

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз“

(2011/С 218/03)

Докладчик: г-жа Evelyne PICHENOT

На 22 април 2010 г. Европейската комисия, реши, в съответствие с член 262 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 161 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

За да се подобри ефективността на оценките на въздействието върху устойчивостта (ОВУ), свързани с търговската политика на ЕС, ЕИСК препоръчва на Комисията преразглеждане на механизма, отговарящо в по-голяма степен на проблемите, които будят загриженост сред гражданското общество и на контекста на глобализация. ЕИСК предлага инструментът ОВУ да се преработи, като бъде интегриран в свързан цикъл на оценяване.

1.1 За тази цел ЕИСК счита, че е от съществено значение отсега нататък всяко търговско споразумение да включва механизъм за проследяване с участието на гражданското общество – единствена гаранция за контрол на поетите задължения и за бдителност по отношение на рисковете и възможностите на отварянето на търговията към устойчивото развитие. Този механизъм е от съществено значение за предложения динамичен подход и ще позволи в определени срокове да се преоценяват рисковете и възможностите, установени при първоначалната оценка.

1.2 За да се съгласува механизмът с целите на устойчивото развитие, ЕИСК препоръчва оценките на въздействието върху устойчивостта:

- да бъдат интегрирани в предварителна, текуща и последваща оценка;
- да бъдат съчетавани с предварителната оценка преди мандата за преговори и провеждани своевременно;
- да дават приоритет на откриването на социалните и екологичните рискове, в допълнение към икономическата оценка, която на практика служи предимно за обясняване на желанието на ЕС да се сключва търговско споразумение;
- вместо на измерването на сумарните ефекти от либерализацията върху всеки един от стълбовете на устойчивото развитие, да отдават предпочитание на по-конкретна и

подробна оценка на секторите или домакинствата, особено при икономиките с висок процент неформална дейност;

- да се превърнат в ориентир в обществения дебат в Европейския парламент относно анализа на последствията;
- да включат другите политики на Европейския съюз в съпътстващите мерки.

1.3 За да се повиши релевантността на предоставяната информация, ЕИСК препоръчва за корекция на ОВУ следното:

- коригиране на баланса между трите стълба;
- консултантите трябва да ползват широка гама налични методи, по-специално качествени, с цел отчитане на икономическите аспекти на съответното търговско споразумение;
- трябва да се разработят екологични подходи (анализ на жизнения цикъл, въглероден отпечатък, измерване на екосистемните услуги);
- екипът от консултанти, които отговарят за оценката, би трябвало да се стреми системно да включва експерти от държавата партньорка по съответното търговско споразумение;
- социалните партньори, специалистите по въпросите на околната среда и представителите на бизнес средите трябва да бъдат търсени за преки и задълбочени дискусии;
- отчитане на въздействието върху равенството между половете;
- анализът на условията за упражняване на юридическите и здравните професии, и по-специално независимостта и гарантирането на физическата неприкосновеност на техните представители, трябва да бъде част от ОВУ.

1.4 За да се обнови процесът на участие, ЕИСК препоръчва:

- оценката да бъде достъпна на всички етапи за всички заинтересовани страни и държавите партньорки и да бъде придружена от кратък доклад;
- допитването да бъде съобразено с отделните фази на цикъла, отворено за всички заинтересовани страни от гражданското общество и подходящо финансирано;
- ЕИСК да може да участва на по-ранен етап в ОВУ чрез становище относно избора на показателите, определянето на организациите на гражданското общество, с които следва да бъдат проведени консултации, и да предложи ред и условия за допитване;
- ЕИСК да бъде сезиран за становище относно „анализа на последиците“, представен пред Европейския парламент и Съвета;
- ЕИСК да бъде признат за важен партньор за организирането на допитванията и проследяването съвместно с гражданското общество от държавите партньорки, съгласувано с делегациите на ЕС;
- ЕИСК да действа като посредник, така че допитването до гражданското общество в рамките на оценката на въздействието да бъде свързано с бъдещото създаване на механизмите за проследяване, определени в споразуменията;
- механизмът за последваща оценка да отчита междинните доклади на комитета за наблюдение.

