемат, че това е в техен интерес. От Единния пазар би трябвало да има колкото е възможно повече печеливши, а за губещите да има компенсаторни мерки. Общественият скептицизъм спрямо Европа може да се преодолее, само ако политиките са обърнати към належащите грижи на гражданите. Само комуникация не е достатъчна.

1.1.2 За да се посрешнат предизвикателствата на глобализацията — справянето със световната конкуренция, осигуряването на растеж и заетост, създаването на нужната инфраструктура, преодоляването на климатичните промени, постигането на сигурност на енергийните доставки, отговарянето на нарастващото влияние на финансовите пазари върху икономиката като цяло — и да се използват произтичащите от това възможности, трябва да се използва цялостният капацитет на Единния пазар. Следователно мерките за насърчване на либерализацията и конкуренцията трябва да се съпътстват от макроикономически политики за заетост и растеж и мерки за изграждане на общество на знанието, като основната цел на Европейския съюз продължава да е подобряването на условията на живот и на труд за народите му (цел от Преамбула на Договора от Рим, цитиран във всички свързани текстове). Това ще помогне в значителна степен да се завърши Единният пазар.

1.1.3 Европа трябва да инвестира в образование, квалификация и научноизследователска дейност на национално и на европейско равнище. За Европа инвестициите в образование, квалификация и научноизследователска дейност са необходимост, а не лукс. За това приоритет представлява постигането на Европейското научноизследователско пространство и учене през целия живот.

1.1.4 Доверието в научноизследователската политика на ЕС пострада много от няколкократно неуспешни опити да се въведе патент на Общността. Предвид факта, че постигането на споразумение в разумни срокове за формулировката на този инструмент не стана възможно, което е от основно значение за икономиката на познанието, към която ЕС се стреми упорито, сега сериозно трябва да се обсъди дали е препоръчително този инструмент да се прилага първоначално във всички

държави-членки на ЕС, след като продължава да е невъзможно да се постигне единодушно споразумение ⁽¹⁾.

1.1.5 В допълнение към важния въпрос за патентите и свързаните теми за интелектуалната собственост, ЕИСК смята, че въпросът за икономическото разузнаване също трябва да се разгледа на равнището на ЕС. В този контекст, ЕИСК се пита дали не би трябвало да се предприемат стъпки към укрепване ролята и повишаване на авторитета, сред икономическите актьори, на Европейската агенция за сигурност на мрежите и информацията (ENISA) ⁽²⁾, за да се спомогне за поддържането на конкурентоспособността на европейските предприятия и да се предотврати „прихващането“ на поверителни данни за техните производствени процеси и научноизследователски и новаторски процеси от конкурентите им извън ЕС.

1.1.6 В рамките на трансатлантическите отношения Комисията и Съветът би трябвало да бъдат по-твърди в изискването си към САЩ да спазват принципа на недискриминация. Те трябва да настояват за премахването на Комитета за чуждестранни инвестиции в САЩ (КЧИСАЩ), създаден преди повече от 30 години, за да следи и евентуално да забранява чуждестранни участия в американски дружества въз основа на един единствен — и неопределен — критерий „националната сигурност“. Също така при търговските спорове, по които страни са чуждестранно предприятие и американско предприятие, предимство се дава на последното.

1.1.6.1 Ако се окаже невъзможно да се гарантира недискриминация при сливания и придобивания или в търговските практики, ЕС би трябвало сериозно да проучи възможността тези случаи да се отнесат пред органа за решаване на спорове на СТО или за създаване на подобни на КЧИСАЩ механизми. Същите принципи трябва да се прилагат и в отношенията на ЕС с другите му партньори.

1.1.7 По-доброто регулиране би могло да опрости условията за бизнеса, както и да създаде повече прозрачност за гражданите и потребителите. Но създаването на по-малко разпоредби не води обезателно до по-добра регулаторна рамка. ЕИСК подкрепя и използването на правни инструменти във важните области, като например обхванатите от минимално законодателство за здравеопазване и безопасност, в които създаването на национално законодателство е недостатъчно.

⁽¹⁾ Вж например, ОВ С 185, 8.8.2006 г.

⁽²⁾ Допълнителна информация може да се прочете на www.enisa.europa.eu.

1.1.8 Колективните споразумения между социалните партньори, които са съществена част от политическия процес на взимане на решения в много държави-членки, също могат да помогнат за оформянето на политиките и за осигуряването на опობрение за мерките на европейско равнище. Но за да се случи това, трябва да са склонни и двете страни в социалния диалог.