2. Оценките на въздействието върху устойчивостта: необходим инструмент, който обаче трябва да се преразгледа из основи

2.1 В съобщението си „Търговия, растеж и световни дела“⁽¹⁾ Европейската комисия уточнява, че иска да активизира допитването до заинтересованите страни и гражданското общество с цел по-добро измерване на въздействието на търговските политики върху устойчивостта. Осъзнавайки водещата роля, която ГД „Търговия“ играе чрез въвеждането на оценката на въздействието върху устойчивостта (ОВУ), ЕИСК изразява задоволство от факта, че Комисията подновява дебата с цел анализиране на постигнатите с помощта на този метод резултати, но и с цел преодоляване на неговите ограничения или недостатъци. В настоящото проучвателно становище ЕИСК се съсредоточава върху предложения за подобряване на ефективността на механизма и за изясняване на неговите цели. Целта му е да се отговори на въпроса за обществено-политическите ползи от оценките на въздействието върху устойчивостта.

2.2 С влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският парламент увеличи своите правомощия и се оказа равнопоставен със Съвета на ЕС в областта на търговската политика. Заинтересованите страни, по-специално от чувствителните сектори, имаха възможност да се уверят в значимостта на тази нова власт, упражнявана от депутатите, при първата ратификация след

влизането в сила на Договора (тази на споразумението с Южна Корея през март 2011 г.). Необходимо е следователно предишната формула за диалог с гражданското общество да се приведе в съответствие с тази институционална промяна.

2.3 ЕИСК отбелязва с голям интерес промените в механизма, въведени чрез неотдавна публикуваното горепосочено съобщение на Комисията. Остават оценките на въздействието върху устойчивостта (ОВУ), свързани с допитването до гражданското общество и придружени от официален ангажимент да бъдат извършвани по време на преговорите и поуките от тях да бъдат открити в „документ за позициониране“. Към ова се добавя и нова фаза: Комисията обяви, че за да се наблюдава въздействието на търговските споразумения, ще бъде извършвана и последваща оценка. Накрая се появява и един ключов етап в политическия дебат, след преговорите и преди подписването на споразумението, при който Комисията прави „анализ на последиците“, който ще бъде изпратен до Европейския парламент и до Съвета. ОВУ не могат повече да се схващат като обикновен инструмент, ограничен до етапа на преговорите – те обхващат целия цикъл на разработване, прилагане и проследяване на политиките. Това придава актуалност и по-широк обхват на съдържащите се в настоящото становище предложения за преразглеждане на механизма.

2.4 При липса на положителен резултат на многостранно равнище, именно двустранните и регионалните споразумения за свободна търговия (ССТ), чрез използването на по-гъвкав цикъл на оценка (например предварителна и последваща) и чрез своето съдържание (главите за устойчивото развитие, съдържащи екологични и социални ангажименти), включват все повече елементи, свързани с „по-устойчиво“ управление на световната търговия.

2.5 Между ГД „Търговия“ и гражданското общество вече съществува структуриран диалог⁽²⁾, който се извършва под формата на брифинги и обмен на различни етапи от търговските преговори. Той е израз на задължението при разработването на оценките на въздействието върху устойчивостта консултантите да се допитват до организациите на гражданското общество в ЕС и в държавите партньорки. Става дума за широкомащабно експериментирание на граждански диалог, в който ЕИСК желае да вземе по-широко участие.

2.6 На сегашния етап от развитие или възобновяване на двустранните или регионалните търговски преговори тази формула на информиране/допитване поражда надежди, но и критики⁽³⁾. При самите ОВУ, поради широкото използване на модели на математическа симулация, като например модели за изчисляване общ баланс, предназначени за оценка на ефективността на макроикономическите политики, а не на тяхното екологично и социално въздействие, има тенденция да се отдава голямо значение на икономическата оценка. Резултатите от моделирането, представени в ОВУ, често са интуитивни и нямат голяма информационна стойност за преговарящите или за заинтересованите страни, тъй като за тях не се констатира

⁽¹⁾ COM(2010) 612 от 9.11.2010 г.

⁽²⁾ Доклад за дейността на ГД „Търговия“ през 2010 г. относно диалога с гражданското общество http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Окончателен доклад за 2010 г. относно общественото допитване по новата търговска политика на Европейския съюз http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

значително или достатъчно целенасочено въздействие. Затруднена от липсата или от недостига на надеждни статистически данни в неформалния сектор, ОВУ не отчита в достатъчна степен евентуалните отражения върху сектора.

2.7 Що се отнася до процедурата, редица проучвания⁽⁴⁾ показват ограниченията при изготвянето на тези ОВУ и при провеждането на допитванията. Тъй като се извършват на твърде късен етап от процеса на преговорите, ОВУ не позволяват нито да се повлияе реално на неговото съдържание, нито своевременно да се привлече вниманието на заинтересованите участници върху най-проблематичните последици. Липсват ясни правила при определянето и избора на основните заинтересовани участници в допитването по време на процедурата.