1.1.9 Европейската комисия и държавите-членки обещаха да намалят административното бреме за фирмите с 25 % до 2012 г. Но ЕИСК е загрижен, че това обещание е твърде общо и трябва да се прецизира. Ако не се приеме по-обмислен подход, неизпълнението на обещанието само ще подрони още повече доверието.

1.1.10 Използването на регламенти би създадо, където е възможно, по-ясна правна среда и би било фактор за постигане на логическа последователност.

1.1.11 Единният пазар се основава на взаимното признаване на професионалната квалификация и дипломите, например на акушерките, юристите и др., които въпреки европейските директиви, не могат да се възползват от тях.

1.1.12 ЕИСК припомня, че насочената на високо ниво хармонизация, дори в 27 страни, колкото и да е трудна, е важен елемент от Единния пазар.

1.1.13 На всеки етап трябва да има съгласуване със социалните партньори, за да се гарантира постигането в разумни срокове на необходимата степен на административно опростяване и по-добро регулиране. Важно е да се постигнат осезаеми резултати в тази насока, за да не губи Съюзът от доверието на гражданите си.

1.1.14 ЕИСК би желал да бъде постигнат по-бърз напредък в подобряването на единния пазар на услугите. Иначе не би могло да се твърди, че вътрешният пазар е завършен. Комитетът приветства приетите от Европейския парламент изменения в Директивата за услугите, които в общи линии са в съответствие с неговите предложения. Някои въпроси все още се нуждаят от изясняване и подобрене, например в областта на услугите от общ интерес. След като Европейският парламент прие Директивата за услугите, предприятията очакват да пожънат истинската полза от свободата на установяване и на трансгранично предоставяне на услугите.

1.1.15 В областта на финансовите услуги ⁽³⁾, ЕИСК призовава за динамично консолидиране като се избягва излишното усложняване [goldplating]; но също така отбелязва, че това трябва да става в духа на Лисабонската стратегия, като се отчитат специфичните характеристики на европейския социален модел. Това се отнася и до трансграничното предоставяне на тези услуги (например, търговията с акции и преносимостта на допълнителните пенсионни права) и до основните финансови услуги, като осигуряването на всеобщ достъп до банкова сметка. Предвид нарастващото влияние на финансовите сделки върху икономиката и на динамичните и творчески иновации в областта (като например хеджиращи фондове и инвестиционните фондове с частен капитал), при регулирането на сектора трябва да се отчита до какви системни рискове ще доведе и какви ще бъдат последиците за реалната икономика, като същевременно се създават условия за предотвратяване на контрапродуктивни

ефекти. ЕИСК би желал да насърчи Комисията да представи, колкото се може по-скоро, проекта на своите законодателни разпоредби, целящи ускоряването на предоставянето на информация до институционалните инвеститори по отношение на техните политики относно инвестиции и гласуване. Представянето на проект на такива законодателни разпоредби би било в съзвучие с Плана за действие на Комисията за осъвременяване на дружественото право и корпоративното управление*.

1.1.16 Мерките в областта на данъчната политика — доколкото такива могат да се приемат на европейско равнище — трябва да продължат завършването на единния пазар, като отчитат наслезно баланс между набраната икономическа инерция, социалното измерение и устойчивото развитие, както беше споменато по-горе. Това включва също така хармонизирането на данъчната основа за фирменото облагане и за избягване на двойното данъчно облагане. В Единния пазар няма място за двойно данъчно облагане.

1.1.17 ЕИСК приканва Комисията да разгледа ограниченията върху Единния пазар, поддържани от държавите-членки, обществените органи или професионални групи ⁽⁴⁾.

1.1.18 Основният въпрос е, че промишления образец, на застрахователните продукти например, се влияе силно от местните правни и данъчни характеристики. Така е при задължителното застраховане, но и при много други важни застрахователни продукти, например чрез разнопосочни решения на такива въпроси като покритието за природни бедствия, предоставено като част от домакински полици срещу пожар, или покритието за актове на тероризъм — чрез обикновени застрахователни продукти.

1.1.19 Една от пречките пред завършването на Единния пазар е запазването на значителни ограничения върху свободното движение на работници. ЕИСК призовава държавите-членки, които не позволяват свободното движение, да премахнат пречките пред движението на работниците. Свободното движение на хора е един от основните елементи на единния пазар, а мобилността също е привлекателна за работниците.

1.1.20 Изглежда, че МСП не извличат достатъчно полза от Единния пазар. Наличието на значителни бариери пред търговията с услуги в ЕС означава, че тя възлиза само на 20 % от цялата търговия в Европа. Директивата за услугите би трябвало значително да разшири възможностите за бизнес и заетост, особено посредством предложения механизъм за пресяване и използването на единни точки за контакт за чуждестранните доставчици на услуги.

1.1.21 Прозрачността и откритостта на обществените поръчки е от изключително значение за функционирането на вътрешния пазар. Като последващи стъпки след приетия през 2004 г. законодателен пакет за обществените поръчки, изключително важно е бързо да се предприеме настоящият преглед на т.нар. директиви за правните средства („remedies“). Не трябва да се допуска разводняването на направените от Комисията предложения за реформа, особено по отношение на достатъчно дългия период на изчакване между решението за възлагане и подписването на договора, и по отношение на последиците от обезсилването на договора, ако не са спазени някои от изискванията за публикуване.

⁽³⁾ Становище относно Бялата книга за финансовите услуги, ОВ С 309, 16.12.2006 г..

⁽⁴⁾ Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации, ОВ L 255, 30.9.2005 г.

1.1.22 Отварянето на пазара за обществените поръчки е предмет на интензивни консултации между публичните и частните заинтересовани лица, чиито гледни точки се различават съществено по отношение на подхода, които следва да се възприеме. При отварянето на пазара на обществените поръчки за конкуренцията следва да се вземат предвид някои важни аспекти като заетостта, социалните и екологични съображения, които са също толкова важни в този процес.

1.1.23 Мрежата за решаване на спорове SOLVIT работи задоволително и в идеалния случай би могла да помогне за преодоляването на правните бариери (често на основание на неправилно прилагане, което на свои ред се дължи на липса на информация, недостатъчна квалификация на длъжностните лица и протекционизъм), но тя определено се нуждае от повече ресурси и служители в националните столици. Би трябвало да се проведе структурирана информационна програма, за да осъзнаят МСП, че този механизъм съществува и предлага улеснения.

1.1.24 ЕИСК изготви подробен каталог на пречките пред Единния пазар⁽⁵⁾, който позволява реалистично да се разберат регулаторните предизвикателства, които все още възпрепятстват пълното осъществяване на Европейския вътрешен пазар. Пречките са не само правителствени.

1.1.25 Като последващо действие след Междунституционалното споразумение от 2003 г., ЕИСК, в сътрудничество с Европейската комисия, разработва база данни (PRISM II), с която картографира инициативите за съ-регулиране и саморегулиране в ЕС⁽⁶⁾. ЕИСК и особено членовете на неговата Обсерватория на единния пазар представляват ресурс, който Комисията и държавите-членки се приканват да използват. В частност, Обсерваторията провежда ежегодно публични изслушвания в различни държави-членки с особено ударение върху въпросите на заетостта в новите държави-членки.

1.1.26 Предвид професионалния си опит и представителния си характер, ЕИСК смята, че би могъл да играе роля в изготвянето на оценките на въздействието, които Комисията възнамерява да въведе систематично. Жизнено важно е законодателните проекти да отразяват многообразието на гледни точки и да бъдат изключително внимателно и обективно обосновани. Като се изпращат оценките на въздействието на първо място до ЕИСК и му се даде възможност да даде своите бележки по тях преди те да бъдат изпратени на европейските институции, ще стане възможно, в духа на Партньорството за европейско възобновяване, да се осигури много по-широко одобрение за законодателните инициативи на ЕС⁽⁷⁾.

1.1.27 Накрая, изтъкването на ползите от единния пазар за потребителите и насърчаването им да се възползват от него трябва да се разглеждат като приоритет, който да придвижи напред завършването на вътрешния пазар.

2. Въведение

2.1 Настоящото становище е в следствие искането от 5 октомври 2006 г. на заместник-председателя на Европейската комисия г-жа Wallström до Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище.

⁽⁵⁾ Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК изготви подробен каталог на пречките, който може да се намери на страницата ѝ в Интернет: http://eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽⁶⁾ Тази база данни ще може да се намери на страницата в Интернет на Обсерваторията на единния пазар през първото полугодие на 2007 г. http://eesc.europa.eu/smo/index_en.asp.

⁽⁷⁾ Вж например, ОВ C 221, 8.9.2005 г.

2.2 На Комитета беше възложено да обсъди изложените от Европейската комисия приоритети, за да допринесе към доклада, които трябва да се представи на пролетната среща на върха на Съвета през 2007 г., и в крайна сметка към окончателния доклад.

2.3 Предвид кратките срокове, в които Комитетът трябваше да работи, се взе решение да се съсредоточи върху няколко основни послания и да се определят няколко основни области, в които според Комитета е желателно да има повече напредък.