2.8 Когато, под въздействието на последиците от финансово-икономическата криза, стойностите на някои социални показатели претърпяват съществени промени, първоначалната оценка следва да се допълни или измени, за да се актуализират използваните данни и сценарии и да се увеличи релевантността на предложените съпътстващи мерки.

3. Включване на оценките на въздействието върху устойчивостта в свързан цикъл на оценка

3.1 Тъй като ОВУ не се оказаха удовлетворителни поради предоставянето на закъсняла информация, която не представлява новост за преговорите, и поради липсата на ясно политическо съдържание и подходящи допитвания, ЕИСК предлага те да бъдат преразгледани посредством динамичен подход. На първо място, задачата на ОВУ следва да се съсредоточи върху откриването на конкретни рискове (екологични и социални) и върху тяхната оценка и проследяване във времето. В предоставянето на тази информация за очакваните и наблюдаваните рискове се състои добавената стойност на ОВУ.

3.2 Следователно оценката е едновременно предварителна (очаквани рискове), текуща (развитие на рисковете), но и последваща (наблюдавано въздействие). По този начин ОВУ, които са нещо повече от метод или средство за диагностика, придобиват динамичен характер. Следователно те не бива да бъдат схващани като статичен инструмент за изчисляване на средната аритметична стойност на трите стълба, а като процес на съвместно изготвяне и споделяне на целенасочена информация. Тя придобива стойност на „сигнал за тревога“ и става достояние на гражданското общество и на преговарящите, които са длъжни да проявяват бдителност.

3.3 За да бъде ефективен, процесът на оценка на въздействието върху устойчивостта следва да бъде интегриран в

свързан цикъл на оценка на политиките на ЕС, чиято обща цел е устойчивото развитие.

3.3.1 Свързаност най-напред между трите стълба, наред с необходимото засилване на климатичното и екологичното измерение, но и – в социалната сфера – на изричния ангажимент за зачитане на правата на човека и за осигуряване на условия за достоен труд⁽⁵⁾.

3.3.2 Съгласуваност също така между предвидените съпътстващи политики и мерки и откритите рискове и възможности. Сред препоръките трябва да се включват възможно най-широк спектър от политики и мерки на ЕС (структурни фондове и специфични програми, помощ за развитието, фонд за приспособяване към глобализацията, Европейският инструмент за демокрация и права на човека – ЕИДПЧ, финансиране от ЕИБ). Аналогично, при програмирането на тези инструменти трябва да се отчетат ОВУ.

3.3.3 И накрая, съгласуваност между отделните оценки, осъществявани от Комисията. По-специално трябва да се изясни връзката между оценката на въздействието, предлагаща мандата за преговори, и оценката на въздействието върху устойчивостта. Мандатът на дадена оценка на въздействието върху устойчивостта може при необходимост да бъде адаптиран и преразгледан според това дали тя е била предложена от амбициозна или, напротив, ограничена и непълна предварителна оценка на социалните и екологичните рискове.

3.4 Членовете на Европейския парламент, представителите на държавите-членки и гражданското общество би трябвало да бъдат привлечени за участие в целия процес в много по-голяма степен, отколкото днес. Изготвянето на „анализ на последиците“ от търговското споразумение от страна на Комисията, който се внася в Европейския парламент и в Съвета, придобива стратегическо значение в цикъла и разглеждането му от страна на институциите дава възможност за съсредоточаване на гражданския диалог върху ключов момент от политическия дебат.

3.5 Изглежда необходимо ОВУ да бъдат въвеждани системно и адаптирани към настоящите и бъдещите мандати за преговори по споразумения за свободна търговия със стратегическите ни икономически партньори (САЩ, Китай, Русия, Япония, Индия, Бразилия), като бъдат обхванати по-точно някои аспекти на Протокола на ООН за икономическите и социалните права, на правата върху интелектуалната собственост, на разпоредбите за обществените поръчки и на споразуменията за инвестиране.

4. Повишаване на релевантността на предоставената информация

4.1 Предаването на резултатите на преговарящите на ранен етап от обсъжданията е задължително условие за реалното отчитане на потенциалните положителни или отрицателни последици. Оценките следва да бъдат все така достъпни за всички заинтересовани страни и за държавите партньорки на всички етапи от процеса. Въпреки че срокът за осъществяване на оценката е удължен на девет месеца, той следва да бъде адаптиран, за да се засили процесът на допитване в държавите партньорки.