3. Общи бележки

3.1 Първоначалната логика беше Единният пазар да замени различните пакети национални разпоредби с един единствен за ЕС и по този начин да се създадат равнопоставени условия, които да позволят на европейската икономика да осъществи напълно своя потенциал. В действителност твърде често разпоредбите на ЕС се възприемат като допълнение, а не като заместител на националните разпоредби.

3.2 Фактор, чиято важност нараства, е „глобализацията“, която е и предизвикателство, и възможност. На предизвикателството може да се отговори, само ако се осъществи напълно потенциалът на Единния пазар.

3.3 В този контекст, ЕИСК подкрепя намерението на Европейската комисия да създаде нов дневен ред за политиките, основан на ново партньорство и по-ефективно сътрудничество между институциите. Като част от този споделян дневен ред националните, регионалните и местните правителства също би трябвало да поемат отговорността за постигането на резултати и за приближаването на Европа до нейните граждани.

3.4 Трябва да се оказва съпротива на възгледа, че като че ли повече законодателство означава „повече Европа“. Това ли е най-ефективното средство за постигане на желания резултат? Трябва да изтъкне важността и да се насърчи по-широкото използване на алтернативи на законодателството, като например добри практики и инициативи за съ-регулиране и саморегулиране или колективни споразумения, като не се забравя социалният диалог, който според Договора Комисията е призвана да насърчава, за да се постигнат колективни споразумения.

3.5 Но в процеса на изготвяне на политиките и законодателството трябва по-добре да се гарантират ефективното използване и качеството на оценките на въздействието, преценките и обществените допитвания (законодателството доведе ли до планирания резултат? Ако не, защо не?). В тази връзка Комитетът ще излезе и с проучвателно становище относно „Стандарти за качеството на съдържанието, процедурите и методите на оценките на социалното въздействие от гледна точка на социалните партньори и други актьори от гражданското общество“.

3.6 Единният пазар има успех в някои области, които засягат големи групи потребители (напр. безопасността на продуктите или търговските гаранции), но в други напредъкът се реализира бавно или изобщо не съществува за крайния потребител (напр. финансовите услуги или патента на Общността).

3.7 Създаването на работни места и мобилността на работниците са сред основните цели на Единния пазар, а обучителните и образователни програми трябва да бъдат насочени повече към прокарване на пътя към „икономиката на знанието“. Но само по себе си създаването на единния пазар няма да реши проблемите на европейския трудов пазар: ще са нужни допълнителни активни мерки.

3.8 Законодателните предложения трябва да се изготвят, така че да бъдат лесно разбираеми за потенциалните крайни ползватели, а не само за законодателните органи. Същата логика би трябвало да важи и за регулирането.

3.9 На по-доброто регулиране би трябвало да се отдаде по-висок приоритет. ЕИСК е отбелязвал това в редица свои становища⁽⁸⁾. Съществуват множество доказателства, както от проведените от Комисията консултации, и от държавите-членки, че директивите често пъти се отежняват от националните администрации при прилагането им в националното законодателство (напр. излишното усложняване [goldplating]). Това бреме е тежко за МСП отколкото за големите фирми. Собствениците на МСП често пъти трябва да съчетават всички задачи, които големите организации могат да възлагат на специалисти.

3.10 По-доброто реализиране и прилагане е предварително условие, за да съществува изобщо Единният пазар. В становището си относно „Практики на националните администрации и на ЕС и връзки между тях“⁽⁹⁾ ЕИСК привлича вниманието върху недостатъците понастоящем:

— в някои държави-членки преговарящите в Брюксел длъжностни лица и отговорните за прилагането у дома слабо си взаимодействат,

— в други държави-членки се поражда объркване, тъй като редица правителствени организации преговарят по различни елементи от предложена директива и в резултат засегнатите правителства нямат своя последователна позиция.

3.11 По-доброто реализиране и прилагане са гаранция срещу фрагментирането на Единния пазар.

3.12 Очевидна е липсата на последователност в националните администрации, а ефективността на Европейския съюз е заплашена от това, че държавите-членки не спазват собствените си решения. В някои държави-членки политиката за комуникиране и информиране по въпросите на Единния пазар, включително и успешните примери, се ограничава на национално равнище. Правителствата, националните парламенти или медиите не се чувстват морално задължени да играят своята роля. Социалните партньори и гражданското общество трябва да са по-ангажирани, ако искаме гражданите на Европа да се чувстват наистина неразделна част от случващото се, включително и замразената Конституция. Но вниманието не бива да се съсредоточава единствено върху проблемите на комуникацията. Първата стъпка към възвръщане на доверието на гражданите в ЕС трябва да продължи да бъде намирането на решения на неотложните проблеми на Съюза.

Брюксел, 17 януари 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

г-н Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Особено в Изготвяне на по-добри закони, ОВ С 318, 23.12.2006 г., докладчик г-н Retureau, По-добро прилагане на законодателството на ЕС, ОВ С 318, 23.12.2006 г., докладчик г-н van Iersel, ОВ С 24, 31.1.2006 г., Стратегия за опростяване, ОВ С 309, 16.12.2006 г., докладчик г-н Cassidy, информационен доклад относно Текущо състояние на сърекулацията и саморегулацията на Единния пазар, докладчик г-н Veveř, и публикацията на Обсерваторията на единния пазар относно Какво е състоянието на разширения Единен пазар, октомври 2004 г., EESC-C-2004-07-EN. В Приложение I се съдържа списък на наскоро приети становища от ЕИСК.

⁽⁹⁾ ОВ С 325, 30.12.2006 г., докладчик г-н van Iersel.

ДОПЪЛНЕНИЕ

към Становище на Европейския икономически и социален комитет

Следният текст от преразгледаното проекто становище беше отхвърлен в полза на приетото от асамблеята изменение, но получи поне една четвърт от подадените гласове:

„1.1.11 ЕИСК припопня, че задълбочената хармонизация, дори в 27 страни, колкото и да е трудна, е важен елемент от Единния пазар. Това подчертава важността на взаимното признаване.“

Резултат:

89 за изменение на точката,

72 против и

24 въздържали се.

Следните изменения, които са получили най-малко една четвърт от гласовете бяха отхвърлени по време на дебата:

Заличава се точка 1.1.16

~~ЕИСК приканва Комисията, държавите членки (или публични органи) да разгледат ограниченията срещу Единния пазар, поддържани от професионални групи^(*) и финансовите посредници.~~

Резултат:

67 за заличаване на точката,

93 против и

33 въздържали се.

Заличава се точка 1.1.17

~~Основният въпрос е, че промишления образец на застрахователните продукти например, се влияе силно от местните правни и данъчни характеристики. Така е при задължителното застраховане, но и при много други важни застрахователни продукти, например чрез разнопосочни решения на въпроси като покритие за природни бедствия като част от домакински полици срещу пожар или покритие за актове на тероризъм чрез обикновени застрахователни продукти.~~

Резултат:

82 за заличаване на точката,

94 против и

20 въздържали се.

Точка 1.1.18 се изменя както следва:

„Една от пречките пред застраховането на Единния пазар е запазеността на значителни ограничения срещу свободното движение на работници. ЕИСК припопня държавите членки, които не позволяват свободното движение, да преразгледат пречките пред мобилността на работниците. Свободното движение на хора е един от основните елементи на единния пазар, а мобилността също е привлекателна за работниците. Въпреки това, вследствие на разликите в стандартите и правилата между държавите-членки, започва да се очертава единен пазар за работниците, в които в нито едно отношение не се спазват изискванията за равнопоставеност, за които беше системно призовавано в толкова други области на единния пазар. Случаи като делото Laval⁽²⁾ — което беше разгледано от Съда на Европейските общности на 9 януари 2007 г., или Viking Line, показват ясно необходимостта от действие на този фронт. Освен това, вместо да се иска от хората да отиват там, където има работни места, би било по-ефективно и по-съвместимо с нуждите на хората да се създават работни места, там където са хората⁽³⁾. Това би изисквало подходяща регионална, структурна и локализационна политика, като допълнение към единния пазар. Подобна политика би означавала също значително засилване на обществената подкрепа за Европа.“

(1) Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации, ОВ № L 255.

(2) Става дума за спор между латвийска строителна компания и шведските профсъюзи относно условията на труд на латвийски работници, които строят училище в шведския град Vaxholm. Това дело е от първостепенна важност за бъдещето на отношенията между работодатели и работници и се явява като резултат от разликите в стандартите между Латвия и Швеция. Подобни разлики съществуват и между други държави-членки.

(3) ОВ С 234, 30.9.2003 г.

Резултат:

79 за изменение на точката,

99 против и

17 въздържали се.

Заличава се последното изречение на точка 3.1

„Первоначалната логика беше Единният пазар да замени различните пакети национални разпоредби с един единствен за ЕС и по този начин да се създадат равнопоставени условия, които да позволят на европейската икономика да осъществи напълно своя потенциал. В действителност обаче често разпоредбите на ЕС се възприемат като допълнение, а не като заместител на националните разпоредби.“

Резултат:

85 за изменение на точката,

86 против и

23 въздържали се.