⁽⁵⁾ Информационен доклад относно „Достоен труд и устойчиво развитие в средиземноморските страни“, ЕИСК, септември 2010 г.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005), *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives* („Оценките на въздействието на търговските споразумения върху устойчивото развитие: напредък и перспективи“), Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the European Commission* („Оценка на въздействието и политическо обучение в ЕК“). Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international* („Проблемите на околната среда, заетостта и социалното сближаване. Прегледът на политиката за развитието на международно равнище“). Syndex/ГД „Трудова заетост“.
Ekins and Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment* („Търговия, глобализация и оценка на въздействието върху устойчивото развитие“), Earthscan, London.

4.2 За да се отговори на критиките относно полезността на оценката на въздействието върху устойчивостта, следва да се изоставят общите оценки и качествено измерване на сумарните ефекти (икономически, екологичен и социален). Следва да се даде приоритет на насочеността към конкретни екологични и социални рискове, както и на потенциала в тези области, в допълнение към необходимото измерване на икономическите възможности, които по принцип в повечето модели са положителни. Всъщност именно те са в основата на преговорите по въпросните споразумения още на етапа оценка на въздействието, предхождаща мандата.

4.3 Оценката на екологичните и социалните рискове трябва да се извършва с най-широк спектър от налични методи, от количествените до по-качествените, предназначени изрично за отчитане на нестопанския елемент на съответните търговски политики като въздействието върху равенството между половете, продоволствената сигурност или безопасността на храните. В частност следва да се разработят по-екологични подходи, като например анализ на жизнения цикъл, въглеродния отпечатък, влиянието върху биологичното разнообразие. Друг аспект е да се използват качествени методи за оценка на социалните последици в целевите отрасли от гледна точка на заетостта и на условията на достоен труд.

4.4 В това отношение Комисията следва изрично да настоява за специалисти по социални и/или екологични въпроси в общите условия на поканата за подаване на оферти. Силно препоръчително е включването в по-голяма степен на експертите от държавите партньорки и от държавите-членки на МОТ, а според случая и на СЗО или на ФАО, особено когато става въпрос за икономика със значителен дял неформална дейност. Освен това консултантите трябва да извършват анализ на условията за упражняване на правните и на медицинските свободни професии с цел предоставяне на информация относно правната защита на техните интереси и на физическата им неприкосновеност.

4.5 Въздействието във вътрешноевропейски план не бива да се пренебрегва, особено при оценките на въздействието върху устойчивостта, които засягат стратегически партньори, по-специално в областта на заетостта или реструктурирането. В тази област участието на социалните партньори е от съществено значение, включително за определяне на евентуално напрежение между социални и екологични цели в контекста на справедлив преход и на „зелен“ и приобщаващ растеж. Трябва системно да се търси секторна информация в Консултативната комисия по индустриални промени към ЕИСК и в европейските комитети за отраслов социален диалог, които са включили търговския обмен в своя дневен ред. Приносът на прекия диалог със социалните партньори ще придаде по-голяма легитимност на резултатите от оценката на въздействието.

4.6 Освен това доброволните и/или договорени ангажменти за корпоративна социална отговорност (КСО) на мултинационалните компании и международните рамкови споразумения (МРС) ще трябва постепенно да се превръщат в релевантна информация за оценките на въздействието върху устойчивостта.

4.7 Финансовите и човешките ресурси за укрепването на капацитета на държавите партньорки (експертен опит, в частност екологичен и социален, механизми за допитване), са

от основно значение за качеството на оценките на въздействието върху устойчивостта и за започване на дейността на групата за проследяване. Координацията по този въпрос между ГД „Развитие и сътрудничество“ и ГД „Търговия“ трябва да се задълбочи и развие, като се свърже с планирането на новата Европейска служба за външна дейност.

4.8 Въздействието на Споразумението за свободна търговия върху страните извън търговското споразумение или върху най-отдалечените региони следва да бъде постепенно интегрирано с участието на местни експерти и на гражданското общество, за да се измерят екологичните и социалните последици от промяната в търговските потоци.

4.9 Този полезен за преговарящите и за бъдещите оценители подход на диагностициране трябва да доведе до преразглеждане на практическото ръководство на оценките на въздействието върху устойчивостта, изготвено от Комисията през 2006 г.⁽⁶⁾ В преразглеждането и прилагането на ръководството следва да участват активно експерти от ГД „Развитие и сътрудничество“, ГД „Трудова заетост“, ГД „Околна среда“, ГД „Действия по климата“ и ГД „Здравеопазване и потребители“.

5. Преразглеждане на процеса на участие на гражданското общество

5.1 Много от тези препоръки отговарят на очакванията, изразени от участниците в общественото допитване относно новата търговска политика, иницирано от ГД „Търговия“ през 2010 г., които дадоха критична оценка при това допитване. Както ВУ трябва да се впишат в свързан цикъл за оценка на политиките, така и допитването трябва да бъде преосмислено по динамичен начин като процес, съобразен с различните фази на цикъла, и следва да се опре върху изброяване на добрите практики.

5.2 В рамките на институционалните допитвания ЕИСК би могъл да се включи на по-ранен етап в разработването на прецизна ОВУ посредством изготвянето на становище относно избора на социалните или екологичните показатели или относно определянето на съгътстващи мерки, както и да предложи най-подходящи механизми за допитване.

5.3 В „анализа на последиците“ пред Европейския парламент гражданското общество очаква от Комисията да даде отчет за начина, по който резултатите от ОВУ са били интегрирани от преговарящите, и за измененията, направени в някои глави, за да се избегнат идентифицираните проблеми.

5.4 Необходимо е първоначалната оценка да се включи в механизъм за проследяване и ранно оценяване (2 до 3 години), позволяващ в тясно сътрудничество с гражданското общество да се уточнят и при необходимост да се преразгледат наблюдаваните въздействия, както и да се определят новите рискове. Проследяването и оценката трябва да се съсредоточат върху рисковете и техните изменения във времето, както и върху ефективността на съгътстващите мерки.

⁽⁶⁾ Практическо ръководство за ОВУ, ГД „Търговия“: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 За да отговори на новия цикъл на оценка, включващ оценката на въздействието върху устойчивостта, ЕИСК разполага с мрежа от стабилни връзки с важни фактори на гражданското общество в трети страни. Следователно той може да играе роля на посредник при тези допитвания. Вече е придобил опит на някои етапи от преговорите за организиране на диалога с гражданското общество в държавите партньорки.

5.6 Тези постоянни, сформирани по географски признак работни групи на ЕИСК за обмен с гражданското общество в трети страни са важно предимство при поставянето на основите на комитетите за проследяване на споразуменията съвместно с всички компоненти на гражданското общество. Благодарение на опита си в диалога и конфронтацията по различни аспекти на споразуменията за асоцииране или партньорство, тези работни органи на ЕИСК се превръщат в много подходящ форум за обсъждане на баланса, постигнат в търговското споразумение. Всяка съвместна структура осигурява по географски признак придобит на място експертен опит относно емпиричните връзки на международната търговия с устойчивото развитие.

5.7 Механизмът за проследяване, съдържащ се в споразумението КАРИФОРУМ, е отговор на необходимостта от мониторинг на цялото споразумение чрез съвместно разглеждане на неговото прилагане от страна на гражданското общество. В случая с Южна Корея той позволява да се проследи главата за устойчивото развитие в споразумението. Създаването на тези

механизми за проследяване засилва в значителна степен доверието в европейските ангажменти по отношение на устойчивото развитие. От качеството на оценката на въздействието върху устойчивостта ще зависи по-нататъшната валидност на проследяването и доверието между страните в този процес на допитване. Ето защо ЕИСК потвърждава интереса си за въвеждането на комитет за наблюдение във всички търговски споразумения.

5.8 ЕИСК подкрепя подхода на сътрудничество на ГД „Търговия“, при който се цели във всяко споразумение да се включи глава „Устойчиво развитие“, съдържаща ангажменти от социален и екологичен характер. ОВУ участва в този стимулиращ подход, показвайки емпирично и практически какви възможности предлага търговията в тази област, както и преходните разпоредби или корективните, компенсаторните или защитните мерки, необходими за премахване или намаляване на социалните и екологичните рискове, в съответствие с ангажиментите по споразумението.

5.9 В качеството си на основен фактор в проследяването на споразумението КАРИФОРУМ, ЕИСК ще се опира на изградените по-рано връзки с гражданското общество. Освен това той ще развие партньорство с гражданското общество на Южна орея, за да продължи да наблюдава механизмите за проследяване, които трябва да бъдат изградени. За преразглеждането на процеса на участие следва да се извлекат поуки от първата последваща оценка на споразумението с Чили.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
